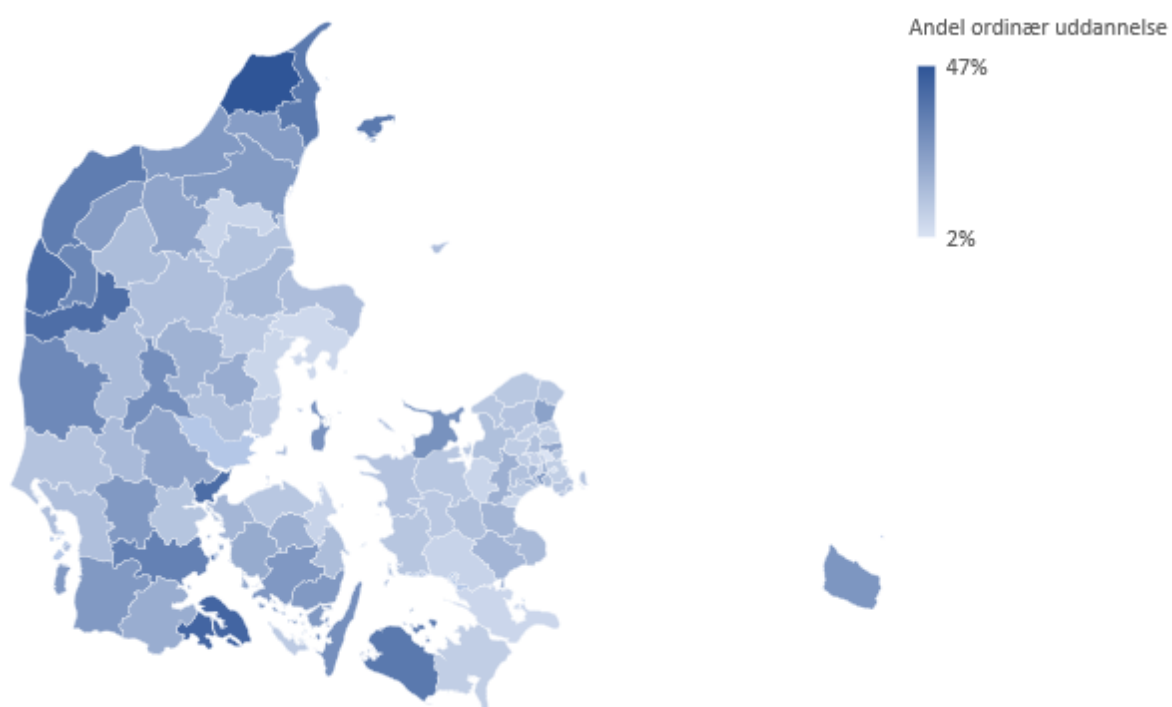


Jobcentrenes brug af ordinær uddannelse

Formålsrationelt eller en rationaliseret myte?



Speciale
Kandidatuddannelsen i Politik & Administration
Skolen for Statskundskab, Aalborg Universitet
Vejleder: Mads Peter Klindt
31-05-2018

Udarbejdet af:
Andreas R. Hermansen
Andreas Larsen
Elias Mikkelsen
Philip H. Nielsen

Abstract

The active labour market policies (ALMP) in Denmark have undergone a significant number of changes over the last two decades. In 2009, the administration of employment strategies and activation policies became a part of the municipalities' task for those who are insured against unemployment. Overall three main active labour market employment strategies can be identified: One of which initiate short-term training in local companies or wage subsidy jobs, one of which initiate education towards improving qualifications for employability, and one towards guidance in terms of job seeking. Over recent years, Denmark's ALMP seems to increase the use of education towards companies' demand for qualified labour, although not to an equal extent. As a result, use of education is divergent across the Danish municipalities. In the following master thesis, we investigate two possible explanations for the differences between the municipal employment strategies.

The first hypothesis is based on an understanding of rationality by Weber and a combination of classical rational choice theory and rational choice institutionalism. The hypothesis proposes an explanation of the municipalities' adjustment of their employment strategies occur purposively based on industrial relations. The second hypothesis rest upon an inspiration from the sociological view of institutions (neo-institutionalism). The hypothesis proposes an explanation that the municipalities' employment strategies are influenced by broader institutional pressure. The main goal for the municipalities' employment strategies are the establishment of legitimacy within the area of employment. To achieve this, the institutional pressure establishes a lesser use of education as other employment strategies are viewed as more legitimate. The hypothesis' therefore have contradictory propositions regarding scientifically theoretical explanations.

Contingent on the framework of the hypothesis, the methodology utilizes a case study design upon a mixed methods research design. In accordance with the first hypothesis, the analysis shows that the municipalities do act purposively in the use of employment strategies, given that they embrace a variety of factors for the industrial relations in their choice of strategies. These include comprehension of local companies' demand for labour, the composition of the unemployment, motivation, and administrative limitations. Municipalities seek to compliment the labour market structure and the composition of the unemployment by corresponding the supply and demand of labour. Therefore, the selection of employment strategies depends on whether the companies lack different qualifications, thus those insured against unemployment can provide the needed working capacity. Under those circumstances, the use of education gets the premise of being determined by municipalities with an understanding of what companies need.

Additionally, in accordance with the second hypothesis, the analysis shows that the municipalities, in their choice of strategy, are affected by an institutional pressure, given that they seek an establishment of legitimacy. To a certain extent, municipalities are more likely to choose an employment strategy toward short-term training in local companies or wage subsidy jobs, due to the fact that this employment strategy is more broadly viewed as a legitimate – compared to the strategy toward education, which is only being viewed as legitimate under certain circumstances. This is under the same premise of being determined by municipalities' understanding of what companies needs in terms of labour.

In conclusion, we find that both hypotheses in terms of explanation are plausible. However, the framework for the second hypothesis is only capable of explaining the level of institutionalization, and not whether the institutional pressure establishes a lesser use of education across the municipalities.

Forord

Nærværende speciale er udarbejdet af studerende på Aalborg Universitet, Institut for Statskundskabs kandidatuddannelse i Politik og Administration. Ifm. udarbejdelsen af specialet skal der lyde en særlig tak til en lang række personer. Først og fremmest skal der lyde en tak til lektor Mads Peter Klindt fra Center for Arbejdsmarkedsforskning på Institut for Statskundskab, der har bidraget med vejledning gennem hele specialeforløbet.

Dernæst retter vi en tak til en række af vores arbejdskollegaer ved siden af studiet. Først og fremmest vil vi takke chefkonsulent Magnus Schøning Skriver for generelle indspark vedrørende den elektroniske udarbejdelse af dataindsamlingen, og Jon Lystlund Halkjær for faglig sparring i påbegyndelsen af specialeprojektet, begge fra Rambøll Management Consulting. Der skal også lyde en tak til fagkonsulent Diana Kringelbach i Jobcenter Brønderslev vedrørende information om jobcentrenes registreringer omkring uddannelsesaktivering. Yderligere skal der lyde en tak til arbejdsmarkedschef Henrik Christensen fra Arbejdsmarkedskontor Midt-Nord for at have hjulpet med at indsamle oplysninger forinden survey-undersøgelsen. Derudover skal der lyde en tak til afdelingsleder Lisbeth Jensen i Jobcenter Brønderslev for at have pilottestet vores survey-undersøgelse. Vi takker ligeledes vores øvrige arbejdskollegaer for at have kommet med opmuntrende kommentarer, løbende inputs og interesse for specialet igennem processen.

Derudover skylder vi en kæmpe tak til alle vores informanter, som har ladet sig interviewe. Det drejer sig om Rie Bramsen (Jobcenter Sønderborg), Jane Gottlieb (Jobcenter Allerød), Lise V. Bay-er (Jobcenter København), Allan Munkholm (Jobcenter Hedensted), Heidi Juel Frederiksen (Jobcenter Frederikshavn), Lotte Svilling (Jobcenter Vordingborg), Niels Sofussen (Jobcenter Skanderborg) og Jonna Haubro (Jobcenter Ikast-Brandø). Deres deltagelse har været uvurderlig, og det har været meget lærerigt at have været på rundtur i Danmarks forskellige jobcentre. Der skal afslutningsvis lyde en tak til alle jobcentermedarbejdere, som har taget sig tid til at besvare vores spørgeskema. Med dette speciale sættes nu et punktum for 5 år på Aalborg Universitets uddannelse i Politik & Administration.

God læselyst!

Indholdsfortegnelse

Abstract.....	1
Forord.....	3
Indholdsfortegnelse.....	4
Figur-, graf- og tabeloversigt.....	7
Bilagsoversigt.....	9
1 Indledning.....	10
1.1 Problemformulering.....	13
1.2 Uddybning, afgrænsning og hypoteser.....	13
1.2.1 Uddybning af aktiveringsformer i beskæftigelsesindsatsen	14
1.3 Specialets opbygning.....	15
2 Teori for hypotese I – Formålsrationalitet.....	16
2.1 Formålsrationalitet og bureaukratiteori	16
2.2 Rationalitet i rational choice.....	17
2.3 Kritik af formålsrationalitet og klassisk rational choice	19
2.4 Operationalisering – jobcentrene og rationalitet i opgaveløsningen	20
3 Teori for hypotese II – Sociologisk neo-institutionalisme.....	22
3.1 Rationaliserede myter og organisationsopskrifter	24
3.2 Legitimitetsbegrebet	25
3.3 Institutionel isomorfisme	27
3.3.1 Tvangsmæssig isomorfi	27
3.3.2 Mimetisk isomorfi.....	28
3.3.3 Normativ isomorfisme	28
3.4 Operationalisering.....	29
4 Design og metode	32
4.1 Videnskabsteori.....	32
4.1.1 Videnskabsteori og hypotese I.....	32
4.1.2 Videnskabsteori og hypotese II	32
4.2 Casestudie som forskningsdesign.....	33
4.2.1 Udvalgelse af cases til interviewundersøgelse	34
4.2.2 Udvalgelse af jobcentrene.....	36
4.2.3 Deltagende jobcentre.....	40
4.3 Metoder og analysestrategi.....	40

4.3.1	Mixed methods-design.....	40
4.3.2	Survey-undersøgelsen.....	41
4.3.3	Surveydesign og overvejelser	42
4.3.4	Interviewmetode.....	46
4.4	Eksempler på operationalisering	48
4.4.1	Hypotese I	48
4.4.2	Hypotese II	49
4.5	Opsamling og designfigur	50
5	Er jobcentrene formålsrationelle i aktiveringsindsatsen?	52
5.1	Strukturelle forholds betydning for brugen af uddannelsesaktivering	52
5.1.1	Uddannelsesniveaue.....	52
5.1.2	Brugen af øvrige uddannelsesmuligheder i beskæftigelsessystemet	54
5.1.3	Virksomhederne og erhvervsstrukturens betydning.....	56
5.2	Andre faktorerers betydning for formålsrationaliteten.....	60
5.2.1	De lediges motivation til uddannelsesaktivering.....	61
5.2.2	Praktiske udfordringer ved uddannelsesaktivering.....	63
5.2.3	Lovgivningsmæssige begrænsninger for brugen af uddannelse	69
5.3	Håndtering af disse praktiske udfordringer.....	72
5.4	Opsamling.....	74
6	Er jobcentrene underlagt rationaliserede myter?	76
6.1	Aktører i det kollektive publikum.....	76
6.1.1	Virksomhedernes betydning som inspirationskilde.....	77
6.1.2	STAR som inspirationskilde og spredning af ideer	79
6.1.3	Andre aktørers påvirkning.....	84
6.1.4	Egne erfaringer	87
6.1.5	Hvem har kapaciteten i det kollektive publikum til at påvirke jobcentrene?	88
6.2	Det kollektive publikums betydning for aktiveringsformerne.....	89
6.3	Uddannelsesaktivering rettet mod virksomhedsvendte indsatser	92
6.4	Forskellen mellem virksomhedsrettet aktivering og uddannelsesaktivering	96
6.5	Opsamling.....	101
7	Yderligere empiriske resultater og deres betydning	103
7.1	Lovgivning.....	103
7.2	Økonomisk styring.....	105

7.2.1	Refusion.....	105
7.2.2	Uddannelses- og satspuljer	110
7.3	Lokalpolitiske prioriteringer.....	112
7.4	Opsummering af yderligere fund og analysens rækkevidde	113
8	Konklusion	116
9	Litteraturliste.....	118

Figur-, graf- og tabeloversigt

Navn	Beskrivelse
Figur 1-1	Jobcentrenes andel af ordinær uddannelse af de samlede aktiveringstilbud for hele 2017
Tabel 3-1	Scotts søjleinddeling af institutionsopfattelser
Tabel 4-1	Sammensætning af hypoteserne
Graf 4-2	Jobcentrene fordelt på brugen af ordinær uddannelsesaktivering og rammevilkår
Tabel 4-3	Opgørelse over jobcentre i de fire bokse
Tabel 4-4	Oversigt over de deltagende jobcentre fordelt på indekset for rammevilkår sammensat med anvendelsen af uddannelsesaktivering
Tabel 4-5	Oversigt over informanterne
Tabel 4-6	Eksempel på kodning af tekststykke i interview
Tabel 4-7	Eksempel på en operationalisering af hypotese I
Tabel 4-8	Eksempel på en operationalisering af hypotese II
Figur 4-9	Grafisk overblik over projektdesignet
Tabel 5-1	Du bedes vurdere, i hvor høj grad nedenstående faktorer har betydning for jeres valg af aktiveringsformer for de forsikrede ledige? – Den samlede ledighedsgruppes uddannelsesniveau
Tabel 5-2	I hvor høj grad har de forsikrede lediges brug af 6 ugers jobrettet uddannelse betydning for jobcentrets uddannelsesaktivering?
Tabel 5-3	Du bedes vurdere, i hvor høj grad nedenstående faktorer har betydning for jeres valg af aktiveringsformer for de forsikrede ledige? – Kommunens erhvervsstruktur og arbejdsmarkedsforhold
Tabel 5-4	Du bedes vurdere, i hvor høj grad nedenstående faktorer har betydning for jeres valg af aktiveringsformer for de forsikrede ledige? – Samarbejde med virksomheder
Tabel 5-5	Lineær regressionsanalyse af model 1 og 2
Tabel 5-6	I hvilken grad oplever I, at der er ledige, som ønsker ordinær uddannelse, der ikke er tilsvarende med erhvervslivets behov?
Tabel 5-7	I hvilken grad oplever I, at der er grupper af ledige, der ikke kan få dækket deres behov for ordinær uddannelse?
Tabel 6-1	Hvorfra får I størst inspiration til tilrettelæggelsen af jeres indsatser for de forsikrede ledige?
Tabel 6-2	Hvordan vil du vurdere nedenstående faktorer betydning for jeres tilrettelæggelse af beskæftigelsesindsatsen generelt? – Vidensdeling (via netværk)
Tabel 6-3	Hvordan vil du vurdere nedenstående faktorer betydning for jeres tilrettelæggelse af beskæftigelsesindsatsen generelt? – Satspuljemidler
Tabel 6-4	Du bedes vurdere, i hvor høj grad nedenstående faktorer har betydning for jeres valg af aktiveringsformer for de forsikrede ledige. – Samarbejde med: Virksomheder; Uddannelsesinstitutioner; A-kasser; Faglige organisationer

Tabel 6-5	Hvordan vil du vurdere nedenstående faktorerers betydning for jeres tilrettelæggelse af beskæftigelsesindsatsen generelt? - Egne erfaringer
Tabel 6-6	Vurder ud fra modsatrettede udsagn jeres overordnede aktiveringsstrategi for de forsikrede ledige: A) Jobcentret prioriterer, at alle forsikrede ledige kommer hurtigst muligt i beskæftigelse. B) Jobcentret prioriterer, at alle forsikrede lediges beskæftigelsesmuligheder forbedres på længere sigt
Tabel 6-7	Krydstabel over andel af brugen af uddannelsesaktivering ift. den samlede aktiveringsramme med vurdér om jobcentret prioriterer hurtigst muligt i beskæftigelse eller forbedre beskæftigelsesmulighederne på længere sigt for de forsikrede ledige
Tabel 6-8	Statistisk test for sammenhæng med Chi- og gamma-værdi
Tabel 6-9	Hvordan vil du vurdere nedenstående faktorerers betydning for jeres tilrettelæggelse af beskæftigelsesindsatsen generelt? - Forskning
Tabel 6-10	Du bedes vurdere, i hvor høj grad nedenstående faktorer har betydning for jeres valg af aktiveringsformer for de forsikrede ledige? – Effekten af aktivering (beskæftigelseseffekterne)
Tabel 6-11	Indiker venligst hvilket udsagn du er mest enig med: A) Uddannelsesaktivering har generelt ringe effekter for at få ledige i beskæftigelse. B) Uddannelsesaktivering har generelt positive effekter for at få ledige i beskæftigelse
Tabel 7-1	Hvordan vil du vurdere nedenstående faktorerers betydning for jeres tilrettelæggelse af beskæftigelsesindsatsen generelt? – Lovgivning
Tabel 7-2	Hvordan vil du vurdere nedenstående faktorerers betydning for jeres tilrettelæggelse af beskæftigelsesindsatsen generelt? – Refusion
Tabel 7-3	Krydstabel over andel af brugen af uddannelsesaktivering ift. den samlede aktiveringsramme med hvordan vil du vurdere nedenstående faktorerers betydning for jeres tilrettelæggelse af beskæftigelsesindsatsen generelt? – Refusion
Tabel 7-4	Statistisk test for sammenhæng med Chi- og gamma-værdi
Tabel 7-5	Krydstabel over andel af brugen af uddannelsesaktivering ift. den samlede aktiveringsramme med Vurdér ud fra følgende modsatrettede udsagn jeres overordnet aktiveringsstrategi for de forsikrede ledige efter refusionsreformen fra 2016
Tabel 7-6	Statistisk test for sammenhæng med Chi- og gamma-værdi
Tabel 7-7	Du bedes vurdere, i hvor høj grad nedenstående faktorer har betydning for jeres valg af aktiveringsformer for de forsikrede ledige? - Lokalpolitiske prioriteringer

Bilagsoversigt

Navn	Bilag
Caseudvælgelse	A
Empirisk operationalisering	B
Survey opsætning	C
Målingsresultater	D
Interviewguide og kodebog	E
Transskriberinger	F

1 Indledning

I 1994 blev en ny arbejdsmarkedsreform implementeret i Danmark. Arbejdsmarkedsreformen indebar et markant sporskifte i den daværende arbejdsmarkedspolitik fra en passiv til en aktiv linje. Før arbejdsmarkedsreformen havde de gældende aktiveringstilbud haft til hensigt, at de forsikrede lediges ret til dagpenge kunne forlænges ved at deltage i forskellige indsatser. Indsatserne havde primært fokus på at sikre de lediges forsørgelse i tider uden arbejde. Med arbejdsmarkedsreformen blev der implementeret et fokus på ret og pligt samt et markant fokus på uddannelsesaktivering af de forsikrede ledige. Her var formålet at bekæmpe strukturproblemerne på arbejdsmarkedet (Bredgaard, 2016: 16; Rasmussen, 2012: 118-119). I den danske arbejdsmarkedslitteratur har arbejdsmarkedsreformens politiske ændringer været betegnet som et paradigmeskifte fra 'welfare' til 'workfare', og dermed en udvikling fra et forsørgelsesparadigme til et aktiveringsparadigme (Caswell, 2005: 17-18; Torfing, 2003: 235). Dette var således startskuddet til en lang række reformeringer af arbejdsmarkedspolitikken.

I 2001 fik Danmark en ny regering bestående af Venstre og De Konservative, som ikke udelukkende havde til hensigt at ændre på organiseringen og implementeringen af politikken, men ligeledes at reformere det politiske indhold op gennem 00'erne. Arbejdsmarkedspolitikken blev endvidere udvidet til at rumme dele af socialpolitikken i den nyetablerede beskæftigelsespolitik. Reformen 'Flere i arbejde' fra 2003 medførte indførelsen af rådighedskontroller, kontaktforløb samt standardisering af redskabsviften for forsikrede i Arbejdsformidlingen og ikke-forsikrede ledige i kommunerne (Bredgaard, 2016: 18; Jørgensen, 2006: 47; Klindt, 2010: 74). Dyre aktiveringsforløb skulle nedlægges, og i stedet skulle der være fokus på hurtigst mulig vej i beskæftigelse (Klindt, 2010: 73; Larsen, 2011a: 44).

VK-regeringen luftede samtidig tankerne om at etablere et enstrengt beskæftigelsessystem for både forsikrede og ikke-forsikrede ledige. En idé som blev realiseret ved Strukturreformen i 2007 med oprettelsen af kommunale jobcentre og efterfølgende en fuld kommunalisering af aktiveringen og kommunernes medfinansiering af ydelserne for de forsikrede ledige i 2009. Den statslige arbejdsformidling blev dermed nedlagt, og de nye kommunale jobcentre blev underlagt en række nye statslige styringer i en decentraliseret centralisering (Larsen, 2011a: 43). Kommunaliseringen medførte ikke kun en ny måde at implementere den danske beskæftigelsespolitik på, da en styringsændring ligeledes medførte en forskningsmæssig diskussion om, hvorvidt administrative reformer kunne give substantielle forandringer i selve politikens indhold (Larsen, 2009: 145; Larsen, 2011a). Én af de nye styringer var indførelsen af økonomiske incitamenter, hvor kommunerne modtog en højere refusion på forsørgelsen af de ledige, når de var i et aktivt tilbud. Et studie foretaget af Slotsholm, Svarer og Rosholm (2010) dokumenterede, at kommunerne reagerede på de økonomiske instrumenter og aktiverede i et større omfang end ellers for at opnå de økonomiske goder ved refusionen. I 2011 blev refusionerne ændret, således at kommunerne modtog en højere refusion på forsørgelsen ved virksomhedsrettet forløb (Madsen, 2011: 15). Netop disse økonomiske incitamenter påpeges i den danske arbejdsmarkedslitteratur at kunne forklare den øgede brug af virksomhedsrettet forløb sammenlignet med øvrige indsatser (Bredgaard & Madsen, 2016: 60).

Der kan således argumenteres for, at ændringerne op gennem 00'erne styrkede den mere 'work-first' socialt disciplinerende linje med fokus på rådighedskontrol og virksomhedsrettet aktivisering på bekostning af det tidligere dominerende fokus på uddannelsesaktivering i et 'human kapital' perspektiv. (Bredgaard, 2011: 766; Jørgensen, 2006: 47; Klindt, 2010: 47; Klindt & Ravn, u.g.: 2; Larsen, 2011a: 45; Madsen, 2011: 15-16). Det fremgår ligeledes i et studie foretaget af Bredgaard, Klindt og Rasmussen, hvor forfatterne dokumenterede, at de ledige i 2013 vurderede, at jobcentrene i højere grad havde fokus på de lediges motivation frem for kvalifikationer til at arbejde (Bredgaard, Klindt & Rasmussen, 2015: 173-176).

Sommeren i 2014 indebar endnu en beskæftigelsesreform, der igen fokuserede på human-kapital elementerne mod de forsikrede ledige dog målrettet mod dem med færrest kompetencer. Én af intentionerne var, at ufaglærtes muligheder for kompetenceløft blev tilgodeset med en række reviderede uddannelsesmuligheder, og ligeledes blev virksomhedernes efterspørgsel for kvalificeret arbejdskraft omdrejningspunktet for den genetablerede virksomhedsservice (Bredgaard, 2016: 23; Klindt & Ravn, u.g.: 2). Det fremgår bl.a. af reformens aftaletekst: 2). Det fremgår bl.a. af reformens aftaletekst:

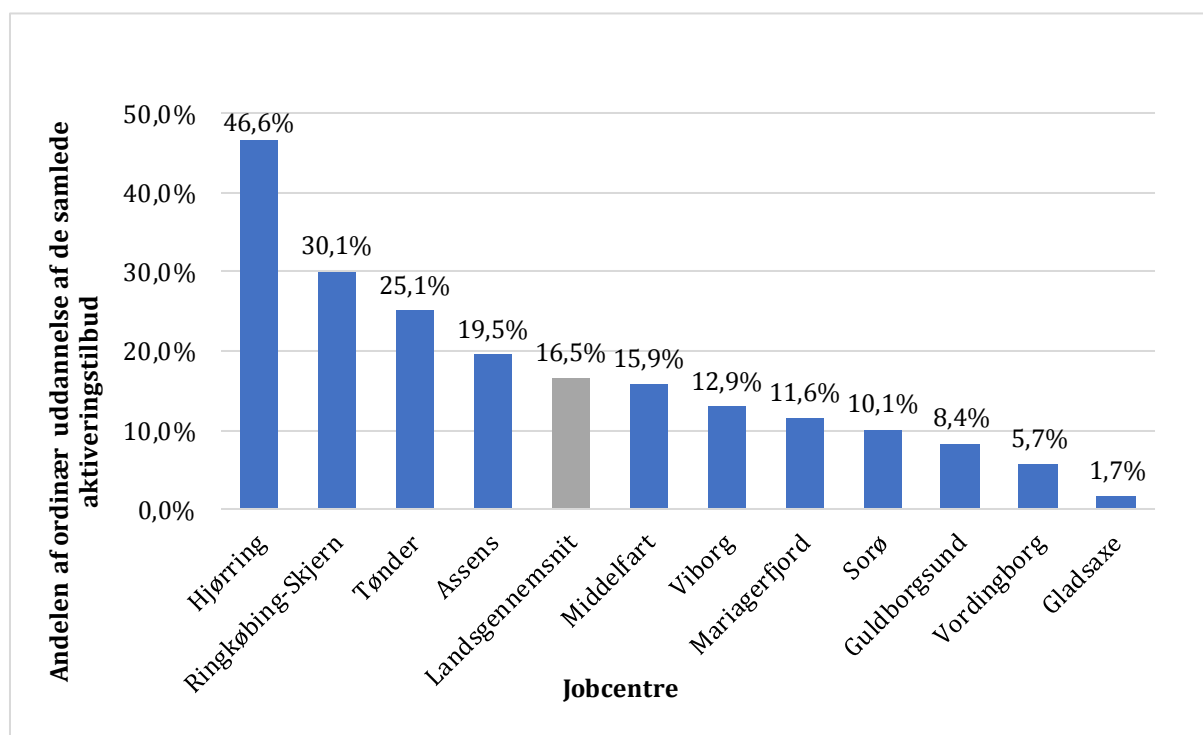
"Uddannelsesindsatsen målrettes ledige med størst behov og virksomhedernes efterspørgsel efter arbejdskraft." (Beskæftigelsesministeriet, 2014a: 1)

Den seneste reformering af den danske beskæftigelsespolitik kan derfor defineres ved en kvalificeringsstrategi, hvor uddannelse og opkvalificering målrettes de ledige med færrest kompetencer (Bredgaard, 2016: 29). Målrkning sker dog til dels på bekostning af de ledige med flest uddannelsesmæssige kompetencer, da disse ikke efter reformen har samme rettigheder ift. uddannelsesmuligheder. Det øget fokus på uddannelse kom i højsædet for at sikre virksomheder bedre adgang til kvalificeret arbejdskraft.

Ses der derimod på jobcentrenes faktiske brug af ordinære uddannelsesforløb i den aktive indsats for de forsikrede ledige, kan der tegnes et divergerende billede. De virksomhedsrettede forløb udgør stadigvæk en stor del af beskæftigelsesindsatsen for dagpengemodtagerne. Den ordinære uddannelsesaktivering indtager en sidsteplads ift. øvrige indsatser samlet set på landsplan, selvom brugen af redskabet har været svagt stigende hen over de seneste par år (Mpoy, 2017: 41).

Selvom jobcentrene anvender den ordinære uddannelsesindsats i mindre grad sammenlignet med de virksomhedsrettede forløb, er der dog en stor forskel i brugen af ordinær uddannelsesaktivering på tværs af jobcentrene:

Figur 1-1: Jobcentrenes andel af ordinær uddannelse af de samlede aktiveringstilbud for hele 2017



Note: Kilde Jobindsats.dk. Tallene viser gennemsnittet i 2017 for hvert. 10 jobcentre samt lands gennemsnit (grå) opgjort på antal påbegyndte forløb. Tallene indeholder ikke de forsikrede lediges ret til 6 ugers jobrettet uddannelse.

Kiggelse på Jobcenter Hjørring udgjorde ordinære uddannelsesaktivering 46,6 pct. af de påbegyndte aktiveringsforløb i 2017 for de forsikrede ledige, mens Jobcenter Gladsaxe i den modsatte ende havde 1,7 pct. brug af ordinær uddannelsesaktivering. Det interessante spørgsmål bliver derfor, hvordan der kan være så store forskelle mellem jobcentrene, og hvad kan drive jobcentrene i forskellige retninger i aktiveringsindsatsen for de forsikrede ledige? Derudover dokumenterede et studie af Danmarks Evalueringsinstitut, at 64 % af de adspurgte ufaglærte ledige vurderer, at de jobrettede samtaler i jobcentrene i mindre grad eller slet ikke tog udgangspunkt i den enkeltes behov for uddannelse og opkvalificering (Danmarks Evalueringsinstitut, 2017: 16). Dette følges endvidere op med, at cirka 1 ud af 3 vurderer, de ikke blev præsenteret for uddannelsesmuligheder i jobcenteret (Danmarks Evalueringsinstitut, 2017: 17). Samtidig i tider hvor flere danske virksomheder melder om rekrutteringsudfordringer og adgangen til kvalificeret arbejdskraft (STAR, 2017). Klindt og Ravn finder delvis opbakning til, at jobcentre der har svære forudsætninger for at integrere ledige på arbejdsmarkedet, generelt uddanner mere. De to forfattere finder yderligere, at det har større betydning for jobcenterets brug af ordinær uddannelsesaktivering, hvilken partifarve den lokale borgmester har. Røde kommuner bruger uddannelsesredskabet mere end blå kommuner (Klindt & Ravn, u.g.: 15). Der kan samtidig spørges om, om der kan være andre forklaringer? Har jobcentre med mange fag- og ufaglærte en større andel ordinære uddannelsesforløb i deres indsats, som reformen lagde an til? Er der andre arbejdsmarkedsrelaterede forklaringer på jobcentrenes forskellige anvendelse, som jobcentrene derfor indretter indsatsen efter?

Foruden litteraturen om de politiske udviklingslinjer findes der også en evalueringslitteratur, der har haft til formål at klarlægge den ordinære uddannelsesaktiverings og den øvrige vejledning og opkvalificerings effekter og virkninger. Litteraturen peger på, at effekten af vejledning og opkvalificeringsforløb enten har haft en negativ eller ingen effekt på beskæftigelsen (Ekspertgruppen, 2014: 107; Rosholm & Svarer, 2012: 33). Eksempelvis er viden om effekterne for de ordinære uddannelsesforløb modstridende afhængigt af, hvilket land studierne stammer fra (Ekspertgruppen, 2014: 116). Den danske forskning har dokumenteret ingen eller negative effekter på beskæftigelsen efter uddannelsesaktivering og dermed en større fastholdelseeffekt på offentlig forsørgelse (Arbejdsmarkedskommissionen, 2009: 120; Arendt & Pozzoli, 2013: 20-21; Christensen & Jacobsen, 2009; Det Økonomiske Råd, 2007: 236; Ekspertgruppen, 2014: 116; Jespersen, Munch & Skipper, 2008; Sørensen, Arendt & Andersen, 2014: 6; Rosholm & Svarer, 2012: 33). Dette kan give anledning til at spørge, om jobcentrene orienterer sig i denne retning, og derfor fravælger uddannelsesaktivering, for at fremstå som moderne og legitime organisationer, når der i disse tider er fokus på evidens og effekter i udviklingen af beskæftigelsespolitikken (Andersen & Randrup, 2017: 41, 52-53).

1.1 Problemformulering

Denne undren omkring kommunernes arbejdsmarkedsrelaterede forhold, og hvordan jobcentrene vil fremstå over for omverdenen sammenfattes i specialets problemformulering:

Hvilke faktorer har betydning for jobcentrenes tilrettelæggelse af aktiveringsindsatsen for forsikrede ledige, og hvad kan være forklarende for jobcentrenes forskellige brug af ordinær uddannelsesaktivering?

1.2 Uddybning, afgrænsning og hypoteser

Som det fremgår af indledningen, har en større del af litteraturen forsøgt at afdække jobcentrenes prioriteringer i beskæftigelsesindsatsen ved at inddrage forskellige styringsperspektiver. Derfor afgrænses specialet til at undersøge andre mulige faktorer, der påvirker jobcentrenes brug af uddannelsesaktivering, som forskningen på nuværende tidspunkt kun kort berør eller ikke i nærmere omfang har undersøgt. På denne baggrund opsættes to nedenstående hypoteser, der hver tager udgangspunkt i forskellige forklaringsrationaler til at besvare problemformuleringen. Formålet er hertil ikke at skabe modstridende hypoteser, som ud fra hver sin teoretiske forståelse kan forklare det varierende brug af aktiveringsformer:

Hypotese I: Jobcentrenes brug af aktiveringsformer er formålsrationel i forhold til kommunens lokale arbejdsmarkedsforhold.

Den første hypotese er forbundet med variationerne i arbejdsmarkedsrelaterede udfordringer for jobcentrene. Den teoretiske antagelse er her, at jobcentrene vælger aktiveringsformer ud fra en formålsrationel forståelse for bedst muligt at tilpasse disse iht. ledighedssammensætningen og de kommunale arbejdsmarkedsforhold. Jobcentrene tilrettelægger derfor beskæftigelsesindsatserne ud fra denne formålsrationalitet, for at de forsikrede lediges kompetencer i videst muligt omfang kan konvergere med det lokale og til dels regionale arbejdsmarked. Derfor har jobcentrene forskellige forudsætninger for at hjælpe de forsikrede ledige tilbage på arbejdsmarkedet. Dette betyder, at jobcentrenes brug af ordinær uddannelsesaktivering kan forklares ved, om or-

dinær uddannelsesaktivering øger de forsikrede lediges muligheder for at komme tilbage på arbejdsmarkedet. Derfor påvirker denne sammenkobling, hvorvidt jobcentrene er mere tilbøjelige til at vælge én given aktiveringsform frem for andre.

Hypotese II: Jobcentrenes opfattelse af uddannelsesaktivering er afgørende for villigheden til at benytte dette.

Den anden hypotese tager udgangspunkt i en teoretisk antagelse om, at jobcentrene er underlagt nogle institutionelle opfattelser, til at benytte de aktiveringsformer der fremstår som mest effektfulde. Disse institutionsopfattelser er indlejret som organisationsopskrifter for, hvordan jobcentrene tilrettelægger aktiveringsindsatserne for de forsikrede ledige. Herigennem ansues virksomhedsrettet aktivering som en superstandard iht. andre aktiveringsformer. Dette betyder, at jobcentrenes forskellige brug af ordinær uddannelsesaktivering kan forklares ud fra, om jobcentrene har adopteret organisationsopskrifterne gennem forskellige ideer og normer via påvirkning fra jobcentrenes omgivelser. Dermed kan jobcentrene fremstå som illegitime organisationer over for omgivelserne, hvis ikke jobcentrene følger organisationsopskrifterne. Disse institutionsopfattelser har dermed betydning for jobcentrenes villighed til at benytte ordinær uddannelsesaktivering, grundet denne aktiveringsform ikke fremstår som den mest effektfulde indsats.

1.2.1 Uddybning af aktiveringsformer i beskæftigelsesindsatsen

Da både problemformuleringen og de to hypoteser har til hensigt at undersøge brugen af uddannelsesaktivering i beskæftigelsesindsatsen for de forsikrede ledige, findes det relevant at afklare nærmere, hvad disse indsatser dækker over i relation til de andre indsatser i beskæftigelsesindsatsen. Overordnet vil der i specialet blive skelnet mellem tre kategorier af aktiveringsindsatser hhv.: *ordinær uddannelsesaktivering*, *virksomhedsrettet aktivering* samt *øvrige vejledning og opkvalificering*. Denne opdeling adskiller sig til dels fra den lovgivningsmæssige, som skelner mellem kategorierne; vejledning og opkvalificering, virksomhedspraktik samt ansættelse med løntilskud (LOV nr. 1342 af 21/11/2016: §22). Der er valgt at fravige denne opdeling, da denne ikke er funktionel ift. indholdet af indsatserne, idet vejledning og opkvalificering indeholder to underkategorier; En der kan karakteriseres som ordinære uddannelsesforløb, der bl.a. omfatter almene voksenuddannelser, AMU-kurser, erhvervskompetencegivende uddannelser og øvrig uddannelse og opkvalificering. En anden kategori der indeholder kortere vejlednings- og afklaringsforløb, hvilket kan være jobsøgningskurser eller særligt tilrettelagte projekter (LOV nr. 1342 af 21/11/2016: §22 stk. 1 & stk. 2; Ekspertgruppen, 2014: 37; STAR, 2018a). For dagpengemodtagere var det især jobsøgningskurser (60 pct.), den *øvrige vejledning og opkvalificering* bestod af (Mploy, 2017: 45, 79). Et lidt ældre studie peger også på, at langt hovedparten af forløbene for dagpengemodtagere var jobsøgningskurser i *øvrige vejledning og opkvalificering* (Slotsholm, 2013: 3, 13). Det er kun første underkategori, der i specialet vil blive betegnet som *ordinær uddannelsesaktivering* (følgende: uddannelsesaktivering), mens den anden underkategori vil udgøre kategorien *øvrige opkvalificering og vejledning*.

De to øvrige kategorier fra lov om en aktiv beskæftigelse (følgende LAB-loven), hhv. virksomhedspraktik og ansættelse med løntilskud, er sammenlagt i kategorien *virksomhedsrettet aktivering*, da begge indsatser er virksomhedsrettet i den forstand, at den ledige bliver tilknyttet en virksomhed. Den primære forskel mellem de to er længden af forløbet, hvor virksomhedspraktik

er af relativ kort varighed, mens løntilskud som udgangspunkt kan vare op til 6 måneder (STAR, 2018 b; STAR 2018c). Hermed inddeles aktiveringsformerne i tre overordnede kategorier: *uddannelsesaktivering*, *øvrige opkvalificering og vejledning* samt *virksomhedsrettet aktivering*, som vil blive anvendt i specialet.

1.3 Specialets opbygning

I de to følgende kapitler vil tage udgangspunkt i de forskellige teoretiske uddybelser af de enkelte hypoteser. I kapitel 2 uddybes hypotese I og i kapitel 3 uddybes hypotese II. I kapitel 4 vil de metodiske overvejelser og anvendelser blive beskrevet sammen med metodedesignet. Specialets analyse vil blive fremstillet i kapitel 6 og 7. Yderligere vil der i kapitel 8 fremstilles yderligere empiriske resultater, og deres betydning for de to hypoteser vil blive diskuteret. Slutteligt vil der konkluderes med udgangspunkt i problemformuleringen i kapitel 9.

2 Teori for hypotese I – Formålsrationalitet

Hypotese I tager som tidligere beskrevet udgangspunkt i, at jobcentrene aktiverer de forsikrede ledige rationelt på baggrund af de forskellige arbejdsmarkedsrelaterede forhold, de enkelte jobcentre har. I kapitlet vil de teoretiske baggrunde for denne hypotese først blive gennemgået, hvorefter disse teoretiske begreber og antagelser vil blive operationaliseret og sat i relation til jobcentrenes ageren.

Hypotese I er udledt af en konsekvenslogisk tænkning, fordi der tages udgangspunkt i, at organisationerne er rationelle aktører samt organisationernes ageren baseres på den mest fordelagtige handling i at løse den givne problemstilling og nå opstillede mål (Berg-Sørensen, Grøn & Hansen, 2011: 32-33). Organisationerne beslutter derfor, hvad der er det mest fordelagtige afsæt til løsningen af givne målsætninger.

Konsekvenslogikken er endvidere defineret ved en række forskellige perspektiver, hvoraf hypotesen er inspireret af det instrumentelle perspektiv. I dette perspektiv anses organisationerne som værende et funktionelt middel til at varetage politisk bestemte opgaver. Målsætningerne er dermed fastlagte ved politiske beslutninger eller lovgivninger, der begrænser eller skaber muligheder for at realisere de givne målsætninger og interesser (Berg-Sørensen, Grøn & Hansen, 2011: 34). De teoretiske aspekter, der ligger til grund for rationalitetsforståelsen, baserer sig overordnet på to teoretiske bidrag. Første bidrag stammer fra Max Weber, hvor Webers forståelse af formålsrationalitet er særlig relevant, da dette perspektiv er essentielt for at forstå Webers bureaukratiteori, og hvordan organisationernes rationale skal anskues. Dette vil udgøre den overordnede teoretiske forståelse for den opgavevaretagelse og handlinger, som jobcentrene udfører (Weber, 2003a, 2003b). Det andet teoretiske bidrag er relevant ift. at afklare, hvad det vil sige at agere rationelt og hvilke antagelser samt forudsætninger, der ligger til grund for at kunne agere rationelt. Derfor vil der endvidere blive inddraget teoretiske perspektiver fra hhv. den klassiske rational choice samt rational choice institutionalisme. Den klassiske rational choice fremstilles ofte i tilknytning til det interessedrevne perspektiv, hvor fokus er på egennyttemaksimering. Dette er ikke tilfældet for hypotesen, hvorfor rational choice kun anvendes supplerende til selve rationalitetsbegrebet.

2.1 Formålsrationalitet og bureaukratiteori

Weber teoretiserer fire forskellige former for rationalitet; formålsrationalitet, værdirationalitet, affektuel rationalitet og traditionel rationalitet. Den traditionelle rationalitet er defineret ved, at aktører udfører handlinger på baggrund af vaner. Den affektuelle rationalitet omhandler handlinger, der udføres på et mere emotionelt og følelsesmæssigt grundlag. De værdirationelle handlinger udføres på baggrund af aktørernes egne overbevisninger og dermed iht. hvilke værdier, aktøren anskuer som værende rigtige. Endelig defineres formålsrationalitet ved, at aktørens handlinger er kalkuleret ud fra et bestemt formål (Weber, 2003a: 209-210). Dette betyder, at aktøren ud fra en formålsrationel ageren tager hensyn til mål, midler og bivirkninger, hvoraf der foretages en afvejning af, hvilke midler der anses som mest fordelagtige ift. at opnå målene (Weber, 2003a: 210). Når Webers forståelse af rationalitet er interessant, skyldes dette endvidere, at Weber definerer den bureaukratiske organisationsform som en formålsrationel struktur (Bakka & Fivelsdal, 2002: 47). Fordi den bureaukratiske organisationsform er opbygget efter formålsrati-

onaliteten, er bureaukratiet samtidig den mest rationelle organisationsform, og netop derfor anser Weber denne organisationsform som den mest ideelle (Grøn & Hansen, 2011: 49; Larsen, 2011b: 85). For Weber er den bureaukratiske organisationsform hierarkisk opbygget, hvor der altid kan kommunikeres 'op ad' i en nærmere defineret monokratisk struktur, dvs. kommunikation til en leder på hvert organisationsniveau. Derudover foregår arbejdet efter bestemte regler og gennem dokumentation, hvor alle afgørelser følger bestemte procedurer. Dette udbygges endvidere ved, at arbejdsopgaverne i organisationen er delt og centreret omkring forskellige specialiseringer. De ansatte i organisationen er professionelle med bestemte uddannelsesmæssige baggrunde og er uafhængige af deres private liv i deres opgaveløsning (du Gay, 2014: 27; Grøn & Hansen, 2011: 49-50; Weber, 2003b: 63-71). Weber anser derfor bureaukratiet som værende præcis, hurtig, entydig, bygget på dokumentation, kontinuitet, diskretion, ensartethed, underordning, færre gnidninger, lave sagsomkostninger og færre faglige og personlige belastninger (Grøn & Hansen, 2011: 50, Weber, 2003b: 81). Den bureaukratiske organisationsform er med andre ord effektiv og instrumentel rationel.

Med til Webers beskrivelse af bureaukratiet hører hans forståelse af, hvilken autoritet bureaukratiet understøtter. Weber skelner her mellem tre forskellige former for autoriteter; det traditionelle, det karismatiske og den legale autoritet. Bureaukratiet bygger her på det sidstnævnte legale autoritet, som er kendetegnet ved at være "*rationelt opbygget, upersonligt lovsystem og rationel retspleje*" (Grøn & Hansen, 2011: 48). Den legale autoritet kan defineres ved folkevalgte beslutningstagere, hvor forvaltningsstaben implementerer den ønskede politik, som er nedskrevet i det juridiske grundlag. Den samme logik fremgår af den parlamentariske styringskæde, hvor forvaltningen troligt implementerer den vedtagne lovgivning (Bækgaard & Jakobsen, 2014: 33). Det formålsrationelle kommer dermed til udtryk i beskrivelsen af den fagprofessionelle embedsmand. Ifølge Weber er dette fagmenneske rationel i den forstand, at fagmennesket så effektivt som muligt vil opnå de mål, som politikerne og lovgivningen foreskriver (Bruun, 2009: 477). Embedsmanden og forvaltningen vil derfor afveje, hvilke midler der er de bedste til at imødekomme og sikre de politisk vedtagne mål. Embedsmændene vil ikke blot gøre dette af pligt, men snarere som en æressag (Bruun, 2009: 477). De ansatte i den offentlige forvaltning vil med dette udgangspunkt implementere den vedtagne politik og anse deres opgaveløsning som et 'kald' med et særligt etisk engagement og pligtopfyldelse uagtet personlige præferencer (du Gay, 2014: 30; Weber, 2003b: 65-66).

Da Webers beskrivelse af formålsrationaliteten fremhæver, at aktørerne vil være kalkulerende og i videst muligt omfang agere rationelt, ved at søge at opnå sine mål med den mest effektive handling, er det relevant at uddybe nærmere. Dette er netop hvad rational choice og rational choice institutionalismen beskæftiger sig med, hvorfor det følgende afsnit vil uddybe dette nærmere.

2.2 Rationalitet i rational choice

Rational choice er en teoriretning, der især i 1970'erne og frem har vundet stort indpas i politologi. Grundantagelserne i denne teoretiske retning er, at aktører anses som rationelle. De er rationelle på baggrund af, at aktørerne er styret af en række mål og præferencer, som aktøren efterfølgende tilrettelægger sin adfærd rationelt ud fra, for at sikre en vej mod målopfyldelse, også

kaldet en målrationel handling (Nannestad, 2009: 841; Mejlby, Nielsen & Schultz, 1999: 32-33). For at kunne foretage rationelle handlinger er en af grundantagelserne ligeledes, at aktørerne har tilstrækkeligt information til at foretage disse valg, dvs. fuld viden og information omkring den valgte handling og alternative muligheder (Nannestad, 2009: 843). Disse antagelser om fuld informationstilgængelighed kommer oprindeligt fra økonomisk teori, som den klassiske rational choice efterfølgende har medtaget. Denne antagelse om fuld informationstilgængelighed er sidenhen blevet betvivlet i den senere videreudvikling til rational choice institutionalisme. I rational choice institutionalisme argumenteres der for, at der i stedet bør arbejdes ud fra tanken om, at en aktør ikke kan opnå fuld information om alternative handlemuligheder, dels af praktiske årsager og dels fordi det vil være for omkostningsfuldt. Af samme årsag argumenteres der for, at der i stedet bør benyttes et koncept om 'begrænset rationale' fremfor en antagelse om fuldt rationale (Scott, 2001: 66-67; Nannestad, 2009: 843-846). Ligeledes er det en forudsætning, at der er fuld klarhed om, hvad målet er, før der kan vælges den mest rationelle handling for at opnå dette (Mejlby, Nielsen & Schultz, 1999: 32-33).

Fokusset i denne teori ligger derfor på aktøren. I denne optik opereres der med metodologisk individualisme, hvilket vil sige, at der er fokus på individuelle aktører (Nannestad, 2009: 846). Dermed forudsætter rational choice i sin rene form, at der analyseres på enkelte individer og individuelle handlinger. Dog har forskningen til trods for kravet om metodologisk individualisme analyseret aktører som aggregerede individer (Nannestad, 2009: 846). Dette betyder, at en organisation, der består af mange enkelte individer, kan analyseres ud fra et rational choice perspektiv, såfremt at organisationerne betragtes som enhedsaktører. Organisationer vil derfor i et rationelt perspektiv kunne betegnes som instrumentelle kollektiver, der er designet til at opnå specifikke mål (Mejlby, Nielsen & Schultz, 1999: 32-33).

Ved at rational choice tager udgangspunkt i den metodologiske individualisme startes også den klassiske aktør-struktur-diskussion. I rational choice forstås aktørens adfærd ikke som determineret af de omkringliggende strukturer, men strukturerne kan rammesætte en række restriktioner, som aktøren må forholde sig til for at opnå sine mål. Dvs., at den omkringliggende struktur kan være afgørende for de valg, som aktøren tager for at opnå sine mål og præferencer (Nannestad, 2009: 846-847). Ligeledes vil disse strukturer være med til at skabe en vis standardisering over de handlinger, som aktørerne foretager, grundet deres muligheder bliver begrænset, hvilket har betydning for den viden, der er nødvendig for at kunne agere rationelt. Aktørerne behøver ikke overveje eller indsamle information om de handlingsalternativer, der ligger uden for det, strukturerne tillader. Derfor vil aktører kunne agere fuldt rationelt inden for visse strukturer uden at have al information, hvorved kritikken om, at det er umuligt for en aktør at opnå fuld information delvis imødekommes (Hall & Taylor, 1996: 943-945; Mejlby, Nielsen & Schultz, 1999: 32-34).

I den forbindelse er det relevant nærmere at beskrive, hvad der menes med strukturer. I teorien betragtes institutioner primært som formaliserede strukturer, der til en vis grad forskriver, hvilken adfærd aktøren bør følge (Mejlby, Nielsen & Schultz, 1999: 34-35). Der er dog variationen ift., hvad der opfattes som en institution og hvorfor, hvilket hænger sammen med aktør-struktur debatten. Hvis der tages udgangspunkt i den rationelle institutionalisme, som tilnærmer sig en

mere strukturbaseret tilgang, anses institutioner som værende skabte af aktørerne selv. Formålet er her at sænke transaktionsomkostninger og mindske handlingsudfaldet for andre aktører for på den måde at sikre en større grad af forudsigelighed. Derfor vil aktører frivilligt gå med til at skabe disse institutioner og strukturer (Hall & Taylor, 1996: 945-946). Den mere klassiske rational choice vil i højere grad tage udgangspunkt i den enkelte aktør og anse institutioner som nogle udefra givende strukturer, der er begrænsende for handlingsmulighederne. Institutioner vil i et rational choice perspektiv bestå af positive begrænsninger i form af incitamenter og negative begrænsninger i form af regler og love (Scott, 2001: 35). Institutionerne vil kunne mindske magtkampene, sikre øget kontrol og gennemsigtighed, skabe en formalisering der afskriver muligheden for at tage mere følelsesladet beslutninger samt sikre en stabilisering af forventningerne (Mejlby, Nielsen & Schultz, 1999: 34-35). Fokus er dermed ikke på at forklare, hvorfor og hvordan disse institutioner eller strukturer er opstået, men derimod hvilke begrænsninger der sættes for aktøren, og hvordan aktøren vil agere rationelt inden for de institutionelle begrænsninger (Hall & Taylor, 1996: 945; Nannestad, 2009: 842-843). Her bør det alligevel tilføjes, at den mere institutionelle del af rational choice litteraturen argumenterer for, at aktører kan acceptere eller medvirke til udarbejdelsen af institutioner for at mindske udfordringerne ved kollektiv handlingsadfærd. Dette gælder eksempelvis ved at indføre incitamenter, der sikrer, at den enkelte aktør, der handler efter sin egeninteresse, samtidig handler i overensstemmelse med, hvad der er i samfundets interesse (Scott, 2001: 34-36, 66-67).

2.3 Kritik af formålsrationalitet og klassisk rational choice

Den kritik og videreudvikling af rational choice, som kommer med rational choice institutionalismen, kan i høj grad tilskrives Herbert A. Simon og hans arbejde med rationalitetsbegrebet. Denne kritik omfatter endvidere, i samarbejde med James G. March, en mere direkte kritik af den administrative skole og begrebet formålsrationalitet, som udlagt af bl.a. Weber. Kritikken indeholder to hovedelementer. Først og fremmest, at der bør skelnes mellem kendte og ukendte situationer, samt om der søges at opnå den optimale løsning eller blot en tilfredsstillende løsning. For så vidt angående første kritikpunkt handler dette om, at mennesket ikke i alle situationer agerer fuldt rationelt, grundet de beskrevne udfordringer ift. fuld informationsopnåelse samt opstilling af alternative handlingsmuligheder. Grundet de kognitive begrænsninger er det nødvendigt at reducere kompleksiteten af dette, hvilket gøres ved at skabe en række procedure og standardhandlen. Disse vil kunne anvendes i såkaldte 'kendte situationer', hvor aktøren ikke vil fortage nogen videre analyse, som formålsrationaliteten i konsekvenslogikken ellers foreskriver. Denne form for rationalitet vil være forbeholdt de ukendte situationer. Ift. andet kritikpunkt betvivler Simon og March den klassiske rational choices antagelse om, at der altid vil vælges den mest optimale løsning. De argumenterer for, at der blot vil søges at finde en tilfredsstillende løsning, som ikke nødvendigvis er den optimale løsning. Dette skyldes, at omkostningerne ved at søge efter den optimale løsning vil være for høje sammenlignet med omkostningerne ved blot at finde en tilfredsstillende løsning, hvilket ligger i tråd med den tidligere kritik om, at der bør arbejdes med et begreb om 'begrænset rationalitet' (Grøn & Hansen, 2011: 60-62).

I forlængelse af ovenstående bør det nævnes, at specielt Simon i kraft af ovenstående kritik om individets begrænset evne til at agere rationelt, i stedet argumenterer for, at organisationer er

bedre i stand til at handle rationelt. Denne forøget mulighed for at handle rationelt kommer dels gennem organisationens større kapacitet og ved at opsætte regler og rutiner for at sikre tilvejebringelsen af information systematisk (Grøn & Hansen, 2011: 63). Derfor vil den ovenstående kritik i mindre grad gøre sig gældende for organisationer, idet den kritik i højere grad er rettet mod individniveauet.

2.4 Operationalisering – jobcentrene og rationalitet i opgaveløsningen

I hypotese I underlægges jobcentrene Webers teoretiske bidrag ved, at jobcentrene ansues som et funktionelt middel til at varetage givne politiske målsætninger. Her tænkes specielt på at hjælpe de ledige tilbage i beskæftigelse. Når Webers bureaukratiteori fremstilles, er hensigten i specialet ikke at analysere, om jobcentrenes organisatoriske opbygning harmonerer med Webers idealtipe af bureaukratiet. Det interessante er derimod, hvordan jobcentrene varetager deres opgaveløsning i valget af aktiveringsindsats for de forsikrede ledige, idet jobcentrene ifølge Weber er formålsrationelle. Det betyder, at jobcentrene rationelt vil overveje hvilke indsatser og aktiveringsforløb, der bedst vil kunne imødekomme de politisk vedtagne mål. De politiske vedtagne mål forstås her som værende jobcentrenes opgave om at bringe de forsikrede ledige i arbejde, samt at sikre virksomhederne den rette kvalificerede arbejdskraft. Disse mål er defineret på forhånd, og vil derfor være afgørende for valget af indsat og ikke omvendt. Ud fra Webers forståelse, vil jobcentrene derfor søge at tilpasse aktiveringsindsatserne ift. kommunes arbejdsmarked således, at valget af aktiveringsform vil være formålsrationelt givet ud fra de lokale forhold. De ansatte vil være fagprofessionelle embedsmænd, som rationelt vil overveje hvilken form for aktiveringsindsats, der vil bringe den ledige tættere på det endelige mål, at komme tilbage i beskæftigelse. Derfor vil denne hypoteses antagelse også være, at kommuner med forskellige arbejdsmarkedsforhold vil aktivere forskelligt. I relation til brugen af uddannelsesaktivering vil en mulig faktor, der kan have væsentlig betydning, være uddannelsesniveauet for de forsikrede ledige. Jobcentre med mange ufaglærte og faglærte ledige vil på baggrund af denne information bruge uddannelsesredskabet i højere grad, fordi disse borgere kan antages at have større en beskæftigelsesmæssig gevinst af opkvalificering end eksempelvis akademikere. Ligeledes vil efterspørgslen efter arbejdskraft, de lediges kvalifikationer samt den omkringliggende erhvervsstruktur spille en rolle i jobcentrenes valg af aktivering.

Forståelsen af rationalitet, der ligger i denne hypotese, adskiller sig på visse områder fra den mere klassiske forståelse af rational choice, da anvendelsen af begrebet (begrænset) rationalitet ikke er knyttet an til en interesserede rationalitetsforståelse. Det skyldes, at begrebet rationalitet ikke anvendes til at forstå, hvordan enkelte aktører i jobcentrene eller jobcenteret som helhed forsøger rationelt at egennytte maksimere deres egen økonomiske situation. I stedet anvendes teorien, som beskrevet tidligere, i kombination med Webers forståelse af formålsrationalitet til nærmere at specificere og forstå de rationaler, der ligger bag de valg, som jobcentrene tilrettelægger aktiveringsindsatsen ud fra. Som kritik til den generelle opfattelse af rationalitet er der således i hypotesen en accept af, at handlinger kan ske på baggrund af 'begrænset rationalitet'. De omliggende strukturer, dvs. jobcentrenes lokale arbejdsmarkedsforhold, kan rammesætte en række restriktioner, som jobcentrene må forholde sig til for at få de ledige i beskæftigelse. Dette kan være med til at skabe standardiserede procedurer eller handlinger for aktiveringsstrategien.

Disse standardiserede procedurer vil specielt gøre sig gældende for 'kendte' eller almindelige situationer, som jobcenteret har taget stilling til tidligere. Her nuanceres hypotesens antagelser, idet jobcentrene udarbejder bestemte procedure for det givne jobcenters aktiveringsstrategi uden denne kalkulation nødvendigvis foretages på et fuldt rationelt grundlag. Dvs., at jobcentrenes aktiveringsstrategi baseres på en formodning om, hvad der vil være mest hensigtsmæssigt, ift. hvad det omkringliggende arbejdsmarked efterspørger af arbejdskraft. For de såkaldte 'ukendte' situationer er det hypotesens antagelse, at jobcenteret i højere grad vil agere mere i overensstemmelse med teorien om fuld rationalitet, ved at gøre sig dybere og mere omfattende overvejelser omkring valg af aktivering samt fravalg af alternative muligheder. Dog stadig under en accept af, at fuld rationalitet ikke vil kunne opnås, hvorfor der vil være tale om handlinger baseret på begrænset rationalitet.

3 Teori for hypotese II – Sociologisk neo-institutionalisme

Hypotese II tager som tidligere beskrevet udgangspunkt i at afdække de institutionelle omgivelser, som jobcentrene agerer i. På baggrund af dette er omgivelsernes rammegivende for den adfærd, som jobcentrene udøver ift. valget af aktiveringsformer. Derfor vil dette kapitel gennemgå det teoretiske grundlag for hypotesen, således det beskrives hvilke teorier, som kan understøtte hypotesens antagelser. Afslutningsvis vil der være en operationalisering af teorierne, og hvordan dette relaterer sig til problemformuleringen.

Den institutionelle teori og herunder den sociologiske institutionalisme har overordnet set fokus på organisationer. Her teoretiseres det i den sociologiske institutionalisme, hvordan institutioner kan forme organisationer, og hvordan grupper af aktører i organisationerne er påvirkelige ift. organisationernes omgivelser.

De egentlige skridt mod starten på neo-institutionalisme findes allerede hos Selznick (1957), der fremhævede, at organisationers omgivelser stiller visse krav til, hvordan organisationer skal tilpasse sig (Mejlby, Nielsen & Schultz, 1999: 51-52; Selznick, 1957: 7-22; Selznick, 1996). Selznick betonedes, at omgivelserne er truende iht. organisationers overlevelse, samt at institutionaliserings forekomst primært var 'normativ kontrol' gennem værdier og normer og ikke udelukkende 'regulativ kontrol' gennem regler og lovgivningsmæssige forhold (Mac, 2005: 71; Mejlby, Nielsen & Schultz, 1999: 143; Nielsen, 2005: 19; Scott, 2001: 51, 54-55). Dette betyder, at organisationer føler, at de bør følge en række værdier og normer, hvoraf adfærden bliver skabt af en forestilling om, hvad der er passende ved ens sociale adfærd over for andre (Scott, 2003: 136). Særligt fra midten af 70'erne kom der i stigende grad interesse for den institutionelle teori som en forståelsesramme for organisationer. Hvor organisationsteorien før betragtede organisationer som produktionssystemer, ændrede den institutionelle teori tilgang ved at betragte organisationer som kulturelle og sociale systemer i et åbent perspektiv (Scott, 2001: xix-xx, Scott, 2003: 119-122). Ændringen skyldtes, at organisationsteoretikere havde vanskeligheder ved en konceptualisering af de sociale sammenhænge ved organisationer ud over arbejderes interaktioner og de organisatoriske strukturer, der betingede deres interaktioner (Palmer, Biggart & Dick, 2008: 739). På baggrund af neo-institutionalismen kan der her forklares, hvorfor organisationer ofte ligner hinanden til trods for forskellige organisatoriske strukturer. Dette gøres ved at inddrage den 'kulturelle og kognitive kontrol'. Disse forestillinger baserer sig på, at dynamikken i organisationers omgivelser ikke udelukkende forekommer ved teknologiske eller materielle elementer, men yderligere ved omgivelsernes kulturelle normer, symboler, overbevisninger og ritualer. Disse elementer skaber forskellige regler, der tages for givet, og som ofte er af større betydning end de gældende normer og værdier inde i organisationerne (DiMaggio & Powell, 1983: 147-148; Mejlby, Nielsen & Schultz, 1999: 143; Suchman, 1995: 571; Scott, 2001: 57-58). Dermed kan de tre typer af institutionsopfattelser ifølge Scott (2001, 2003) opledes i forskellige 'søjler' som vist i tabellen nedenfor:

Tabel 3-1: Scotts søjleinddeling af institutionsopfattelser

	Regulative	Normative	Kulturel-Kognitive
Overholdelse	Hensigtsmæssighed	Social forpligtelse	Taget-for-givethed, Fællesforståelse
Grundlag for pres	Regulering, lovgivning	Værdier og forventninger	Konstitutive skemaer
Grundlag for tilpasning	Tvang	Normativ	Mimetisk
Logik	Instrumentel	Fornødenhed	Ortodoks, korrekthed
Indikatorer	Regler, love, sanktioner	Certificering, Anerkendelse	Fælles forståelse og handlingsrationaler
legitimitet	Lovligt sanktioneret	Moralsk styring	Forståelse, genkendelse, kulturel opbakning
Eksemplificering	Regler og love, der giver mulighed sanktion eller gevinst.	Normer og værdier, der beskriver hvad der er passende adfærd og socialt ansvar.	Retningslinjerne skabes via rationaliserede myter

Kilde: Scott, 2001: 49-61; Scott, 2003: 135-138 (egen oversættelse samt tilføjelse af eksemplificering af Mejlby, Nielsen & Schultz, 1999: 95).

Rettes der igen blikket mod at betragte organisationer som kulturelle og sociale systemer i et åbent perspektiv, bliver det ligeledes relevant at forstå, hvordan neo-institutionalismen teoretiserer en række mekanismer, der skaber en institutionalisering, og hvordan disse institutionelle forandringer påvirker organisationers ageren. Som der antydes i begrebets navn, tillægges omgivelserne større betydning, ift. hvad organisationer indordner sig efter, samt hvilke forhold de må operere under (Mejlby, Nielsen & Schultz, 1999: 58). I modsætning til den mere rationelle forståelse af organisationer som tætte koblinger, bliver der i det åbne perspektiv argumenteret for mere løst koblede systemer. Dermed øges kompleksiteten ved at forstå organisationer, idet flertydige interessesyn hænger sammen med de strukturmæssige karakteristika for organisationer (Mejlby, Nielsen & Schultz, 1999: 63-64; Scott, 2003: 28-29, 82-83). Organisationer kan i det åbne perspektiv kun opretholde sig selv ved at tilegne sig ressourcer fra omgivelserne, hvorved organisationer er dynamiske grundet disses kontinuerlige tilpasning til omgivelserne. Med andre ord skabes og formes organisationers ageren ud fra hhv. kulturelle-kognitiv, normativ og regulativ kontrol, der er med til at klarlægge mål og derigennem skabe de midler, organisationerne benytter for at opnå disse mål (Mejlby, Nielsen & Schultz, 1999: 94-96).

Ud fra forskellige forståelser af hvordan mekanismer skaber institutionalisering, udleder Scott (2001, 2003) en fællesforståelse af institutionsbegrebet. Scott definerer her, at institutioner skal anskues som værende sociale strukturer, der har opnået en høj grad af robusthed. Dette begrundes i, at institutioner er formidlet gennem sociale strukturer, symbolske elementer, sociale aktiviteter samt materielle ressourcer. Selvom denne robusthed forekommer, udsættes institutioner for forandringsprocesser både inkrementelt og diskontinuerligt. Dette skyldes, at institutioner er omfattet af 'kulturelle-kognitive', 'normative' og 'regulative kontrol', der sammen med de asso-

cierede aktiviteter og ressourcer sørger for en opretholdelse af stabilitet og institutionens mening i organisationernes omgivelser (Scott, 2001: 48-50).

De centrale begreber og teorier i sociologisk neo-institutionalisme beskæftiger sig dermed med, hvilke udefrakommende institutionelle opfattelser, der kan indlejres i organisationer, og hvordan dette bliver til. Dermed bliver udgangspunktet for flere sociologisk neo-institutionelle teoretikere at understrege betydningen af omgivelserne, som er en påvirkning på den givne organisation. Centrale begreber i den sociologisk neo-institutionalisme bliver heraf *rationaliserede myter* og *superstandarder*, *legitimitet* og *isomorfi*, der i de følgende afsnit vil blive redegjort for.

3.1 Rationaliserede myter og organisationsopskrifter

Udgangspunktet for Meyer og Rowan (1977) var en forestilling om, at organisationer skulle forstås som et system af koordinerende og kontrollerende aktiviteter, der var domineret af stærke formaliserede organisationsstrukturer. For Meyer og Rowan forekom denne formaliserede organisationsstruktur i moderne organisationer gennem institutionaliserede kontekster. Organisationer skulle ikke alene ansues som producent af services og produkter, men var ligeledes præget af at inkorporere praksisser og procedurer fremherskende i rationaliserede koncepter i det organisatoriske arbejde og institutionaliserede i samfundet (Meyer & Rowan: 1977: 21). Disse praksisser og procedurer blev betegnet som rationaliserede myter, fordi myterne ansues som almengyldige regler, der i samfundet opfattes som det rigtige at gøre (Mejlby, Nielsen & Schultz, 1999: 143-144). I denne forstand er de rationaliserede myter ikke traditionelle krav om effektivitetsoptnåelse, men derimod resultatet af sociale, kognitive og kulturelle skabte krav ud fra overbevisninger (Dimaggio & Powell, 1983: 148-150). Disse overbevisninger foregår i organisationernes omverden, hvormed organisationers afhængighed til disse omgivelser gør, at organisationerne forsøger at overleve ved at inkorporere institutionsopfattelser om, hvad der ansues som passende. Myterne resulterer derfor i institutionaliserede handlinger og aktiviteter, som organisationer tilpasser sig efter. I moderne organisationer er de rationaliserede myter derfor dybt integreret i udbredte forståelser, påtvunget af omgivelsernes meninger. Professioner, politikker og forskellige programmer anses ligeledes som rationaliserede myter, eftersom disse skal forstås som eksempler på koordinerende og kontrollerende aktiviteter snarere end moralske forståelser, der er accepteret i omgivelserne som værende, hvad der er det rigtige at gøre (Meyer & Rowan: 1977: 21).

Adoptionen af disse institutionaliserede myter beskrives af Meyer og Rowan som en væsentlig faktor for en organisations overlevelse. Ved at blive anskuet som en moderne organisation, idet organisationen følger de udbredte myter fra omgivelserne, medvirker dette til, at organisationen kan tilegne sig ressourcer fra omgivelserne og dermed sikre sin egen overlevelse på sigt (Meyer & Rowan: 1977: 28-29). Her beskrives tilegnelsen af ressourcer ud fra en forståelse om, at hvis organisationer følger de rationaliserede myter, vil organisationer kunne opnå en accept fra omgivelserne, og dermed ansues som 'legitime aktører'. Dette vil blive uddybet nærmere i afsnit 3.1.2 omhandlende 'legitimitet'. Dette betyder, at inkorporering af de rationaliserede myter bliver en væsentlig faktor for organisationers overlevelse.

Et lignende teoretisk bidrag om hvordan ideer bliver institutionaliseret og adopteret i organisationer, kommer fra Røvik (2004). I Røviks forestilling beskrives institutionaliseringen som institutionaliserede organisationsopskrifter, der er med til at udforme, hvordan givne organisationer organiserer sig. Røvik definerer institutionaliserede organisationsopskrifter som:

"[...] en legitimeret opskrift på hvordan man bør udforme udsnit eller elementer af en organisation. Det er en opskrift som betager og som har fået en forbilledlig status for flere organisationer." (Røvik, 2004: 13, egen oversættelse)

Ligesom ved Meyer og Rowans rationaliserede myter lægger Røvik op til, at ideerne er universelle overbevisninger om, hvordan organisationer bør agere. Disse kalder han for organisationsopskrifter, der indeholder universelle opfattelser på en lang række elementer, såsom organisationsstruktur, ledelse, kultur, rekruttering, personalepolitiske programmer og rutiner, procedure- og procesopskrifter (Christensen, m.fl., 2004: 69-70, Røvik, 2004: 14-15). Organisationsopskrifterne kan ligeledes tolkes ind i specifikke politikområder og reformer heraf. Det skyldes, at der med reformer kan forekomme tiltag, der skal implementeres og herigennem omsættes til administrative praksisser og procedurer.

Det som kendetegner, at opskrifter bliver institutionaliserede er, at de er socialt skabte og betegnes som universelle løsninger, der tages for givet (Røvik, 2004: 16-19). Ideerne om hvad der er det rigtige, har udgangspunkt i en forståelse af myter, hvor ideer kan rejse og spredes grundet deres popularitet, og kan opnå status som såkaldte institutionaliserede standarder, superstandarder eller modefænomener (følgende: superstandarder) (Czarniawska & Jorges, 1996: 38-39; Røvik, 2004: 13-24, 66, 113).

3.2 Legitimitetsbegrebet

Legitimitetsbegrebet er i neo-institutionalismen blevet fremtonet af Meyer og Rowan (1977) samt Meyer og Scott (1983). Det er alligevel først med Suchman (1995), hvor der forsøges at diskutere de forskellige definitioner af legitimitet ifm. den neo-institutionelle teori. Han beskriver, at legitimitet, adresserer de normative og kognitive kræfter, der kan begrænse, opbygge og/eller styrke organisatoriske aktører (Deephouse & Suchman, 2008: 52). Suchman definerer legitimitet således:

"Legitimitet er en generaliseret opfattelse af eller formodning om, at en entitets handlinger er ønskværdige, korrekte eller hensigtsmæssige inden for rammerne af visse socialt konstruerede systemer af normer, værdier, overbevisninger og definitioner." (Suchman, 1995: 574, oversættelse af Pedersen, 2014)

For Suchman er legitimitet socialt konstrueret, grundet en kongruens mellem den reelle adfærd organisationerne har og hvad der ønskes fra omgivelserne. Således bliver legitimitet afhængig af, hvad Suchman definerer som 'det kollektive publikum' i omgivelserne, og alligevel uafhængige af givne observatører i det kollektive publikum. Dette er grundet, at en organisation kan afvige fra samfundsnormerne og stadigvæk være legitim, grundet de givne organisationers afvigelse kan være unikke som i helheden støttes af mere betydningsfulde observatører (Suchman, 1995: 574). Organisationers afhængighed til deres omverden gør således, at organisationerne skal agere som legitime aktører for at blive accepteret og dermed overleve som organisation. Derfor bliver legitimitet anskuet som værende noget organisationer forsøger at opnå, og som ikke alene

relaterer sig til sociale normer og værdier inde i organisationen (Mejlby, Nielsen & Schultz, 1999: 144; Meyer & Scott, 1983: 22). Meyer & Rowan (1977) påpegede, at organisationernes skabelse af egne organisatoriske strukturer i væsentligt omfang sker på baggrund af et legitimitetsskabende hensyn end snarere rationel målopfyldelse. Hvad der kan betragtes som værende rationel, hensigtsmæssig eller effektiv i en given kontekst, er ikke universelt givet, men derimod forankret i geografiske og kulturelle betingelser. Hvordan organisationer bør agere og fremtræde for at opfattes som en legitim organisation, er underlagt socialt skabte forventninger fra omgivelserne til organisationerne, der betinger hvad *en rigtig organisation* er i den pågældende kontekst (Meyer & Rowan, 1977: 29-31; Pedersen, 2014: 235). Hvis organisationerne ikke lever op til disse krav og forventninger fra omgivelserne, argumenterer Meyer og Rowan for, at organisationers muligheder for at tilegne sig ressourcer og dermed sikre overlevelse på sigt vil mindskes. Den institutionelle teori udpeger derfor legitimitet som en ressource til at tilegne sig øvrige ressourcer for, at den enkelte organisation sikrer sin overlevelse. Derfor bliver spørgsmålet ift. organisationer som legitimitetsskabende: *Hvordan bør organisationer se ud for at blive betragtet som legitim?* (Pedersen, 2014: 235).

For Jacobsen og Thorsvik (2015) sættes det institutionelle perspektiv på omgivelser ifm. legitimitetsbegrebet. Her benyttes Scotts 'søjleopdeling' til at inddele de institutionelle omgivelser i tre institutionelle elementer eller søjler, som organisationer må tilpasse sig for at blive opfattet som legitim af omgivelserne. Gældende for den regulative søjle henvises der til regulerings- og kontroltiltag, som organisationer skal tilpasse sig for at opnå legitimitet. Med andre ord er dette lovgivning og bestemmelser, der specificerer, hvad organisation må og ikke må gøre. For den normative søjle henvises der til værdierne og normerne fra omgivelserne, ift. hvad organisationer bør gøre iht. etablering, organisering, styring og koordinering af organisationen samt hvilke sociale forpligtelser, der anskues som værende essentielle for omgivelserne. I den kulturelle-kognitive søjle henvises der til forskellige gruppers udvikling af fælles holdninger til, det der sker, og hvad der er passende måder for organisationer at gøre tingene på. Adskillelsen mellem den kulturelle-kognitive og normative søjle foreligger i, at grupperne i omgivelserne har internaliseret, hvad der er den bedste eller mest hensigtsmæssige måde, hvorpå organisationer kan agere. Hvis organisationer ikke følger eller lever op til disse forventninger, vil dette kunne give organisationerne et legitimitetsproblem. Dette grundet i, at afvigelsen fra omgivelsernes forventninger skaber usikkerheder om, hvad der foregår i organisationen (Jacobsen & Thorsvik, 2015: 196-198). Hovedpointen her er, at alle organisationer skal imødekomme et institutionelt pres fra omgivelserne, der sker gennem tre institutionsopfattelser. Organisationer forsøger her at tage hensyn til dette, og dermed undgår organisationerne, at der bliver sat spørgsmålstejn til deres ageren (Jacobsen & Thorviks, 2015: 185-186).

For Meyer og Scott skal legitimiteten findes ved en række rationaliserede myter, der har betydning for de institutionaliserede handlinger og aktiviteter, som organisationerne tilpasser sig. Som ovenstående fremhæver, havde Meyer og Scott ligeledes en forestilling om, at det kollektive publikum påvirker organisationer. Grundet det kollektive publikums betydning og autoritet til at bedømme hvad der anskues som værende passende, tilstrækkelig, rationel o.l., inkorporeres myterne i organisationerne som nødvendige, og dermed presses organisationer i en bestemt ret-

ning (Meyer & Scott, 1983: 24-27). Dermed bliver myterne ligeledes legitimitetsgivende for organisationerne. For Meyer og Scott er det centrale spørgsmål således, hvem der har *kapaciteten* i omgivelserne til at påvirke organisationer. Her fremhæver Meyer og Scott statens kontrol over organisationer, hvoraf adfærd fra organisationer bliver anskuet af staten ift., hvad der fra staten anses som værende passende. Ligeledes findes der en række givne observatører i det kollektive publikum ud over staten, som kan være med til at bestemme, hvad der er legitimitetsgivende. Disse observatører afhænger dog af organisationens kontekst og er dermed ikke fastlagte eller givne (Deephouse & Suchman, 2008: 55-56; Meyer og Scott, 1983: 202-204). Derfor bliver en essentiel sondring, hvem der kan identificeres som at have den kollektive autoritet og er legitimitetsgivende for organisationer i den givne organisations kontekst (Deephouse & Suchman 2008: 55-56).

3.3 Institutionel isomorfisme

Meyer og Rowan (1977) påpegede yderligere i deres artikel, at når der forekommer en kollektiv autoritet i omgivelserne, der bestemmer en legitimering af bestemte organisatoriske handlinger og strukturer, kan dette have betydning for en generel centralisering af, hvordan organisationer skal agere (Meyer & Rowan, 1977: 29-30). Heri tydeliggøres der specielt en forbindelse mellem statens påvirkning på offentlige organisationer. Desto større autoritet og centraliserende en stat er, desto større mulighed er der for, at institutionelle krav udbredes og standardiseres. Resultatet af denne standardisering af organisationer skyldes en form for inert. Det betyder, at organisationer gør som andre organisationer for at virke legitime (Meylby, Nielsen & Schultz, 1999: 145). Derfor bliver denne standardisering sammen med omgivelserne de strukturelle elementer, der påvirker og former organisationer (Meyer & Rowan, 1977: 30; DiMaggio & Powell, 1983: 147). Selv samme tematik tydeliggøres hos DiMaggio og Powells (1983). Forfatterne teoretiserede her, hvorfor en række organisationer begyndte at blive mere homogeniseret. For at forklare hvordan de institutionelle omgivelser sker en homogenisering af organisationers ageren, benyttede de begrebet 'isomorfi' (DiMaggio & Powell, 1983: 149). Ifm. den institutionelle teori handler isomorfibegrebet om, hvorfor organisationer, der befinder sig inden for samme type institutionelle omgivelser, forandrer sig og derfor kommer til at ligne hinanden (Jacobsen & Thorsvik, 2015: 198). Ved at organisationerne indgår i lignende påvirkning fra institutionelle omgivelser, skal disse organisationer leve op til de forskrifter, som omgivelserne rammesætter og for at opnå legitimitet. DiMaggio & Powell identificerer heraf tre forskellige mekanismer, der iværksætter en homogenisering for, at organisationerne kan blive legitime (DiMaggio & Powell, 1983: 150; Pedersen, 2014: 242). De tre forskellige isomorfe pres kan eksistere samtidigt, da de er uafhængige af hinanden. Det betyder, at de isomorfe pres både kan være gensidige og modstridende, afhængigt af det pågældende pres fra omgivelserne.

3.3.1 Tvangsmæssig isomorfi

Den tvangsmæssige isomorfi stammer fra politisk indflydelse og et over-underordningsforhold (DiMaggio & Powell, 1983: 150; Pedersen, 2014: 242-243). Den tvangsmæssige isomorfisme danner grundlag for Scotts forestillinger om regulativ kontrol jf. afsnit 3. En måde at definere forholdet på er gennem hierarkiske strukturer, hvor den ene organisation kan gennemtvunge forandringer i den anden organisation ved hjælp af regler eller påbud. En anden måde at definere forholdet mellem organisationerne på er, at organisation A er afhængig af ressourcer fra organi-

sation B, og organisation B kan derfor ressourcekontrollere organisation A til at forandre sig, for at denne fortsat kan modtage ressourcer (Pedersen, 2014: 242-243). Den tvangsmæssige isomorfisme er særlig relevant i kontekster, hvor organisationerne er under politisk indflydelse eller er politisk styret (Rasmussen, 2012: 66). Dette forudsætter derfor, at myndigheden har autoritet til at gennemtvunge lovgivninger til organisationer. Hvis dette ikke efterleves, er der endvidere mulighed for sanktionering, og derfor er den tvangsmæssige isomorfismes forståelse af mekanismen instrumentel, hvilket medfører, at organisationerne ensliggøres (DiMaggio & Powell, 1983: 150; Scott, 2001: 51-54, Pedersen, 2014: 242-243). Organisationen presses derfor i et over- underordningsforhold, hvori der opstår afhængighed imellem organisationer, som gør, at de bliver nødsaget til at tilpasse sig kravene. Dette sker, fordi organisationer er afhængige af ressource tilførsel, som kan være i form af lovgivninger med retningslinjer for arbejdspraksisser eller lignende (Kristiansen, 2011: 260; Nielsen, 2005: 246; Pedersen, 2014: 243).

3.3.2 Mimetisk isomorfi

En anden mekanisme DiMaggio og Powell identificererer mimetisk isomorfisme. Når organisationer står i en usikker situation, hvor problemerne og løsningerne er komplekse, og der ikke er et simpelt svar på organisationernes udfordringer, kan organisationerne kopiere eller imitere, hvordan andre organisationer forsøger at løse disse udfordringer (DiMaggio & Powell, 1983: 151; Nielsen, 2005: 247; Pedersen, 2014: 243). I denne sammenhæng har DiMaggio og Powell udviklet et modellerings-begreb, hvor organisationerne udpeger en række 'modeller' for de gode løsninger og efterfølgende kopierer denne organisation (DiMaggio & Powell, 1983: 151). Organisationerne kommer derfor til at ligne hinanden på baggrund af, hvad andre organisationer gør ift. håndteringen af komplekse udfordringer. Derfor kan der løbende opstå nye udfordringer for organisationer i et felt, hvor organisationerne forsøger at finde inspiration i, hvordan andre organisationer løser disse problemer (Pedersen, 2014: 243). Organisationerne forandrer sig samtidig for at opnå legitimitet på baggrund af, hvad organisationer *selv* opfatter som legitime og succesfulde organisationer. Organisationen bliver dermed legitim ved at imitere andre legitime organisationer (DiMaggio & Powell, 1983: 152; Rasmussen, 2012: 66). DiMaggio og Powells begreb tenderer derfor til Scotts kulturelle og kognitive kontrol jf. afsnit 3, fordi dette omhandler, hvordan grupper udvikler fælles forståelser, eller hvilke normer for arbejdsprocesser eller lignende optages i organisationer (Scott, 2001: 54-58).

3.3.3 Normativ isomorfisme

Det tredje og sidste isomorfe-begreb er normativ isomorfisme. Denne type mekanisme defineres ved en professionalisering (DiMaggio & Powell, 1983: 152; Pedersen, 2014: 243). I denne sammenhæng defineres to forskellige former for professionalisering som isomorfe forandringer. Den første er i selve uddannelsen til en bestemt profession, hvor aktørerne efterfølgende vil have samme uddannelsesmæssige udgangspunkt og derfor have samme tilgang i arbejdsprocessen. Dette relaterer sig til bestemte faggrupper, eller når personer interagerer med hinanden og danner en kollektiv bevidsthed (Pedersen, 2014: 244; Scott, 2001: 57-58). Det er derfor medvirkende til en ensretning af, hvad professioner har lært som det rigtige, og dermed agerer de på bestemte isomorfe måder. Gennem dette vil professionen være med til at definere betingelserne og metoder for arbejdspraksissen og skabe en vis legitimering af eget selvstyre for arbejdet (Pedersen, 2014: 244). Den anden kommer af forskellige professionelle netværksdannelser, hvor bestemte

ideer efterfølgende influerer og diffunderer ud i organisationerne. Denne form for isomorfisme kommer ligeledes til udtryk ved, at individer i organisationer interagerer med hinanden og danner derfor rammerne for bestemte arbejdsopgaver. Dette er ligeledes for at sikre, at organisationer kan få det samme udbytte som andre organisationer (DiMaggio & Powell, 1983: 152-154). DiMaggio og Powell argumenterer ligeledes for, at organisationer i relation til hinanden danner organisatoriske felter, eksempelvis i brancher, hvor der udvikles fælles forståelser for passende måder at organisere sig på el.lign. (DiMaggio & Powell, 1983: 154; Jacobsen & Thorsvik, 2014: 198) Scotts begreb om normative og kulturelle forståelser af institutioner, har ligeledes inspiration i DiMaggio og Powell. Scott fremhæver, at organisationer ud fra disse forståelser søger legitimiteten ud fra forventninger og værdier jf. afsnit 3.

3.4 Operationalisering

Tilkobles jobcentrene ind i den sociologiske neo-institutionelle teoriretning for hypotese II kan det tolkes, at Scotts (2001, 2003) overordnede institutionsopfattelser kan ekspliciteres. Den regulative kontrol tydeliggøres ved jobcentrenes tætte kobling til den politiske styring gennem regler, love og sanktioner. I modsætning til private organisationer, der stilles til ansvar over for aktionærer, skal jobcentrene derimod agere ansvarligt iht. den politiske ledelse (Christensen m.fl., 2004: 17; Rainey, 2009: 64-65). Gældende for den normative kontrol stilles der krav til den moralske styring af jobcentrene ift., hvad der er passende adfærd og socialt ansvarligt over for borgerne, bl.a. grundet jobcentrenes ressourcer tilegnes på baggrund af skatteindtægter (Berg-Sørensen, Grøn & Hansen, 2011: 22; Rainey, 2009: 64-66). Afslutningsvis er den kulturelle og kognitive kontrol tydelig ved, at jobcentrene skal fremstå som legitime aktører over for det politiske system og den offentlige opinion. Jobcentrene kan dermed forstås som organisationer, der skal legitimeres over for omgivelserne og udgør en central bestanddel for organisationernes ageren (Klausen, 1990: 69, Klausen, 2001: 92-100).

Ud fra forskellige mekanismer, der skaber institutionaliseringen, kan jobcentrenes afhængighed til omgivelserne præciseres. Som allerede nævnt gælder det for jobcentrene, at det politiske system og den offentlige opinion er betydende for de offentlige organisationers ageren. Idet det politiske system og den offentlige opinion har en generaliseret opfattelse af, hvilke handlinger der er hensigtsmæssige for jobcentrene, kan disse tilskrives at være en del af observatørerne i det kollektive publikum. Dermed skal jobcentrenes i deres ageren stræbe efter at blive anset af disse observatører som legitime aktører. Specielt fordi jobcentrene varetager et kollektivt gode, kan der forekomme større krav til, hvordan jobcentrene bliver anskuet som legitime aktører (Christensen m.fl., 2004: 18-19; Rainey, 2003: 67-68).

Tages der igen fat på Meyer og Scotts (1983) centrale spørgsmål om, hvem der har *kapaciteten* til at påvirke jobcentrene, bliver det væsentligt at uddybe hvem, der indgår i det politiske system eller rettere beskæftigelsessystemet. Nærmere præciseret er jobcentrene underlagt en hierarkisk struktur under Beskæftigelsesministeriet. Selvom der forekommer en vis decentraliseret selvstyring af kommunerne, er jobcentrene stadigvæk påvirket af Beskæftigelsesministeriet og underliggende forvaltninger i Beskæftigelsesministeriet. Dette gælder bl.a. Styrelsen for Arbejdsmarked og Rekruttering (følgende: STAR) og herunder underliggende forvaltninger, såsom Arbejdsmarkedskontorerne (følgende: AMK) (Beskæftigelsesministeriet, u.å.). Yderligere kan ob-

servatørerne i det kollektive publikum bestå af forskellige aktører såsom, virksomheder, netværksgrupper o.l., konsulentvirksomheder eller forskellige forskningscentre. Derfor kan disse tilskrives at være observatørerne i det kollektive publikum. Hvem der konkret indgår i det kollektive publikum, vil afhænge af det konkrete jobcenter og deres kontekstuelle forhold.

Ovenstående organisationer er dermed medvirkende til, at visse institutionsopfattelser bliver til organisationsopskrifter i jobcentrene. Når det kollektive publikum således er med til at skabe de rationaliserede myter, har dette betydning for, hvordan jobcentrene kan anskues som legitime aktører. Dermed bliver de rationaliserede myter betydningsfulde ift., hvordan observatørerne i beskæftigelsessystemet anskuer, hvad der er passende adfærd for jobcentrene. Yderligere bliver de rationaliserede myter interessante ift., hvordan jobcentrene påvirkes heraf, og hvordan de tilrettelægger deres indsatser ud fra påvirkninger fra det kollektive publikum.

I de senere år har aktiveringsindsatser som virksomhedspraktik og løntilskud på private virksomheder været talt op som særlig effektivt. Det var ét af argumenterne bag indretningen af refusionssystemet fra 2011 til 2015, hvor jobcentrene blev styret i retning af de virksomhedsrettede forløb (Beskæftigelsesministeriet, 2010: 1). Derudover tillægger STARs lancering af jobeffekter.dk og deres fokus på evidens virksomhedsrettet aktivering større betydning end andre aktiveringsindsatser (Jobeffekter, u.å.). Dette sker bl.a. på baggrund af analyser, hvor praktik med ydelse og støttet beskæftigelse har positive effekter, mens uddannelsesaktivering har modstridende effekt (jf. kapitel 1). De rationaliserede myter i specialets forbindelse bliver dermed opvejningen af virksomhedspraktik og løntilskud i STARs evidensforståelse, og dermed kan tilrettelæggelsen af disse indsatser anses som organisationsopskrifter, for hvordan jobcentrene bør iværksætte indsatserne.

De rationaliserede myter og dertilhørende organisationsopskrifter vil derfor blive anvendt til at analysere antagelsen om, at jobcentrene i mindre grad anvender uddannelsesaktivering frem for virksomhedsrettet aktivering. Dermed fokuseres der på institutionsopfattelser gennem de rationaliserede myters betydning for valget af aktiveringsindsats. Organisationsopskrifterne kan anskues som at opnå status som superstandard, og derfor bliver det interessante, hvordan og hvorfor jobcentrene optager disse ideer gennem en homogenisering. Derfor vil organisationsopskriften om virksomhedsrettet aktivering i beskæftigelsesindsatsen ikke forklares ud fra en deterministisk forståelse, men opfattes som et periodisk modefænomen i beskæftigelsesindsatsen og dermed institutionaliserende for den måde, som jobcentrene benytter aktiveringsindsatsen på.

I denne sammenhæng bliver det yderligere relevant at forstå, hvordan de rationaliserede myter gennem institutionelle krav og regler udbredes og standardises i jobcentrene gennem isomorfi-begreberne. Ved at jobcentrene eksisterer i lignende institutionelle omgivelser gennem det kollektive publikum, kan det kollektive publikums rationaliserede myter påvirke jobcentrene til at agere lignende, for at leve op til de forskrifter som forventes. Da beskæftigelsessystemet berører samtlige jobcentre, kan dette betyde en standardisering eller ensartethed mellem jobcentrene. Derfor kan der forekomme en vis homogenisering af jobcentrene, eftersom jobcentrene skal leve op til samme krav, de bliver mødt med. Denne homogenisering kan forekomme gennem alle de tre former for isomorfe pres uafhængigt af hinanden.

Når jobcentrene dermed lever op til de rationaliserede myter, er dette på baggrund af et ønske om at fremstå som legitime aktører hos det kollektive publikum. Jobcentrene vil hertil gerne fremstå som organisationer, der arbejder ud fra, hvilke indsatser i de rationaliserede myter der anskues som effektive, virkningsfulde og moderne m.m. På baggrund heraf vil jobcentrenes op- eller nedprioriteringer af aktiveringsindsatser være afhængig af hvilke indsatser, der anskues som mest effektfulde ud fra det kollektive publikums vurderinger. Heriblandt udbredelsen af virksomhedsrettet aktivering som én effektiv indsats.

4 Design og metode

I dette kapitel vil de metodiske overvejelser i specialet blive præsenteret. Først følger overvejelserne af de videnskabsteoretiske positioner bag de to hypoteser, og hvad dette betyder for den empiriske og analytiske fremgangsmåde. Dette efterfølges af de designmæssige overvejelser, der ligger til grund for specialet. Hernæst følger en beskrivelse af de anvendte metoder, og hvordan den indsamlede empiri efterfølgende vil blive analyseret. Kapitlet afsluttes med en beskrivelse af det overordnede projektdesign.

4.1 Videnskabsteori

De to hypoteser har grundlæggende to forskellige videnskabsteoretiske forklaringer på jobcentrenes brug af uddannelsesaktivering. Grundet dette adskiller de ontologiske og epistemologiske antagelser sig mellem de to hypoteser. Disse positioner findes relevante at sondre over, idet positionerne giver en forståelse for, hvilke forudsætninger der ligger til grund for hypoteserne, og hvad dette har af betydning for analysen.

4.1.1 Videnskabsteori for hypotese I

I hypotese I indtages der en ontologisk rationalitetsforståelse. Som det fremgik af forklaringen af denne hypotese, tages der her udgangspunkt i, at jobcentrene aktiverer formålsrationelt ift. de omkringliggende arbejdsmarkedsforhold samt de udfordringer, det enkelte jobcentre har. Den videnskabsteoretiske position i denne sammenhæng har derfor karakter af rationalisme, idet aktørers handlinger ansues som rationelle ud fra princippet om nyttemaksimerende aktører (Nedergaard, 2015: 460). Dog anerkendes der i specialet, at rationalitetsbegrebet skal forstås ud fra en bredere sammenhæng end, at jobcentrene grundlæggende er nyttemaksimerende. Heraf bliver den kritiske rationalisme særlig interessant, idet Karl Popper anså rationalitet som værende handlinger, der er tilsvarende til aktørers strukturelle og sociale situation, og ikke altid begrundet i egen vindings skyld (Vengsgaard, 2015: 157). Den kritiske rationalismes anskuelser findes derfor relevant, ud fra de rationelle situationer aktører indgår i. Dermed kan Poppers forståelse af rationalitet tolkes ind i hypotesens forståelse, hvor jobcentrene aktiverer rationelt på baggrund jobcentrenes forskellige arbejdsmarkedsforhold og betingelser for at bringe de forsikrede ledige tilbage i arbejde.

Dette vil endvidere undersøges empirisk, for at få en forståelse af jobcentrenes ageren iht. de omkringliggende arbejdsmarkedsforhold, og ligeledes hvordan jobcentrene anskuer, at dette kunne have betydning for brugen af uddannelsesaktivering. Dermed benyttes der en modificering til den kritiske rationalisme ved abduktivt at sammenkoble teori og forståelse løbende i hypotesen og undersøge brugen af uddannelsesaktivering via en empirisk tilgang. Alligevel afholdes der ikke fra at benytte falsifikationsprincippet fra den kritiske rationalisme, idet dette er et centralt begreb for det efterfølgende forskningsdesign i den kritiske rationalismes metodologi (Ingemann, 2013: 75; Vengsgaard, 2015: 145).

4.1.2 Videnskabsteori for hypotese II

I hypotese II indtages der derimod et radikalt anderledes videnskabsteoretisk udgangspunkt, der er konstruktivismen. Her er forklaringen på jobcentrenes divergerende brug af uddannelsesaktivering, grundet forskellige opfattelser om, hvad der fremstår som mest effektivt. Der er

med andre ord tale om et konstrueret pres i aktørernes opfattelse, og derfor har denne hypotese et ontologisk og epistemologisk udgangspunkt i konstruktivismen (Ingemann, 2013: 134).

Den metodologiske tilgang skal indfange de narrative fortællinger, der beskriver, hvordan det sociale liv konstrueres. Det sociale liv er altså en social konstruktion og må derfor erkendes i denne optik (Ingemann, 2013: 140, 162-163). Den metodologiske tilgang ifm. specialets hypotese II bliver derfor at indfange de opfattelser, jobcentrene har omkring effektfulde aktiveringsredskaber, og hvad de forestiller sig, er den 'rigtige' måde at aktivere de forsikrede ledige på. Derfor bliver den metodologiske tilgang at indfange jobcentrenes narrative fortællinger og konstruktion af, hvordan de opfatter brugen af uddannelsesaktivering. Med andre ord vil villigheden foreligge i, hvilken betydning jobcentrene tillægger uddannelsesaktivering, enten som mere eller mindre effektfulde ift., at få de forsikrede ledige i beskæftigelse.

4.2 Casestudie som forskningsdesign

Hovedformålet med nærværende speciale er at afdække forklaringer bag jobcentrenes forskellige brug af uddannelsesaktivering for aktivering af de forsikrede ledige. Til at undersøge dette er der valgt at benytte et casestudie af jobcentrene som forskningsdesign. Dette er grundet casestu- diets anvendelighed for dybdegående undersøgelser af specifikke fænomener i dets kontekst, samt at fænomenet relaterer sig til en større sammenhæng (Antoft & Salomonsen, 2007: 31-32; Bryman, 2012: 66-69). Specielt ifm. casestudiet er konteksten for jobcentrene særlig interessant. For begge hypoteser er der en forestilling om, at konteksten for jobcentrene har betydning for adfærden i jobcentrene, omend dette er grundet i forskellige forklaringer af, hvad der påvirker.

De teoretiske antagelser for hypoteserne vil være teorifortolkende for casestudiet, idet studiets formål bliver at genere ny empirisk viden omkring brugen af uddannelsesaktivering for de forsikrede ledige. De bagvedliggende teorier i hypoteserne vil hertil beskrive rammebetingelserne for jobcentrene, når jobcentrene tager stilling til brugen af uddannelsesaktivering. Dog kan der også forekomme teoritestende elementer i kraft af princippet om falsifikation af teorien (Antoft & Salomonsen, 2007: 38-42). Grundet de forskellige bagvedliggende videnskabsteoretiske udgangspunkter for hypoteserne, opstår der midlertidig et dilemma mellem forklaringsrationalerne og hvilke elementer i jobcentrets kontekst, der er særlig interessant at undersøge.

I hypotese I forventes det, at jobcentrene agerer rationelt ud fra kommunens egne arbejdsmarkedsforhold. Dermed forelægges en præmis om, at jobcentrene har eller kan have forskellige arbejdsmarkedsforhold, og dermed forskellige kontekstuelle forhold, de agerer ud fra. Dette betyder, at casestudiet kan anskues som et multipelt casedesign, hvoraf casene udgøres af jobcentrene (Yin, 2014: 50, 56-63). Hvert jobcenter indrammes således i denne optik i sine egne kontekstuelle forhold. De forskellige kontekstuelle forhold kan dermed være forklarende for, hvorfor der forekommer forskelligheder eller sammenligneligheder mellem casene (Andersen, Binderkrantz & Hansen, 2012: 91). Dette betyder, at der kontrolleres for forskellige strukturelle forhold mellem casene ift. brugen af uddannelsesaktivering i relation til den samlede aktiveringsramme. For at følge falsifikationsprincippet fra den kritiske rationalisme udvælges en række cases, hvor hypotesen udfordres af jobcentre, der kan tilskrives at have udfordrende strukturelle forhold samt lav grad af uddannelsesaktivering i beskæftigelsesindsatsen, samt gode strukturelle

forhold med høj grad af uddannelsesaktivering i beskæftigelsesindsatsen. Dette begrundes i et rationale om, at jobcentrene forsøger at skabe en sammenkobling mellem de forsikrede ledige på arbejdsmarkedet, og hvilken arbejdskraft der efterspørges af virksomhederne. Brugen af uddannelse vil derfor være fordelagtig for jobcentre, hvor uddannelse kan øge de forsikrede lediges muligheder for beskæftigelse.

For hypotese II beskrives det, at jobcentrene agerer ud fra institutionelle opfattelser fra jobcentrenes omgivelser. Hertil forelægges en præmis om, at jobcentrene har lignende påvirkninger fra disse institutioner, der skabes i beskæftigelsessystemet. Dette betyder, at casestudiet her kan anskues som et single casedesign med såkaldte 'embedded cases' (Yin, 2014: 50-56). Hvert jobcenter indrammes således i denne optik i beskæftigelsessystemet, hvortil beskæftigelsessystemet anskues som det kontekstuelle forhold. Lignende kontekstuelle forhold kan i denne sammenhæng derfor være forklarende ift., hvorfor jobcentrene adopterer lignende ideer og opfattelser. Dette betyder, at der kan eksistere nogle rammebetingelser, som har påvirkning på samtlige jobcentre. Ifm. hypotesens videnskabsteoretiske position, ønskes der at undersøge de narrativer, der kan beskrive omgivelsernes, dvs. beskæftigelsessystemets, påvirkning på jobcentrene. Det kan derfor være forklarende for, hvorfor jobcentrene kan agere ens, fordi jobcentrene presses til at vælge indsatser, der fremstår som mere effektfulde end andre.

Når der således argumenteres for forskellige casedesigns i specialets casestudie, er dette berettiget i, at begrebet kontekst florerer mellem en todeling i specialet (Yin, 2014: 63-64). For hypotese II er fokuseret på konteksten som selve beskæftigelsessystemet, jobcentrene er underlagt, og for hypotese I er det den lokale kontekst, der er i fokus. Fokuset på konteksten er derfor forskellige fra hypotese til hypotese. Gældende for begge hypoteser er dog ikke alene interessen for, hvorfor der forekommer forskelligheder eller sammenligneligheder, men yderligere at undersøge generelt hvordan jobcentrene benytter uddannelsesaktivering og hvilke forklaringsrationaler, der ligger til grund for dette. Specialet vil derfor undersøge de generelle begrundelser for brugen af uddannelsesaktivering for de forsikrede ledige. Derfor defineres casedesigns som en todeling, ved at både beskæftigelsessystemet generelle kontekst samt at lokale kontekstuelle forhold har betydning for jobcentrenes kontekstuelle forhold.

Sondringerne omkring casedesignet afspejler sig ligeledes i de metoder, der vil blive brugt i specialet. Her er der tale om en survey-undersøgelse og en række interviews. De nærmere beskrivelser omkring de enkelte metoder fremgår senere i kapitlet. Pointen er her blot, at survey-undersøgelsen er udsendt til alle enheder i det samlede casedesign og interviewene vil blive gennemført i de enkelte jobcentre, som udvælges i nedenstående afsnit.

4.2.1 Udvalgelse af cases til interviewundersøgelse

Ud fra forestillingen om, at der kan forekomme forskellige kontekstuelle forhold mellem jobcentrene, er selektionen af cases valgt ud fra, hvad der kan give forskellige forklaringsrationaler for jobcentrenes ageren. Udvalgelsen af cases konstrueres derfor via en informationsorienteret udvælgelse, hvor jobcentrene er valgt på baggrund af en forventning om deres informationsindhold iht. hypoteserne (Flyvbjerg, 2015: 508). Yderligere er der udvalgt cases, der kan karakteriseres som værende ekstreme og atypiske cases. Dette gøres for at udvælge de jobcentre, hvor informationsindholdet kan være særligt succesfuldt eller problematisk ift. hypoteserne. Via dette

vil jobcentrene udvælges ud fra forestillingen om, at disse jobcentre har forskellige scenerier ifm. brugen af uddannelsesaktivering samt de strukturelle forhold, der gør sig gældende for de enkelte jobcentre (Flyvbjerg, 2015: 507-510). Kombineres disse to parametre opstår i alt fire forskellige udfaldsmuligheder i en firefeltstabel. Nedenstående tabel 4-1 illustrerer opdelingen, hvor der ud fra de forskellige faktorer tydeliggøres udvælgelsesprocessen for, hvilke jobcentre der er relevante at inddrage:

Tabel 4-1: Sammensætning af hypoteserne

	Lav grad af uddannelsesaktivering	Høj grad af uddannelsesaktivering
Gunstige strukturelle forhold	Boks 1	Boks 2
Udfordrende strukturelle forhold	Boks 3	Boks 4

Note: Tabellen angiver brugen af uddannelsesaktivering iht. den samlede aktiveringsramme sat ifm. de strukturelle forhold, jobcentrene er underlagt. Der tages forbehold for, at tabel 4-1 er en simplificering af specialets udvælgelsesproces af cases. Udgangspunkt i tabellen er at give et overblik over de væsentligste forklaringer, der ligger til grund via hypoteserne i specialet.

I hypotese II forventes det, at jobcentre i boks 1 og boks 4 vil kunne verificere, at de strukturelle forhold har betydning for jobcentrenes brug af uddannelsesaktivering. Iht. det førnævnte falsifikationsprincip i den kritiske rationalisme, skal sådanne antagelser udfordres. Det forventes derfor, at jobcentre i boks 3 og boks 2 er mere informationsrige for at kunne falsificere de strukturelle forholds betydning for brugen af uddannelsesaktivering, hvorfor disse cases er atypiske ift., hvad der forventes. Alligevel indtages der en modifikation af falsifikationsprincippet, idet jobcentrene i boks 1 og boks 4 stadigvæk analyseres, og dermed vil der også være mulighed for at få verificeret den første hypoteses antagelser. Dette er dels gjort ud fra en overvejelse om, at jobcentrene stadig vil kunne være informationsrige og vil kunne bidrage med viden og alternative perspektiver til analysen, samt fordi disse alligevel vil skulle inddrages ifm. hypotese II.

Iht. hypotese II forventes det, at jobcentre i boks 1 og 3 vil kunne verificere hypotesens antagelser sammenlignet med jobcentre i boks 2 og 4. På denne baggrund kan det derfor antages, at jobcentre i boks 2 og 4 kan udgøre kritiske cases. Dette skyldes, at hvis hypotesens antagelser gør sig gældende i disse jobcentre, kan det formodes, at jobcentre med en lavere brug af uddannelsesaktivering ligeledes har indlejret visse organisationsopskrifter, og derfor uddannelsesaktiverer i mindre grad (Flyvbjerg, 2015: 508). Dog anses denne udvælgelse ikke som den mest fordelagtige, fordi de øvrige cases i boks 2 og 4 også vil besidde en række interessante narrativer om de konstruerede forhold til omverdenen. Der udvælges derfor jobcentre, som er ekstreme cases i hver sin retning. Dette skyldes, at casene kan karakteriseres som ekstreme og atypiske cases med et særligt informationsindhold, hvorfor det kan formodes, at der ikke nødvendigvis vil ske samme optagelse af organisationsopskrifterne. Derfor vil det være relevant at inddrage cases fra alle de fire bokse, da de alle kan have forskellige opfattelser og forståelser for brugen af uddannelsesaktivering.

For at sikre der fremstår en reel forskel mellem udvælgelsen af jobcentrene inden for de forskellige bokse, vil der i videst muligt omfang udvælges de jobcentre, der ligger længst fra hinanden iht. de fire bokse i tabel 4-1. Herved vil forskellen mellem de forskellige jobcentre fremstå tydelig.

gere, idet særtrækkene ved de enkelte cases bedre vil kun identificeres og derefter analyseres. Yderligere vil denne opdeling kunne medvirke til, at casenes forskellighed vil kunne give et mere generaliserende forklaringsrationale af, hvad der påvirker jobcentrenes valg af aktiveringsformer ifm. begge hypoteser.

I forlængelse af overstående overvejelser er det ligeledes relevant at overveje, antallet af cases der bør undersøges og ligeledes de nærmere kriterier samt overvejelser herfor. For så vidt angår sidstnævnte vil disse overvejelser blive behandlet i det næste afsnit 4.2.2. Ift. antallet af cases anbefales det af flere i litteraturen, at der inddrages cases indtil et mætningspunkt nås. Mætningspunktet refererer til en mæthed af information og opnås når inddragelsen af endnu en case ikke bidrager med mere eller ny viden. Hvornår dette punkt opnås kan ikke siges på forhånd, men skal i stedet findes løbende i takt med, at informationsindhentningen fra de enkelte cases gennemføres (Brinkmann & Tanggaard, 2015: 32; Harrits, Strømbæk & Halkier, 2012: 165). Sættes dette i relation til denne undersøgelse, vil det absolutte minimum af cases derfor være fire, en fra hver boks. Eftersom der kan være placeret flere jobcentre i hver boks, som ikke nødvendigvis er sammenlignelige, er der valgt at inddrage to cases fra hver boks, otte i alt, fordi dette kan give yderligere informationsindhold ud fra hver boks. Hvorvidt mætningspunktet opnås ved inddragelse af disse otte cases, kan ikke vides på forhånd, hvorfor det ligeledes blev overvejet, at inddrage yderligere en tredje case for hver boks. Alligevel viste det sig i forbindelsen med udvælgelsen af de specifikke jobcentre, som beskrevet i afsnit 4.2.2, at flere af jobcentrene af i de forskellige bokse er nabokommuner (se endvidere tabel 4-3). Dermed er der tale om relativt ens jobcentre, hvilket kan indikere, at inddragelse af denne case ikke vil bibringe væsentligt ny information og viden, hvorfor mætningspunktet vil være opnået.

4.2.2 Udvalgelse af jobcentrene

Efter denne sontring om de mulige kombinationsmuligheder er det nødvendigt at operationalisere disse begreber til målbare størrelser, for at kunne inddele de 94 jobcentre i de fire bokse. Brugen af uddannelsesaktivering operationaliseres ud fra andelen, hvor disse tal kan trækkes direkte fra jobindsats.dk. Dette er blevet gjort for alle 94 jobcentre, hvor andelen af ordinære uddannelsesforløb er blevet udregnet som andel af det samlede antal aktiveringsforløb. Tallene er opgjort efter antal påbegyndte aktiveringsforløb i 2017¹. Dette er valgt for at afspejle jobcentrenes tilbøjelighed til at iværksætte uddannelsesforløb.

Operationaliseringen af de strukturelle forhold foregik ved at anvende en analyse af Det Nationale Forskningscenter for Velfærd i 2013, der ligger til grund for STARs klyngeopdelingen af jobcentrene. Denne analyse inddrager en lang række forskellige variable, såsom uddannelsesniveau, befolkningssammensætningen, indvandring, ydelsesmodtagere, pendling og flere andre for at give en samlet rangordning fra 1 til 94 ud fra det, de kalder *rammevilkår*. Rammevilkår refererer her til, at jobcentrene, der får omtrent samme score, ikke nødvendigvis vil have ens strukturelle forhold, men at de vil have omtrent samme rammevilkår for udførelsen af deres indsats, selvom der måtte være strukturelle forskelle (Graversen, Larsen & Arendt, 2013: 36). Scoren er

¹ Der er valgt at trække tal for hele året 2017 for at undgå mulige udsving, der kan være i løbet af året, eksempelvis som følge af sæsonledighed. Yderligere er dette valgt for at afspejle jobcentrenes villighed til at iværksætte uddannelsesforløb.

udarbejdet således, at jobcentre, der har de laveste værdier, har de mest udfordrende rammevilkår, mens de med højeste har de mest gunstige forhold. Der er heraf valgt at tage udgangspunkt i klyngeinddelingen baseret på dagpengemodtagere.

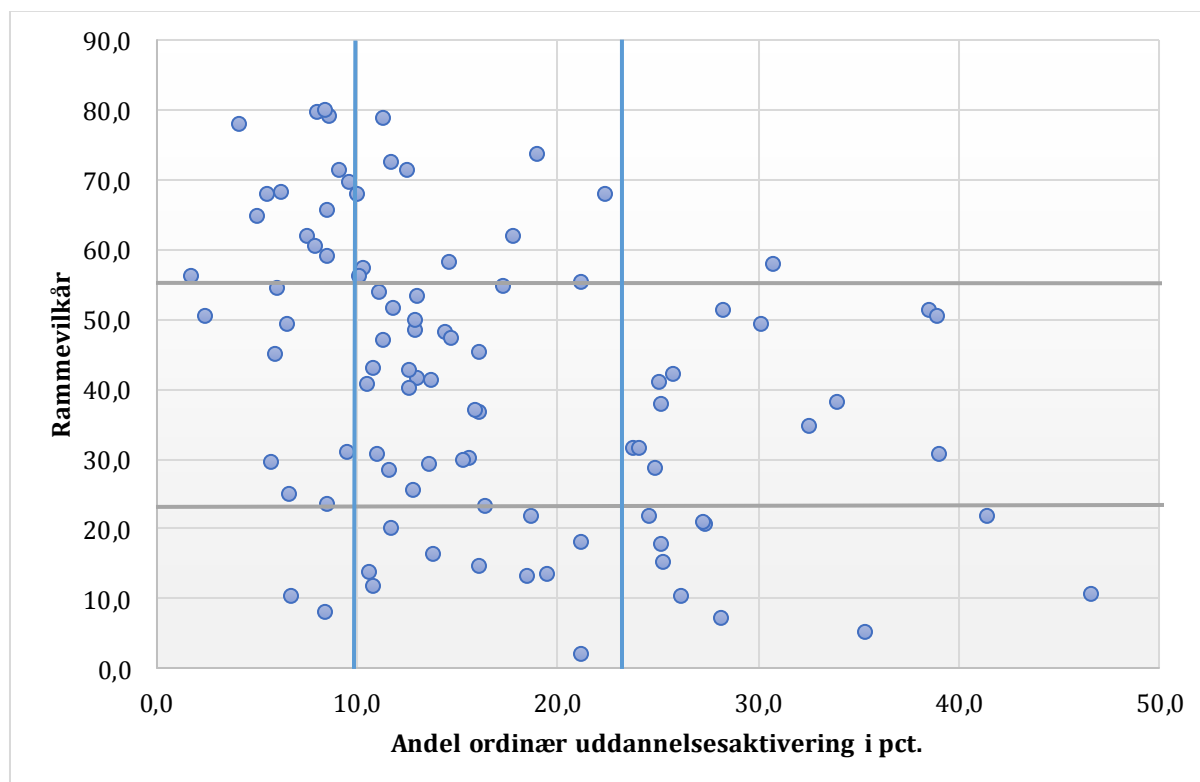
Udfordringen ved denne analyse er, at den er foretaget i 2013 og endvidere, at visse tal er fra 2011. Dette betyder, at der kan være tale om et op til 7 år gammelt mål, hvorfor der kan være sket forskydninger blandt jobcentrene sidenhen. Om der er sket en forskydning og i så fald hvor meget, kan der ikke siges noget om, men samme rapport fra SFI finder ved en sammenligning af klyngemålene fra 2004, at der er sket forskydninger kommunerne imellem, og at det specielt gør sig gældende for klyngemålet for dagpengemodtagere. Denne forskydning tilskrives forfatterne de ændrede konjunkturforhold fra 2004 til 2011 (Graversen, Larsen & Arendt, 2013: 62). Derfor virker det sandsynligt, at der også i tidsperioden mellem 2011 og 2018 kan være sket visse forskydninger. Derfor er der til dette mål valgt at inddrage yderligere to mål, og på den baggrund er der konstrueret et samlet indeks. De to mål er hhv. andelen af de ledige, som er ufaglærte eller faglærte samt bruttoledigheden². Andelen af ledige, der er ufaglærte og faglærte er inddraget, fordi det specielt er disse ledige, der kan drage nytte af uddannelsesaktivering, da uddannelsesaktiveringen er målrettet mod denne gruppe (jf. kapitel 1). Det forventes derfor, at de jobcentre, der har en høj andel af ufaglærte og faglærte, vil benytte uddannelsesaktivering i højere grad sammenlignet med et jobcenter med en lav andel. Bruttoledigheden er også inddraget for til dels at imødekomme udfordringen med konjunkturudviklingen siden 2011. Desuden forventes det i forlængelse af hypotese I, at jobcentre med lav bruttoledighed vil benytte uddannelsesaktivering i lavere grad end de jobcentre, der har en højere bruttoledighed. Dette er grundet forventninger til, at jobcentrene med lavere bruttoledighed har mangel på arbejdskraft. Derfor har jobcentret med lavest bruttoledighed fået værdien 94 og den med højest bruttoledighed værdien 1. Herved sikres overensstemmelse med de to andre mål. For disse to variable er det nyeste tilgængelige data medtaget, som er fra 2016, og der er i videst muligt opfang anvendt alderskategorier, der indgår i klyngemålet for at sikre konsistens. Da der er 98 kommuner, men kun 94 jobcentre, er der i den forbindelse foretaget en omregning for otte af kommunerne, da de har fælles jobcentre. Her er deres respektive andel blevet vægtet ift. antallet af borgere i de enkelte kommuner. Herefter har jobcentrene fået tildelt en værdi fra 1-94 ud fra deres respektive placering til hinanden, hvor jobcentret med højest andel ufaglærte og faglærte har fået værdien 1 og omvendt. Herved opnås samme skala, som er benyttet til klyngeopdelingen.

I det samlede indeks er der foretaget en vægtning mellem de tre variable, således at klyngeplaceringen vægtes med 50 pct., mens andelen af ufaglærte og faglærte samt bruttoledigheden begge vægtes med 25 pct. Dette er gjort ud fra en betragtning af, at klyngeinddelingen er den mest komplekse og derfor ligeledes det mest retvisende mål, mens bruttoledigheden og andelen af ufaglærte og faglærte blot er medtaget for til dels at imødekomme eventuelle ændringer siden 2011, samt at de kan have en særlig betydning for dagpengemodtagere ift. brugen af uddannel-

² Disse variable er fra DST.dk; HFUDD15, AULP01

sesaktivering i aktiveringsindsatsen³. Disse tre variable vil samlet udgøre et formativt indeks, der er additivt konstrueret, for rammevilkårene for de enkelte jobcentre (Hellevik, 1991: 268). Den samlede oversigt over indekseringen fremgår i bilag A.1. Indeksering af jobcentrene iht. tabel 4.2 kan derfor illustreres således:

Graf 4-2: Jobcentrene fordelt på brugen af ordinær uddannelsesaktivering og rammevilkår



Note: Kilde DST.dk og Jobindsats.dk. Grafen angiver egne beregninger over jobcentrenes indeksering, hvor brugen af ordinær uddannelsesaktivering for påbegyndte forløb iht. den samlede aktiveringsramme er sat ifm. de rammevilkår, jobcentrene er underlagt. Grafen indeholder kvartiler for ordinær uddannelsesaktivering samt rammevilkår, hvor ordinær uddannelsesaktivering kvartiler er; første kvartil 0-10 pct., fjerde kvartil 24-46,6 pct. (markeret med blå linjer). Rammevilkår kvartiler; første kvartil 0-23,9, fjerde kvartil 56,4-80,1 (markeret med grå linjer).

Da der som beskrevet tidligere ønskes at udvælge ekstreme/atypiske cases til nærmere undersøgelse, vil det være mest hensigtsmæssigt at vælge de cases, der placerer sig længst fra medianen. Herved udpeges de mest ekstreme cases, og der sikres en vis forskel mellem de fire bokse. Derfor er der valgt at inddеле grafen i hhv. første-, inter- og fjerde kvartil og derefter udvælge de cases, der ligger i de yderste kvartiler på begge akser. Derved undtages de cases, der ligger placeret i inter-kvartilen, og som i denne opdeling vil være mindst ekstreme eller afvigende. Skellet mellem kvartilerne for brugen af uddannelsesaktivering er markeret med de blå lodrette linjer, mens skellet for rammevilkår er markeret med de vandrette grå linjer. Dermed vil jobcentre, som er placeret i det første kvartil for ordinær uddannelse og fjerde kvartil for rammevilkår være placeret i boks 1, og disse vil være udvalgt til videre udvælgelse. Tilsvarende gør sig gældende for de tre andre bokse.

³ Der er i denne forbindelse ligeledes blevet testet for forskellige vægtninger, bl.a. en ligevægtning af samtlige variable. Eftersom forskellen mellem disse gav mindre udsving mellem jobcentrenes placering, er det endvidere ikke vurderet til at have større betydning for kommunernes placering.

Dette er dog ikke en uproblematisk udvælgelsesproces, da der kun er ét jobcenter, der falder inden for boks 2, og kun tre jobcentre i boks 3. Derfor er der ved disse to bokse medtaget de jobcentre, der falder tættest på boksen. Dette medfører selvfølgelig en mindre bias ift. den valgte udvælgelsesproces, men eftersom der kun figurerer et jobcenter, der har en (relativ) høj andel af uddannelsesaktivering og til dels gunstige rammevilkår, er det vurderet, at dette ikke vil medføre væsentlige bias. Dette er gjort for at sikre et tilstrækkeligt antal jobcentre til den videre udvælgelse. I tabellen nedenfor er vist hvilke jobcentre, der falder inden for de fire bokse, samt hvilke der er medtaget som ekstra grundet mangel på jobcentre i boksen:

Tabel 4-3: Opgørelse over jobcentre i de fire bokse

Boks 1	Boks 2	Boks 3	Boks 4
Lyngby-Taarbæk	Struer	Kerteminde	Hjørring
Allerød		Guldborgsund	Frederikshavn
Rudersdal	Fredensborg*	København	Sønderborg
Hørsholm	Vejle*		Odsherred
Solrød	Ikast-Brandeborg*	Næstved*	Langeland
Lejre	Skanderborg*	Vordingborg*	Faaborg-Midtfyn
Egedal	Holstebro *	Slagelse*	Svendborg
Gladsaxe	Lemvig*	Nordfyns*	Bornholm
Hedensted			Samsø
Favrskov			
Odder			
Syddjurs			
Ballerup			
Herlev			

*Note: Tabellen angiver de jobcentre, der via indekseringen er udvalgt til at indgå i de givne bokse. Markeringen * angiver de jobcentre, der ikke indgår i boksen, men som ligger tættest på den respektive boks.*

Som beskrevet tidligere ønskes der i alt otte cases udvalgt. Derfor er der foretaget en mere kvalitativ helhedsvurdering af jobcentrene og den tilhørende kommune i hver boks for at vurdere, hvilke der vil være mest egnede at inddrage i specialet. I denne vurdering er der lagt vægt på flere elementer, herunder geografisk placering, placeringen i boksen (primært boks 1 og 3 grundet det relative høje antal), lokalpolitiske forhold samt sammensætningen af ydelsesgrupper. Dette er gjort for at sikre, at der udvælges forskellige ekstreme cases, men som stadig i en vis grad vil kunne sikre generaliserbarhed. For så vidt angår vurderingen af de geografiske forhold, er der valgt at fravælge ø-kommuner, der ikke har en landfast forbindelse, da disse har specielle forhold bl.a. ift. pendlere, som kan have en betydning for udfaldet af aktiveringsindsatsen. Derudover er der valgt ikke at inddrage nabokommuner fra samme boks men i stedet forsøge at sikre en diversitet ift. landsdele. De lokalpolitiske forhold dækker eventuelle særlige karakteristika der gør, at kommunen har væsentligt anderledes forudsætninger for gennemførelsen af beskæftigelsespolitikken, herunder økonomiske forhold, frikommuneforsøg el.lign. Ift. sammensætningen af ydelsesgrupper er de kommuner, der har en væsentlig anderledes sammensætning af konstanthjælpsmodtagere, sygedagpengemodtagere, dagpengemodtagere og førtidspension end landsammensætningen også prioriteret lavere. Derudover er det blevet kontrolleret om kommu-

nen var under statsadministration, da dette kan have betydning for budgetplanlægningen i jobcentret og derigennem den valgte aktiveringsstrategi.

4.2.3 Deltagende jobcentre

På baggrund af ovenstående helhedsvurdering er der taget kontakt til jobcentrene i prioriteret rækkefølge. Visse af jobcentrene ønskede ikke at deltage i undersøgelsen, ligesom det ved visse af jobcentrene ikke var muligt at komme i kontakt med de relevante informanter. I de tilfælde er der blevet taget kontakt til det næste jobcenter i rækken. På baggrund af ovenstående udvælgelsesstrategi ville de nedenstående jobcentre, som vist i tabel 4-4, deltage. For en nærmere beskrivelse af de enkelte jobcentre henvises til Bilag A.2.

Tabel 4-4: Oversigt over de deltagende jobcentre fordelt på indekset for rammevilkår sammensat med anvendelsen af uddannelsesaktivering

	Lav grad af uddannelsesaktivering	Høj grad af uddannelsesaktivering
Gunstige rammevilkår	Allerød Hedensted	Skanderborg Ikast-Brande
Udfordrende rammevilkår	København Vordingborg	Frederikshavn Sønderborg

Note: Det bør bemærkes, at denne opstilling er lettere fortegnet, da det som beskrevet i metode afsnittet ikke var muligt at udvælge jobcentre fra alle boksene, hvorfor visse af jobcentrene ikke reelt ligger placeret i den givende boks, men blot falder tættest på.

4.3 Metoder og analysestrategi

4.3.1 Mixed methods-design

I specialet tages der udgangspunkt i at anvende og kombinere flere forskellige metoder af både kvalitative og kvantitative tilgange til at forklare jobcentrenes brug af uddannelsesaktivering. Specialet vil derfor have udgangspunkt i et 'mixed methods-design'. Dette gøres for at inddrage relevante metodedesigns, der kan være af mere repræsentative karakter. I denne sammenhæng vil der gøres brug af en survey-undersøgelse, eftersom denne metode kan give et overordnet billede af de cases, som studeres (Yin, 2014: 65-67). Ligeledes kan en survey-undersøgelse vise hvilke vilkår, der kan være interessant at undersøge nærmere ifm. casestudiet, hvormed disse metoder kombineres med hinanden. Den kvantitative metode tager i specialet udgangspunkt i en survey-undersøgelse af jobcentrenes brug af uddannelsesaktivering samt registerbaseret data fra forskellige landsdækkende databaser vedrørende jobcentrenes brug af aktivering. Den kvalitative del vil i specialet bestå af en interviewundersøgelse, der på selv samme vis tager udgangspunkt i en dybdegående forståelse af jobcentrenes brug af uddannelsesaktivering.

I metodelitteraturen bliver der overordnet skelnet mellem flere forskellige måder, hvorpå forskellige metoder kan kombineres og anvendes (Bryman, 2012: 633-634; Frederiksen, 2015: 200-202). Som det fremgår i ovenstående, vil de kvantitative og kvalitative metoder have lignende karakteristika. Dette gøres for at skabe en komplementær sammenkobling mellem de metodiske tilgange i specialet iht. jobcentrenes brug af uddannelsesaktivering. I de tilfælde hvor survey-undersøgelsen har sine begrænsninger ift. forklaringen af jobcentrenes brug af uddannelsesaktivering, vil interviewet kunne supplere til en dybere forståelse for jobcentrenes brug. Ligeledes vil registerbaseret data supplere ift. at give et generelt billede om brugen af uddannelse på tværs

af jobcentrene. Dermed forekommer komplementariteten ved, at de forskellige metoder skal give supplerende viden indbyrdes (Frederiksen, 2015: 201).

4.3.2 Survey-undersøgelsen

Som nævnt anvendes en survey-undersøgelse med formålet om at indsamle og skabe generel information om samtlige jobcentre i Danmark og yderligere skabe et generaliserende billede (Bennett m.fl., 2011: 2). Det findes derfor relevant at sondre over en række spørgsmål omhandlende indsamlingsmetoden, spørgsmålsopbygningen, spørgsmålsrækkefølgen, længden af survey-undersøgelsen samt en pilottest heraf.

Indsamlingsmetode

Den overordnede tilgang til indsamlingsmetoden har grundlag i, at der udsendes en online survey-undersøgelse til jobcentercheferne i Danmarks kommuner. Formålet med dette er at søge repræsentativt for populationen, jobcentercheferne, hvorfor der har været en indsamlingsproces ift. at få e-mails ud fra de enkelte kommuners hjemmesider (Hansen, 2012a: 289-290). Indsamlingsmetoden baseres på CAWI (Computer Assisted Web Interview), hvor formålet er at sikre en let adgang til besvarelser og dermed søge en høj svarprocent. Survey-undersøgelsen vil ske gennem Aalborg Universitets licens til SurveyXact⁴. Hensigten bag brugen af SurveyXact ligger i muligheden for at udarbejde en survey-undersøgelse, hvor der er let adgang til at forme spørgsmålene i et brugervenligt format.

Da jobcentret kan være, og i mange tilfælde er, en større organisation med flere forskellige afdelinger, er det valgt at udsende survey-undersøgelsen til jobcentercheferne. Dette er valgt med den begrundelse, at de har det overordnede overblik over jobcenterets indsats og lederansvar, hvorfor de kan repræsentere jobcentrene. De bør derfor have den tilstrækkelige viden til at besvare samtlige spørgsmål i survey-undersøgelsen. Hertil kommer det forhold, at i tilfælde af, at jobcentercheferne ikke har tilstrækkelig viden om området, tid eller lyst til at besvare, er der endvidere mulighed for at uddelere besvarelsen til andre medarbejdere i organisationen. Idet jobcentercheferne kan foretage en konkret afvejning af, hvilke medarbejdere der videresendes til, vil dette give mulighed for at spørgsmålene besvares af respondenter med større kendskab til området. Desuden vil jobcentercheferne bedre kunne finde frem til de rette respondenter, da der er forskellige organisationsstrukturer i de enkelte jobcentre.

I de tilfælde hvor e-mailadresserne på de konkrete jobcentrechefer har været svære at finde frem til, blev der taget telefonisk kontakt til jobcentrenes administration via CATI (Computer Assisted Telephone Interview) (Hansen, 2012a: 289; 291). Gennem den telefoniske kontakt kan der forekomme en vis bias ift. de informationer jobcentercheferne har fået om undersøgelsen. Dette kan give bias, da disse fire jobcenterchefer fik oplyst om survey-undersøgelsens formål inden udsendelse, hvilket de resterende jobcenterchefer ikke har haft.

⁴ SurveyXact er et databehandlingsprogram samt værktøj til gennemførelse af online survey-undersøgelser, der er kompatibel med forskellige statistiske programmer.

Udsendelse af survey-undersøgelsen og opfølgning

En af de væsentligste praktiske udfordringer bag survey-undersøgelser er sikringen af en høj svarprocent, således der kan generaliseres. Derfor vil survey-undersøgelsen have et kombinationsdesign af forskellige dataindsamlingsmetoder (Couper, 2011: 891-894). Der udsendes i første omgang e-mails ud til samtlige jobcenterchefer med invitationsbrev samt tilbud om at deltage i undersøgelsen via et weblink (jf. bilag C.1). Denne mail er afgørende for at sikre en høj svarprocent, hvorfor der i invitationsmailen blev lagt vægt på vigtigheden af deres deltagelse i besvarelsen, for på den måde at motivere respondenterne til at besvare spørgeskemaet (Nielsen, 2007: 116-119).

Survey-undersøgelsen blev udsendt til alle respondenterne tirsdag d. 6. marts 2018, med svarfristen sat til fredag d. 23. marts. Dette skyldes flere årsager. Først og fremmest har det haft til formål at sikre tidsmæssig mulighed for besvarelse, ligesom det har været oplagt at udsende rykkermails med passende mellemrum i tidsperioden for at fremme en højere svarprocent. Den første udsendelse følges derfor op med en rykkermail efter 7-10 dage (jf. bilag C.2), hvor samme tilbud om at deltage i undersøgelsen via et weblink forekommer (Nielsen, 2007: 117-118). Efterfølgende blev der foretaget telefoniske opfølgning i de tilfælde, hvor respondenterne ikke reagerede på rykkermailen. Her blev respondenterne igen blevet opfordret til at deltage i survey-undersøgelsen (Rathlev, Hermansen & Bay, 2017:68-69). Der er valgt at benytte begge af disse *rykkerprocedurer*, idet det er afgørende at sikre en høj svarprocent for survey-undersøgelsen, grundet populationens relative lille størrelse. Svarfristen blev sat til fredag den 23. marts da dette var ugen op til påskeferien. Idealt set kunne det være fordelagtigt at have haft en uge mere, for at kunne udsende endnu en rykkermail.

De telefoniske opkald er valgt med de mulige ulemper, dette måtte have for ensartetheden af svarene, da vigtigheden af at sikre en høj svarprocent er vurderet mere væsentlig end den mulige forringelse, der måtte forekomme (Nielsen, 2007: 117-118).

4.3.3 Surveydesign og overvejelser

Spørgsmålsformulering og svarkategorier

Ved udformningen af de konkrete spørgsmål i survey-undersøgelsen er der gjort en række overvejelser om at minimere respondenternes mulighed for spørgsmålsfortolkning. Dette er gjort ved at anvende et relativt simpelt sprogbrug, som er almindeligt kendt, ligesom begreber, der kan være tvetydige, er blevet tydeliggjort (Clement, 2017: 118-119; Hansen, 2012b: 307-308). I forlængelse heraf kan det fremhæves, at spørgsmålene er konstrueret, så de i videst muligt omfang kun spørger ind til et element ad gangen. Eksempler herpå er spørgsmål, hvor der blevet spurgt ind til behovet for ordinær uddannelsesaktivering ud fra strukturelle forhold, hvor hvert enkelt spørgsmål fokuserer på et enkelt strukturelt forhold ad gangen. Hermed bliver det muligt at skelne de forskellige strukturelle forhold fra hinanden, ligesom muligheden for fortolkning af hvert enkelt spørgsmål minimeres, hvorfor målingsvaliditeten øges (Clement, 2017: 115-118; Hansen, 2012b: 308-310; Nielsen, 2007: 104-106).

Under konstruktionen af survey-undersøgelsen er målgruppen blevet overvejet. Målgruppen er som sagt jobcentercheferne eller en afdelingsleder. Det betyder, at det er respondenter, der bør besidde en stor viden om området, og det kan derfor forventes, at disse har et indgående ken-

skab til de enkelte detaljer og forhold for jobcentrene. Derfor vil det være muligt at stille spørgsmål, der spørger ind til specifikke detaljer i beskæftigelsesindsatsen. Et eksempel herpå er spørgsmål omhandlende brugen af seks ugers jobrettet uddannelse og betydningen for uddannelsesaktivering (Clement, 2017: 123; Hansen, 2012b: 309; Nielsen, 2007: 104-106).

For så vidt angår brugen spørgsmålenes svarkategorier, er der i vidt omfang benyttet de såkaldte 'Likert-skalaer'. Disse er en endimensional skala, der i dette tilfælde måler graden af det enkelte spørgsmål. For dette spørgeskema er svarkategorierne hovedsageligt 'i meget høj grad' 'i høj grad', 'i nogen grad', 'i mindre grad' og 'slet ikke'. Denne skala er generelt bredt benyttet, hvilket skyldes, at den er intuitivt let forståelig for respondenterne. Skalaen bliver desuden betragtet som (tilnærmelsesvis) intervalskaleret, hvis der er mindst fem svarkategorier, hvilket er tilfældet for dette spørgeskema. Dette giver metodemæssigt flere muligheder ift. brugen af forskellige test til efterbehandlingen af resultaterne sammenlignet med ordinal- eller nominalskaleret svarkategorier (Jamieson, 2004: 1217-1218; Carifio & Perla, 2007: 110-111; Hansen, 2012b: 312-315; Clement, 2017: 124-125). Derfor er det fordelagtigt at anvende denne type svarkategori i dette spørgeskema.

En udfordring ved brugen af Likert-skalaen er umiddelbart, at respondenterne kan erklære sig enig i alle udsagn, uden at der sker en afvejning mellem de forskellige spørgsmål. Dette er i konstruktionen af surveyen blevet imødekommet ved at konstruere flere spørgsmål, hvor respondenterne skal vælge mellem to udsagn eller mellem forskellige forhold, hvor det kun er muligt at vælge nogle af disse (Hansen, 2012b: 312-314). Eksempelvis ift. spørgsmålet om hvorfra jobcentret for inspiration til tilrettelæggelsen af beskæftigelsesindsatsen. Heraf bliver respondenterne tvunget til at vælge og prioritere mellem de enkelte svarmuligheder. Desuden er der hertil tilføjet en fritekstkategori, hvor respondenterne har mulighed for at give et eksempel på de netop valgte svarmuligheder. Dette er gjort som følge af den pilottest, der er blevet foretaget, hvilket vil blive beskrevet yderligere. De tre andre spørgsmål benytter sig af to (modsatrettet) udsagn, hvor respondenterne bliver tvunget til at foretage en afvejning mellem disse to, fra helt enig med udsagn A til helt enig med udsagn B med mulighed for at indikere både og som en neutral midterkategori.

Der er ved brugen af Likert-skalaen ligeledes valgt at inddrage midterkategorien "hverken eller". Dette er sket for at give respondenterne mulighed for at udtrykke en balanceret holdning til spørgsmålet. Alternativet var at fjerne denne kategori for at tvinge respondenterne til at tage stilling. Denne stillingstagen kan dog nemt blive resultatet af en lidt tilfældig afvejning mellem i høj eller lav grad, hvorved svarene ikke nødvendigvis vil være retvisende for de faktiske forhold (Clement, 2017: 124-125, 133; Hansen, 2012b: 314-315). Desuden er der inkluderet en 'ved ikke' kategori. Dette er gjort, for at respondenterne kan undgå at svare på et spørgsmål, hvis de ikke kender svaret, ikke reelt har en mening om spørgsmålet, eller hvis de ikke vurderer, at det er relevant for beskæftigelsesindsatsen i deres jobcenter. Ved at inkludere denne 'ved ikke' kategori bliver det muligt at frasortere disse svar, hvorved svarene på spørgsmålene kommer tættere på den faktiske sandhed. Desuden kan en høj andel af 'ved ikke' indikere, at respondenterne ikke har forstået spørgsmålet, og at der derfor kan være udfordringer for så vidt angår validite-

ten (Clement, 2017: 129-133; Hansen, 2012b: 314-315). Derfor er 'ved ikke' kategorien inddraget for at imødekomme disse udfordringer.

Opbygning af spørgsmålsrækkefølge

Det er i litteraturen dokumenteret, at rækkefølgen af spørgsmålene i en survey-undersøgelse kan have betydning for de svar, der gives. Det skyldes, at de opstillede spørgsmål opstiller en fortolkningsramme for de efterfølgende spørgsmål, og kan derfor have betydning for udfaldet af svarene. Derfor bør det overvejes, hvilken rækkefølge spørgsmålene i survey-undersøgelsen kommer i (Clement, 2017: 126-129; Hansen, 2012b: 317-318).

Survey-undersøgelsen kan i grove træk opdeles i to dele. Én del der forsøger at afdække de strukturelle forhold, der kan have betydning for jobcentrenes tilrettelæggelse af beskæftigelsesindsatsen, samt en anden del, der fokuserer på jobcentrenes inspiration for tilrettelæggelsen ud fra organisationernes omgivelser. For så vidt angår rækkefølgen er det valgt at fokusere på de mere strukturelle spørgsmål først, da disse spørger ind til mere målbare forhold, sammenlignet med anden del, der i højere grad er præget af spørgsmål med modsætningsforhold. Det har derfor været vurderingen, at spørgsmålene i anden del i højere grad har kunne påvirke de efterfølgende svar end spørgsmålene i første del. Derfor er disse spørgsmål placeret til sidst.

En mulig ulempe ved denne opbygning kan dog være, at respondenterne bliver trætte ved enden af survey-undersøgelsen, hvorfor de sværeste spørgsmål i litteraturen anbefales at indgå som nogen af de første (Hansen, 2012b: 318-319). Umiddelbart kan det forventes, at respondenterne vil betragte spørgsmålene i anden del af survey-undersøgelsen som de mere komplicerede, da disse som tidligere nævnt i højere grad er præget af modsætningsforhold, der skal prioriteres imellem. Der er dog valgt at placere disse spørgsmål mod slutningen af survey-undersøgelsen. Dette er sket som følge af en afvejning mellem spørgsmålenes sværhedsgrad og den før omtalte fortolkningsrammes effekt. Her har det været vurderingen, at effekten fra fortolkningsrammen vil kunne have en større negativ effekt ift. svarene, end den mulige træthedseffekt, hvorfor de relativt sværeste spørgsmål alligevel er placeret mod slutningen. Hertil kommer det forhold, at der ikke er tale om en længerevarende survey-undersøgelse, da den forventede besvarelestid ligger på under ti minutter. Idealt set kunne det have været fordelagtigt at have flere spørgsmål i spørgeskemaet, både for at kunne spørge ind til flere forhold, og for at flere spørgsmål kunne tilknyttes samme variabel med et muligt efterfølgende 'omvendt' spørgsmål for at øge målingsvaliditeten.

Ligeledes anbefales det i litteraturen at placere de mest spændende og interessante spørgsmål først i survey-undersøgelsen for at bibeholde respondenternes opmærksomhed, for at sikre de besvarer spørgsmålene. Derudover bør spørgsmål, som kan fremkalde stærke følelser eller gøre respondenterne ubehagelige, placeres sidst i survey-undersøgelsen (Hansen, 2012b, s. 318-319; Nielsen, 2007: 106-107). Af denne årsag er det valgt at placere spørgsmålet omhandlende besparelser i sidste halvdel, da dette kan fremstå som lettere provokerende for nogle respondenter, eftersom det kan insinuere en hård opvejning mellem at opnå besparelser på enten kort eller lang sigt. Denne vinkling af svarkategorierne er gjort for at holde disse to prioriteringer op mod hinanden, frem for blot at have de to modsætninger som hvert sit spørgsmål med en dertilhørende Likert-skala, da respondenterne vil kunne erklære sig enig med begge samtidigt. Ved at benytte denne opstil-

ling øges sandsynligheden for, at respondenterne vil svare på spørgsmålet (Clement, 2017: 120-121).

Løbende i survey-undersøgelsen er der valgt at indsætte et fritekstfelt, hvor respondenterne har mulighed for at give uddybelser ifm. spørgsmålene eller andre kommentarer. Dette er gjort for at give respondenterne mulighed for at påpege mulige forhold, der kunne være overset i ift. svar-kategorierne til visse af spørgsmålene, eller hvis der måtte være forhold, der er afgørende for beskæftigelsesindsatsen i deres jobcenter, som ikke er blevet berørt i spørgeskemaet.

Pilottest af survey-undersøgelsen

Det anbefales i litteraturen at gennemføre en pilottest af en survey-undersøgelse inden udsendelse. Herved kan det testes, om respondenterne forstår de enkelte spørgsmål og deres konkrete formulering, samt om spørgsmålene opfattes efter hensigten. Under spørgsmålsformuleringerne gennemgås der ligeledes en kvalitetssikring af indholdsstandarder (hvorvidt der spørges til det, der ønskes at svares på samt en ensartet forståelse af spørgsmålene), kognitive standarder (hvorvidt respondenterne er i stand til at besvare spørgsmålene på meningsfuld vis) og brugervenlighedsstandarder (om den elektroniske gennemførelse er brugervenlig) (Hermansen, 2017: 139; Nielsen, 2007: 106-107). Herudover vil det være hensigtsmæssigt at diskutere survey-undersøgelsen efter pilottesten, for at få en dybere forståelse af deres opfattelse af spørgeskemaet samt deres mulige input til forbedringer eller afklaringer, ligesom invitationsbrevet også bør gennemgås (Rathlev, Hermansen & Bay, 2017: 59-61; Hansen, 2012: 319-320). Survey-undersøgelsen har undergået en sådan pilottest forinden udsendelse.

Analysestrategi for survey-undersøgelsen

For at analysere de forskellige survey-spørgsmål vil disse blive fremstillet i et tabelformat, hvor der fremvises samtlige jobcentres besvarelser samt 'ved ikke' kategorien. Der vil selektivt udvælges hvilke spørgsmål, der skal være med til at underbygge væsentlige pointer i analysen iht. at være komplementær til interviewmetoden. Dette gør, at survey-undersøgelsen kan være med til at nuancere væsentlige pointer som søges at afdækkes via interviewmetoden. De spørgsmål som ikke indgår i den endelige analyse, fremgår af bilag D.2.

Der vil yderligere være mulighed for at sammenligne jobcentrenes besvarelser med registerdata. Dog forekommer der heri væsentlige begrænsninger. Besvarelserne fra jobcentre kan givetvis ikke sammensættes i en en-til-en relation med den givne kommune, jobcentrene er tilknyttet. Dette skyldes, at der i enkelte kommuner er sammenlagte jobcentre mellem to kommuner. Ellers er de resterende jobcentre knyttet op på kommunegrænser. Derfor sammenkobles survey-undersøgelsen med registerdata, hvor der er mulighed for at finde frem til de pågældende jobcentres data, herunder eksempelvis antallet af ledige m.v., hvoraf data er tilgængeligt på jobcenterniveau. En anden væsentlig begrænsning foreligger ved, at respondenterne svarer som repræsentant for jobcentret og ikke kommunen. Dette skaber ligeledes en skævvridning i tilfælde af besvarelserne direkte kobles op på kommunedata. En tredje væsentlig begrænsning er, at organisationsstrukturen er forskellig fra jobcenter til jobcenter, hvilket gør, at jobcentercheferne kan have forskellige ledelsesområder. Hertil har selektionen af jobcentercheferne som tidligere beskrevet været således, at jobcenterchefen (i tilfælde af flere chefer i jobcentret) med relation til de forsikrede ledige er udvalgt.

Selvom ovenstående begrænsninger eksisterer, foreligger der alligevel visse forekomster, hvor registerdata kan supplere survey-undersøgelsen. Dette vil blive gjort for at se, om der forekommer sammenligneligheder mellem besvarelsene og jobcentrenes ageren for at understøtte visse pointer ved survey-spørgsmålene. Der er derfor ikke tale om en konkret brug af registerdata som forskningsmetode, men udelukkende som et supplerende element, der kan underbygge visse pointer ved survey-spørgsmålene. Ved dette bliver besvarelsene fra survey-undersøgelsen således koblet op en række faktuelle data såsom brugen af ordinær uddannelse, ledighedssammen-sætning m.v. Fremstillingen af denne sammenkobling vil være enten som krydstabel for de ordi-nalskaleret variabler eller lave lineære regressionsanalyser, hvor variablene er interval- eller til-nærmelsesvis intervalskaleret (Agresti & Finlay, 2014: 239-276; Best & Wolf, 2015: 57-75; Nimon & Oswald, 2013: 650-674).

Der lykkedes at opnå 61 fulde besvarelser af survey-undersøgelsen og 4 delvise besvarelser. Be-svarelsene vurderes at være nogenlunde repræsentative både ift. jobcentrenes geografiske pla-cering og placering i indekset som vist i bilag D.1 og D.2. 66 pct. af besvarelsene blev besvaret af andre medarbejdere end jobcentercheferne.

4.3.4 Interviewmetode

I specialet er der ligeledes blevet gjort brug af en interviewmetode, hvor der er blevet interviewet en række repræsentanter fra de tidligere udvalgte jobcentre. En fordel ved at anvende en inter-viewmetode er, at informanterne kan beskrive de handlinger, holdninger, erfaringer og oplevel-ser, som de gør sig (Harrits, Pedersen & Halkier, 2012: 145; Kvale & Brinkmann, 2015: 19; Tang-gaard & Brinkmann: 2015: 29). Der kan således indhentes unikke informationer i den specifikke kontekst (Harrits, Pedersen & Halkier, 212: 146). Ved en sådan anvendelse i specialet kan der opnås en indsigt i, hvordan ansatte i jobcentrene opfatter deres omgivelser og på denne bag-grund, hvorfor de enkelte jobcentre tilrettelægger deres beskæftigelsesindsats for de forsikrede ledige på denne måde i deres kommune.

I dette speciale gennemføres semistrukturerede interviews, hvor interviewerens har forberedt en række spørgsmål i en interviewguide. Interviewguiden vil være styrende for interviewet, men der er samtidig også mulighed for at få uddybet en række tematikker, hvis informanten giver udtryk for interessante ytringer (Harrits, Pedersen & Halkier, 2012: 150; Tanggaard & Brink-mann, 2015: 38). Konstrueringen af interviewguiden er lavet på baggrund af de to hypoteser og de dertilhørende teoretiske rammer bag hypoteserne. Interviewguiden er derfor tematisk op-bygget og teoretisk genereret. Ligeledes er der i interviewguiden både anvendt strukturerende, indledende, direkte og opfølgende spørgsmål (Tanggaard & Brinkmann, 2015: 41-42). Interview-guiden kan ses i Bilag E.1.

Udvælgelse af informanter

Som tidligere beskrevet er udvælgelsen af jobcentrene sket på baggrund af en indeksering. Ud-vælgelsesprocessen havde naturligvis fokus på at vælge informanter, som kunne give en høj grad af information omkring jobcentrenes overvejelser og holdninger til specialets problemstil-ling. I det tidsrum, hvor der blev taget kontakt til jobcentrene med henblik på interviews, var det givetvis ikke alle jobcentrene, som havde besvaret survey-undersøgelsen. Ved de jobcentre, som havde besvaret survey-undersøgelsen, fremgik det hvilke personer, der havde udfyldt det og

ligeledes deres stillingsbetegnelse. Dette er blevet brugt til at målrette udvælgelsen. En stor andel af besvarelsene i survey-undersøgelsen var udført af afdelingsledere for de forsikrede ledige og/eller uddannelse. Processen forløb sig ved, at der blev taget kontakt til jobcentercheferne. Hvis jobcenterchefen ikke ønskede at deltage, blev der taget kontakt til afledningsledere/teamchefer for de forsikrede ledige eller faglige konsulenter inden for det givne område. Disse interviewpersoner er udvalgt grundet deres kendskab til jobcentrenes aktiveringsindsats og kendskab til de forsikrede ledige. For de udvalgte jobcentre, som ikke havde besvaret survey-undersøgelsen, blev der endvidere taget kontakt til jobcentercheferne i de respektive kommuner. De deltagende informanter for de udvalgte jobcentre fremgår i nedenstående tabel:

Tabel 4-5: Oversigt over informanterne

Jobcenter	Stilling	Navn	Tid i min	Bilag
Allerød	Jobcenterchef	Jane Gottlieb	44	F.1
Frederikshavn	Afdelingsleder for Team Job & Vejledning	Heidi Juel Frederiksen	37	F.2
Hedensted	Kompetencegruppeleder	Allan Munkholm	47	F.3
Ikast-Brande	Faglig koordinator, Job- & Opkvalificering	Jonna Haubro	39	F.4
København	Jobcenterchef, Arbejdsmarkedscenteret	Live V. Bayer	68	F.5
Skanderborg	Faglig konsulent, Arbejdsmarkedsservice	Niels Sofussen	52	F.6
Sønderborg	Teamleder	Rie Bramsen	44	F.7
Vordingborg	Afdelingsleder for beskæftigelse & Uddannelse	Lotte Svilling	41	F.8

Analyse af interviews

For at analysere de enkelte interviews er disse kodet for at mindske kompleksiteten af datamaterialet og skabe et overblik mellem sammenhænge. Ved kodningen brydes de enkelte tekstpassager ned i mindre bestanddele for derefter at kunne samles igen til videre bearbejdning. Kodningen vil tage udgangspunkt i en begrebsdrevet kodning, hvorfor udgangspunktet vil være de forskellige teorier til de to hypoteser, som vil sikre, at den teoretiske ramme vil blive belyst i analysen (Kristensen, 2015: 485; Tanggaard & Brinkmann, 2015: 46-47). Fordelen ved at anvende en begrebsdrevet deduktiv kodning er, at det bliver muligt at undersøge de opstillede forventninger i hypotesen, hvilket er fordelagtigt i relation til, at denne undersøgelse er teorifortolkende. Derfor er de otte interviews kodet systematisk ud fra begrebsdrevet kodning med dertilhørende underbegreber, som er blevet beskrevet i operationaliseringen i de forrige kapitler. Herudover kan der forekomme elementer af en mere induktiv datadrevet kodning, hvor der i stedet tages udgangspunkt i det indsamlede materiale fremfor teorierne (Tanggaard & Brinkmann, 2015: 447-448).

For at sikre en systematik i kodningen er det valgt at opsætte koderne i et kodehierarki. Dette kodehierarki fremgår af bilag E.2. Endvidere bør det nævnes, at dette udgør en slutkodeliste (Jacobsen, 2012: 178 & 182-183). Nedenstående tabel 4-6 angiver et eksempel på kodet udsagn:

Tabel 4-6: Eksempel på kodning af tekststykke i interview

Tekststykke	Kodning	Årsag til kodning
"Men der er det jo også anderledes at være i et nordjysk jobcenter end at være i et sjællandsk jobcenter, fordi heroppe har vi mange ufaglærte, så der er gode argumenter for, hvorfor vi gør som vi gør."	Uddannelsesmæssig sammensætning	Citatet tilkendegiver et argument for, hvorfor der iværksættes uddannelsesaktivering, hvilket ligger til grund for ledighedsgruppens sammensætning

4.4 Eksempler på operationalisering

De enkelte hypoteser er med deres respektive teoretiske funderinger operationaliseret i de førnævnte metoder. Nedenfor følger et eksempel på hver hypotese, hvor udarbejdelsen af operationaliseringen fremstilles med inspiration fra Nielsen (2007: 84-85). De øvrige operationaliseringer kan ses i specialets bilag B og er udformet ud fra samme logik.

4.4.1 Hypotese I

Hypotesen tager som beskrevet i kapitel 2, udgangspunkt i en rationalitetsforståelse. På denne baggrund kan der udledes en række dimensioner over, hvilke overvejelser jobcentrene kan gøre sig om deres beskæftigelsesindsats for at få de forsikrede ledige i beskæftigelse.

En dimension omhandler eksempelvis uddannelsesniveaue for de forsikrede ledige, som kan have betydning for jobcentrenes beskæftigelsesindsats. På denne baggrund er den formålsrationelle antagelse, at jobcentre med ledige, der har relative kort eller ingen uddannelse, vil bruge uddannelsesredskabet i højere grad for at få disse integreret på arbejdsmarkedet igen. Dette vil samtidig være den nominelle definition ift. denne dimension. Den operationelle definition med de tilhørende dimensioner handler derfor om, hvor mange faglærte og ufaglærte ledige jobcenteret har. Indikatorerne til dette er derfor, hvilket behov de ledige har, de lediges uddannelsesniveau, de lediges mangel på kvalifikationer og sammensætningen af de forsikrede ledige. Logikken er illustreret i nedenstående tabel.

Tabel 4-7: Eksempel på en operationalisering af hypotese I

Problemstilling:	Aktiverer kommunerne rationelt på baggrund af det enkelte jobcenters udfordringer og efterspørgsel på det lokale arbejdsmarked og dermed ud fra en formålsrationel betragtning?
Nominel definition:	Med formålsrationelle betragtninger forstås kommunernes valg af de forskellige aktiveringsformer er taget ud fra, hvad der giver mest mening for det enkelte jobcenter ift. at få de ledige i beskæftigelse.
Dimensioner og operationel definition:	Antal af faglærte og ufaglærte i kommunen og dermed behovet for uddannelse i relation til kommunens arbejdsmarkedsrelaterede forhold for at få disse i beskæftigelse.
Indikatorer	Survey - I hvor høj grad oplever I et behov for ordinær uddannelse for forsikrede ledige i jeres kommune? - Du bedes vurdere, i hvor høj grad nedenstående faktorer har betydning for jeres valg af aktiveringsformer for de forsikrede ledige? (de

Interview

- Kan du fortælle mig lidt om sammensætningen af de forsikrede ledige i jobcenteret? Hvilke typer borgere er det?
 - Hvad betyder det for jeres valg af aktivering og jeres indsats for de forsikrede ledige?
 - Er der en formel måde I strukturerer disse arbejdsprocesser på? Hvordan?
 - I hvor høj grad oplever I et behov for ordinær uddannelse for de forsikrede ledige?
 - Lidt: Hvilke faktorer gør, at I så ikke anvender uddannelsesredskabet mere?
 - Meget: Hvilke faktorer gør, at I anvender uddannelsesredskabet så meget?
 - Har de forsikrede ledige overordnet set problemer med kvalifikationer i forhold til efterspørgslen?
 - Oplever I problemer med de lediges motivation til at vælge den først mulige jobåbning?
 - Hvad betyder denne problematik så for jeres overordnet aktiveringsstrategi?
-

4.4.2 Hypotese II

Som beskrevet i kapitel 3 er hypotese II udledt af et institutionelt perspektiv, hvor jobcentrene er underlagt visse institutionsopfattelser til at vælge de aktiveringsredskaber, som fremstår som mest effektfulde. Dette adopteres endvidere i de enkelte jobcentre. Nedenstående gives der her et eksempel på operationaliseringen af dette.

Den nominelle definition i denne sammenhæng kredser derfor omkring adopteringen af organisationsopskrifter, hvor definitionen omhandler en homogenisering mellem jobcentrene. Den operationelle definition går derfor på, hvorfra jobcentrene lader sig inspirere til at tilrettelægge indsatserne for de forsikrede ledige. Disse er endvidere defineret ud i forskellige svarkategorier i survey-undersøgelsen samt flere spørgsmål i interviewet, for at afdække begreberne fyldestgørende.

Tabel 4-8: Eksempel på en operationalisering af hypotese II

Problemstilling:	Fravælger jobcentrene ordinær uddannelse, fordi de presses af udefrakommende rationaliserede myter og superstandarder omkring bestemte aktiveringsredskaber og derfor adopterer presset for at blive anset som legitime organisationer?
Nominel definition:	Med adopteringen forstås de homogeniseringsprocesser, der foregår mellem organisationerne, og hvordan organisationerne adopterer de udefrakommende ideer.
Dimensioner og operationel definition	Omhandler inspiration til tilrettelæggelsen af indsatserne. • Normativ: Erfaringer og forskning, effekten af aktiveringsredskaberne • Mimetisk: Henter inspiration fra andre • Tvangsmæssig: regulering/lovgivning, refusion og lokalpolitiske forhold
Indikator	Survey • Hvorfra får i størst inspiration til at tilrettelægge jeres indsatser for forsikrede ledige? (forskning, STAR, netværksmøder, egne erfaringer, andre jobcentre som svarmuligheder) • Du bedes vurdere, i hvor høj grad nedenstående faktorer har betydning for jobcentrenes valg af aktiveringsformer for forsikrede ledige (Effekten af aktivering og lokalpolitiske forhold som svarmuligheder) • Hvordan vil du vurdere nedenstående faktorer betydning for jeres tilrettelæggelse af beskæftigelsesindsatserne? (regulering/lovgivning, refusion, best practice og forskning som svarmuligheder) Interview • Hvor søger I inspiration til tilrettelæggelsen af aktiveringsindsatserne for de forsikrede ledige? • Hvor søger I inspiration til tilrettelæggelsen af uddannelsesaktivering? • Er I selv opsøgende for at finde inspiration? • Hvad har inspiration af betydning for jeres valg og tilrettelæggelsen af aktiveringsindsatser? • Hvordan omsætter I den inspiration til konkrete indsatser? • Hvordan kommer det til udtryk i jobcenteret?

4.5 Opsamling og designfigur

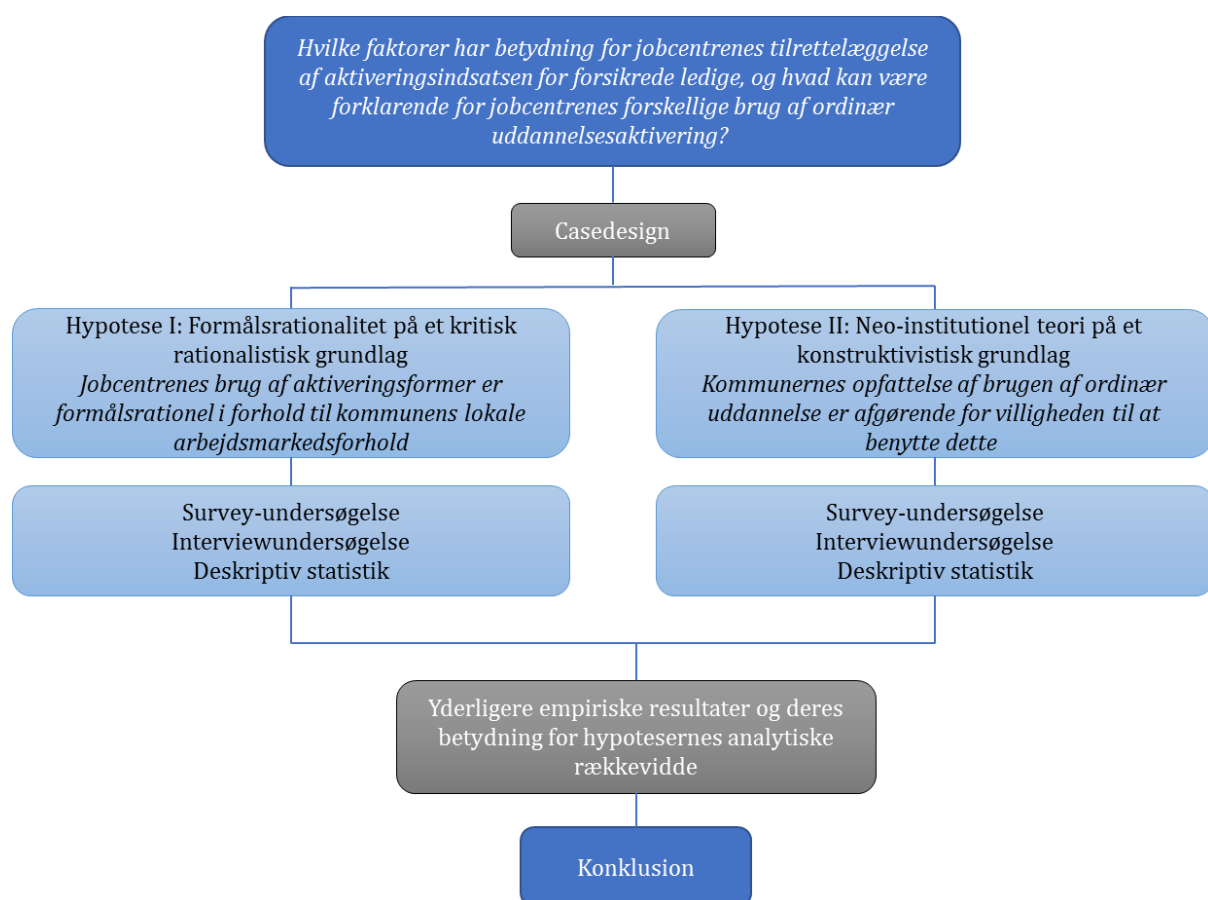
I dette kapitel er de metodiske overvejelser for specialet blevet præsenteret. De to hypoteser indtager hver sin videnskabsteoretiske position, som dermed rammesætter, hvordan tilrettelæggelsen af beskæftigelsesindsatserne skal erkendes. Hypotese I har udgangspunkt i en rationalitetsforståelse og indtager en kritisk rationalistisk position, hvor hypotesens antagelser skal udfordres for at skabe mere konsistent viden. Hypotese II har udgangspunkt i en konstruktivistisk forståelse. Det erkendelsesmæssige mål er derfor her at søge de narrativer, som aktørerne fremstiller.

I specialet anvendes en casestudie, hvor hver af de enkelte jobcentrene udgør indlejrede enheder i det samlede beskæftigelsessystemet med forskellige lokale arbejdsmarkedsforhold. I caseudvælgelsen er der konstrueret et indeks for rammevilkår, som er sammensat med jobcentrenes

brug af ordinær uddannelsesaktivering. På denne baggrund er der udvalgt otte ekstreme/afvigende cases, som antages at være mest informationsrige iht. de enkelte hypoteser. Derudover anvendes et teorifortolkende casedesign, hvor de enkelte hypoteser og teorier anvendes til at forstå problemfeltet, som blev præsenteret i kapitel 1.

Det empiriske design består af en survey-undersøgelse udsendt til samtlige af landets jobcenterchefer. Derudover er der gennemført otte kvalitative interviews i de udvalgte jobcentre. De to hypoteser vil i de to følgende kapitler blive analyseret hvor for sig, hvor survey-undersøgelsen og interviewene vil komplementere hinanden og dermed anvendes i et mixed methods-design. De to selvstændige analyser vil lede frem til et samlet vurderingsafsnit. Det samlede projektdesign er illustreret i nedenstående figur:

Figur 4-9: Grafisk overblik over projektdesignet



5 Er jobcentrene formålsrationelle i aktiveringsindsatsen?

I dette kapitel vil der blive analyseret på det empiriske materiale i relation til hypotese I for at afdække brugen af uddannelsesaktivering ift. kommunernes arbejdsmarkedsforhold. Først vil der blive fokuseret på det strukturelle forhold, herunder uddannelsesniveaut af de ledige samt de erhvervsstrukturer der i de enkelte kommuner. Herefter vil der blive analyseret på en række praktiske udfordringer, der er blevet identificeret under indsamlingen af det empiriske materiale. Dette omfatter de lediges motivation, udfordringer ved at oprette uddannelsesforløb, samt mere lovgivningsmæssige begrænsninger. Både arbejdsmarkedsforholdene samt de praktiske udfordringer vil blive sat i relation til de teoretiske overvejelser om formålsrationalitetsforståelsen beskrevet i kapitel 2. Desuden vil det blive beskrevet, hvilke tiltag jobcentrene gør for at imødekomme disse praktiske udfordringer. Slutteligt vil de væsentligste resultater af analysen blive opsummeret, og det vil blive vurderet, om de handlinger jobcentrene foretager sig på baggrund af disse faktorer, kan betegnes som rationelle iht. den teoretiske forståelse af formålsrationaliteten.

Jf. kapitel 4 er der foretaget en strategisk udvælgelse af cases, og der vil i analysen, de steder hvor det er relevant, blive sammenlignet på tværs af disse jobcentre. Dette kan både være ift. forskellen i brugen af uddannelsesaktivering samt hvilke rammevilkår, der gør sig gældende for jobcentrene (Se endvidere tabel 4-4 sidst i afsnit 4.2, hvor det vises, hvor de otte jobcentre er placeret).

5.1 Strukturelle forholds betydning for brugen af uddannelsesaktivering

5.1.1 Uddannelsesniveaut

En af antagelserne i hypotese I er, at jobcentrene iværksætter beskæftigelsesindsatser afhængigt af, hvilken uddannelsesmæssig baggrund de ledige har. En formålsrationel antagelse er derfor, at kommuner med flere ufaglærte og faglærte i højere grad anvender uddannelsesredskabet end kommuner med en højere uddannet arbejdsstyrke for at integrere disse faggrupper af ledige på arbejdsmarkedet. Survey-undersøgelsen afdækkede hvilken betydning den samlede ledighedsgruppes uddannelse har for valget af aktiveringsformer.

Tabel 5-1: Du bedes vurdere, i hvor høj grad nedenstående faktorer har betydning for jeres valg af aktiveringsformer for de forsikrede ledige? – Den samlede ledighedsgruppes uddannelsesniveau

Svarkategori	Svarprocent
I meget høj grad	13 pct.
I høj grad	34 pct.
I nogen grad	42 pct.
I mindre grad	8 pct.
Slet ikke	3 pct.
Ved ikke	0 pct.

Note: Antal svar n=62.

Af tabellen ovenfor fremgår det, at 47 pct. af jobcentrene tilkendegiver, at det samlede uddannelsesniveau for ledige i høj eller meget høj grad har betydning for valget af aktiveringsformer for de forsikrede ledige. 42 pct. tilkendegiver, at det kun i nogen grad har betydning, mens 11 pct.

tilkendegiver, at det kun i mindre grad eller slet ikke har betydning. Dette kan indikere, at brugen af uddannelsesaktivering afhænger af ledighedsgruppens uddannelsesniveau. Derfor kan det udledes, at de forsikrede lediges uddannelsesniveau har betydning for tilrettelæggelsen af aktiveringsindsatsen. En antagelse er hertil, at uddannelsesaktivering derfor prioriteres af de jobcentre, der har en høj andel af ledige, hvortil uddannelsesaktivering kan benyttes i større omfang til opkvalificering. Dette er endvidere blevet uddybet i interviewundersøgelsen.

I Jobcenter Allerød, hvor andelen af uddannelsesaktivering er lav, og hvor der er relativ gode rammevilkår for indsatsen, fremgår følgende sontring omkring anvendelsen af uddannelsesaktivering:

"Det hænger sammen med, at vi formår, [...] ikke at give så meget uddannelsesaktivering, som vi har gjort tidligere, fordi vi stadig kan få dem [de ledige red.] i job" (Bilag F.1)

Anvendelsen af uddannelsesredskabet i dette jobcenter afhænger af, hvordan jobcenteret bedst formår at få de ledige i beskæftigelse. Her ligger argumentationen i, at uddannelsesredskabet ikke er fordelagtigt i jobcenterets sammenhæng, fordi de ledige alligevel formår at finde arbejde. Dette kan anses som et spørgsmål omkring, at de ledige ikke mangler kvalifikationer for at besidde et job. Det tilkendegives samtidig, at hvis jobcenteret fremadrettet oplever et behov for en uddannelsesindsats, vil dette muligvis iværksættes, såfremt dette skulle blive tilfældet (Bilag F.1). Samme tematik italesættes i interviewet med Jobcenter Skanderborg, som tilkendegiver, at de gerne vil anvende uddannelsesredskabet, men uddannelsesniveauet for de ledige har betydning:

"Vi har faktisk haft lidt problemer med at kunne udnytte den [regionale uddannelsespulje red.] fuldt ud, og får brugt den fuldt ud. Det er ikke fordi vi ikke ønsker at bruge den, men det er fordi vi har en veluddannet arbejdsstyrke her i Skanderborg." (Bilag F.6)

Jobcenter Skanderborg ønsker her at anvende uddannelsesredskabet, eksemplificeret ved den regionale uddannelsespulje, men jobcenteret oplever en række begrænsninger, netop fordi kommunen har en veluddannet arbejdsstyrke. Dette indikerer samtidig en rationalitet i brugen af uddannelsesaktivering, fordi desto bedre uddannet arbejdsstyrken er, desto mindre anvendelig er uddannelsesaktivering til at løfte kvalifikationerne. Den samme argumentation omkring uddannelsesniveauet findes ligeledes i interviewet med Jobcenter Frederikshavn, hvor der er sværere rammevilkår og samtidig en større brug af uddannelsesaktivering:

"Men der er det jo også anderledes at være i et nordjysk jobcenter end at være i et sjællandsk jobcenter, fordi heroppe har vi mange ufaglærte, så der er gode argumenter for, hvorfor vi gør som vi gør." (Bilag F.2)

Og i interviewet med Jobcenter Ikast-Brande, der har en høj grad af uddannelsesaktivering samtidig med bedre rammevilkår:⁵

"[...]uddannelsesniveaue i Ikast-Brande Kommune er jo Danmarks laveste. Så derfor så har vi jo et stort potentiale ift. at uddannelsesløfte rigtig meget." (Bilag F.4)

Det bliver tilkendegivet i interviewet, at Jobcenter Ikast-Brande prioriterer uddannelsesaktivering for faglærte og ufaglærte ledige, fordi der her kan være mangel på efterspurgte kompetencer, som disse to grupper ikke umiddelbart besidder, hvorimod for akademikere vil virksomhedsrettet aktivering prioriteres (Bilag F.4). Beskæftigelsesindsatsen for akademikere fremhæves ligeledes i interviewet med Jobcenter Vordingborg, hvor uddannelsesredskabet nedprioriteres, fordi det ikke er et spørgsmål om mangel på kvalifikationer. Derfor anvendes andre aktiveringsredskaber i form af vejledning:

"Dem vi får ind af akademikerne, deres primære behov, det er at få lavet et ordentligt CV og hjælp til jobsøgning. Det er primært, det behov de har, og det er også der, vi siger, så er det det, vi sætter ind med. Det er klart, at hvis en akademiker så har været ledig i seks måneder eller 12 måneder, så skal vi kigge på nogle andre initiativer til dem, men i starten er det bare at få hjælp til jobsøgning." (Bilag F.8)

Der findes således opbakning til, at jobcentrene aktiverer formålsrationelt afhængigt af de lediges uddannelsesniveau. Dette er på baggrund af survey- og interviewundersøgelsen, hvorfra det kan udledes, at de forsikrede lediges uddannelsesniveau har betydning for valget af aktiveringsindsats, hvor især uddannelsesaktivering anvendes ved ledige med færre kvalifikationer end de øvrige grupper af ledige. For de øvrige grupper af ledige, eksempelvis akademikere, vil der i højere grad blive anvendt virksomhedsrettet aktivering samt vejledning. Dette kan dermed forklare noget af variationen i jobcentrenes brug af uddannelsesaktivering, idet kommunerne netop har forskellige sammensætninger af ledige.

5.1.2 Brugen af øvrige uddannelsesmuligheder i beskæftigelsessystemet

Når uddannelsesniveaue for de forsikrede ledige har betydning for valget af beskæftigelsesindsats, er det yderligere relevant at sætte dette i relation til øvrige opkvalificeringsmuligheder for de forsikrede ledige, og dermed anskue jobcentrenes ageren på baggrund af dette. Her gør det sig særligt gældende på ordningen om seks ugers jobrettet uddannelse for de forsikrede ledige med færrest kompetencer, der kan give anledning til, at jobcentrene ligeledes har overvejelser om denne mulighed, når der tilrettelægges aktiveringsformer for de enkelte ledige. Derfor bør det undersøges, om jobcentrenes tilrettelæggelse yderligere tager højde for dette. I surveyundersøgelsen blev betydningen af de forsikrede lediges brug af seks ugers jobrettet uddannelse for jobcentrets uddannelsesaktivering undersøgt ved nedenstående:

⁵ Det bør i denne sammenhæng bemærkes, at tallet for uddannelsesniveaue i indekset er for de ledige, mens informanten fra Ikast-Brande her omtaler det generelle uddannelsesniveau i kommunen. Derfor fremstår dette umiddelbart modstridende uden dette kan tillægges at være tilfældet, da der i indekset for rammevilkår ligeledes er inddraget andre faktorer, der trækker Jobcenter Ikast-Brande op, relativt til deres dårligere placering f.s.v.a. uddannelsesniveaue.

Tabel 5-2: I hvor høj grad har de forsikrede lediges brug af 6 ugers jobrettet uddannelse betydning for jobcentrets uddannelsesaktivering?

Svarkategori	Svarprocent
I meget høj grad	6 pct.
I høj grad	42 pct.
I nogen grad	34 pct.
I mindre grad	12 pct.
Slet ikke	5 pct.
Ved ikke	2 pct.

Note: Antal svar n=65.

Her fremgår det af jobcentrenes svar, at 48 pct. vurderer i enten høj eller meget høj grad de forsikrede lediges anvendelse af ordningen, har betydning for jobcentrenes brug af uddannelsesaktivering. Yderligere har 34 pct. tilkendegivet, at dette i nogen grad har betydning for valget af uddannelsesaktivering, og 17 pct. har svaret hhv. i mindre grad eller slet ikke. Dette bliver ligeledes italesat i interviewene. Nedenstående citat er fra interviewet med Jobcenter Sønderborg, der i forvejen har en høj grad af uddannelsesaktivering:

"[...] hvis man vælger noget inden for den seks ugers jobrettet, så begynder man jo også og tænke, hvor kan vi [jobcenteret red.] så finde en praktikplads. Kan vi prøve at hjælpe til med noget løntilskud. For det ligesom giver mening. Ja i højeste grad." (Bilag F.7)

Her eksemplificeres brugen af ordningen ved, at jobcenteret efterfølgende kan følge op med et forløb i virksomhedspraktik eller løntilskud. Det fremgår ligeledes i øvrige interviews, at jobcentrene efterfølgende kan supplere med yderligere opkvalificering for at færdiggøre forløbet. Derfor kan den seks ugers jobrettet uddannelse ligeledes ses som en yderligere forlængelse af den forsikrede lediges uddannelsesforløb, såfremt at jobcentrene efterfølgende vælger at tillægge mere uddannelse. Nedenstående citater beskriver dette yderligere. Her først Jobcenter Allerød:

"Det har det helt sikkert [brugen af seks ugers jobrettet uddannelse red.]. Altså det er en af de ting som de bruger. Men som sagt, vi lader os ikke begrænse af dette. Man kan bruge den i den udstrækning det giver mening" (Bilag F.3)

Og videre i interviewet med Jobcenter Frederikshavn:

"Så hvis de kan tage noget seks ugers jobrettet, så supplerer vi op [...]. Så hvis seks ugers jobrettet peger i den rigtige retning ift. der hvor det giver mening, ja så kører vi. Så skal vi nok fylde på. Altså der er jo det der fx kloakrørlægger, jeg tror det er 11 uger, og har man taget de seks uger på seks ugers jobrettet, så giver det jo ikke mening at jeg siger nej til de sidste fem uger, fordi så står de med ingenting. Og jeg har udgiften uanset hvad. Så jo selvfølgelig. Der hvor det giver mening." (Bilag F.2)

Der gives her eksempler på, at de lediges brug af seks ugers jobrettet uddannelse både kan betyde, at jobcentrene efterfølgende iværksætter virksomhedsrettede forløb, eller at brugen af ord-

ningen medfører yderligere uddannelse fra jobcenterets side. Dette kan yderligere indikere, at de lediges uddannelsesmæssige sammensætning har betydning for jobcentrets ageren, hvad enten det handler om videre opkvalificering eller virksomhedsrettet aktivering, fordi retten til seks ugers jobrettet uddannelse er afhængig af den enkelte lediges uddannelsesmæssige baggrund. At jobcentrene indarbejder de lediges brug af den seks ugers jobrettet uddannelse må anses som formålsrationelt, i og med det sikre en tilpasning af aktiveringsindsatsen til den enkelte lediges situation. Dog kan det ikke afklares, om brugen af ordningen betyder, at jobcentrene anvender mere uddannelsesaktivering eller virksomhedsrettet aktivering, da begge dele i vid udstrækning anvendes i forlængelse heraf.

5.1.3 Virksomhederne og erhvervsstrukturens betydning

Jobcentrenes formålsrationelle ageren i tilknytningen til brugen af uddannelsesaktivering er i hypotesen ikke kun defineret ved de lediges uddannelsesniveau, men er hypotetisk også afhængig af kommunernes erhvervsstruktur og den generelle efterspørgsel på arbejdskraft. I survey-undersøgelsen blev det afdækket, hvilken betydning kommunes erhvervsstruktur og arbejdsmarkedsforhold kan have for valget af aktiveringsformer.

Tabel 5-3: Du bedes vurdere, i hvor høj grad nedenstående faktorer har betydning for jeres valg af aktiveringsformer for de forsikrede ledige? – Kommunens erhvervsstruktur og arbejdsmarkedsforhold

Svarkategori	Svarprocent
I meget høj grad	30 pct.
I høj grad	48 pct.
I nogen grad	16 pct.
I mindre grad	5 pct.
Slet ikke	0 pct.
Ved ikke	2 pct.

Note: Antal svar n=63.

Af overstående tabel fremgår det, at 78 pct. af jobcentrene vurderer, at kommunens erhvervsstruktur og arbejdsmarkedsforhold i høj eller meget høj grad har betydning for valget af aktiveringsformer for de forsikrede ledige, mens kun 5 pct. af jobcentrene vurderer, at dette i mindre grad eller slet ikke har betydning. Dette kan tolkes således, at hvis kommunen har særlige brancher, som oplever rekrutteringsudfordringer, vil dette ligeledes afspejle sig i jobcentrenes uddannelsesaktivering. Dette fremgår ligeledes af interviewundersøgelsen. Her eksemplificerer Jobcenter Sønderborg:

"[...] der kommer et kæmpestort hotel nede på havnen, som nok skal bruge en 200-300 medarbejdere. Og med sådan en stor [virksomhed red.], der tænker vi, det har vi ikke i forvejen, så lad os se om vi kan få nogen gjort klar til den branche. Så der har vi kørt nogle forløb." (Bilag F.7)

Fra ovenstående interview er det især åbningen af en konkret virksomhed, som har haft betydning for, hvordan jobcenteret anvender uddannelsesaktivering. Dette kan dermed indikere, at virksomhederne og efterspørgslen på arbejdskraft har betydning for, hvordan jobcenteret iværksætter uddannelsesaktivering. Nedenstående citat giver yderligere et eksempel fra Jobcenter Frederikshavn:

"Men hvis vi skal sammensætte noget, hvis vi skal gøre noget, altså det der med at iværksætte noget selv, så er det virksomhederne. Vi har en Task Force-Turisme gruppe vi etablerede sidste år i maj måned. Der var vi ude og spørge 115 virksomheder inden for de områder som hotel- og restaurationsbranchen i september-oktober, om hvis vi skulle hjælpe med at opkvalificere borgere til jeres områder, hvad skal de så kunne. Og det har gjort at vi så igangsatte et seks ugers forløb nu her, målrettet turisme." (Bilag F.2)

I dette eksempel var det især rekrutteringsudfordringer til hotel- og restaurationsbranchen, der betød, at jobcenteret iværksatte et seks ugers uddannelsesforløb målrettet disse virksomheder. Her bliver indsatsen altså tilrettelagt ud fra de erhvervsforhold, som gør sig gældende i kommunen. Samme tendens findes også ved Jobcenter København og Jobcenter Vordingborg:

"[...] så arbejder vi med fem brancher og den ene er det vi kalder oplevelsesøkonomi, [...] eller så har vi operationel service, der er sådan noget med viceværtsfunktioner og der har vi også nogle store virksomheder og vi har også en masse småfunktioner med virksomheder vi samarbejder med. Så har vi det der hedder hotel- og restaurationsbranchen. [...]. Så har vi butik og detail [...]. Og så den sidste er offentlig som kan være alt fra plejehjem, det kan også være vores egen offentlige ejendomsservice eller IT." (Bilag F.5)

"Ja lige i vores sammenhæng der er stor efterspørgsel indenfor bygge-anlæg og de ledige jeg har på dagpenge, de har ikke arbejds erfaring eller kvalifikationer indenfor bygge-anlæg. Det er noget af det vi målretter nu" (Bilag F.8)

Her beskriver begge informanter ligeledes, at de i deres jobcentre tilrettelægger indsatser ud fra deres erhvervsstrukturelle forhold, hvor specielt virksomhedernes efterspørgsel har betydning. Det kan derfor udledes, at jobcentrene generelt tillægger de omkringliggende erhvervsstrukturer og efterspørgsel stor betydning. Desuden kan det pointeres, at der især var byggeriet, som fremadrettet vil komme til definere en stor del af opkvalificeringsindsatsen. I interviewene blev der tilkendegivet en række metoder, hvorpå jobcentrene kan identificere virksomhedernes efterspørgsel. Dette handler først og fremmest om virksomhedskonsulenternes opsøgende arbejde, diverse jobbarometre, prognosepanel og Arbejdsmarkedsbalancen (Bilag F.1, F.2, F.4, F.6 & F.7).

Når erhvervsstrukturen og virksomhedernes efterspørgsel har betydning for jobcentrenes ageren, kan der på denne baggrund formodes, at samarbejdet med virksomhederne har betydning for valget af aktiveringsform. Dette er ligeledes afdækket i survey-undersøgelsen:

Tabel 5-4: Du bedes vurdere, i hvor høj grad nedenstående faktorer har betydning for jeres valg af aktiveringsformer for de forsikrede ledige? – Samarbejde med virksomheder

Svarkategori	Svarprocent
I meget høj grad	39 pct.
I høj grad	50 pct.
I nogen grad	10 pct.
I mindre grad	2 pct.
Slet ikke	0 pct.
Ved ikke	0 pct.

Note: Antal svar n=62.

I overstående tabel tilkendegiver 89 pct. af jobcentrene, at samarbejdet med virksomhederne enten i høj eller meget høj grad har betydning for jobcentrenes valg af aktiveringsformer, mens kun 10 pct. vurderer, at det i nogen grad har betydning. Ligeledes tilkendegiver kun 2 pct., at samarbejdet med virksomhederne kun i mindre grad eller slet ikke har betydning. Det kan dermed udledes, at samarbejdet med virksomhederne har høj grad af betydning for jobcentrenes valg af aktiveringsformer. Hvorvidt dette betyder mere uddannelses- eller virksomhedsrettet aktivering kan ikke afgøres ud fra survey-undersøgelsen. Dette bliver dog uddybet yderligere i interviewene, her fra interviewet med Jobcenter Hedensted:

”Vi har landets laveste ledighed, så vi må jo sige, at vi får rigtig mange borgere ud. Men bagsiden af medaljen er jo, at vi også har virksomheder der har svært ved at få den arbejdskraft, de gerne vil have. Specielt inden for faglært [arbejdskraft red.]” (Bilag F.3)⁶

Og uddyber ligeledes på et opfølgende spørgsmål:

”Jamen vi forsøger jo i den udstrækning det er muligt for os at få kvalificeret de her folk til det. Vi forsøger jo også at få en samtale med virksomhederne omkring om, hvad kan de eventuel gøre. Hvis de ringer og siger at de skal bruge ti smede, eller to smede, så kan vi sige: det har vi ikke. Men vi vil jo gerne sende en virksomhedskonsulent ud til firmaet, for vi vil ligesom gerne gøde jorden og sige, kan I bruge nogle andre kompetencer for at aflaste eksempelvis de smede I har i forvejen. Et eksempel kan være en større el-virksomhed for elektrikere. Dem mangler vi også. Elektrikere de laver jo rigtig mange ting. [...] Men noget af tiden, kunne nogle af arbejdsopgaverne godt udføres af andre, som kunne blive kvalificeret på forholdsvis kort tid.” (Bilag F.3)

Der er i dette interview dermed overvejelser omkring, at opkvalificering ikke nødvendigvis skal foregå med en uddannelsesindsats, men at dette også kan forgå ved virksomhedspraktik. Der gives endvidere et andet eksempel, hvor opkvalificeringen foregik på virksomheden og ikke ved en decideret uddannelsesindsats:

⁶ Det bør bemærkes, at Jobcenter Hedensted ikke har landets laveste ledighed for dagpengemodtagere i første kvartal 2018, hverken hvis der opgøres på antal personer eller antal fuldtidspersoner. De er placeret som nr. fem for begge opgørelser.

"[...] der kommer en ejer fra en smedevirksomhed og siger til mig, jeg skal bruge nogle smede, men det ved jeg godt du ikke har, siger han så. Men det skal jeg bruge, det er en hvor hænderne, de sidder rigtigt, som kan arbejde 37 timer, og som har indstillingen til at lære og gerne vil arbejde. Hvis de har indstillingen, hvis fysikken er i orden og de gerne vil arbejde, så send dem ud til mig, for så skal jeg nok lære dem, det de skal kunne." (Bilag F.3)

Den samme tematik italesættes ligeledes i interviewet med Jobcenter Allerød:

"Jeg synes ikke, det er det, vi oplever oftest [virksomhederne prioriterer opkvalificering fra jobcenterets side red.], fordi mange gange har virksomhederne eget uddannelsesprogram, som de går gennem internt ved sidemandoplæring." (Bilag F.1)

Det ovenstående citat indikerer her, at Jobcenter Allerød oplever, at virksomhederne i kommunen selv står for opkvalificeringen, og dermed har dette betydning for jobcenterets brug af uddannelsesaktivering.

På baggrund af ovenstående kan det derfor udledes, at der findes opbakning til de formålsrationelle antagelser i hypotesen. Uddannelsesniveaut for de ledige har ikke nødvendigvis den største betydning, men at efterspørgsel efter arbejdskraft og samarbejdet med virksomhederne kan rammesætte, hvor meget jobcenteret anvender uddannelsesredskabet. Det kan eksempelvis være opkvalificering til bestemte brancher med særlige rekrutteringsudfordringer eller åbninger af større virksomheder. Dette indebærer ligeledes, hvordan samarbejdet mellem virksomhederne og jobcenteret kan fastsætte den mest fordelagtige aktiveringsform i den givne situation. Det kan enten være decideret opkvalificeringsforløb som blev eksemplificeret, men også virksomhedspraktik med oplæring på virksomheden.

For bedre at kunne generalisere de sammenhænge der er fundet i interviewene, er der foretaget statistiske test mellem survey-undersøgelsen og registerbaseret data. Først er der testet for sammenhæng mellem uddannelsesniveaut af de ledige i jobcentret ift. anvendelsen af uddannelsesaktivering af den samlede aktivering ift. påbegyndte forløb. Disse variable er baseret på registerdata, som ligeledes blev anvendt til case-udvælgelsen. Dette vil udgøre model 1. Efterfølgende er svarene på survey-spørgsmålet "I hvor høj grad oplever I et behov for ordinær uddannelse for de forsikrede ledige i jeres kommune?" inddraget, da det må anses for rationelt, at de jobcentre, der ser et stort behov for uddannelse, ligeledes vil anvende meget uddannelse. Dette anskuede behov for uddannelse vil ud fra en formålsrationel betragtning være afledt en række af de overstående faktorer, såsom uddannelsesniveaut af de ledige, virksomhedernes efterspørgsel og den erhvervsmæssige sammensætning i kommunen. Dette vil udgøre model 2. Da begge variable i model 1 er intervalskaleret, og survey-spørgsmålet i model 2 er ordinalskaleret men tilnærmelsesvis intervalskaleret, er det valgt at teste sammenhængen ved at anvende lineær regression⁷. Resultaterne af disse tests er vist i tabellen nedenfor:

⁷ Der er valgt at anvende en lineær regressionsanalyse med survey-spørgsmålenes kategorisering efter Likert-skalaen. Det anerkendes, at brugen af Likert-skalaens struktur i lineære regressionsanalyser er omdiskuteret, men at gennemtestningen viser en tilnærmelsesvis intervalskalering. Dermed benyttes regressionsanalysen med forbehold for visse statistiske usikkerheder forbundet med tolkning af regressionsanalysens resultater (Carifio & Perla, 2007: 110-111, Glass, Peckham & Sanders, 1972: 238-246; Jamieson, 2004: 1217-1218).

Tabel 5-5: Lineær regressionsanalyse af model 1 og 2

	Model 1		Model 2	
	Koefficient	Standardiseret beta koefficient	Koefficient	Standardiseret beta koefficient
Uddannelsesniveau	0,356***	0,365***	0,178*	0,182*
Behov for ordinær uddannelse			0,060****	0,531****
R ² , forklaringskraften	0,133***		0,381****	

Note: * $p < 0,1$; *** $p < 0,01$; **** $p < 0,001$. Antal svar $n=63$, Kilde Danmarks Statistik samt survey-undersøgelse.

Af overstående tabel fremgår det, at regressionen i model 1 giver en højsignifikant koefficient for uddannelsesniveauet på 0,365, hvilket indikerer, at der er sammenhæng. Yderligere kan denne model forklare 13 pct. af variansen i brugen af uddannelsesaktivering, jf. forklaringskraften. Dette bekræfter de fund, der er gjort i survey- og interviewundersøgelsen om, at der er sammenhæng mellem de lediges uddannelsesniveau og brugen af uddannelsesaktivering. I model 2 er der en stærk højsignifikant standardiseret beta koefficient på 0,531. Dette indikerer, at der er en stærk sammenhæng. Dette bliver endvidere bekræftet i og med, at der er sket en stigning i forklaringskraften på 0,133 til 0,381, som ligeledes er højsignifikant. En interessant sidebemærkning er desuden, at koefficienten for uddannelsesniveau er faldet væsentligt og ligeledes signifikansniveauet, hvilket betyder, at dele af den oprindelige sammenhæng går gennem jobcentrenes vurdering af behovet for uddannelse. Den stærke sammenhæng mellem behovet for uddannelse og brugen af uddannelse bekræfter dermed de resultater, der er gjort i de overstående afsnit, hvor det kan udledes, at jobcentrene agerer formålsrationelt. Dette skyldes, at det ligger i tråd med hypotesen om formålsrationalitet i og med de jobcentre, der i høj grad ser et behov for uddannelse, også har en tendens til at være de jobcentre, der uddanner mest. Der er endvidere testet for yderligere variable fra survey-undersøgelsen i relation til anvendelsen af uddannelsesaktivering. Dette inkluderer spørgsmålet om kommunernes erhvervsstruktur og arbejdsmarkedsforhold samt samarbejde med virksomhederne, men disse gav intet signifikant resultat, og er derfor ikke medtaget.

De overstående faktorer kan til dels faktorer til dels forklare de forskelle, der er på jobcentrenes anvendelse af uddannelsesaktivering, men ikke nødvendigvis hele forskellen. Dette skyldes, at der interviewene blev identificeret en række andre faktorer, som kan have betydning for jobcentrenes brug af uddannelsesaktivering.

5.2 Andre faktorerers betydning for formålsrationaliteten

Under interviewene fremkom flere faktorer udover de mere strukturelle forhold, som kan have betydning for måden, hvorpå jobcentrene vælger at aktivere. Disse omfatter de forsikrede lediges motivation, mere praktiske udfordringer ved oprettelsen af hold til uddannelsesforløb samt mere lovgivningsmæssige udfordringer. Disse vil ligeledes blive gennemgået for så vidt muligt at knytte dette an til, hvilke udfordringer der kan være forbundet med at gennemføre uddannelsesaktivering.

5.2.1 De lediges motivation til uddannelsesaktivering

Analysen i afsnit 5.1.1 indikerede, at de lediges uddannelsesmæssige baggrund har en betydning for valget af aktiveringsindsats, hvor især uddannelsesaktivering orienteres mod ledige med de færrest kompetencer eller ledige med kompetencer, som ikke er tilsvarende med arbejdsmarkedets efterspørgsel. I relation til dette blev der i langt de fleste af interviewene fremhævet, at specielt lediges motivation til at vælge uddannelsesaktivering kan have afgørende betydning for, om dette kan lade sig gøre (Bilag F.5, F.6, F.7 & F.8). Her eksemplificerer Jobcenter København:

"Også når vi f.eks. snakker uddannelse, [...] så er der rigtig mange, der har haft nederlag, dvs. ufaglærte, en afgrundene til at vi har en stor over-ledighed, det er fordi vi har rigtig mange ufaglærte i København og mange af dem har jo haft en dårlig erfaring fra skolesystemet og det med at blive sat på en skolebænk er virkelig ikke attraktivt for den gruppe." (Bilag F.5)

Her beskriver Jobcenter København, at der overordnet kan være udfordringer forbundet med de lediges motivation til at vælge uddannelsesaktivering. De to informanter tilkendegiver, at hvis de ledige ikke er motiveret for uddannelsesaktivering, er det vanskeligt at iværksætte et sådant forløb. Dette kan skyldes, at de ledige har mindre gode erfaringer med uddannelse fra tidligere i deres liv, hvorfor de har et mindre positivt syn på tanken om mere uddannelse. Dette kan betyde, at de udebliver fra forløbet. Ligeledes bliver det i flere interviews fremhævet, at ledige kan vælge at afbryde uddannelsesforløbet, fordi de får tilbudt job undervejs. Her vil flere ledige være mere motiveret til at vælge denne ansættelse fremfor at gennemføre uddannelsesforløbet (Bilag F.5, F.6, F.7 & F.8).

Udover den mere overordnede motivationsudfordring bliver der også i flere af interviewene fremhævet mere specifikke udfordringer med lediges motivation. Dette beskrives bl.a. under interviewet med Jobcenter Vordingborg:

"[...] det er svært at motivere de ledige til at få de kompetencer, der egentlig efterspørges. Der er også stor mangel på struktører hernede, men jeg har endnu ikke kunne motivere en dagpengemodtager til at tage et uddannelsesforløb til struktør [...]" (Bilag F.8)

Og ligeledes i interviewet med Jobcenter Allerød:

"Det er med udgangspunkt i hvad borgeren ønsker, og vi arbejder meget ud fra den her empowerment tilgang, ud fra hvad det er borgeren helst vil. Selvfølgelig ud fra nogle rammer. Så selv om man er ufaglært er det ikke sikkert at man bliver tilbudt uddannelse, hvis det ikke er det, som man går og drømmer om [...]. Så det er individuelt og det er det hver gang." (Bilag F.1)

I disse to citater beskriver begge informanter, at der kan være væsentlige udfordringer med at få de ledige til at tage de opkvalificeringer, som der efterspørges i erhvervslivet. I interviewet med Jobcenter Vordingborg blev dette eksemplificeret med dagpengemodtagernes manglende motivation til at uddanne sig til struktør. Ligeledes fremgår det af citatet fra Jobcenter Allerød, at de først og fremmest anvender samtaleteknikker, der tager udgangspunkt i en 'empowerment tilgang', hvor den lediges egne ønsker tilgodeses mhp. at skabe mest mulig motivation hos den

ledige. Det interessante at bemærke er, at der i citatet lægges vægt på, at det er *"selvfølgelig ud fra nogle rammer"*. Dette indikerer, at jobcentrene ligeledes tager hensyn til de lediges ønsker ud fra, hvad der er mest hensigtsmæssig, særligt ift. virksomhedernes behov inden for mangelområder. Udover de ovenstående interviews blev denne problematik fremhævet i interviewet af Jobcenter Skanderborg og Jobcenter København (Bilag F.5 & F.6). I survey-undersøgelsen blev det afdækket, i hvilken grad de ledige ønsker uddannelse, som ikke er tilsvarende med efterspørgslen fra erhvervslivet.

Tabel 5-6: I hvilken grad oplever I, at der er ledige, som ønsker ordinær uddannelse, der ikke er tilsvarende med erhvervslivets behov?

Svarkategori	Svarprocent
I meget høj grad	0 pct.
I høj grad	13 pct.
I nogen grad	41 pct.
I mindre grad	43 pct.
Slet ikke	3 pct.
Ved ikke	0 pct.

Note: Antal svar n=63.

Af jobcentrenes svar fremgår det, at 13 pct. i høj grad oplever, at de ledige ønsker uddannelser, der ikke passer til erhvervslivets behov. 41 pct. af jobcentrene oplever det i nogen grad, mens 46 pct. oplever det i mindre grad eller slet ikke. Dette indikerer dermed, i modsætningen til hvad interviewene umiddelbart viser, at jobcentrene ikke i større omfang vurderer, at de ledige ønsker uddannelse, som ikke er tilsvarende med arbejdsmarkedets efterspørgsel. Derfor kan det vurderes, at den største udfordring ift. motivation er mere generelt rettet mod at få de ledige til at vælge uddannelsesaktivering, end det er rettet mod at vælge specifikke uddannelser, der giver kompetencer som efterspørges.

Denne tankegang fra jobcentrenes side, om at sikre de ledige vælger de uddannelser, der er efterspørgsel på, kan tilskrives en formålsrationel tanke om, at sikre et match mellem udbud og efterspørgsel. Dette blev fremhævet eksplicit i interviewet af Jobcenter Sønderborg:

"[...] men vi har egentlig haft en strategisk tilgang til det ift. [...] vi målretter det mangelområder og har også en vurdering af [...] det er det, der er det primære anvendelige ift. hvad arbejdsgiverne faktisk kan aftage, så det er noget vi arbejder meget med." (Bilag F.8)

Her beskriver informanten, at jobcentret ønsker at målrette deres aktiveringsindsats til de områder, de har identificeret som mangleområder. Denne tilgang bliver eksplicit nævnt i flere af interviewene (Bilag F.1, F.3, F.5, & F.8). Dette kan i høj grad tilskrives som værende formålsrationelt, da jobcentrene først identificerer de områder, hvor der er mangel på arbejdskraft for herefter at forsøge at tilrettelægge aktiveringsindsatsen efter disse mangleområder. Dette gøres samtidig med, at de lediges individuelle ønsker og motivation holdes for øje, da netop disse ønsker og den tilhørende motivation ellers kan udgøre en væsentlig udfordring, hvis der ikke tages højde for disse. Det betyder, at aktiveringsindsatsen ikke udelukkende tilrettelægges efter den en-

keltes lediges uddannelsesniveau og erhvervslivets efterspørgsel, i de tilfælde hvor det ikke vil være foreneligt med den lediges motivation.

5.2.2 Praktiske udfordringer ved uddannelsesaktivering

Der er endvidere blevet afdækket, hvorvidt der eksisterer mere praksisrelaterede udfordringer for brugen af uddannelsesaktivering. I survey-undersøgelsen blev det afdækket, hvorvidt jobcentrene oplevede, at der var ledige, der ikke kunne få dækket deres behov for ordinær uddannelse. Årsagen til at dette undersøges er, at hvis der generelt er den opfattelse, at det ikke er muligt at dække visse eller alle grupper af de lediges uddannelsesbehov, vil dette kunne forklare, hvorfor der overordnet set er en større anvendelse af virksomhedsrettet aktivering. Ligeledes er det en nærliggende tanke ud fra et rationelt perspektiv, at de jobcentre, der i høj grad mener, at deres uddannelsesbehovet ikke kan dækkes, også i lavere grad vil anvende uddannelsesaktivering. Svarene på dette spørgsmål har i survey-undersøgelsen fordelt sig som vist på nedenstående tabel:

Tabel 5-7: I hvilken grad oplever I, at der er grupper af ledige, der ikke kan få dækket deres behov for ordinær uddannelse?

Svarkategori	Svarprocent
I meget høj grad	3 pct.
I høj grad	3 pct.
I nogen grad	35 pct.
I mindre grad	49 pct.
Slet ikke	5 pct.
Ved ikke	5 pct.

Note: Antal svar n=63.

Overordnet set kan det udledes, at kun 6 pct. af jobcentrene enten i høj grad eller meget høj grad vurderer, at der er ledige i jobcentret, som ikke kan få dækket deres uddannelsesbehov, mens hhv. 35 pct. og 49 pct. i nogen grad eller mindre grad oplever dette. Dermed oplever den største del af jobcentrene, at det kun i mindre omfang er en udfordring ved at få dækket det uddannelsesbehov, som de ledige måtte have, men samtidig er der stadigvæk en del jobcentre, som ser udfordringer ved denne aktiveringsform i nogen grad. Dette survey-spørgsmål er endvidere blevet testet statistisk for sammenhæng med brugen af uddannelsesaktivering. Der blev ikke fundet noget statistisk signifikant sammenhæng mellem disse. Dog fremgik det i langt de fleste interview, at der kan være en række udfordringer ved brugen af uddannelsesaktivering.

Udfordringer ved oprettelsen af hold til uddannelse

En af de mest gennemgående pointer ift. udfordringer ved brugen af uddannelsesaktivering er, at det er vanskeligt for jobcentrene at fylde et kursushold. Det er en pointe, som bliver fremhævet i alle interviewene. Her beskriver Jobcenter Allerød problematikken:

"Dét at vi ikke kan købe et hold, det er et problem. Det skal du være et meget stort jobcenter for at kunne det." (Bilag F.1)

Det beskrives her, at fordi jobcenteret er i en af de mindre kommuner og samtidig har meget få ledige, har de ikke mulighed for at købe et hold, som ofte vil være nødvendigt, da det er sjæl-

dent, at der er et alment uddannelsesforløb, der passer med den lediges behov og tidspunkt. Denne problematik uddybes også i interviewet med Jobcenter Frederikshavn og Jobcenter Ikast-Brande med følgende svar på spørgsmålet om oprettelsen af hold:

"[Det red.] kan vi ikke gøre det alene. Altså det kan vi ikke. [...] Der skal være 16. Minimum." (Bilag F.2)

Og endvidere:

"Men det er jo den største udfordring på uddannelsesområdet, det er jo at man ikke kan fylde holdene." (Bilag F.4)

Her beskriver Jobcenter Frederikshavn ligesom Jobcenter Allerød, at de grundet deres mindre størrelse ikke selv kan oprette et hold, da de ikke har nok ledige. Desuden fremhæver Jobcenter Frederikshavn, at for at oprette et hold, skal der være minimum 16 deltagere, hvilket bl.a. Jobcenter København fremhævede (Bilag F.5), mens Ikast-Brande i tråd hermed beskriver dette som den største udfordring, der er på uddannelsesområdet. I forlængelsen af dette citat fremhæver Jobcenter Frederikshavn nogle af de måder, de overkommer disse udfordringer. Dette vil blive beskrevet senere i næste afsnit. Fra interviewet med Jobcenter København bliver det endvidere uddybet, hvilke udfordringer de står med ift. at fylde et hold, og hvordan de har forsøgt at overkomme disse udfordringer:

"Vi har prøvet forskellige modeller, hvor vi havde sådan nogle garantipladser og vi spurgte de andre om kommuner [...]. Det turde de ikke binde an på og så måtte vi så selv gøre det, men det betød så vi kom til at betale for fripladser og det har vi så fået at vide nu, at det må man heller ikke. Så det kan vi så heller ikke gøre mere. Så det er jo et problem, [...] og det er derfor kommunerne går sammen; det er for at kunne lave det fulde hold på skolerne [...]. Der skal minimum være 16 deltager og sådan nogle ting. Og vi må ikke betale for fripladser, hvad fanden gør vi så? Så har vi 14 på et hold og mangler to for at kunne lave holdet." (Bilag F.5)

I citatet overfor bliver det forklaret, at de i Jobcenter København har forsøgt at oprette såkaldte "garantipladser", som indebærer, at de evt. sammen med andre jobcentre opkøber et helt hold på 16 deltager, for at få et hold oprettet. Udfordringen var her, at kommunen ikke nødvendigvis havde 16 ledige, der kunne og ville deltage på holdet, eller at nogle af de ledige faldt fra inden uddannelsesforløbet startede. Grundet frafaldet af ledige var jobcentret endt med at betale for tomme pladser, da holdet ikke var fyldt op men alligevel gennemførte, da jobcentret stadigvæk ønskede at gennemføre uddannelsesaktivering. Hertil fremhævede informanten, at dette ikke er tilladt, hvorfor det ikke længere er en mulighed at gennemføre uddannelsesaktivering på denne måde⁸.

Det interessante at bemærke ved de tre citater er, at de alle fremhæver, at det er vanskeligt at finde 16 ledige til et uddannelseshold. I den forbindelse er det yderligere relevant at bemærke, at

⁸ Der findes ingen hjemmel i lovgivningen til at bevilge fripladser til en person, der ikke er omfattet af en målgruppe i LAB.

selv København, der er landets største kommune med det største antal ledige, ikke kan fylde et hold alene. Herfra kan det udledes, at hvis selv landets største kommune ikke selv kan fylde et hold, vil der sandsynligvis ikke være andre jobcentre i landet, der er i stand til dette. Dette stemmer ligeledes overens med det faktum, at netop denne problematik blev fremhævet i alle interviews. Dermed kan det, at der skal være mindst 16 på et uddannelseshold, være en del af forklaringen på, hvorfor der generelt anvendes en lavere andel af uddannelsesaktivering end virksomhedsrettet aktivering. Sættes dette i relation til formålsrationiteten om at agere rationelt, kan dette tolkes således, at uddannelsesaktiveringen fravælges eller nedprioriteres af praktiske årsager, da dette ikke er muligt at gennemføre. Jobcentrene forsøger i stedet ud fra disse begrænsninger at agere formålsrationelt ift., hvad der praktisk kan lade sig gøre.

En anden problemstilling, der relaterer sig hertil, er, at selvom det lykkes et jobcenter at samle nok ledige til et hold, at flere af dem kan gå i arbejde enten inden uddannelsesforløbet påbegyndes eller gennemføres. Dette blev fremhævet i interviewene med Allerød, København, Skanderborg og Vordingborg. Følgende citater fra Vordingborg og Allerød beskriver problematikken:

"[...] det [uddannelsesholdet red.] satte vi gang så tæt på startdatoen som muligt, så vi gjorde det hele klar ugen før og allerede [ved red.] startdatoen om mandagen, der manglede jeg fem, der var gået i arbejde. Sådan er det bare i vores butik. Vi skal være forberedt på det, og vi opererer med ventelister, fordi vi ved, der er frafald af folk, der går i arbejde." (Bilag F.8)

"Selvom vi måske har fundet fem, så er der i mellemtid fire som er gået i arbejde, og så står vi med håret i postkassen og kan ikke starte op for resten, og man kan jo ikke sige at det at folk er gået i arbejde er dårligt, men det er bare en udfordring for os at få tingene til at køre, så på den måde er det en udfordring." (Bilag F.1)

Denne problemstilling kommer i forlængelse af udfordringen om at fylde et uddannelseshold og ligeledes de lediges motivation. Udfordringen er, at visse ledige får tilbudt et job enten i den tid, de går på uddannelse eller inden uddannelsesholdet starter op. Dette ser jobcentrene dog ikke som noget negativt, da denne udfordring trods alt skyldes, at den ledige er kommet i job. Dette vidner om, at jobcentrene agerer formålsrationelt iht. Webers forståelse af den loyale embedsmand og opgavevaretagelse, idet jobcentret forsøger at tilpasse deres aktiveringsstrategi til de lokale arbejdsmarkeds- og uddannelsesforhold – altså at de agerer formålsrationelt inden for de begrænsninger som institutionelle forhold stiller.

Af denne årsag kan det, at der kun i mindre grad anvendes uddannelsesaktivering i et vist omfang tilskrives de praktiske udfordringer, der er ved oprettelsen og gennemførslen af et uddannelseshold, hvilket som nævnt tidligere, var noget der blev understreget i alle interviews. Dette ligger desuden i tråd med hypotese I, da det kan betragtes som rationelt at fravælge den aktiveringsform, i dette tilfælde uddannelsesaktivering, der er forbundet med flest besværligheder at gennemføre, eller i visse tilfælde ikke er mulig at gennemføre. Dette vil også betyde en udfordring af den oprindelige hypotese, da denne ikke tager højde for disse praktiske udfordringer i antagelsen om den formålsrationelle adfærd. Ifølge hypotesen vil jobcentre ikke både kunne have udfordrende rammevilkår og en lav grad af uddannelsesaktivering, da disse udfordrende

rammevilkår bl.a. omfatter et lavt uddannelsesniveau og højere ledighed. Disse praktiske udfordringer udfordrer dog denne grundantagelse, i og med at det som beskrevet ovenfor kan være rationelt ikke at anvende uddannelsesaktivering, hvis der er praktiske udfordringer, som dem afdækket her i afsnittet, der væsentligt besværliggør brugen heraf.

Uddannelsesaktivering på almene uddannelsesinstitutioners hold

I forlængelse af overstående problematik fremhævede flere jobcentre, at et alternativ til at oprette et uddannelseshold er, at anvende de almindelige uddannelsesforløb, som uddannelsesinstitutionerne tilbyder. Hvor oprettelsen af et hold indebærer, at der skal findes 16 ledige, indebærer tilmeldingen til et almindeligt uddannelsesforløb blot en enkelt ledige, og det vil derfor også blive tilrettelagt ud fra den enkelte lediges kompetencer og mangler, ofte på baggrund af en real kompetence vurdering⁹ (Bilag F.2 & F.4). Denne vurdering kan eksempelvis vise, hvilke kurser eller forløb en ufaglært, der har en længere erhvervserfaring, mangler for at blive løftet til faglært. Dette kan i visse tilfælde udgøre et mindre antal uger, som skal tages på en almindelig uddannelsesinstitution (Bilag F.2). Denne form for uddannelse er dog heller ikke uproblematisk, og flere af jobcentrene påpegede væsentlige udfordringer og begrænsninger for gennemførslen af sådanne former for uddannelsesaktivering. Først og fremmest kan en udfordring være, hvornår disse kurser bliver udbudt af uddannelsesinstitutionerne, og hvornår disse har opstart. Dette forklarer bl.a. Ikast-Brande med følgende:

"Altså der er jo altid en udfordring på den uddannelsesmæssige side. Det er at hvis jeg står med en der skal videre nu og som er blevet ledig nu, så starter uddannelsen først til oktober eller sidst i august eller noget andet. Fordi det er jo klart, at erhvervsskolerne f.eks. skal jo også eksistere, og det vil sige der er et minimumshold, der skal være for at de kan få tingene til at hænge sammen. Så det er jo et evigt dilemma i det her spil, det er at nu har jeg dem der er klar til at gå i gang med uddannelse, men de kan så godt nok først starte til august." (Bilag F.4)

Ligeledes svarer repræsentant fra København følgende på et spørgsmål om uddannelsesforløb:

"[...] det [nytter red.] jo ikke noget at der først er kursusopstart om 4 måneder, fordi det tærer af deres dagpengeperiode hver gang de går ledig." (Bilag F.5)

Her fremhæver begge, at der i visse tilfælde kan gå flere måneder, mellem den ledige får klarlagt sit uddannelsesbehov, til der er opstart på kurset, hvor den ledige i den mellemliggende periode stadig vil tære af sin dagpengeret. Derfor kan denne mulighed fremstå som mindre attraktiv for mange ledige, da der kan være en længere mellemliggende periode frem mod kursusstart sammenlignet med et virksomhedsrettet tilbud, hvor der ikke nødvendigvis vil være samme ventetid før aktiveringen kan påbegynde. Samme problemstilling blev fremhævet i interviewet Jobcenter Allerød. I flere af interviewene blev det desuden fremhævet, at der ikke nødvendigvis er den store fleksibilitet fra skolernes side af til at tilpasse uddannelsesforløbene, således ledige dagpengemodtagere bedre kan indgå på holdene. Her fremhævede flere af respondenterne, at en mulig forklaring på dette kunne være, at denne form for uddannelse ikke er specielt profitabel

⁹ Real kompetence vurdering omtales i interviewene af flere af informanterne som en RKV-vurdering.

for uddannelsesinstitutionerne. Dette kan dermed være en mulig årsag til, hvorfor uddannelsesinstitutionerne ikke nødvendigvis udviser en større fleksibilitet og imødekommenhed, hvilket må antages at have en negativ betydning for brugen af uddannelsesaktivering (Bilag F.1, F.4 & F.5).

Udover selve starttidspunktet kan en anden udfordring være, at den ledige skal have forskellige forløb, der ligger meget tidsmæssigt spredt på uddannelsesinstitutionerne. Jobcenter Frederikshavn beskriver her problematikken:

"Altså man kan så sige, det dårlige ved det eksempel er så, at de seks uger det tog to år at få lov at gennemfører dem, fordi at skolerne ikke udbød det. Så selv om han kun skal have seks ugers opkvalificering, for at få en faglært kontoruddannelse, så bliver han først faglært lige inden han falder ud af dagpengesystemet, til trods for at vi startede da han havde to ugers ledighed. [...] det er fordi han skal ind og have en uge på nogle forskellige hovedforløb, og der er et krav om at man skal gennemføre hovedforløbet på den skole hvor man også tager svendeprøve. Og der bliver jeg jo enormt udfordret på, apropos varighed." (Bilag F.2)

Udfordringer er, at der er visse krav til, at uddannelsen skal tages på den samme skole, som eksamen afholdes. Dette kan betyde, at den ledige bliver tvunget til at følge et uddannelsesforløbs fulde varighed, for at få alle de kurser, den ledige mangler på trods af, at selve kurserne kun tager få uger at gennemføre. Dette kan ligesom problematikken med opstartstidspunkt, betyde, at den ledige kan opleve en forlænget ledighedsperiode mens personen venter på at gennemføre sin uddannelse, ligesom der er udfordringer med, at den ledige evt. får job under forløbet.

Den sidste praktiske udfordring ift. anvendelsen af uddannelsesaktivering er, at selve uddannelseskurset geografisk kan være placeret langt væk fra den ledige selv. Hertil forklares det i interviewene med Jobcenter Ikast-Brande og Frederikshavn, at dette kan udgøre en udfordring ift. at få den ledige i uddannelsesaktivering. Specielt i interviewet med Ikast-Brande fremhævede, at alt afhængigt af hvilken uddannelse der er tale om, kan disse ligge placeret i forskellige byer, som ikke nødvendigvis ligger i deres egen kommune. Dette blev af informanten eksemplificeret med offshore-industrien, der typisk ligger i Esbjerg mens al elektronik er placeret i Bjerringbro eller Sønderborg. Yderligere forklares det i samme interview, at det i høj grad hænger sammen med den lediges motivation, og hvad vedkommende er villig til at investere ift. anvendelsen af uddannelsesaktivering (Bilag F.4). Ligeledes pointerede det i interviewet med Jobcenter Frederikshavn, at kommunen har en voksende offshore industri, og at de ledige inden for dette erhverv ikke har noget imod at tage til Esbjerg for at få et uddannelsesforløb. Dog påpeges det samtidig, at dette ikke i samme grad gør sig gældende inden for andre erhverv. Det er især mere specialiseret forløb, der kun kan tages på bestemte skoler, som kan være placeret langt fra den lediges bopæl. Her blev det fremhævet, at der manglede mulighed til at bevilge kost og logi ifb. uddannelsesforløb, der lå langt fra bopælen (Bilag F.2).

Samlet set betyder disse geografiske, tids- og varighedsmæssige problematikker, at der generelt kan være store udfordringer forbundet med at sende den ledige på et opkvalificeringskursus ved et almindeligt uddannelsesforløb. Derfor er denne form for uddannelsesaktivering, ligesom uddannelse ved oprettelsen af hold, i højere grad præget af udfordringer end virksomhedsrettet aktivering. Derfor kan disse mere praktiske udfordringer samlet set være en klar medvirkende

årsag til, at der generelt set anvendes en væsentlig lavere andel af uddannelsesaktivering end virksomhedsrettet aktivering. Ved de praktiske udfordringer skal først og fremmest forstås antallet af ledige, der specielt i mindre kommuner langt fra er højt nok til at oprette et hold, og dernæst den geografiske og tidsmæssige afstand til uddannelsesinstitutionen. Her er det relevant at bemærke, at det specielt var "ydrekommunerne" rent geografisk, dvs. Frederikshavn, Ikast-Brande og til dels Sønderborg, der fremhævede udfordringerne med afstanden til uddannelsesinstitutionen, og ligeledes ift. den tidsmæssige placering og varighed af forløbet. Det paradoksale her er dog, at netop de tre jobcentre er nogle af de jobcentre der har den største andel af uddannelsesaktivering for deres samlede aktiveringsindsats. Ud fra en mere formålsrationel forståelse af de praktiske udfordringer, burde det ift. at kunne overkomme disse praktiske udfordringer, i højere grad være jobcentre såsom Hedensted, København, Skanderborg og til dels Allerød der anvendte en højere andel af uddannelsesaktivering. Det modsatte gør sig imidlertid gældende for disse jobcentre, med undtagelse af Skanderborg, da de alle anvender en høj grad af uddannelsesaktivering.

I forlængelse heraf er det bemærkelsesværdigt, at de jobcentre der anvender uddannelsesaktivering mest, eksempelvis Ikast-Brande og Frederikshavn, også er de jobcentre der fremhæver de praktiske udfordringer mest, mens jobcentre såsom Allerød og Hedensted, der i lavere grad anvender uddannelsesaktivering, kun i meget lille omfang fremhæver praktiske udfordringer for brugen af uddannelsesaktivering. Her kan eksempelvis fremhæves Jobcenter Hedensted, der forklarer, at de ikke ser andre udfordringer end det at samle et helt hold (Bilag F.3). Dette kan til dels fremstå paradoksalt ud fra en rationel betragtning. Set ud fra en rationalitetsforståelse kan dette dog indikere, at de jobcentre, der beskriver udfordringerne mest, ligeledes er de jobcentre, der har mest information omkring, hvordan de kan imødekomme disse udfordringer. Derfor vil disse jobcentre forsøge at agere formålsrationelt inden for disse begrænsninger, hvilket må tilskrive at leve op til hypotese I's antagelse, da de rationelt forsøger at udøve den bedst mulige indsats inden for de begrænsninger, jobcentrene har identificeret.

En anden interessant pointe er, at både København og Vordingborg fremhævede udfordringer med koordinering med uddannelsesinstitutionerne. Fra interviewet med Jobcenter Vordingborg blev følgende omkring koordineringen fremhævet:

"Og så koordinationen uddannelsesinstitutioner imellem. Det er også en hæmsko. Jeg kan godt fem ledige hernede i Vordingborg, som jeg vil have på et hold, men holdet kan ikke etableres på EUC i Næstved for der er ikke kunder nok, men de snakker ikke lige sammen med den anden afdeling de har nede i Nykøbing for lige at sige: Havde du også fem? Så kører vi et hold alligevel." (Bilag F.8)

Ligesom i overstående citat beskrives det også i interviewet, at uddannelsesinstitutionerne efter informanternes mening har udfordringer ift. at koordinere uddannelsesaktivering mellem jobcentrene. Derfor mener informanten, at uddannelsesinstitutionerne har svært ved at fylde et hold, og at det ikke er jobcentrenes opgave at skabe denne koordinering. I interviewet med Vordingborg og til dels Københavns jobcenter blev det pointeret, at de ikke anser det som jobcentrets opgave at skabe en sådan koordinering for at sikre oprettelsen af et hold. Sættes disse koordineringsudfordringer i relation til rationalitetsbegrebet kan dette forklares med, at ingen af ak-

tørerne har mulighed for at opnå fuld information om, hvad de andre aktører foretager sig. Derfor kan de ikke agere efter, hvad der samlet set er mest hensigtsmæssigt, men kan kun agere ud fra deres egen situation, som de har tilstrækkelig information om. Det interessante er her, at netop Jobcenter København og Jobcenter Vordingborg begge anvender en relativt lav andel af uddannelsesaktivering. Modsat nævnte de jobcentre, der anvender en høj grad af uddannelsesaktivering, ikke på samme måde udfordringer ift. koordineringen med uddannelsesinstitutioner og andre jobcentre. Disse jobcentre, der anvender uddannelsesaktivering meget, fremhævede uden eksplicit deres tætte samarbejde med de omkringliggende jobcentre bl.a. ift. koordinering ved uddannelseshold. Netop dette samarbejde med omkringliggende jobcentre vil blive analyseret senere i afsnit 5.3. En foreløbig pointe er, at italesættelsen af disse udfordringer ved brugen af uddannelsesaktivering kan være betinget af de erfaringer jobcentret har gjort med anvendelsen heraf, således at de der har megen erfaring, også er mere opmærksomme på de udfordringer der er. Ligeledes vil denne erfaring gøre dem i stand til at bedre at overkomme disse udfordringer, i kraft af at de netop er mere opmærksomme på disse udfordringer, hvilket umiddelbart sker gennem tværkommunalt samarbejde.

5.2.3 Lovgivningsmæssige begrænsninger for brugen af uddannelse

Udover de mere praktiske udfordringer for brugen af uddannelsesaktivering blev der under flere af interviewene fremhævet flere lovgivningsmæssige elementer, som kan være begrænsende eller udfordrende for brugen af uddannelsesaktivering. Dette omfatter, hvor mange samt hvor når der er ret og pligt til samtaler og aktiveringsforløb i ledighedsperioden. Under interviewet i Jobcenter København blev det fremhævet:

"Der hvor jeg synes folk har rigtig meget brug for hjælp, fra fjerde [måned red.] og så fremefter der drosler vi sådan rimelig meget ned: Nå, nu har du fået dine seks samtaler og du har fået din førstegangsbegrænsning og så kan vi se, i den 16. måned, der har vi igen et pligttilbud til dem." (Bilag F.5)

Her bliver det forklaret, at reglerne for, hvornår den ledige skal pligtaktiveres til dels udgør en begrænsning for jobcenteret, da de kan ønske at lave yderligere aktivering. Derfor forklares det også senere i samme interview, at jobcentret kun har en mulighed, hvorfor man ønsker at vælge det rigtige første gang (Bilag F.5). Det bør hertil præciseres, at informanten her kun taler om pligtaktivering, altså de aktiveringstilbud som den ledige skal deltage i¹⁰. Ligeledes bliver det under interviewet forklaret, at der kan opstå en form for 'hængekøjeeffekt' ift. den lediges indsats. 'Hængekøjeeffekten' karakteriseres af Jobcenter København ved, at de ledige i perioderne op til, under og kort efter samtaler med jobcentret er mere aktive ift. beskæftigelsesmuligheder end perioder, hvor der ikke er aktiviteter med jobcentret. Derfor blev der også udtrykt et ønske om at have mulighed for at have mere fleksibilitet ift. hvornår og hvor mange samtaler, der skal afholdes for at modvirke denne effekt. Under interviewet med Jobcenter Skanderborg blev der ligeledes forklaret følgende:

¹⁰ Jobcentrene må gerne tilbyde den ledige flere aktiveringsforløb end dette ene, men den ledige har ikke pligt til at indgå i disse før næste pligtaktiveringstilbud, der ligger efter 16 måneders ledighed.

"Det eneste det kan være muligheden for brugen af vejledning og opkvalificering, at det er begrænset til seks uger de første seks måneder, men det er kun en udfordring, hvis vi bruger af det ift. noget. Hvis vi har brugt nogle uger af det i en sammenhæng og så gerne vil bruge nogle yderligere uger, så kan vi komme ind i nogle udfordringer." (Bilag F.6)

Her beskriver informanten, at de er lovgivningsmæssigt begrænset til seks ugers opkvalificering i løbet af de første seks måneder, og at dette i visse tilfælde kan være en udfordring for en yderligere brug af uddannelsesaktivering. Informanten fra Frederikshavns jobcenter fremhæver her samme problemstilling og uddyber nærmere¹¹:

"Altså det har været udfordrende med de seks uger. Jeg kan også give det eksempel at jeg kan have borgere under 30 år, der har jeg jo ikke kunne give en studie- erhvervskompetencegivende uddannelse til, fordi det har der jo været en begrænsning på i loven. Men jeg kan godt have en 27 årig der ikke kan komme tilbage på sit fag. Hvordan er det så vi understøtter ham i hurtigst muligt tilbage i varig beskæftigelse. Det kan jeg så vente til han bliver 30, så kan jeg begynde og gøre noget. Så det er derfor." (Bilag F.2)

Her bliver der beskrevet et konkret eksempel, hvor begrænsning til de seks ugers uddannelsesaktivering betyder, at der ikke kan gennemføres en erhvervskompetencegivende uddannelse, hvilket er nødvendigt i dette tilfælde, da opkvalificering ikke er tilstrækkelig. Disse to lovgivningsmæssige begrænsninger for brugen af aktivering og specifikt uddannelsesaktivering kan være en medvirkende forklaring til, hvorfor der generelt ses en lavere andel af uddannelsesaktivering sammenlignet med virksomhedsrettet aktivering. Omvendt kan disse begrænsninger ikke umiddelbart forklare, hvorfor der er forskel mellem jobcentrenes brug af uddannelsesaktivering, da alle jobcentre (med undtagelse af jobcentre under frikommuneforsøg) er underlagt de samme regler herfor, og dermed samme muligheder og begrænsninger. Hvis de lovgivningsmæssige begrænsninger skal have en betydning for forskellen i anvendelsen, vil det være i kombination med sammensætningen af de ledige i de enkelte kommuner, hvor denne faktor kan udgøre specificerende sammenhæng, således at visse kommuner med bestemte ledighedsgrupper begrænses mere end andre.

Administrative udfordringer ved registrering og puljeansøgning

I interviewene blev der i relation til de lovgivningsmæssige udfordringer eller begrænsninger flere gange fremhævet brugen af puljer og mulighederne for at ansøge disse. Dette omfatter både selve ansøgningsprocessen til puljerne og den efterfølgende registrering ved anvendelsen af denne. Førstnævnte bliver her beskrevet af Sønderborg:

¹¹ Jf. bilag A.2 er Frederikshavn Kommune netop frikommune for dette.

"[...] når der kommer en pulje vi kan søge, så kan man godt sådan tabe lidt humøret, fordi hvis ikke du har kræfter og energi til at få skrevet et kommissorium og du har hele den opfølgning og hele den afrapportering, så kan det godt gå lidt op i administration det hele, og måske ende ud med et meget lille resultat ift. borgerne. Og der tænker jeg nogle gange, gad vide om det er besværet værd."
(Bilag F.7)

Citatet beskriver de udfordringer, der er forbundet med anvendelsen af puljer, både ith. særlige puljer kommunen skal ansøge og den efterfølgende opfølgning og afrapportering. Sønderborg beskriver, at den indsats, der skal lægges i at skrive og få godkendt en ansøgning, kan kræve meget administration uden, at det drejer sig om særlig mange borgere. Derfor kan det betvivles, om denne proces tidsmæssigt kan svare sig. Desuden bliver afrapporteringen fremhævet som en administrativ besværlighed, hvilket blev italesat i andre interviews (Bilag F.2 & F.5). En interessant pointe i den forbindelse er imidlertid, at brugen af puljer under interviewet med Ikast-Brande blev beskrevet væsentligt mere positivt. Ikast-Brande forklarede følgende:

"Ift. at der bliver mere og mere lagt over i de her puljeansøgninger her, hvilket jeg synes er fint, så kan man jo selv vælge, hvad man melder sig ind på. Så hvis man ikke vil med i flaskehalsprojektet, jamen så skal man ikke søge midlerne."
(Bilag F.4)

Ikast-Brande anskuer puljerne som en mulighed for i højere grad at tilrettelægge den kommunale beskæftigelsesindsats efter de lokale behov og ikke ud fra landspolitiske tiltag. Altså ser Ikast-Brande i modsætningen til Sønderborg og andre ikke den øget fokus på puljer som noget negativt eller begrænsende men tværtimod som understøttende. Derfor virker det umiddelbart til, at brugen af puljer, ligesom de øvrige mulige lovgivningsmæssige begrænsninger, ikke i sig selv kan forklare den overordnede forskel på anvendelsen af uddannelsesaktivering, men at det derimod skal ses i sammenhæng med ledighedssammensætningen i det enkelte jobcenter. I relation til denne mere administrative udfordring fremhæves lignende under interviewet med Jobcenter København:

"Der er sådan en stor registreringsproblematik, som gør det meget svært at give uddannelse, og du skal kende: Så kan du ikke få den der, for du skal have den der. Simpelthen over-komplekst hele det uddannelsesområde, som man almindelig jobkonsulent nærmest opgiver det lidt at give det kursus." (Bilag F.5)

Jobcenter København beskriver den registreringsudfordring, de oplever, der ofte er forbundet med brugen af den regionale uddannelsespulje specifikt, men beskriver også andre steder i interviewet, at denne overkomplekse registrering gør sig gældende mere generelt ved brugen af uddannelsesaktivering. I så fald vil dette være afvigende fra formålsrationaliteten, da årsagen til fravalget af uddannelsesaktivering er, at denne er mere besværlig at gennemføre. Dette betyder, at der ikke leves op til forventningerne om en opgavevaretagelse baseret på at løse den offentlige opgave på bedst mulig vis. Hermed er denne ageren afgivende fra Webers forståelse af den loyale embedsmand. Det er samtidig også afvigende, at et bureaukrati, der er bygget på regler og definerede arbejdspraksisser anses som begrænsende for opgaveløsningen. Hvor udbredt synet om en overkompleks registrering er tilfældet kan ikke umiddelbart vurderes, da det primært

blev italesat i interviewet med Jobcenter København. Hvorvidt registreringsproblematikken har betydning for valget af aktiveringsindsats, er ligeledes vanskeligt at afgøre ud fra de gennemførte interviews. Det kan dog umiddelbart fremstå som en mulighed, at uddannelsesaktivering grundet en mere kompleks registrering, fravælges til fordel for en virksomhedsrettet aktivering, hvor der ikke er samme kompleksitet i registreringen.

5.3 Håndtering af disse praktiske udfordringer

Jobcentrene er i vid udstrækning opmærksomme på de identificerede udfordringer, som måtte opstå, når der gøres brug af uddannelsesaktivering og forsøger på bedst mulig vis at håndtere disse. Det gælder både ift. de lovgivningsmæssige begrænsninger, men også de mere praktiske udfordringer. Den mest udbredte måde, hvorpå jobcentrene forsøger at overkomme en praktisk udfordring, er ved at samarbejde med de omkringliggende jobcentre, specielt ift. oprettelsen af uddannelseshold. Ikast-Brandes jobcenter forklarede følgende på et spørgsmål om at fylde holdene:

"Jamen det er jo derfor flaskehalsprojektet blandt andet er kommet indover. Det er jo for at samle et hold på tværs af regionen, så vi siger: Nu er det det her virksomhederne efterspørger, det er det vi sætter fokus på, det er derfor vi har møderne med skolerne, så nu har vi 16 mand, nu går de i gang." (Bilag F.4)

Og ligeledes beskrev Jobcenter Sønderborg:

"Altså vi er der, hvor vi er nødt til at lave, for at vi kan køre nogle hold, så er vi nødt til at snakke sammen, og være alle tre jobcentre byde ind, for ellers kan vi ikke have ledige nok. Og det er hundedyrt, hvis vi kører et hold, og der så kun kommer halvdelen. Så derfor så har vi fundet ud af, at det er vi simpelthen nødt til at snakke med hinanden om. Kan det lade sig gøre, har vi ledige nok, tør vi og gør vi det." (Bilag F.8)

I interviewet med Jobcenter Sønderborg bliver det her beskrevet, at de arbejder sammen med hhv. Jobcenter Tønder og Jobcenter Aabenraa for at samle nok ledige til at oprette et hold til uddannelse. Ligeledes er Ikast-Brandes gået sammen med de andre kommuner i region Vestjylland, for at oprette fælles uddannelseshold. Disse to citater er blot to af mange, der beskriver den samme ageren på tværs af alle jobcentre. Generelt beskrives det af de fleste jobcentre at samarbejde med de omkringliggende kommuner, som en af de primære måder til at overkomme den praktiske udfordring med at samle 16 ledige til oprettelse af hold (Bilag F.1, F.2, F.3 F.4, F.5, F.7 & F.8).

Der kan overordnet identificeres to forskellige betoning af dette samarbejde, hvor specielt de jobcentre, der ligger yderligt placeret rent geografisk, som ligeledes var de jobcentre, der fremhævede flest praktiske udfordringer for samarbejdet, beskriver det som en nødvendighed. Her beskriver Frederikshavn eksempelvis, at "[...] vi laver ikke noget uden dem" (Bilag F.2), hvilket også blev beskrevet i Sønderborg og Ikast-Brandes. Omvendt til disse er Jobcenter Allerød og Hedensted, der beskriver dette samarbejde mere som enkeltstående tilfælde, og som ikke på samme måde er gennemgribende for størstedelen af aktiviteterne (Bilag F.1 & F.3). Dette tyder

dermed på, at jobcentrene agerer forskelligt i deres forsøg på at overkomme de praktiske udfordringer, hvor det tværkommunale samarbejde tilpasses de lokale praktiske udfordringer der er.

En anden relevant pointe ift. tværkommunalt samarbejde og oprettelsen af hold er, at dette ofte sker enten ifb. en løbende kontakt med virksomhederne i kommunen eller som et reelt samarbejde med konkrete virksomheder. Den løbende kontakt med virksomhederne sker for at jobcentrene kan identificere hvilke områder der er, eller snart vil være, mangelområder, hvortil det derfor vil være relevant at opkvalificere en større gruppe ledige. Dette eksemplificeres i interviewet med Jobcenter Hedensted:

"Men vi samarbejder også med andre jobcentre, og hvis det er sådan, at der er en virksomhed der gør os opmærksomme på, at vi har en meget stor mangel, hvor vi under ingen omstændigheder vil kunne dække efterspørgslen, jamen så arbejder vi jo så sammen med vores nabojobcentre. Og i de tilfælde, der er også mulighed for at vi kontakte, eksempelvis VIA, og så siger, hvornår kan I have et hold? Hvornår kan I undervise i en eller anden given arbejdsopgave?" (Bilag F.3)

I ovenstående citat bliver det beskrevet, at selvom jobcentrene ikke selv er i stand til at udfylde et hold, forsøger de at afdække dette ved at gå sammen med omkringliggende jobcentre. Ved at gøre dette, kan jobcentret både imødekomme de mangleområder, der er for arbejdskraft, samtidig med at de mere praktiske udfordringer der er for gennemførslen af uddannelsesaktivering kan overkommes. Dette ligger endvidere i forlængelse af det match, der blev beskrevet i relation til de lediges motivation, nemlig at jobcentrene generelt ønsker at sikre, at der er et match mellem den uddannelse, de tilbyder ledige og efterspørgslen. Netop dette match opnår jobcentrene ved at samarbejde, hvorfor dette må betegnes som en formålsrationel adfærd, da dette samarbejde sikrer at jobcentret i større omfang kan benytte sig af uddannelsesaktivering, i de tilfælde hvor det vurderes relevant for den ledige.

Den anden måde jobcentrene samarbejder med virksomhederne ift. uddannelse er ved at oprette decideret uddannelsesforløb i samarbejde med en konkret virksomhed. Her bliver der givet et eksempel på et sådan forløb fra Jobcenter Frederikshavn, efter de har identificeret et mangleområde:

"Altså fx det der kunderådgiver forløb, det er jo ikke noget der kører. Så der kan man sige, at [navn red.] nede fra handelsskolen, der havde vi et møde med ham om, to ledere og HR-chefen og så en teamleder over på [virksomhedsnavn red.], og sagt, jamen det er det her, det skal indeholde. Så går [navn red.] i gang med at sige, [navn red.] er leder på co-learning dernede. Så siger han så. Hvis det er det her, vi skal have ind i et forløb, er der så nogle AMU-kurser, der kan passe til det. Altså så vi vil gerne have vendt den om, altså vejen hvis man kan sige det sådan." (Bilag F.2)

Dette er et eksempel på, at jobcentret i samarbejde med uddannelsesinstitutionen og en konkret virksomhed tilrettelægger et bestemt uddannelsesforløb ift. hvilke kurser, det skal indeholde, for at de ledige kan varetage, de opgaver som den konkrete virksomhed står med. Ved at jobcentret indgår i denne form for samarbejde muliggøre det, at de kan oprette uddannelseshold og heri-

gennem opkvalificere deres ledige til den efterspørgsel, der er fra erhvervslivet. Endvidere bliver det i samme interview beskrevet, at disse former for samarbejder også er positive ift. de lediges motivation, da de ledige overordnet vil være mere motiveret for at indgå i et uddannelsesforløb, hvis det er i samarbejde med en konkret virksomhed (Bilag F.2). Det at samarbejde kan karakteriseres som en formålsrationel adfærd, da det er en måde at overkomme de praktiske udfordringer og sikre en god opgaveløsning. Et andet eksempel på et samarbejde jobcentret indgå for at sikre uddannelse, blev givet under interviewet i Hedensted:

"Jamen hvis vi kan se, at der er mulighed for at få opkvalificeret nogen og at man ikke kan lave et uddannelseshold, [...] så kan vi jo snakke med de virksomheder der har behovet. Men igen, det kommer helt an på hvor langt et forløb det er det handler om, og hvad det er for en uddannelse som man gerne vil op følge. Fordi hvis du er inde i det her kortvarende uddannelser, jamen så kan vi jo sagtens tilbyde det på virksomheden. Og så give noget støtte til virksomheden." (Bilag F.3)

Her beskriver informanten fra Hedensted, at de i nogle tilfælde, hvor det ikke er muligt at oprette et uddannelseshold, er villige til at give tilskud til en virksomhed, for at den ledige kan uddanne sig i sin ansættelse på virksomheden. Dette er ligeledes en måde hvorpå, de praktiske udfordringer kan overvindes ift. at sikre uddannelse for de ledige. Da tværkommunalt samarbejde er en god måde at overkomme de praktiske udfordringer, kan denne faktor være en mulig forklaring på forskellen mellem kommunernes forskellige brug af uddannelsesaktivering. Altså de jobcentre der er gode til at iværksætte tværkommunalt samarbejde eller til at indgå i samarbejder med konkrete virksomheder, vil være bedre stillet til at kunne anvende uddannelsesaktivering, og derfor have en relativ større andel. Dermed kan dette udgøre en mulig forklaring på, hvorfor nogle jobcentre har en lavere grad af uddannelsesaktivering, selvom de har en række strukturelle forhold, der egentlig taler for en uddannelsesaktivering.

5.4 Opsamling

Ud fra overstående analyse kan det samlet opsummeres, at der er en lang række faktorer, som påvirker jobcentrenes valg ift. aktiveringsformer, og at jobcentrene generelt er opmærksomme på de udfordringer, der kan være forbundet med at skulle aktivere de ledige, specielt ift. uddannelsesaktivering. Først og fremmest står det klart, at de lediges uddannelsesniveau har betydning for valget af aktivering, da uddannelsesaktivering i udpræget grad tiltænkes de ledige med færrest kvalifikationer. Ligeledes blev det tilkendegivet både i interviewene og specielt i surveyundersøgelsen, at den erhvervsstruktur, der er i kommunen samt det samarbejde jobcentret har med virksomhederne, har afgørende betydning for valget af aktiveringsindsats. Dette må anses som værende formålsrationelt, i og med at jobcentrene tilpasser aktiveringsindsatsen til de omkringliggende arbejdsmarkedsforhold, hvilket dermed bekræfter hypotesen om at jobcentrene agerer rationelt ud fra en formålsrationel forståelse i opgaveløsningen. De lediges uddannelsessammensætning og erhvervsstrukturen kan ligeledes være en medvirkende forklaring på, hvorfor der er forskel mellem jobcentrenes anvendelse af uddannelsesaktivering.

Analysen viste desuden, at der kan være en udfordring med de lediges motivation for at vælge uddannelsesaktivering generelt. I arbejdet med denne (manglende) motivation, forsøger jobcen-

tret at skabe et match mellem de mangelområder, de har identificeret og den lediges ønsker i forsøget på at motivere den ledige yderligere. Dette håndteres primært gennem vejledning og samtaler med de ledige, hvilket må betragtes som formålsrationelt, da det kræver yderligere aktiveringsformer som ikke omfatter aktiveringsformer der umiddelbart direkte kan påbegyndes uden yderligere motivationsopgaver hos de ledige. Derfor er dette udtryk for i bedst muligt omfang at agere formålsrationelt ud fra de motivationsmæssige begrænsninger. Udover motivationsudfordringer blev der også identificeret en række mere praktiske udfordringer, som specielt gjorde sig gældende for brugen af uddannelsesaktivering. Her kan bl.a. nævnes udfordringen med at samle 16 ledige til at oprette et uddannelseshold, ligesom der var udfordringer ved at sende den ledige i opkvalificering ved et almindeligt uddannelseshold. Disse praktiske udfordringer og de lediges motivation kan være en medvirkende forklaring på, hvorfor der generelt anvendes en væsentlig lavere andel af uddannelsesaktivering end virksomhedsrettet aktivering. Ligeledes kan specielt de lediges motivation være en mulig forklaring på forskellen i uddannelsesaktivering mellem jobcentrene, da denne må antages at kunne variere jobcentrene imellem. De praktiske udfordringer for brugen af uddannelse vil ligeledes umiddelbart kunne forklare forskellen, da disse ikke er lige udtalte i alle jobcentre. Det interessante at bemærke her er, at de jobcentre der beskrev flest praktiske udfordringer, også var dem der anvender mest uddannelsesaktivering. Denne forskel kan derfor sætte spørgsmålstegn, ved om de praktiske udfordringer rent faktisk kan forklare forskellen. Omvendt kom det frem i analysen, at jobcentrene iværksætter forskellige former for samarbejde, herunder tværkommunalt samarbejde, i et forsøg på at imødekomme disse praktiske udfordringer. Dette er udtryk for en formålsrationel ageren, idet jobcentrene for så vidt muligt tager højde for og overkomme de praktiske udfordringer, som jobcentrene er opmærksomme på. Desuden kan en yderligere medvirkende forklaring på forskellen i uddannelsesaktivering være, i hvor høj grad jobcentrene er i stand til samarbejde for at overkomme de praktiske udfordringer.

Sættes dette i relation til hypotesens teoretiske grundlag findes der derfor opbakning til, at jobcentrene forsøger at agere formålsrationelt, men at der er en række begrænsninger, der sætter ramme for de handlinger, som jobcentrene kan foretage sig. Inden for disse begrænsninger findes det dog, at jobcentrene agerer fuldt rationelt, da de er beviste om disse begrænsninger og for så vidt muligt forsøger at arbejde sig uden om disse begrænsninger i deres aktiveringsindsats.

6 Er jobcentrene underlagt rationaliserede myter?

I dette kapitel præsenteres de empiriske resultater vedrørende hypotese II, og hvorvidt der findes opbakning til, at jobcentrene er underlagt institutionsopfattelser fra deres omgivelser i valget af aktiveringsredskaber. Antagelsen er hertil, at organisationsopskrifter har betydning for jobcentrenes opfattelse af uddannelsesaktivering. For at kunne frem til dette vil der først analyseres på, hvem der indgår i jobcentrenes kollektive publikum, og hvilken betydning disse aktører har iht. at påvirke jobcentrenes brug af uddannelsesaktivering. Dernæst følges dette op af en analyse af, hvorvidt der således eksisterer bestemte rationaliserede myter, der fordelagtiggør betydningen af virksomhedsrettet aktivering som organisationsopskrift kontra brugen af uddannelsesaktivering, samt hvordan dette kommer til udtryk i jobcentrene. Yderligere vil der blive analyseret på, institutionsopfattelserne således får betydning for villigheden til at benytte denne aktiveringsform. Afslutningsvis vil de væsentligste resultater i analysen blive opsummeret.

6.1 Aktører i det kollektive publikum

Det interessante ifm. hypotese II er, hvordan jobcentrene selv beskriver hvilke observatører, der udgør det kollektive publikum og dermed har betydning for jobcentrets tilrettelæggelse af aktiveringsindsatserne. For at afklare dette vil det blive undersøgt, om jobcentrene oplever et pres fra omgivelserne i beskæftigelsessystemet, samt hvor jobcentrene finder inspiration til at tilrettelægge deres indsats. I survey-undersøgelsen blev jobcentrene bedt om at tage stilling til, hvorfra de får størst inspiration til at tilrettelægge deres aktiveringsindsatser. Besvarelsene fordelte sig således:

Tabel 6-1: *Hvorfra får I størst inspiration til tilrettelæggelsen af jeres indsatser for de forsikrede ledige?*

Svarkategori	Svarprocent
Egne erfaringer	59 pct.
Virksomheder	56 pct.
STAR	41 pct.
Andre jobcentre	35 pct.
Netværksmøder	32 pct.
Forskning	29 pct.
Uddannelsesinstitutionerne	24 pct.
A-kasserne	19 pct.
De faglige organisationer	3 pct.
Kommunernes Landsforening	0 pct.

Note: Respondenterne havde under besvarelsen mulighed for at kunne sætte op til tre forskellige krydser i svarkategorierne. Der skelnes ikke mellem hvilke krydser, der er sat hhv. først, mellem og til sidst. Antal respondenter, $n=63$, antal svar $n=189$.

Ovenstående tabel viser, at jobcentrene har vurderet egne erfaringer (59 pct.), virksomheder (56 pct.) og STAR (41 pct.) som de tre største inspirationskilder i tilrettelæggelsen af deres indsatser for de forsikrede ledige. Det tyder på, at virksomhederne samt STAR udgør væsentlige aktører i det kollektive publikum, eftersom disse er fremtrædende ift. at inspirere jobcentrene. Det interessante er dermed, hvordan disse aktører udgør inspirationskilder for tilrettelæggelsen af beskæftigelsesindsatsen for forsikrede ledige, og hvordan jobcentrene opfatter at dette kan påvirke

jobcentrenes valg af aktiveringsformer. De nævnte og andre fremtrædende inspirationskilder vil i følgende blive gennemgået.

6.1.1 Virksomhedernes betydning som inspirationskilde

Som beskrevet svarede 56 pct. af jobcentrene i tabel 6-1, at virksomhederne er en del af de tre største inspirationskilder i tilrettelæggelsen af deres indsatser for forsikrede ledige. Dermed udgør virksomhederne, ifølge jobcentrene, betydningsfulde aktører. Ud fra interviewene med jobcentrene kommer dette bl.a. til udtryk gennem jobcentrenes virksomhedskonsulenters opsøgende arbejde efter, hvad de lokale virksomheder efterspørger af arbejdskraft. Dette eksemplificeres i Jobcenter Allerød som:

"Det er jo primært netværk og netværksmøder, men jeg vil jo sige, at det som jo vægter allerhøjest er jo vores egen virksomhedsrettede indsats, og vi har jo en række virksomhedskonsulenter som er ude på virksomheder, som opsnapper nogle tendenser for, hvilke retninger det går, hvad er det vi hører at de efterspørger ude på virksomhederne. Vi tager også fat i de jobordre vi får ind, vi kan jo godt se hvad det er for nogle job vi får, hvad det er som bliver efterspurgt af kompetencer. Hvor er der mangel på arbejdskraft og hvor kan vi ikke besætte et job." (Bilag F.1)

Som ovenstående citat belyser, er det gennem netværk eller netværksmøder, hvor jobcentrene får inspiration fra virksomhederne, og at det er særligt "tendenserne" på arbejdsmarkedet og virksomhederne, der er afgørende for at kunne igangsætte forskellige indsatser. Dette kommer ligeledes til udtryk i Jobcenter Frederikshavn:

"Altså de [virksomhedskonsulenter red.] er jo løbende ude og spørge bredt ind i, hvad er behovet derude, hvad er udfordringerne og hvad kan vi gøre. Så kan man godt få nogle enkelte tilbagemeldinger, men når det er sådan et lidt bredt billede, så begynder vi og handle på det." (Bilag F.2)

Begge citater belyser, at samarbejdet med virksomhederne og virksomhedernes behov anskues som en essentiel fundering og dermed den virksomhedsservice, som relaterer sig hertil. Jobcentrenes opfattelse af virksomhedernes behov via deres virksomhedskonsulenter, kan hertil være rammesættende for, hvordan jobcentrene tilrettelægger aktiveringsindsatserne (Bilag F.3). Den tætte relation, der søges af jobcentrene til virksomhederne, betoner derfor, hvorfor virksomhederne anskues som en større inspirationskilde. Dette kan skyldes, at jobcentrene oplever, at virksomhederne har en forventning om, at jobcentrene skal tilpasse sig til virksomhedernes behov og levere kvalificeret arbejdskraft. Dette kan indikere, at jobcentrene i væsentlig grad forsøger at fremstå som legitime aktører over for virksomhederne, grundet en forventning til at levere kvalificeret arbejdskraft. Dermed fremhæver ovenstående citater, at jobcentrene i høj grad tilrettelægger deres indsatser ud fra de lokale arbejdsmarkedsforhold, og dette er med til at understrege, den store betydning virksomheder har som inspirationskilde. Denne pointe underbygges ligeledes af Jobcenter Skanderborg:

"[...] hvis vi skal lave indsatser, så er det meget i dialog med erhvervslivet her i kommunen. Så det er virksomhederne og det behov der er der. Det giver ikke mening at lave en indsats, som eksempelvis hvis vi snakker uddannelse til opga-

ver der ikke er der. Det er virksomhedens behov og selvfølgelig i den dialog der er med den ledige om, hvad der er deres udfordringer for at komme tilbage i job, men det er virksomhedens behov. Vi skal både sikre, at de virksomheder der er her, rent faktisk kan få den arbejdskraft, og at de borgere, som er her rent, faktisk kan få job. Så vi kan lave det her match.” (Bilag F.6).

Som ovenstående citat beskriver, har jobcentre en tæt dialog med virksomhederne med det formål at blive accepteret og efterleve ønskværdige handlinger, som er understøttet af virksomhedernes overbevisninger.

Jf. tabel 5-3 og 5-4 kunne det også udledes at en stor andel af jobcentrene vurderer, at erhvervsstruktur og arbejdsmarkedsforhold samt samarbejdet med virksomheder har betydning for jobcenterets valg af aktiveringsformer for forsikrede ledige. Dette bakker dermed op om virksomhedernes betydning, som en del af det kollektive publikum, idet jobcentrene kan opleve, at det lokale arbejdsmarked kan stille en række forventninger til jobcenterets ageren. Dette kommer ikke til udtryk ved, at virksomhederne direkte forventer bestemte former for aktiveringsredskaber for de ledige, men at aktiveringsformerne skal tilpasses efterspørgslen på arbejdskraft, hvilket kan stille nogle forventninger til jobcentrene. Jobcentrene forsøger derfor at efterleve virksomhedernes forventninger gennem analyser af arbejdsmarkedets behov og jobcenteret ledighedssammensætning. Dette kan indikere, at jobcentrene forsøger at imødekomme et pres fra virksomhederne, og dermed stræber sig efter at fremstå som en legitim aktør over for virksomhederne. Dette beskriver Jobcenter Sønderborg med følgende:

”Altså vi prøver jo også at markedsføre os med, at vi matcher erhvervslivet her i Sønderborg. De vil godt have lidt flere ingeniører end vi lige kan levere. Vi gør hvad vi kan.” (Bilag F.7).

Netop dette med, at jobcentrene forsøger *”at markedsføre”* sig med at matche erhvervslivet bekræfter netop, at jobcentrene udadtil forsøger at fremstå som legitime aktører over for virksomhedernes forventninger. Derfor strukturerer jobcentrene sig på at få viden om arbejdsmarkedets behov, hvilket kan forekomme på forskellig vis.

I survey-undersøgelsen havde jobcentrene endvidere mulighed for at tilkendegive uddybende bemærkninger til spørgsmålet om, hvorfra de finder størst inspiration. En stor andel af disse besvarelser omhandlede virksomhedernes behov. Eksempelvis forklarer Jobcenter Hjørring:

”Helt klart mest fra virksomhedernes efterspørgsel efter arbejdskraft. Det er efterspørgslen, der bestemmer hvilke opkvalificeringsforløb vi prioriterer.” (Bilag D.2)

Og Jobcenter Brønderslev:

”Viden om virksomhedernes behov er afgørende for fokusering af indsatser.” (Bilag D.2)

Begge overstående citater beskriver, hvordan virksomhedernes behov for arbejdskraft har en afgørende betydning for den indsats, som jobcentret laver. Dette underbygger ligeledes argu-

menterne for, at virksomhederne anskues som en central inspirationskilde ift. tilrettelæggelsen af beskæftigelsesindsatser.

Som i forrige analyse er det højt betonet i interviewene, at virksomhederne har stor betydning for jobcentrenes inspiration på flere niveauer. I interviewene er der overordnet set bred enighed om, at virksomhederne udgør en central inspirationskilde, hvilket især kommer til udtryk ved, at jobcentrene forsøger at agere ud fra forventninger om, hvad virksomhederne efterspørger af arbejdskraft. Virksomhederne kan derfor anskues som stærke observatører i det kollektive publikum, da disse har betydning for, hvordan jobcentrene tilrettelægger sine aktiveringsformer. Det er derfor vigtigt for jobcentrene at leve op til at være en legitim aktør over for de lokale virksomheder, hvilket kan have betydning for aktiveringsindsatserne, jobcentrene igangsætter.

Derfor forsøger jobcentrene at tilpasse sig virksomhedernes behov gennem deres normer og forventninger, som sætter krav til jobcentrenes service og jobformidling, hvorefter jobcentrene agerer efter, hvad der er passende i den sammenhæng for at servicere virksomhedernes behov.

6.1.2 STAR som inspirationskilde og spredning af ideer

Af tabel 6-1 fremgik det, at 41 pct. af jobcentrene svarede, at de finder inspiration til tilrettelæggelsen af deres indsatser for forsikrede ledige hos STAR, og dermed udgør STAR en af de tre største inspirationskilder i tilrettelæggelsen af deres indsatser for de forsikrede ledige. Det er væsentligt at påpege, at STAR som organisation påvirker jobcentrene på flere forskellige niveauer. I relation til hypotese II vil fremstillingen af STARs påvirkning fokusere på STAR som en del af det kollektive publikum ved at fremme forskellige organisationsopskrifter, der bliver en del af en fælles forståelse og handlingsrationale med jobcentrene gennem deres tilstedeværelse over for jobcentrene. Det fremgår af interviewet Jobcenter Vordingborg, at STAR opleves som en vejledende aktør:

"De anbefaler jo altid. Selvfølgelig gør de det og de vil også, qua deres funktion et eller andet sted, være et rådgivende element til jobcentrene og også ift. indsatsen. Og det gør de jo også ift. at være tovholder på de her branchenetværk der kører, men jeg vil sige de lægger ikke et pres på, for kommunerne har stor frihed, men de laver nogle anbefalinger. (Bilag F.8)

I citatet beskrives det, at STAR kan karakteriseres som havende en rådgivende funktion eller som tovholder på forskellige branchenetværk, jobcentrene er en del af. For Jobcenter Vordingborg beskrives det yderligere, at anbefalingerne de får fra STAR anskues som en naturlighed at følge, men at jobcentret ligeledes kan være selektive, ift. hvordan de konkret tilrettelægger deres indsats (Bilag F.8). Samme holdning til kommer ligeledes til udtryk i Jobcenter Hedensted:

"Jeg vil ikke sige der er noget pres på det [...]. Det handler jo om at være motiveret. Og vi er motiveret af at det går godt. Vi er motiverede af, at tingene de fungerer og at der er højt til loftet i Hedensted kommune [...] når vi har samtaler med [...] AMK, så kan de godt finde på at stille os spørgsmålet, hvorfor vi på nogen parameter ikke ligger særligt højt. Så siger vi det som er det, det er fordi, det vægter vi ikke [...] Til gengæld så får vi altså folk i job, fordi vi bruger tiden på noget andet. Og det ender altid med en samtale i hvert fald, hvor ja, det kan jo ikke være helt galt." (Bilag F.3)

Jobcentret forklarer i ovenstående citat, at de ikke nødvendigvis føler sig presset af STAR, men at der kan eksistere nogle parametre, som STAR stiller forventninger til. Selvom dette forekommer, opleves parametrene ikke som et pres. Derimod kan der i dialogen med STAR være nogle drøftelser, om hvad der får jobcentrene til ikke at lægge særlig højt på STARs parametre. Der kan dermed stilles nogle forventninger til, hvordan jobcentrene tilrettelægger deres beskæftigelsesindsatser og dermed skabe nogle fælles forståelser for, hvilke parametre jobcentrene skal fokusere på. Alligevel opleves dette hverken i Vordingborg eller Hedensted som et direkte pres, men derimod som noget, jobcentrene kan inkorporere ift. deres egen autonomi. Hedensted forklarer yderligere, at de ikke oplever, at STAR tillægger den ene aktiveringsform større værdi frem for andre (Bilag F.3):

"Nej. Ikke hvis du snakker aktiveringsindsatser. Fordi der er vi fuldstændig enig med alt det man gør. Vi skal have folk ud. Vi skal have dem aktiveret. Det skal give mening det vi aktiverer, men folk skal ud og aktiveres. De skal ikke være passive." (Bilag F.3)

Jobcenter Allerød, der har lignende strukturelle forhold som Hedensted, har dog en anden opfattelse af pres:

"Jamen der er jo helt generelt et ønske om at vi også tænker den vejledende og opkvalificerende del ind, og det synes jeg også giver god mening [...] men jeg synes da vi er presset ift. at lave virksomhedsrettet aktivering, det er større [...]. Så jeg synes [at vi føler red.] et større pres ift. opkvalificering. Der hvor vi mærker presset det er jo mere fra virksomhederne og deres forventninger til borgerne som de ikke kan leve op til. Det er der vi mærker det." (Bilag F.1)

I modsætning til Jobcenter Hedensted forklarer Jobcenter Allerød, at der godt kan foreligge et pres om at prioritere den virksomhedsrettede aktivering, men at det er specielt de lokale virksomheder, som faktisk skaber dette pres. Dermed kan der være et forventningspres, som specielt er skabt af virksomhederne fremfor STAR.

Jobcenter Frederikshavn, som har i høj grad gør brug af uddannelsesaktivering, beskriver i nedenstående én konkret måde hvorpå, forventningerne kommer til udtryk gennem benchmarking af jobcentrene:

"Altså når de i benchmarkrapporten måler mig på de virksomhedsvendte aktiveringer, det gør de i alle jobcentre, men ikke måler os på uddannelsesaktivering, så sender det jo et kraftigt signal om at det er det." (Bilag F.2)

Samme informant uddyber endvidere, hvordan det kan have betydning for forventningerne:

"Altså så kan man være enig eller uenig i det. Det er jo så sådan det er. Jeg skal bare have nogle argumenter klar, når jeg bliver spurgt. [...] Men der er det jo også anderledes at være i et nordjysk jobcenter end at være i et sjællandsk jobcenter, fordi heroppe har vi mange ufaglærte, så der er gode argumenter for, hvorfor vi gør som vi gør." (Bilag F.2)

Ovenstående citater er med til at beskrive, hvordan Jobcenter Frederikshavn konkret kan opleve, at STAR tillægger nogle aktiveringsformer mere værdi end andre, og dermed skaber nogle forventninger til, hvordan jobcentrene skal agere. Derfor er der en opfattelse af, at der skal eksistere nogle argumenter, der skal forklare, hvorfor jobcentrene agerer, som de gør. Dette indikerer, at jobcentrene godt kan anvende forskellige aktiveringsformer, men at der gennem dialog med STAR skal argumenteres for, hvorfor dette kan anses som en legitim handling. Ligeledes fremhæves det fra Jobcenter Frederikshavn, at de lokale arbejdsmarkedsforhold stadigvæk har stor betydning for, hvordan jobcentrene i sidste ende tilrettelægger deres beskæftigelsesindsatser.

Forventninger fra STAR kan også komme til udtryk gennem de netværk som faciliteres med jobcentrene. Som det fremgik af citatet fra Jobcenter Vordingborg, kunne STAR i denne forstand være "tovholder" på branchenetværk. I surveyen svarede 32 pct. af jobcentrene, at de finder inspiration via netværksmøder. Selvom dette ikke står direkte ifm. STAR, tilkendegav alle jobcentre i interviewene, at netværksmøderne kan forekomme gennem STAR. Disse netværksmøder og netværk eksisterer på forskellig vis, al afhængig af formål og hvor ofte møderne finder sted. Fælles for alle er, at disse netværksmøder giver anledning til at få inspiration fra både STAR, eksterne oplægsholdere og andre jobcentre. Derfor giver STAR ikke alene sig selv mulighed for at fastsætte bestemte agendaer over for jobcentrene, men ligeledes også andre aktører, der kan komme i spil. Herved giver STAR mulighed for, at andre aktører i det kollektive publikum ligeledes kan komme med deres indspark til beskæftigelsesområdet med jobcentrene.

Ved at afholde disse netværk, har STAR endvidere mulighed for at styrke dem selv som aktør over for jobcentrene, og yderligere danne ramme for at skabe en fælles forståelse, der kan fremme en homogenisering af viden og ideer på tværs af de organisationer, der indgår i jobcentrenes kollektive publikum samt jobcentrene selv. I modsætning til den teoretiske forståelse om, hvordan det kollektive publikum kan institutionalisere bestemte rationaliserede myter, beskriver jobcentrene her, at de ligeledes kan have gensidig påvirkning på aktørerne i netværket. Derudover kan jobcentrene imellem lade sig inspirere af hinanden gennem netværk uden om STAR.

I survey-undersøgelsen blev vidensdelings betydning for tilrettelæggelsen af beskæftigelsesindsatsen afdækket:

Tabel 6-2: Hvordan vil du vurdere nedenstående faktors betydning for jeres tilrettelæggelse af beskæftigelsesindsatsen generelt? – Vidensdeling (via netværk)

Svarkategori	Svarprocent
Meget stor betydning	10 pct.
Stor betydning	45 pct.
Nogen betydning	35 pct.
Mindre betydning	10 pct.
Ingen betydning	0 pct.
Ved ikke	0 pct.

Note: Antal svar n=62.

Det fremgår i tabellen, at 55 pct. af jobcentrene vurderer, at vidensdeling via netværk har stor eller meget stor betydning for tilrettelæggelsen af beskæftigelsesindsatserne generelt. Ligeledes

svarer kun 10 pct. af jobcentrene, at dette har mindre betydning. Vidensdeling kan derfor udgøre en påvirkningsmulighed, hvor jobcentrene kan danne en fælles forståelse med de forskellige interessenter, der kan indgå i disse netværk. Betydningen af denne vidensdeling bliver endvidere nuanceret i interviewene. Jobcenter Frederikshavn påpeger, at STAR som en del af det kollektive publikum, oftest ser overordnede på beskæftigelsesområdet og og beskæftiger sig derfor ikke nødvendigvis med sig selv med de enkelte jobcentres ledighedssammensætning:

"Altså STAR er ikke så langt nede i materien. Altså de kan godt give et billede om, at de vurderer, at der inden for et område kommer til at mangle noget. Det har de jo gjort indenfor, de har kortlagt området inden for it og peger på det."
(Bilag F.2)

I overstående citat bliver det forklaret, at STAR kan fremhæve nogle generelle mangelområder på et mere generelt plan, som ikke nødvendigvis er tilsvarende det lokale niveau. Dermed afhænger inspirationen fra STAR til dels også af, hvorvidt deres inspiration direkte kan relatere sig til, hvad der opleves af mangel på arbejdskraft for det enkelte jobcenter. Dermed kan det udlæses, at selvom STAR kan have betydning i jobcentrenes kollektive publikum, skal det stadigvæk sættes ifm. de lokale virksomheder. Dette betyder, at virksomhederne i større omfang kan tilskrives at have betydning ift., hvem jobcentrene mener at skulle legitimere sig overfor.

Omvendt beskriver Jobcenter Hedensted, hvordan STAR gennem deres rolle som netværksfacilitator i satspuljeprojekter kan danne baggrund for at fremme konkrete tiltag. Jobcenter Hedensted fremhævede her, at de i jobcenteret arbejder med en tilgang kaldet 'Job First', hvilket oprindeligt kommer fra et satspuljeprojekt, der nu er blevet inkorporeret i den daglige drift (Bilag F.3). I denne forstand kan disse projekter være medvirkende til at fremme bestemte institutionelle forståelser, hvor Jobcenter Hedensted i det her tilfælde finder værdierne passende i deres indsatser.

Dette er samtidig et eksempel på, hvordan STAR også kan påvirke beskæftigelsesindsatsen. Dette sker gennem hhv. brugen sats- og uddannelsespuljer¹². Disse puljer kan umiddelbart påvirke jobcentrenes adfærd på to måder. Først og fremmest er der økonomiske incitamenter forbundet med disse puljer, som fordelagtiggør brugen af uddannelse for jobcentrene. Herudover kan puljerne også være udtryk for nogle indlejrede forventninger til bestemte beskæftigelsesprojekter, som STAR fordrer jobcentrene til at følge. I relation til hypotesen er det specielt det sidste, som er relevant at afdække nærmere. Det økonomiske aspekt vil der blive vendt tilbage til i kapitel 7, hvor de resultater, der er gjort ift. økonomiske styringsmæssige aspekter, vil blive behandlet. Dermed kan STAR være rammesættende for, hvordan tilrettelæggelsen af beskæftigelsesindsatserne skal være via satspuljemidler eller uddannelsespuljer. I survey-undersøgelsen blev der spurgt specifikt ind til, hvorvidt satspuljerne har betydning for tilrettelæggelsen af beskæftigel-

¹² Satspuljemidler er statsfinansierede puljer, der på beskæftigelsesområdet har til formål at forbedre vilkår for personer på overførselsoverenskomst og til forebyggende foranstaltninger (LOV nr. 373 af 28/05/2003: §5 stk. 2). Uddannelsespuljer er ordninger, hvor der ydes tilskud til jobcentrenes køb af erhvervsrettede uddannelsesforløb for de ledige. Disse tilskud fremgår af puljen til uddannelsesløft (BEK nr. 709 af 27/05/2015: §1 og 2) og den regionale positivliste (BEK nr. 1154 af 06/09/2016: §2 og 3), herunder seks ugers jobrette uddannelse samt voksenlærlingeordningen (Beskæftigelsesministeriet, 2014a: 3-5).

sesindsatsen, og uddannelsespuljerne blev omtalt i næsten alle interview. Svarene fra surveyundersøgelsen fordelte sig således:

Tabel 6-3: Hvordan vil du vurdere nedenstående faktorer betydning for jeres tilrettelæggelse af beskæftigelsesindsatsen generelt? – Satspuljemidler

Svarkategori	Svarprocent
Meget stor betydning	6 pct.
Stor betydning	13 pct.
Nogen betydning	34 pct.
Mindre betydning	32 pct.
Ingen betydning	13 pct.
Ved ikke	2 pct.

Note: Antal svar n=62.

Overstående tabel viser, at 34 pct. af jobcentrene mener, satspuljemidlerne har nogen betydning samtidig med, at 45 pct. mener, at midlerne har mindre eller ingen betydning. Yderligere svarede kun 19 pct. af jobcentrene, at midlerne har stor eller meget stor betydning. Dette tyder dermed på, at satspuljemidlerne kun kan tilskrive at have nogen betydning for tilrettelæggelsen af indsatserne. Hvorvidt denne betydning kommer gennem et forventningspres fra STAR, eller om det skyldes de økonomiske incitamenter kan ikke umiddelbart afgøres ud fra surveyundersøgelsen. Jobcenter Brønderslev uddyber dog med følgende svar i surveyundersøgelsen efter spørgsmålet om betydningen af satspuljemidler:

”Det har betydning for tilrettelæggelsen af indsatserne, når STAR gør det muligt at søge puljemidler med inspiration fra viden om beskæftigelseseffekter.” (Bilag D.2)

Her beskriver jobcentret, hvordan de anser puljemidlerne som en inspirationskilde, og hvordan disse tager udgangspunkt i ”viden om beskæftigelseseffekterne”. Dette indikerer, at jobcentret lader sig inspirere af satspuljerne i tilrettelæggelsen af beskæftigelsesindsatsen. Dette kan samtidig være udtryk for et forventningspres, der sætter sig i gennem ved, at jobcentrene benytter puljerne. Dette kan skyldes, at satspuljemidlerne, modsat lovgivning, ikke har direkte påvirkning på jobcentrene. Netop satspuljemidlerne kan være en måde, hvorpå STAR kan fremhæve bestemte redskaber og udbrede disse til landets jobcentre. Betydning af uddannelsespuljerne blev ikke afdækket i surveyundersøgelsen, men blev til gengæld fremhævet i næsten samtlige interviews. Eksempelvis beskriver Jobcenter Skanderborg følgende:

”[...] der bliver vi jo nogle gange lidt punket på om I ikke godt kan få brugt nogle af de midler. Det er sindssyg svært at gøre det, og der har jo været nogle ønsker om at fra STARs side om at bruge uddannelsesløftet så arbejdskraften kan blive opkvalificeret. [...] Så selvfølgelig er der intentioner om at bruge det [...]” (Bilag F.6)

I citatet bliver det beskrevet, hvordan jobcentret oplever et forventningspres fra STARs side om at bruge midlerne fra puljen til uddannelsesløft. Dette blev endvidere uddybet i surveyundersøgelsen af Jobcenter Aabenraa:

"Som udgangspunkt rammesætter STAR i høj grad hvordan indsatsen på bl.a. uddannelse skal se ud. Særligt gennem de mange positivlister. Den generelle planlægning er en blanding af lovgivningsmæssige rammer, deltagelse i diverse møder fra netværk til ERFA-møder, forskningsresultater og ikke mindst en lang erfaring med det lokale arbejdsmarked." (Bilag D.2)

Her bliver det ligeledes forklaret, hvordan STAR kan være rammesættende for brugen af uddannelse. Til puljerne er der altså tilknyttet et forventningspres om, at jobcentrene benytter disse, og hvordan jobcentrene skal benytte disse. Dette indikerer samlet set, at puljerne både kan udgøre en inspirationskilde for tilrettelæggelsen af beskæftigelsesindsatsen og være udtryk for et forventningspres, som jobcentrene føler sig forpligtet til at leve op til. Dermed kan STAR danne en homogenisering via disse sats- og uddannelsespuljer, grundet jobcentrene er underlagt samme rammer for at benytte disse. Dette fordrer derfor, hvad STAR kan anskue som den passende adfærd for jobcentrene at gøre, dvs. at vælge de aktiveringsformer, som STAR i højere grad lægger vægt på med begge typer af puljer.

Samlet set kan det derfor udledes, at STAR udgør en væsentlig observatør i det kollektive publikum iht. tilrettelæggelse af beskæftigelsesindsatsen. Flere jobcentre oplever ikke et decideret pres fra STARs side, men vurderer ligeledes, at STAR på forskellig vis kan give inspiration til jobcentrene eller opstille forventninger til, hvordan jobcentrene skal agere. Dette skyldes at jobcentrene vurderer, at STAR i høj grad udarbejder bestemte anbefalinger. I ovenstående beskrives det, at jobcentrene er selektive i denne informationsproces og derfor vurderer hvilke anbefalinger, som er hensigtsmæssige for jobcenteret i den givne situation. Derfor oplever jobcentrene ikke i samme omfang en legitimering fra STAR sammenlignet med de lokale virksomheder. Ligeledes skal anbefalingerne fra STAR ses ifm., hvad jobcentrene oplever, virksomhederne efterspørger. Ved at være opmærksom på, hvilke anbefalinger fra STAR der kan fremme arbejdskraften for virksomhederne, kan de herigennem tilstræbe sig at være legitime. Derfor udgør STAR en klar faktor for en homogenisering af jobcentrenes beskæftigelsesindsatser, eftersom disse kan rammesætte visse former for viden og ideer for jobcentrene. Samlet set kan det derfor udledes, at STAR har en betydelig rolle ift. at rammesætte netværksmøder og generel vidensdeling, da dette bliver fremhævet af samtlige jobcentre i større eller mindre grad. Herigennem vil STAR desuden have mulighed for at fremhæve specifikke elementer og kan den vej igennem udgøre en inspirationskilde for jobcentrene.

6.1.3 Andre aktørers påvirkning

Udover virksomhederne og STAR som inspirationskilder har enkelte jobcentre i tabel 6-1 besvaret, at de finder inspiration hos uddannelsesinstitutioner (24 pct.), a-kasser (19 pct.) samt faglige organisationer (3 pct.). I sammenligning med virksomhederne og STAR, kan disse andre aktører dog ikke tillægges samme betydning for tilrettelæggelsen af jobcentrenes beskæftigelsesindsatser for de forsikrede ledige. Jobcentrene blev efterfølgende i survey-undersøgelsen bedt om at tage stilling til, hvilken betydning samarbejdet med forskellige interessenter har for valget af aktiveringsformer for de forsikrede ledige. Spørgsmålenes opbygning giver anledning til at sammenligne de forskellige interessenter, hvor dette giver følgende prioritering:

Tabel 6-4: Du bedes vurdere, i hvor høj grad nedenstående faktorer har betydning for jeres valg af aktiveringsformer for de forsikrede ledige. – Samarbejde med: Virksomheder, Uddannelsesinstitutioner, A-kasser, Faglige organisationer

	Virksomheder	Uddannelsesinstitutioner	A-kasser	Faglige organisationer
I meget høj grad	39 pct.	5 pct.	3 pct.	0 pct.
I høj grad	50 pct.	27 pct.	27 pct.	13 pct.
I nogen grad	10 pct.	48 pct.	52 pct.	58 pct.
I mindre grad	2 pct.	18 pct.	18 pct.	21 pct.
Slet ikke	0 pct.	2 pct.	0 pct.	6 pct.
Ved ikke	0 pct.	0 pct.	0 pct.	2 pct.

Note: Udvalgte survey-spørgsmål vedrørende andre aktører; virksomheder inddraget for sammenlignelighed, samtlige spørgsmål har antal svar n=62.

Overstående tabel indikerer samme vægtning af interessenternes betydning som i tabel 6-1. Mens 89 pct. af jobcentrene svarer, at samarbejdet med virksomheder i høj grad eller meget høj grad har betydning for valget af aktiveringsformer, er det kun hhv. 32 pct. for uddannelsesinstitutioner, 30 pct. for a-kasser og 13 pct. for faglige organisationer. Ligeledes er det gældende for både uddannelsesinstitutioner, a-kasser og faglige organisationer, at størstedelen svarer i nogen grad. Denne større forskel mellem virksomhederne kontra andre aktører fastslår både virksomhedernes betydning for jobcentrene samtidig med, at der er indikation på, at de andre interessenter ikke få tildelt samme betydning som en del af det kollektive publikum.

I interviewene fremgår det, at uddannelsesinstitutionerne kan have betydning for valget af aktiveringsformer. Det tilkendegives i interviewene med Jobcenter Allerød, Sønderborg og Vordingborg, at de ikke oplever, at uddannelsesinstitutionerne direkte presser jobcentret til at vælge visse aktiveringsformer end andre. Alligevel tilkendegives det, at uddannelsesinstitutionerne reklamerer med de forskellige kurser og forløb, de udbyder (Bilag F.1, F.7 & F.8). I visse tilfælde beskrives det, at disse udbud ikke nødvendigvis altid er lige fordelagtige for jobcentrenes planlægning af de lediges opkvalificeringsforløb (Bilag F.2 & F.5). Derudover tilkendegives det, at uddannelsesinstitutionerne kan få en betydning ved at samarbejde med jobcentrene, hvor jobcentrene selv tager initiativ til opretholdelsen af et uddannelsesforløb eller kursus. Som fremstillet i afsnit 5.2, kan bl.a. distancen udgøre en faktor for, hvorvidt jobcentrene kan oprette de uddannelseshold, som ønskes. Dette betyder, at uddannelsesinstitutionerne som en del af det kollektive publikum kan være væsentligt forskelligt fra jobcenter til jobcenter, eftersom kommunens eller nærtliggende kommuners uddannelsesinstitutioner både kan være længere væk eller tilbyde begrænsede uddannelsesmuligheder. Dog kan det igen påpeges, at dette ikke nødvendigvis har betydning for, hvor meget jobcentrene vælger at benytte uddannelse. Derfor det udledes, at uddannelsesinstitutionernes påvirkning som en del af det kollektive publikum ikke har samme gennemslagskraft som eksempelvis virksomheder eller STAR.

Som uddybende anmærkning beskrives det i survey-undersøgelsen fra yderligere syv jobcentre, at samarbejdet med uddannelsesinstitutioner, andre jobcentre, a-kasser og faglige organisationer ift. tilrettelæggelsen af beskæftigelsesindsatserne sker på forskellig vis. Et eksempel herpå fra Jobcenter Viborg:

"Vi tilrettelægger kurser i samarbejdet med A-kasser og uddannelsesinstitutioner og virksomheder. Vi opsøger andre Jobcenter og laver erfaringsudvikling. Netværksmøder med STAR hvor der også deltager andre Jobcentre." (Bilag D.2)

Det ovenstående citat er med til at nuancere den samarbejdsrelation, som jobcentrene indgår, når beskæftigelsesindsatserne skal tilrettelægges. Alligevel kan det ikke direkte udledes, hvorvidt jobcentrene har en oplevelse af, at dette er med til at udvikle fælles forståelser, som kan medføre lignende adfærd men kan indikere en retning mod dette. Derimod beskrives nogle problematikker for jobcentrene, hvor de går sammen i tværkommunalt samarbejde for gennemførelsen af aktiveringsformerne. I denne proces kan det være med til at skabe fælles forståelser gennem gensidigt samarbejde med forskellige interessenter, men det kan ikke direkte udledes, at dette sker gennem en institutionaliseret forståelse fra jobcentrenes kollektive publikum. Hvad angår uddannelsesinstitutionernes betydning i samarbejdet med jobcentrene kan de, hvis jobcentrene oplever behovet for samarbejde, finde inspiration i hvordan andre jobcentre eller uddannelsesinstitutioner er gået sammen for at løse visse kvalifikationsudfordringer for de ledige.

Det fremgik yderligere i tabel 6-1, at 35 pct. af jobcentrene havde andre jobcentre som en del af de tre største inspirationskilder i tilrettelæggelsen af deres indsatser for forsikrede ledige. Som tidligere beskrevet har vidensdeling væsentlig betydning for jobcenterets tilrettelæggelse generelt, og det samme gør sig gældende for netværksmøder som inspirationskilde jf. tabel 6-1. Derfor er der væsentlige rammer for udveksling af erfaringer, som kan inspirere jobcentrene, hvilket kan indikere, at jobcentrenes har mulighed for at imitere hinanden. Jf. mimetisk isomorfisme vil dette give mulighed for en homogenisering blandt jobcentrene. Derfor kan dette indikere, at flere af jobcentrene ser samarbejdet mellem jobcentrene som relevante ift. at tilrettelægge deres aktiveringsindsatser. Dette findes ligeledes opbakning til via interviewene, hvor flere af jobcentrene tilkendegiver vigtigheden ved tværkommunalt samarbejde (Bilag F.1, F.2, F.3, F.5, F.7 & F.8). Her beskriver Jobcenter Frederikshavn, at:

"Jo men som jeg siger, vi har jo et rigtig tæt sammenspil med Hjørring og Brønderslev, så det er klart vi gør sjældent noget alene. Altså når jeg gør noget, så er de med, og når de gør noget, så er vi med. Så selvfølgelig er der stor inspiration der. Ja hvor får man ellers inspiration fra." (Bilag F.2)

Det kan dermed udledes, at jo tættere samarbejde jobcentrene har med hinanden, desto større bliver institutionalisering, fordi arbejdsprocesserne standardiseres. Det fremhæves ligeledes i interviewet med Jobcenter Ikast-Brande, hvordan der eksisterer et tværkommunalt samarbejde på baggrund af erfaringsudveksling og samarbejde om at købe uddannelses tilbud (Bilag F.3). Det kan indikere, at jobcentrene oplever behov for samarbejde, grundet de komplekse problemer der kan være ift. at købe uddannelseshold. Dog kan det udledes, at inspirationen mellem jobcentrene sker på baggrund af konkrete tiltag, hvor jobcentrene har vurderet, at der er brug for tværkommunalt samarbejde på området. Selvom jobcentrene kan lade sig inspirere på anden vis, hvor der ikke er tale om tværkommunalt samarbejde, så afhænger dette af, hvordan jobcentrene kan tilpasse inspirationen til egne lokale forhold. Iht. mimetiske isomorfisme kan dette tyde på, at jobcentrene kan kopiere andres tiltag, men med det forbehold, at kopiering skal sættes i relation til egne lokale forhold. I disse tilfælde forsøges det afklaret, hvordan andre jobcentre håndte-

rer de problematikker, der kan forekomme. Hertil blev der i interviewet med Jobcenter Frederikshavn fortalt om en inspiration fra Jobcenter Jammerbugt (Bilag F.2). Dog er der ikke en generel opfattelse af, at inspirationen fra andre jobcentre kan lede til tiltag i det pågældende jobcenter, hvis ikke der er en indgåelse af tværkommunalt samarbejde.

Netop behovet for samarbejde og skabelsen af gensidige påvirkninger kommer også til udtryk i a-kasserne og de faglige organisationer. I Jobcenter Vordingborg ansues a-kassernes som en vigtig sparringspartner, fordi de har relevant viden om deres medlemmers kompetencer som benyttes til at tilrettelægge indsatserne i jobcenteret, hvilket ligeledes kommer til udtryk i Jobcenter Hedensted og Skanderborg (Bilag F.3, F.6 & F.8). I Survey-undersøgelsen beskrives i det en uddybende kommentar fra Jobcenter Solrød:

"A-kassernes viden er vigtig, da de ofte har en anden tilgang til den ledige. Det er deres medlem, som de vil prøve at udvikle indenfor egne tilbud - ofte i tæt samarbejde med en given fagforening. " (Bilag D.2)

Jobcentrene kan derfor have et relevant samarbejde med uddannelsesinstitutioner, faglige organisationer, a-kasser eller andre jobcentre. Dette er dog på præmissen om, at jobcentrene selv vurderer, at dette er hensigtsmæssigt. Derfor er dette ikke i større grad medvirkende til at skabe ensliggørelse af jobcentrenes valg af aktiveringsformer, grundet jobcentrene ikke søger den samme legitimitet fra disse aktørers krav om, hvad der ansues som passende for jobcenterets valg af aktiveringsformer. Hvad angår uddannelsesinstitutionerne beskrives det, at de gennem markedsføring kan være medvirkende til at fremme visse kurser for jobcentrene, men jobcentrene oplever ikke dette som et institutionelt pres eller noget der er institutionaliseret som passende adfærd for, hvordan de tilrettelægger deres beskæftigelsesindsatser. Inspirationen fra andre jobcentre har en relativ stor betydning iht. de øvrige aktører, men det vurderes heller ikke som et generelt pres. Andre jobcentre kan dog udgøre en væsentlig inspirationskilde. Derfor kan det udledes, at i og med andre jobcentre kan have samme institutionaliserede forståelse for, hvordan visse beskæftigelsesindsatser skal udarbejdes, kan jobcentrene lade sig inspirere af hinanden gennem et gensidigt samarbejde. Dermed må dette tydeliggøre, at der i disse tilfælde eksisterer nogle forventninger fra det kollektive publikum, der gør, at jobcentrene opsøger hinanden for inspiration til at løse disse problemer. Ved at jobcentrene indgår i disse samarbejde med andre, kan dette udadtil vise en større seriøsitet mod at efterleve, hvad der er den passende adfærd. Ligeledes kan dette fordre, at der eksisterer en homogenisering, grundet jobcentrene kan imitere hinandens tiltag.

6.1.4 Egne erfaringer

I tabel 6-1 fremgik det, at 59 pct. af jobcentrene tilkendegav, at egne erfaringer er en del af de tre største inspirationskilder i tilrettelæggelsen af deres indsatser for forsikrede ledige. I et andet spørgsmål i survey-undersøgelsen, der afdækkede betydningen af jobcentrene egne erfaringer, er der indikation på lignende:

Tabel 6-5: Hvordan vil du vurdere nedenstående faktoreres betydning for jeres tilrettelæggelse af beskæftigelsesindsatsen generelt? - Egne erfaringer

Svarkategori	Svarprocent
Meget stor betydning	23 pct.
Stor betydning	58 pct.
Nogen betydning	18 pct.
Mindre betydning	0 pct.
Ingen betydning	2 pct.
Ved ikke	0 pct.

Note: Antal svar n=62.

Af ovenstående tabel kan det beskrives, at 81 pct. af jobcentrene vurderer, at egne erfaringer har stor eller meget stor betydning for tilrettelæggelsen af indsatserne. Derfor kan det udledes, at jobcentrenes egne erfaringer i væsentligt omfang har betydning for tilrettelæggelsen af beskæftigelsesindsatserne. Ligeledes fremgår det, at kun af 2 pct. har vurderet, at jobcentrenes egne erfaringer ingen betydning har. Den relative høje svarfordeling kan skyldes, at jobcentrene løbende gør sig erfaringer på forskelligvis, som både kan relatere sig til arbejdsmarkedsforhold, ledighedssammensætningen og erfaringer ift., om indsatserne fungerer. Jobcenter Solrød uddyber i besvarelsen af survey-undersøgelsen, at egne erfaringer relaterer sig til den viden jobcentret løbende indsamler på baggrund af virksomhedskonsulenter og ledighedsgruppen (Bilag D.2). Dette var ligeledes en fremtrædende tematik under afsnit 6.1.1. Derfor kan dette være indikation på, at egne erfaringer skal sættes i relation til jobcentrene opsøgning efter, hvad de lokale virksomheder efterspørger af arbejdskraft. Dette betoner virksomhedernes betydning i det kollektive publikum ift. jobcentrenes tilrettelæggelse af beskæftigelsesindsatsen og dermed deres betydning for, hvem jobcentrene søger at fremstå legitime overfor. Det er dog væsentligt at bemærke, at der under egne erfaringer kan være flere faktorer, som ikke direkte knytter sig til relationen mellem virksomhederne og jobcentrene, eksempelvis virksomhedskonsulenternes betydning. Det interessante er dog, hvordan egne erfaringer *kan* fremstå som erfaringer, der er kommet på baggrund af jobcentrenes opfattelse af, hvad virksomhederne efterspørger. Dermed ligger dette ligeledes i overensstemmelse med afsnit 6.1.1, hvor virksomhederne blev fremhævet som væsentlige observatører i jobcentrenes kollektive publikum.

6.1.5 Hvem har kapaciteten i det kollektive publikum til at påvirke jobcentrene?

Hvis samtlige aktører i ovenstående afsnits sættes i relation til hinanden, kan det udledes, at virksomhederne udgør en essentiel observatør i det kollektive publikum. Dette sker på baggrund af, at jobcentrene forsøger at agere ud fra virksomhederne forventninger om, hvad der efterspørges af arbejdskraft. Det er derfor essentielt for jobcentrene at blive anskuet som legitime aktører over for de lokale virksomheder, hvormed beskæftigelsesindsatserne ofte bliver inspireret af, hvad der kan fremstå som legitimt overfor virksomhederne. Dette gør således, at jobcentrene både kan agere lignende og forskellige, idet deres ageren sker på baggrund af virksomhedernes behov gennem deres normer og forventninger, som sætter krav til jobcentrenes service og jobformidling. Derfor bliver den passende adfærd for jobcentrene ligeledes tilknyttet sammenhængen for at servicere virksomhedernes behov. Yderligere tydeliggøres virksomhedernes betydning ud fra, at jobcentrenes egne erfaringer oftest knyttes op på virksomhedernes efterspørgsel. Dette

indikerer en klar forudsætning om, at jobcentrene ønsker at følge de tendenser som virksomhederne sætter. Derfor kan virksomhederne anskues som de afgørende observatører i det kollektive publikum.

STAR udgør ligeledes en væsentlig observatør i det kollektive publikum uden dog at have samme betydning gennem deres forventninger som virksomhederne. Der kan ligesom ved virksomhederne være inspiration fra STAR som i høj grad ønskes at benyttes. Denne inspiration fra STAR får yderligere den forudsætning, at den kan sættes i relation til, hvad jobcentrene forventer, at de lokale virksomheder efterspørger. Derfor opfattes det ikke af jobcentrene, at samme legitimering overfor STAR er nødvendig, eftersom jobcentrene stadigvæk oplever en selektivitet iht. at tilrettelægge deres beskæftigelsesindsatser. STAR kan alligevel via deres anbefalinger, vidensdeling og netværk skabe en homogenisering af jobcentrenes arbejdsproces, grundet disse kan være rammesættende for, hvordan jobcentrene skal tilrettelægge deres beskæftigelsesindsatser.

Afslutningsvis kan uddannelsesinstitutioner, faglige organisationer samt a-kasser ligeledes udgøre en del af det kollektive publikum, men jobcentrene oplever ikke i væsentligt omfang, at disse aktører har betydning. I denne forbindelse anses samarbejde med disse aktører relevant, såfremt der er en forestilling om, at dette samarbejde kan skabe den adfærd og indgår i de normer, der fordrer virksomhedernes behov. Dette betyder, at der hvor jobcentrenes og disse aktørers fælles forståelser er lignende, kan der opstå et samarbejde. Tværkommunalt samarbejde mellem forskellige jobcentre kan være med til at skabe en ensliggørelse af jobcentrenes valg af aktiveringsform. Dette sker på baggrund af, at jobcentrene har fælles forståelse for, hvordan jobcentrene skal håndtere dét, de oplever som udfordringerne ved at sikre den nødvendigvis arbejdskraft til virksomhederne. Derfor kan dette tyde på, at STAR og jobcentrene gennem deres hierarkiske forhold kan være med til at ensliggøre aktiveringsformerne, men at der uden for denne sammensætning eksisterer lokale virksomheder, der ikke nødvendigvis fordrer en homogenisering. Derfor oplever jobcentrene, at samarbejdet skal fordelagtiggøre jobcentrenes legitimering over for de lokale virksomheder, før de ønsker at indgå i dette samarbejde.

6.2 Det kollektive publikums betydning for aktiveringsformerne

Hvis blikket rettes mod om STAR tillægger visse aktiveringsformer større betydning end andre, fremgår dette ikke entydigt. Som fremstillet i afsnit 6.1.2 beskrev Jobcenter Allerød, at der i højere grad var forventninger til at benytte den virksomhedsrettede aktivering fremfor den vejledende eller opkvalificerende del af aktiveringsformerne. Jobcenter Allerød tilkendegav, at der i de senere år var kommet fokus på uddannelse for de ledige, selvom der stadigvæk er en oplevelse af, at virksomhedsrettet aktivering var anskuet som en stærk organisationsopskrift. Dette beskrives således:

"[...] mit indtryk er, at der i dagligdagen er fokus, på at folk skal i job, men der er også kommet rigtig mange puljer, som hedder at vi også skal fokusere meget på den opkvalificerende del." (Bilag F.1)

I dette citat vurderes det som i samtlige andre interviews, at der for tiden er kommet et større fokus på uddannelse, og særligt hvordan opkvalificering kan medvirke til at sikre virksomhederne

derne kvalificeret arbejdskraft. For Ikast-Brande beskrives dette på samme vis som Jobcenter Allerød, at der langsomt har været et begyndende fokus på uddannelse særligt udtrykt via satspuljemidlerne:

"[...] der er ikke sådan kæmpe skifte, men vi har selvfølgelig mere fokus på uddannelse, fordi dels er der nogle midler vi har kunne hente ind på de puljemidler der er. Og dels så er behovet der også, fordi vi kan se virksomhederne de efterspørger faglært arbejdskraft." (Bilag F.4)

I Jobcenter Skanderborg opleves der sågar til tider et pres fra STAR i brugen af uddannelsesordningen "Puljen til uddannelsesløft" (Bilag F.6). De resterende interview gav ligeledes udtryk for, der kan være bestemte situationer, hvor STAR kan fremtønde hvilke aktiveringsformer, der kan være fordelagtige uden, at der dog generelt eksisterer et pres. For ovenstående citat gør det sig samtidig gældende, at jobcenteret har en oplevelse af, at STAR tillægger uddannelsesaktivering positiv betydning for de lediges beskæftigelsesmuligheder. Dette bakkes op i interviewet med Jobcenter Ikast-Brande:

"Jeg sidder selv med i det uddannelsesudvalg under RAR Vest, hvor vi mødes og diskuterer, hvad behovet er derude. Hvad skal der være på vores regionale uddannelsesliste og sådan nogle ting. Så jeg tænker egentlig og har et godt samarbejde med dem i Aalborg [AMK Midt-Nord, red.]." (Bilag F.4)

Det kan derfor udledes, at jobcentrene ikke vurderer, at STAR tillægger nogle aktiveringsformer større betydning end andre grundet deres opbakning til uddannelsesaktivering gennem netværksmøder, satspuljemidler m.m. Det betyder, at jobcentrene ikke opfatter, at STAR som en del af det kollektive publikum prioriterer visse aktiveringsformer frem for andre. STAR er derimod rammesættende for vidensdeling og ideer for de forskellige aktiveringsformer, og hvordan disse kan tilrettelægges på. Eftersom de omliggende virksomheder tilregnes for at have afgørende betydning for, hvordan jobcentrene tilrettelægger deres aktiveringsindsatser, er det ligeledes nærliggende at beskrive, om dette skaber institutionsopfattelser hos jobcentrene til at vælge visse aktiveringsformer frem andre.

Samtlige informanter beskriver hovedsageligt virksomhedsrettet aktivering som jobcentrenes primære aktiveringsform for de forsikrede ledige. Den virksomhedsrettede aktivering fremhæves af flere jobcentre med den begrundelse, at virksomhedsrettet aktivering oftest benyttes for de forsikrede ledige, der er tættest på arbejdsmarkedet, og derfor har hurtig mulighed for at komme i job (Bilag F.1, F.3, F.4 & F.8). Specielt her bliver efterspørgslen på arbejdskraft omtalt af jobcentrene som en vigtig påvirkning til, at jobcentrene vælger at prioritere virksomhedsrettet aktivering. Dette fremhæves bl.a. af Jobcenter Allerød:

"Der har altid været et fokus for at sikre folk kommer i job, hvordan kommer de [ledige red.] hurtigst muligt i job, og vores aktiveringsindsats skal selvfølgelig understøtte det. Det vil sige, at fordi vi har en hel del arbejdsgivere som efterspørger arbejdskraft, så har [vi red.] selvfølgelig fokus på ordinær jobformidling, men specielt den virksomhedsrettede aktivering, fordi det er vores erfaring at det er det som hurtigst muligt giver job." (Bilag F.6)

Citatet tydeliggør, at aktiveringsindsatsen er tilpasset den lokale efterspørgsel, og herigennem prioriteres virksomhedsrettet aktivering som aktiveringsredskab for de forsikrede ledige. Yderligere beskrives dette af Jobcenter Skanderborg som:

"Den strategi vi har overvejet at bruge de redskaber som giver mening for den enkelte borger. Der er ingen tvivl om at virksomhedskontakt, altså en placering i en virksomhed, ved brug af praktik eller løntilskud er noget af det, som er rigtig effektivt." (Bilag F.6)

Både citatet fra Jobcenter Allerød og Skanderborg beskriver en opfattelse af virksomhedsrettet aktivering som et stærkt redskab til at få de forsikrede ledige ud på arbejdsmarkedet. Derfor bliver omdrejningspunktet for aktiveringsredskabet en forestilling fra jobcentrene om, hvordan denne aktiveringsform kan sættes i relation til virksomhederne. Heraf har den virksomhedsrettede aktivering en direkte tilknytning, eftersom de forsikrede ledige kommer direkte ud i virksomheden og således berør arbejdsmarkedet.

Derudover fremstilles virksomhedsrettet aktivering af Jobcenter Allerød, Hedensted, København og Vordingborg som den indsats, der fremstår som mest 'effektfuldt'. Effektfuldt skal i denne forstand ikke nødvendigvis anskues i forskningsmæssig sammenhæng, men snarere hvad jobcentrene forstår ud fra egne erfaringer eller anbefalinger. Det er derfor gældende for jobcentrene med en mindre grad af uddannelsesaktivering, at virksomhedsrettet aktivering beskrives som særligt effektivt. Når der endvidere spørges ind til om virksomhedsrettet aktivering opleves som den mest effektfulde aktiveringsform, svares der klart ja for hhv. København og Allerøds jobcenter (Bilag F.1 & F.5). For Jobcenter Hedensted og Vordingborg beskrives det i forlængelse heraf, at virksomhedspraktik og løntilskud netop får en høj prioritering grundet disse aktiveringsformer, er de mest effektfulde (Bilag F.3 & F.8). Dette beskriver Jobcenter Hedensted som:

"[...]virksomhedspraktikken den har høj prioritering hele vejen i gennem og det har den jo. Dvs. alt hvad vi overhovedet kan få ud i de rigtige virksomheder [...], de skal ud i virksomhederne. Det har høj prioritet. Så vores virksomhedskontakter og vores brug af virksomheden, det har stor betydning." (Bilag F.3)

Og yderligere for Jobcenter Vordingborg:

"Men jeg vil sige, at anbefalingen er, at den største effekt, den opnår vi ved anvendelsen af de virksomhedsrettede tilbud, praktik, løntilskud, jobrotation og alle de andre. Det er anbefalingen." (Bilag F.8)

Ligeledes kan det tolkes ud fra tidligere ovenstående citat med Jobcenter Skanderborg, at virksomhedspraktik er effektivt, men dette følges op med, at "[...] effektivitet kommer an på personen" eller "det skal give mening for borgeren" (Bilag F.6). Derfor anskues virksomhedsrettet aktivering ikke nødvendigvis som den mest effektfulde i alle henseender, men tilkendegives at have effekt. For de resterende jobcentre i Frederikshavn, Ikast-Brandø & Sønderborg omtales, "hvad der er effektivt", på samme vis som i Jobcenter Skanderborg, hvor der er fokus på den enkelte forsikrede ledige og ikke bestemte aktiveringsindsatser (Bilag F.2, F.4 & F.7). Det tyder derfor på, at opfattelsen af hvad der er effektivt ift. aktiveringsindsatserne, bliver opdelt mellem et individualiseret perspektiv og fokus på den samlede aktiveringsramme. Dette har dog ikke større be-

tydning for opfattelsen af virksomhedsrettet aktivering som den essentielle aktiveringsform, men at jobcentre med mindre brug af uddannelse omtaler virksomhedsrettet aktivering som mere effektivt.

Gældende for samtlige jobcentre i interviewundersøgelsen er der hermed en anerkendelse af, at virksomhedsrettet aktivering er et redskab, der kan have stærk positiv betydning for, om de forsikrede ledige kommer tilbage på arbejdsmarkedet. Når det tilkendes, at virksomhedsrettet aktivering er den primære aktiveringsform, kan dette tyde på, at virksomhedsrettet aktivering i denne forbindelse kan anskues som en rationaliseret myte, der er stærkt indlejret som organisationsopskrift. Ved at virksomhedsrettet aktivering gives ud fra en forestilling om virksomhedernes efterspørgsel, kan virksomhedsrettet aktivering som organisationsopskrift ligeledes anskues, som hvad der forventes ud fra de omkringliggende omgivelser. I denne optik anskuer jobcentre specielt virksomhederne som en del af det kollektive publikum, hvorfra jobcentrene oplever, at der er forventninger til at stille den relevante arbejdskraft til rådighed. Dermed kan der være et fokus fra jobcentrene på at iværksætte de aktiveringsformer, der opleves som den rationaliseret myte. Dette kan betyde, at virksomhedsrettet aktivering bliver talt op grundet forventningerne til jobcentrene om, at der skal være et match, mellem hvad virksomhederne efterspørger, og arbejdskraften der udbydes. Ligeledes kan det udledes, at selvom jobcentrene er enige i, at virksomhedsrettet aktivering har positive virkninger, er det specielt jobcentre med lavere brug af uddannelsesaktivering, som taler virksomhedsrettet aktivering op. Derfor kan dette være et udtryk for, at der i jobcentre med lavere brug af uddannelsesaktivering eksisterer en større indlejring af virksomhedsrettet aktivering som organisationsopskrift, end hos jobcentre med høj brug af uddannelsesaktivering.

Dette er dog ikke ensbetydende med, at jobcentrene opfatter brugen af virksomhedsrettet aktivering som et pres fra virksomhederne. Hvis brugen af virksomhedsrettet aktivering allerede er en indlejret rationaliseret myte hos samtlige jobcentre, kan de have en opfattelse af at være legitimeret på baggrund af, at aktiveringsformerne er tilrettelagt efter, hvad der ønskes af virksomhederne. Det kan derfor tyde på, at der ikke stilles større spørgsmålstejn til brugen af virksomhedsrettet aktivering, eftersom det er blevet en fælles forståelse med kulturel opbakning, hvorfor jobcentrene er overbeviste om, at dette er den passende adfærd. Iht. normativ isomorfisme kan dette således beskrives som en fælles forståelse mellem jobcentrene om, hvilken aktiveringsform der giver størst legitimering. Den virksomhedsrettede aktivering bliver således udtrykt ved en fælles forståelse for, hvad der er passende måde at tilrettelægge aktiveringsforløbet, specielt i relation til virksomhedernes efterspørgsel.

6.3 Uddannelsesaktivering rettet mod virksomhedsvendte indsatser

Rettes blikket derimod over på uddannelsesaktivering beskriver samtlige jobcentre, at uddannelsesaktivering ofte skal ses i tilknytning til enten muligheden for at gå direkte i arbejde eller i kombination med virksomhedsrettet aktivering. For Jobcenter Sønderborg skal brugen af uddannelse ske i relation til, at borgeren efterfølgende får en ansættelseskontakt:

"[...] hvis man kommer med en tilkendegivelse fra en arbejdsgiver, at her er der et job, hvis jeg bare lige kan, eksempelvis inden for it, få et eller andet software udviklingsmodul eller program, så er vi jo også interesseret i at understøtte det." (Bilag F.7)

Og yderligere:

"Vi sender ikke nogen afsted på et loddemontage kursus, hvis ikke vi tror på de kan få job inden for det." (Bilag F.7)

Det fremhæves i ovenstående, at brugen af uddannelsesaktivering skal ske på baggrund af virksomhedernes efterspørgsel ligesom ved virksomhedsrettet aktivering. I denne sammenhæng er efterspørgslen ikke udelukkende forbundet med udbuddet af arbejdskraft, men ligeledes en opkvalificering der kræves for, at de forsikrede ledige kan påtage sig arbejdet. Det blev af flere jobcentre fremhævet, at virksomhederne har efterspurgt specialiseret arbejdskraft, hvortil der ikke umiddelbart var ledige, der var kvalificeret (Bilag F.2, F.6, F.7 & F.8). I disse tilfælde vælger jobcentrene at starte forskellige uddannelsesforløb, for at kunne sikre den nødvendige arbejdskraft til virksomhederne. Dette beskrives bl.a. af Jobcenter Skanderborg ved:

"[...] men der er virksomheder som efterspørger arbejdskraft og vi ikke kan levere det har vi også været inde og lave opkvalificeringsprojekter de senere år, netop for at kunne hjælpe virksomhederne med at skaffe det." (Bilag F.6)

Dette er specielt gældende for jobcentre, hvor større lokale virksomheder har efterspurgt mere specialiseret arbejdskraft. Hertil har jobcentrene sammensat dét, de kalder for opkvalificeringsprojekter for at uddanne flere ledige, der kan påtage sig det pågældende arbejde (Bilag F.2, F.5, F.6, F.7 & F.8). I visse tilfælde er efterspørgslen så stor, at der er brug for at opkvalificere ledige for at kunne imødekomme virksomhedernes behov. Jobcenter Frederikshavn beskriver bl.a. dette inden for det maritime område således:

"[...] i 16, der skulle [en virksomhed red.] [...] udvide deres produktion og havde brug for smede. Der lavede vi et kompetenceforløb samme med dem, hvor de brobyggede. Og der lavede vi også et CNC-forløb den gang." (Bilag F.2)

Og yderligere fra Jobcenter Skanderborg inden for jern- og metalindustrien:

"[...] der hvor, der er virksomheder, som efterspørger arbejdskraft, og vi ikke kan levere det, har vi også været inde og lave opkvalificeringsprojekter de senere år, netop for at kunne hjælpe virksomhederne med at skaffe det. Jeg tror, at det var i slutningen af 16, hvor vi kørte et forløb netop inden for jern- og metalindustrien, hvor der var behov for at få opkvalificeret folk. Hvor vi sagde at vi har det her tilbud til dig, med opkvalificering og med efterfølgende praktik i virksomheden, hvilket gav gode resultater." (Bilag F.6)

Her bruges uddannelsesaktivering på selv samme forestilling om, at aktiveringen rettes mod virksomhederne, hvor aktiveringsforløbet skal sikre en direkte sammenhæng mellem de ledige og deres kvalifikationer ift., hvad virksomhederne efterspørger. For Jobcenter Allerød beskrives uddannelsesaktiveringen specielt i kombination til virksomhedsrettet aktivering:

"Vi har også den holdning, fordi vi kan se, at vi kan se at [uddannelse red.], så giver bedst mening i kombination med noget virksomhedsrettet. Hvis man siger til folk at det ser vi positivt på, men find nogle arbejdsgivere som gerne vil have dig i praktik eller løntilskud, eller som vil ansatte dig hvis du får det her kursus, så vil vi gerne gå ind i det." (Bilag F.1)

I denne forestilling skal uddannelse ikke nødvendigvis lede direkte i job efterfølgende, men uddannelsesaktivering skal lægges i forlængelse af en tættere tilknytning til arbejdsmarkedet. Dette betyder, at uddannelsen skal være med til, at virksomhederne får interesse i at opstarte enten virksomhedspraktik eller løntilskud. Dermed forventes uddannelse stadigvæk at skulle være komplementær ift., hvad virksomhederne ønsker af arbejdskraft.

Flere af jobcentrene fremhæver endvidere, at uddannelse ikke skal gives, hvis de reelle kompetencer der tilegnes, ikke kan omsætte til praksis for virksomhederne (Bilag F.1, F.2, F.3 & F.4). Brugen af uddannelse skal derfor have et direkte formål, før den ledige får muligheden for opkvalificering. Det betyder, uanset om uddannelsesaktiveringen gives for at komme direkte i job eller i kombination til virksomhedsrettet aktivering, er det på baggrund af den direkte tilknytning, at jobcentrene stiller den relevante arbejdskraft til rådighed. Jobcenter København beskriver dette således:

"Altså medarbejdere, alle der er på kurser, hvis ikke du bruger det bagefter så er sådant en viden du får proppet i hovedet ikke ret meget værd bagefter. Du skal ret hurtigt ud og bruge det aktivt, før du får det fulde udbytte ud af det. Du kan få et truckcertifikatkursus, men så skal du også ud bagefter og bruge det." (Bilag F.4)

Brugen af uddannelse skal derfor ses i forlængelse af samme forventning fra virksomhederne, om at jobcentrene skal kunne stille den relevante arbejdskraft til rådighed. Den rationaliserede myte bliver dermed, at jobcentrene sagtens kan benytte sig af uddannelsesaktivering som organisationsopskrift, men at dette altid skal have en direkte sammenhæng til, at der skal være et match mellem hvad virksomhederne efterspørger og arbejdskraften, der udbydes. Selv samme forestilling gør sig gældende for den seks ugers jobrettet uddannelse. Her beskriver Jobcenter Frederikshavn, hvordan den seks ugers jobrettet uddannelse sammen med jobcentrenes uddannelsesmuligheder skal ske, såfremt dette peger de forsikrede ledige i retning mod job (Bilag F.2).

Gældende for Jobcenter Hedensted beskrives det yderligere, at begrundelsen for at benytte virksomhedsrettet aktivering, til trods for de enkelte lediges manglende kvalifikationer, er, at virksomhederne ligeledes kan lave sidemandsoplæring under et praktikforløb (Bilag F.3). For at efterkomme efterspørgslen på arbejdskraft, hvor der kræves opkvalificering, har jobcentret i nogle tilfælde interesse i at give virksomhedsrettet aktivering i stedet for uddannelse, hvor virksomhederne derimod selv får til ansvar at give de ledige kompetencer til at kunne arbejde for virksomheden. I denne optik skabes der fra jobcenteret et udbud af arbejdskraft, hvor uddannelseselementet bliver en præcis læring af f.eks. virksomhedernes maskiner, rutiner osv. Dermed kombineres virksomhedsrettet aktivering med uddannelse, men hvor opkvalificeringen skal ske i forlængelse med virksomhedspraktikken eller løntilskudsansættelsen og ikke som et kombinationsforløb af det pågældende jobcenters aktiveringsramme. Dette beskrives af Jobcenter Hedensted:

"Så tilbyder vi jo at komme ud til dem [virksomhederne red.] for at se, hvad er det egentlig for en virksomhed vi har med at gøre. [...] måske skal du ikke kigge så meget efter den her uddannede maskinarbejder, måske skal du kigge inde i din egen virksomhed allerførst. [...] Fordi en virksomhed består jo typisk af nogle kernemedarbejdere som er højt specialiserede. Så har de nogle her i næsteking som også er specialiserede, men måske ikke så meget som dem her. Så har vi nogle herude som laver rigtig meget manuelt arbejde [...] Og så har vi nogle herude, som ikke er klar til nogen af de her opgaver. Og se nogle af dem herude komme derind, det virker ikke realistisk. Men nogle af dem vil man godt kunne sætte herind. Og nogle af dem, der er her, vil man godt kunne se her. Og der kunne måske også være, at nogle af dem her som man på sigt vil kunne se herinde. Hvor vi snakker med virksomhederne omkring de har mulighed for at løfte nogle af dine egne medarbejdere inde i virksomheden, op. For så kan vi nok komme til at finde nogle heraf." (Bilag F.3)

Citatet tydeliggør her, at virksomheden kunne opkvalificere medarbejdere, således dr kan påtage sig mere specialiseret arbejde. Ved denne tilgang skal det kunne afgive flere jobmuligheder inden for de arbejdsområder, hvor der ikke nødvendigvis efterspørges højt specialiseret arbejdskraft. Således opkvalificerer virksomheden allerede etablerede medarbejdere og giver dermed mulighed for, at ufaglærte ledige kan komme ind og påtage sig de mindre specialiserede arbejdsopgaver. Ligeledes beskriver Allerød, at virksomhedernes egen opkvalificering kan være medvirkende til, at villigheden til at bruge uddannelse ikke er der i lige så høj grad.

"Jeg synes ikke, det er det, vi oplever oftest [virksomhederne prioriterer opkvalificering fra jobcenterets side red.], fordi mange gange har virksomhederne eget uddannelsesprogram, som de går gennem internt ved sidemandoplæring." (Bilag F.1)

Der findes endvidere i survey-undersøgelsen opbakning til, at uddannelsesaktivering ofte skal ses i tilknytning til enten muligheden for at gå direkte i arbejde eller i kombination til virksomhedsrettet aktivering. Ifm. det tidligere spørgsmål vedrørende eksempler på, hvorfra jobcentrene får størst inspiration i tilrettelæggelsen af deres indsatser for de forsikrede ledige, svarer flere af jobcentrene, at opkvalificeringen skal ske ifm. efterspørgslen (Bilag D.2). Dette ses bl.a. i afsnit 6.1.1 om virksomhedernes betydning, hvor hhv. Jobcenter Hjørring uddyber med, at efterspørgslen er bestemmende for hvilke opkvalificeringsforløb, der bliver prioriteret. Ligeledes beskriver Jobcenter Middelfart:

"Vi bruger fortrinsvis virksomhedsrettet aktivering. Uddannelse/kurser sker i samarbejde med virksomhederne og målrettes deres behov." (Bilag D.2)

Og afslutningsvis beskriver Jobcenter Thisted, at:

"Der udarbejdes projekter i samarbejde med de virksomheder der mangler arbejdskraft således at de ledige får opkvalificering og praktik og dermed forbedret mulighed for arbejde." (Bilag D.2)

Ud fra de tre ovenstående citater fra survey-undersøgelsen er der ligeledes en forestilling om, at uddannelsesaktiveringen skal sættes i relation til de omliggende virksomheder og efterspørgslen

på arbejdskraft. Dette tydeliggør ligeledes, at flere jobcentre har en indlejret institutionsopfattelse om, at uddannelsesaktivering som en effektiv organisationsopskrift godt kan benyttes, såfremt det ses i relation til enten job eller virksomhedsrettet aktivering.

6.4 Forskellen mellem virksomhedsrettet aktivering og uddannelsesaktivering

Ud fra ovenstående forskelle mellem citaterne for hhv. virksomhedsrettet aktivering og uddannelsesaktivering tydeliggøres det, hvordan brugen af virksomhedsrettet aktivering ikke på samme vis skal begrundes sammenlignet med uddannelsesaktivering. Gældende for brugen af uddannelsesaktivering betones det fra samtlige informanter, hvordan uddannelse enten skal sættes i relation til job eller anden aktivering. Derimod argumenteres der ikke i større omfang for, hvorfor den virksomhedsrettede aktivering benyttes. I denne optik bliver virksomhedsrettet aktivering omtalt som en overbevisning om, at det er den mest passende organisationsopskrift at benytte. Dette indikerer derfor, at samtlige informanter har en forestilling om, at der er en klar forskel mellem forventningerne til at benytte virksomhedsrettet aktivering og uddannelsesaktivering.

Selvom uddannelsesaktivering kan anskues som en organisationsopskrift, er der en forestilling om, at dette enten skal knyttes op på noget enten i form af virksomhedsrettet aktivering eller en konkret jobåbning for at være en legitim organisationsopskrift. Uddannelsesaktivering bliver derfor anskuet som, at det ikke kan stå alene. Dette tyder derfor på, at jobcentrene i højere grad forsøger at argumentere for, hvorfor brugen af uddannelse ligeledes kan imødekomme virksomhedernes efterspørgsel på arbejdskraft i modsætning til virksomhedsrettet aktivering, hvor jobcentrene ikke på samme måde føler et behov for at legitimere valget. Dette blev ligeledes tydeliggjort ved et citat i afsnit 6.1.2, hvor Jobcenter Allerød beskriver dette som et pres for at prioritere virksomhedsrettet aktivering. Her beskrev Jobcenter Allerød, at presset om at bruge virksomhedsrettet aktivering er større end andre aktiveringsformer.

Når der endvidere i survey-undersøgelsen spørges ind til, hvorvidt jobcentrene enten prioriterer, at de forsikrede ledige skal hurtigst muligt i beskæftigelse eller have forbedret beskæftigelsesmulighederne på længere sigt, er der en indikation på, at jobcentrene prioriterer muligheden for hurtigst mulig i beskæftigelse.

Tabel 6-6: Vurder ud fra modsatrettede udsagn jeres overordnede aktiveringsstrategi for de forsikrede ledige: A) Jobcentret prioriterer, at alle forsikrede ledige kommer hurtigst muligt i beskæftigelse. B) Jobcentret prioriterer, at alle forsikrede lediges beskæftigelsesmuligheder forbedres på længere sigt

Svarkategori	Svarprocent
Helt enig med A	29 pct.
Delvis enig med A	21 pct.
Både og	40 pct.
Delvis enig med B	8 pct.
Helt enig med B	2 pct.

Note: Antal svar n=62.

Som det fremgår af ovenstående tabel, har 50 pct. af respondenterne svaret helt enig med eller delvis enig med A. Ligeledes har kun 10 pct. besvaret enten delvis enig med eller helt enig med B. Dette kan indikere, at der er en højere prioritering af beskæftigelsesindsatser, der giver en

hurtigere tilknytning til arbejdsmarkedet. Yderligere eksisterer der en del respondenter på 40 pct., der har svaret både og. Eftersom dette er den største andel af respondenter ift. svarkategorierne, kan det tyde på, at der ikke nødvendigvis er en klar skildring, om jobcentret prioriterer hurtigst muligt i beskæftigelse eller forbedring af beskæftigelsesmulighederne for de forsikrede ledige. Det er værd at bemærke, at der ikke eksisterer en direkte relation mellem spørgsmålsformuleringen ift. de enkelte aktiveringsmuligheder. Derfor kan det ikke med sikkerhed siges, hvilken aktiveringsform der således benyttes for enten at prioritere hurtigst muligt i arbejde eller forbedring af beskæftigelsesmuligheder. Krydses der i midlertidig for andelen af uddannelsesarbejdsgiver ift. den samlede aktiveringsramme med jobcentrenes vurdering af, om jobcentret prioriterer hurtigst muligt i beskæftigelse eller forbedre beskæftigelsesmuligheder på længere sigt for de forsikrede ledige, kan det alligevel tyde på en sammenhæng¹³:

Tabel 6-7: Krydstabel over andel af brugen af uddannelsesaktivering ift. den samlede aktiveringsramme med vurdering om jobcentret prioriterer hurtigst muligt i beskæftigelse eller forbedre beskæftigelsesmulighederne på længere sigt for de forsikrede ledige

Andel af ordinær uddannelsesaktivering ift. den samlede aktiveringsramme delt på tre intervaller	Vurdér ud fra modsatrettede udsagn jeres overordnede aktiveringsstrategi for de forsikrede ledige: A) Jobcentret prioriterer, at alle forsikrede ledige kommer hurtigst muligt i beskæftigelse B) Jobcentret prioriterer, at alle forsikrede lediges beskæftigelsesmuligheder forbedres på længere sigt.					
	Svar-kategori	Helt enig med A	Delvis enig med A	Både og	Delvis enig med B	Helt enig med B
	0-14 pct.	35 pct.	24 pct.	41 pct.	0 pct.	0 pct.
	15-29 pct.	24 pct.	19 pct.	33 pct.	19 pct.	5 pct.
	30+ pct.	14 pct.	14 pct.	57 pct.	14 pct.	0 pct.

Note: Kilde surveydata samt registerdata fra jobindsats.dk for andel ordinær uddannelsesaktivering. Antal svar n=62.

Tabel 6-8: Statistisk test for sammenhæng med Chi- og gamma-værdi

Måleenhed	Værdi
Gamma	0,366**
Pearson's R	0,267**

Note: **= $P < 0,05$, Antal svar n=62.

Det fremgår af tabel 6-8, at der eksisterer en signifikant korreleret sammenhæng mellem brugen af uddannelsesaktivering ift. jobcentrenes prioritering. Der er tale om en stærk sammenhæng (Gamma værdi på 0,366) mellem, at jobcentre der i lavere grad gør brug af uddannelse, ligeledes vurderer at prioritere hurtigst muligt i beskæftigelse. Dette indikerer, at brugen af uddannelsesaktivering kan skyldes, den vurdering jobcentrene gør sig ift. de forsikrede lediges uddannelseskompetencer. Ovenstående kan ligeledes indikere, at jobcentrene, der prioriterer de forsikrede lediges beskæftigelsesmuligheder på længere sigt, i højere grad gør brug af uddannelsesaktivering. Hvorvidt dette afhænger af jobcentrenes opfattelse af hvad virksomhederne efterspørger, kan

¹³ Der er valgt at anvende en krydstabel med tilhørende Chi- samt gamma-værdier, idet survey-spørgsmålet om prioritering af hurtigst muligt i beskæftigelse eller forbedre beskæftigelsesmuligheder på længere sigt er ordinalskaleret. Yderligere er uddannelsesaktivering blevet rekodet i hhv. tre kategorier 0-14,9 pct., 15-29,9 pct. og 30 pct. eller derover brug af uddannelsesaktivering.

ikke umiddelbart klarlægges via krydstabellen. Eftersom der i interviewene alligevel argumenteres for, hvorfor uddannelsesaktivering kan imødekomme virksomhedernes efterspørgsel på arbejdskraft, kan dette dog antyde en villighed til at benytte sig af uddannelsesaktivering.

Det er endvidere væsentligt at bemærke, at de to foregående tabeller afhænger af hvilket tidsperspektiv den pågældende respondent har ift. at forbedre den lediges beskæftigelsesmulighed på længere sigt. I de tilfælde hvor det antages, at de ledige vil kunne opleve et længerevarende ledighedsforløb hvis ikke uddannelsesaktiveringens benyttes, kan uddannelsesaktiveringen både anskues som at prioritere hurtigst i beskæftigelse samtidig med, at der laves opkvalificering, som dermed øger beskæftigelsesmulighederne på længere sigt. Dette beskrives endvidere i interviewet med Jobcenter Ikast-Brande, da der bliver spurgt ind til, om de prioriterer, at de forsikrede ledige skal hurtigst mulig i beskæftigelse.

"[...] kortest mulig vej til selvforsørgelse er, at de kompetencer de besidder på nuværende, de giver ikke arbejde... [...] Og det er der jo mange der kommer... hvis du sad på en systue i 20 år med masser af kompetencer [...], så får du intet arbejde. [...] Det er et klart et ønske, vi vil klæde på... og der kan kortest vej til selvforsørgelse jo sagtens være at vi fra dag et affår sendt dem i uddannelse."
(Bilag F.4)

Dette kan samtidig nuanceres med resultater fra survey-undersøgelsen, hvor jobcentrene blev bedt om at vurdere forskningens og beskæftigelseseffekternes betydning for jobcentrenes ageren. Af besvarelsen fra tabel 6-1 fremgik det, at forskning anses af 29 pct. af jobcentrene som en del af deres tre største inspirationskilder. Ligeledes blev forskningens betydning for jobcentrenes generelle tilrettelæggelse afdækket i survey-undersøgelsen.

Tabel 6-9: Hvordan vil du vurdere nedenstående faktorer betydning for jeres tilrettelæggelse af beskæftigelsesindsatsen generelt? - Forskning

Svarkategori	Svarprocent
Meget stor betydning	6 pct.
Stor betydning	40 pct.
Nogen betydning	29 pct.
Mindre betydning	23 pct.
Ingen betydning	0 pct.
Ved ikke	2 pct.

Note: Antal svar n=62.

Her fremgår det, at 46 pct. af jobcentrene vurderer, at forskning har stor eller meget stor betydning for jobcentrenes tilrettelæggelse af beskæftigelsesindsatsen. 29 pct. svarer, at forskning har nogen betydning, og 23 pct. vurderer, at forskning har en mindre betydning for tilrettelæggelsen af beskæftigelsesindsatsen. Størstedelen af jobcentrene tilkendegiver derfor, at forskning har betydning for tilrettelæggelsen af beskæftigelsesindsatsen. Der er ligeledes foretaget en statistisk test for sammenhængen mellem forskningens betydning og brugen af uddannelse i aktiveringsindsatsen. Her findes ingen statistisk signifikant sammenhæng.

Forskningens betydning fremgår ligeledes i interviewene, hvor der er spurgt ind til, hvorfra jobcentrene lader sig inspirere. Her fremgår det af interviewet med Jobcenter København:

"Vi har brugt rigtig meget det her forskning: Hvad ved vi virker? [...] Så har det sådan haget sig fast til den her virksomhedsplacering, som det der virker, og for mig giver det rigtig god mening. Den er nem for mig at tale mig ind i, og så det andet, det er jo det her med, at samtaler virker." (Bilag F.5)

Og i interviewet med Jobcenter Hedensted:

"Så er der nogle ting, som er evidens for, det ved vi. Og de ting det gør vi også." (Bilag F.3)

I de ovenstående citater er det især virksomhedsrettet aktivering og samtaleforløb, der italesættes som effektivt. Dette bakkes ligeledes op af afsnit 6.2, hvor jobcentrene med lav brug af uddannelsesaktivering i højere grad anså virksomhedsrettet aktivering som effektivt. I surveyundersøgelsen blev betydningen af effekten af aktivering for de forsikrede ledige ligeledes afdækket.

Tabel 6-10: Du bedes vurdere, i hvor høj grad nedenstående faktorer har betydning for jeres valg af aktiveringsformer for de forsikrede ledige? – Effekten af aktivering (beskæftigelseseffekterne)

Svarkategori	Svarprocent
I meget høj grad	40 pct.
I høj grad	54 pct.
I nogen grad	6 pct.
I mindre grad	0 pct.
Slet ikke	0 pct.
Ved ikke	0 pct.

Note: Antal svar n=63.

Her fremgår det, at 94 pct. af jobcentrene vurderer, at effekten af aktiveringen i høj eller meget høj grad har betydning for jobcentrenes valg af aktiveringsform for de forsikrede ledige. Der kan således udledes, at jobcentrene vurderer, at de orienterer sig mod effekterne i valget af aktiveringsform for de forsikrede ledige, og ligeledes er det blevet tilkendegivet, at forskningen har en betydning for jobcentrenes generelle tilrettelæggelse af beskæftigelsesindsatsen. Foretages der derimod en statistisk test for sammenhængen mellem effekten af aktivering (beskæftigelseseffekterne) og brugen af uddannelse i aktiveringsindsatsen, findes der ligeledes ingen statistisk signifikant sammenhæng for dette. Derfor indikerer dette, at jobcentres opfattelse af effekten af aktivering ikke nødvendigvis har betydning for, hvorvidt der vælges i mere eller mindre omfang at benytte sig af uddannelsesaktivering.

Netop jobcentrenes syn på effekterne af uddannelsesaktivering blev ligeledes afdækket i surveyundersøgelsen ved følgende spørgsmål, hvor jobcentrene blev bedt om at vurdere effekten af uddannelsesaktivering.

Tabel 6-11: Indiker venligst hvilket udsagn du er mest enig med: A) Uddannelsesaktivering har generelt ringe effekter for at få ledige i beskæftigelse. B) Uddannelsesaktivering har generelt positive effekter for at få ledige i beskæftigelse

Svarkategori	Svarprocent
Helt enig med A	2 pct.
Delvis enig med A	11 pct.
Både og	26 pct.
Delvis enig med B	28 pct.
Helt enig med B	34 pct.

Note: Antal svar n=62.

Det fremgår af ovenstående tabel, at størstedelen af jobcentrene enten har svaret delvis enig med B eller helt enig med B med en sammenlagt svarprocent på 62 pct. Derudover tilkendegiver 13 pct., at uddannelsesaktivering har generelt ringe effekter for at få de ledige i beskæftigelse. Dette indikerer en generel positiv indstilling fra jobcentrene, til at uddannelsesaktivering giver mulighed for at få de ledige i beskæftigelse. Derfor kan det tyde på, at flere jobcentre også opfatter uddannelsesaktivering som et effektivt redskab, hvilket nuancerer jobcentrenes tilkendegivelser om forskning, effekter og virksomhedsrettede forløb. Yderligere er det værd at bemærke, at 26 pct. har tilkendegivet både og ifm. spørgsmålet. Ud fra ovenstående citater vedrørende uddannelsesaktivering kan dette tyde på, at jobcentrene, der har tilkendegivet 'både og' som svar mener, at dette afhænger af den pågældende borger og hvilke uddannelsesaktiveringer, der er tale om. Selvom ovenstående citater indikerer, at der fremkommer flere argumenter for at benytte uddannelsesaktivering, så opfattes uddannelsesaktivering ikke nødvendigvis som et negativt aktiveringsredskab ift. at få den ledige i beskæftigelse.

Dette argumenterer yderligere for, at uddannelsesaktivering som organisationsopskrift tillægges selv samme forestilling som virksomhedsrettet aktivering om, at det skal imødekomme efterspørgslen på arbejdskraft. Der skal hermed være en direkte tilknytning mellem uddannelsesaktiveringen, der gives, og de lokale virksomheders efterspørgsel. Da uddannelsesaktivering ikke i samme omfang som virksomhedsrettet aktivering generelt tales op som en superstandard bekræfter dette, at virksomhedsrettet aktivering er en stærk indlejret organisationsopskrift, der er blevet til en fælles forståelse om, hvad der opfattes som passende at benytte. Ligeledes bliver uddannelsesaktivering anskuet som legitimt, såfremt dette kan sættes i relation til virksomhedernes efterspørgsel. Dette kan indikere en fælles forståelse mellem jobcentrene om hvilken legitimering organisationsopskrifterne skal tillægges, hvilken kan betragtes som normativ isomorfi. Derfor tydeliggør det, at virksomhedsrettet aktivering som organisationsopskrift kan anskues som en superstandard for jobcentrene, når der tilrettelægges aktiveringsforløb for de forsikrede ledige. Selvom dette gør sig gældende for samtlige jobcentre i interviewene, er dette ikke ensbetydende med, at samtlige jobcentre primært vælger at benytte sig af virksomhedsrettet aktivering. Dette afhænger ikke entydigt af, hvilken organisationsopskrift der tillægges størst legitimitet, men derimod hvordan begge organisationsopskrifter opfattes som legitime afhængigt af, hvordan disse benyttes. Dette kan være forklarende for, hvorfor jobcentrene bruger uddannelsesaktivering i forskellig grad. Såfremt at jobcentrene opfatter, at uddannelsesaktiveringen kan sættes i relation til virksomhedernes efterspørgsel, kan dette være medvirkende til, at jobcentrene prioriterer uddannelsesaktivering i højere grad. Her kan jobcentrene principielt set været eni-

ge i, hvilken aktiveringsform der skal tillægges størst legitimitet, men at tilrettelæggelsen i den reelle arbejdspraksis er afhængende af, hvad jobcentrene opfatter som virksomhedernes ønsker. Dette er grundet i, at virksomhederne kan tilregnes for at være dominerende aktør i det kollektive publikum.

6.5 Opsamling

Ud fra ovenstående analyse kan det samlet opsummeres, at det kollektive publikum har betydning for, om jobcentrene agerer på bestemte måder iht. tilrettelæggelsen af beskæftigelsesindsatserne. Dette sker gennem adoption af ideer og viden samt oplevede forventninger til, hvordan denne tilrettelæggelse forekommer. Heraf er det specielt jobcentrenes oplevelse af, hvad virksomhedernes efterspørgsel på arbejdskraft er, som får betydning, da jobcentrene herigennem kan blive anskuet som legitime aktører, hvis de tilrettelægger deres beskæftigelsesindsatser ud fra dette. Derudover udgør STAR en del af jobcentrenes kollektive publikum, der kan have visse anbefalinger eller forventninger til, hvordan jobcentrene skal tilrettelægge deres beskæftigelsesindsatser. Ift. virksomhederne oplever jobcentrene ikke i samme grad, at der skal være en legitimering fra STAR. Ligeledes er samarbejdet med STAR eller andre jobcentre med til at homogenisere forskellige aktiveringsformer, ved at ideer og vidensdeling er med til at skabe fælles forståelser mellem organisationerne ift., hvordan tilrettelæggelsen af beskæftigelsesindsatser skal ske. På trods af at jobcentrene ikke oplever et behov for at indordne sig efter forskellige forventninger og anbefalinger fra STAR, tyder det på, at jobcentrene alligevel skal argumentere for, hvorfor de netop vælger at benytte uddannelsesaktivering. Dermed kan der alligevel eksistere et ønske om legitimering ift. STAR.

Derudover blev der yderligere undersøgt for aktører som, uddannelsesinstitutioner, faglige organisationer samt a-kasser. Her var der en klarere forestilling om, at det ikke er nødvendigt at søge en legitimering herfra. I de tilfælde hvor der eksisterer en fælles forståelse, kan dette dog skabe en institutionalisering af, hvordan udarbejdelsen af aktiveringsformerne kan ske. Derfor kan tilrettelæggelsen af beskæftigelsesindsatserne både fordres gennem homogenisering via bestemte aktører men stadigvæk afhænge af, hvordan dette opfattes af jobcentrene ift. at tilvejebringe kvalificeret arbejdskraft for virksomhederne.

Institutionsopfattelserne foreligger således ved, at jobcentrene skal tilrettelægge deres aktiveringsformer efter en forestilling om, hvad virksomhederne efterspørger. Herigennem bliver den virksomhedsrettede aktivering i særdeleshed en stærk indlejret organisationsopskrift. Dette er ikke ensbetydende med, at jobcentrene således bliver fordret til at benytte bestemte aktiveringsformer frem for andre. Dette skyldes, at jobcentrene oplever, at uddannelsesaktivering kan være fordelagtig iht. virksomhedernes efterspørgsel. I de tilfælde hvor uddannelse kan benyttes virksomhedsvendt, dvs. at de forsikrede ledige efterfølgende enten kan komme i virksomhedsrettet aktivering eller i job efterfølgende, kan det være fordelagtigt at benytte sig af uddannelsesaktivering. Dermed skal aktiveringsformerne følge en forestilling om at gavne virksomhedernes efterspørgsel så vidt muligt og herigennem legitimere jobcentrenes ageren. Derfor kan der være tale om, at brugen af uddannelsesaktivering i mere eller mindre grad handler om forestillingerne til, hvad virksomhederne forventer kontra hvilken superstandard, der har popularitet. Således bliver villigheden styret af opfattelsen om, at uddannelsesaktivering kan give mening ift. efter-

spørgslen. Derfor kan der eksistere forskellige tilgange for jobcentrene iht. at tilrettelægge deres beskæftigelsesindsatser afhængig af virksomhederne som en del af det kollektive publikum.

7 Yderligere empiriske resultater og deres betydning

En gennemgående tematik ved begge foregående kapitler er, at der endvidere i de empiriske resultater er fremkommet flere forklarende faktorer for, hvorfor jobcentrene agerer, som de gør. Det kan ikke udelukkes, at flere af disse faktorer er væsentlige for, hvorvidt hypoteserne kan be- eller afkræftes. Derfor er det relevant at afdække disse i et selvstændigt afsnit, der kan nuancere de empiriske resultater tilknyttet hypoteserne. Overordnede set udgør disse faktorer essentielle styringsmekanismer, der ligger bagved jobcentrenes daglige drift og forvaltningsstruktur. I og med at jobcentrene er underlagt styring fra centralt hold, kan økonomi og lovgivning have betydning for, om jobcentrene vælger at prioritere uddannelsesaktivering i højere eller mindre grad. Netop dette styringsforhold, som jobcentrene indgår i, bliver derfor relevant for, hvorvidt dette kan tilføje nye perspektiver ift. hypoteserne.

Dette styringsforhold kan i forlængelse af hypotese I være med til at nuancere, hvilke begrænsninger denne styring kan forsage, og som jobcentrene derfor vil skulle agere indenfor i en formålsrationel opgavevaretagelse. Derfor søges det at afdække, om disse yderligere begrænsninger der pålægges, begrænser formålsrationaliteten eller om jobcentrene kan agere formålsrationelt under disse vilkår. Herunder om jobcentrene rationelt vil overveje, hvilke indsatser der således kan imødekomme at bringe de ledige i beskæftigelse.

Gældende for hypotese II kan det nuancere, hvorvidt institutionsopfattelserne faktisk sker på baggrund af et regulativt grundlag såsom lovgivning og økonomisk styring gennem tvangsmæssig isomorfisme, og ikke alene gennem en forestilling om normative forventninger eller via en fælles forståelse for, hvad der skal anskues som passende adfærd for jobcentrene. Hermed skal dette afdække, om de oplevelser og opfattelser jobcentrene har iht. aktiveringsformerne, faktisk skyldes regler og påbud mere end en fælles forståelse for, hvad der er organisationsopskrifterne, eller om organisationsopskrifter ligeledes fordres gennem tvangsmæssig isomorfisme. Ligeledes om lovgivning på sigt kan tilskrives at danne grundlag for den fælles forståelse, der indlejres på tværs af jobcentrene.

Derfor vil afsnittet lede op til at diskutere, hvordan disse styringsmekanismer kan komme til udtryk gennem lovgivning og økonomisk styring. Dette gøres ved først at fokusere på, hvilken betydning lovgivning har for jobcentrenes adfærd. Dette efterfølges af de økonomiske styringsmekanismer, der enten kan fordre eller udfordre brugen af uddannelsesaktivering gennem refusionssystemet og brugen af diverse puljer.

Udover disse centralpolitiske styringsforhold er jobcentrene underlagt en kommunal styring, og dermed de valg som lokalpolitikerne træffer. Derfor vil der ligeledes blive analyseret nærmere på, hvorvidt lokalpolitiske forhold kan have betydning for jobcentrenes ageren.

7.1 Lovgivning

Det lovgivningsmæssige aspekt blev i afsnit 5.2 kort fremhævet i relation til, hvilke begrænsninger jobcentrene vurderer, der kan være for gennemførelsen af uddannelsesaktivering. Lovgivning kan dermed også fordre en given adfærd, som jobcentrene følger. Det fremgår af surveyundersøgelsen, hvilken betydning lovgivningen har for tilrettelæggelsen af beskæftigelsesindsatsen:

Tabel 7-1: Hvordan vil du vurdere nedenstående faktorer betydning for jeres tilrettelæggelse af beskæftigelsesindsatsen generelt? – Lovgivning

Svarkategori	Svarprocent
Meget stor betydning	50 pct.
Stor betydning	37 pct.
Nogen betydning	13 pct.
Mindre betydning	0 pct.
Ingen betydning	0 pct.
Ved ikke	0 pct.

Note: Antal svar n=62.

I ovenstående tabel svarede 87 pct. af jobcentrene, at lovgivning har stor eller meget stor betydning for tilrettelæggelsen af beskæftigelsesindsatsen generelt, mens 0 pct. tilkendegav, at lovgivning har mindre eller ingen betydning. Svarene indikerer, at jobcentrene tillægger lovgivningen på beskæftigelsesområdet en central betydning for tilrettelæggelsen af aktiveringsindsatsen. Sættes dette ifm. hypotese I forekommer det som en naturlighed, at jobcentrene tillægger lovgivning betydning, eftersom jobcentrene således skal tilvejebringe en formålsrationel opgavevaretagelse, der bedst muligt imødekomme de politiske vedtagne mål, ligesom dette ligger i tråd med Webers forståelse af den loyale embedsmand.

Jobcenter Vordingborg beskriver ligeledes, at lovgivningen har betydning for deres overordnet strategiske tilgang, men at det ikke direkte præger selve driften i jobcenteret (Bilag F.8), hvilket indikerer, at jobcenteret stadig oplever, at de har selvbestemmelse i valget af aktiveringsformer. Ligeledes bærer interviewene generelt ikke præg af en oplevelse af et tvunget pres fra lovgivningen, men at lovgivning er rammesættende for handlemulighederne. I Interviewet med Jobcenter Frederikshavn blev det tilkendegivet:

”Der er altid et pres. Jamen altså man kan sige, med beskæftigelsesreformen kom der jo et klart fokus på opkvalificering, til dem der havde de færreste kompetencer, men der kom samtidig også et klart fokus på, at vi skulle højne den virksomhedsvendte indsats.” (Bilag F.2)

Citatet er med til at illustrere lovgivningens betydning for jobcentrene i form af, hvilke aktiveringsindsatser der tillægges et fokus. Dette uddybes med, at der før beskæftigelsesreformen var et pres på brugen af virksomhedsrettet aktivering (Bilag F.2).

Selvom det i hypotese II blev fremstillet således, at der eksisterede både normative forventninger og en fælles forståelse, kan ovenstående indikere, at der ligeledes eksisterer en tvangsmæssig isomorfi for tilrettelæggelsen af beskæftigelsesindsatserne. Derfor kan dette udfordre hypotese II, idet institutionsopfattelserne ikke alene er baseret på forventninger og fælles forståelser, men ligeledes det regulative aspekt. Dette er dog ikke ensbetydende med, at normative og kognitive forståelser ikke er forenelig med den regulative. De kan danne samme grundlag for, hvilke organisationsopskrifter der skabes ift. brugen af uddannelsesaktivering og villigheden fra jobcentrene. På denne baggrund kan hypotese II's forståelse af den passende adfærd og fælles forståelser nuanceres, fordi der ligeledes findes opbakning til regulering og herunder hierarkisk styring af

jobcentrene. Iht. hypotese II kan lovgivningen supplere til den fælles forståelse, der hersker blandt jobcentrene, om at tage udgangspunkt i virksomhedernes behov, da dette også er lovgivningsbestemt. Derfor kan dette ligeledes være forklarende for, om lovgivning som regulering på sigt har dannet en fælles forståelse for, hvordan beskæftigelsesindsatserne skal tilrettelægges.

Yderligere kan det tolkes, at dette kan være grundet hypotese I's forklaring om, at jobcentrene agerer ud fra det politiske tiltag og tilrettelægger deres beskæftigelsesindsatser formålsrationelt på baggrund af lovgivning. Derfor kan dette være med til at bekræfte for begge hypoteser jobcentrenes prioritering af virksomhedernes efterspørgsel.

7.2 Økonomisk styring

En anden måde, hvorpå jobcentrenes adfærd kan styres fra centralt hold, er gennem økonomiske incitamenter nærmere bestemt gennem refusionen, der er for forskellige indsatser, samt ved forskellige puljer, som jobcentrene kan tilkendes efter en ansøgning eller anvende i den almene indsats. Sidst nævnte forhold om puljer udmønter sig både i form af satspuljer samt uddannelsespuljer. Disse forskellige økonomiske incitamenter kan antagelsesvis være styrende for jobcentrenes adfærd ift. valget af aktiveringsform, og kan derfor udfordre de resultater og mulige forklaringer, der er gjort i de to tidligere kapitler. Derfor vil de økonomiske styringsaspekter blive behandlet nærmere i det følgende afsnit. Først vil der blive fokuseret på de økonomiske aspekter, der er knyttet til selve refusionssystemet for hhv. ydelsesrefusion og driftsrefusion. Herefter vil der blive fokuseret på sats- og uddannelsespuljerne.

7.2.1 Refusion

Som led i beskæftigelsesreformen fra 2015 kom der en refusionsreform i 2016, hvor refusionssystemet blev ændret således, at refusionen af forsørgelsesudgifterne er uafhængig af hvilket tilbud den ledige er i og derimod afhænger af ledighedsperioden (Økonomi- & Indenrigsministeriet, 2015). Denne ens refusion gælder dog kun for forsørgelsesudgifterne, da driftsrefusionen stadig er forskellig mellem tilbuddene. Det skyldes, at der for uddannelsesaktivering generelt er 50 pct. driftsrefusion indenfor et driftsloft, og 80 pct. hvis det er en uddannelse fra den regionale uddannelsespulje (Beskæftigelsesministeriet, 2014b: 1-2). Dermed vil jobcentret selv skulle betale mellem 20 pct. og 50 pct. af udgifterne for driften af et givent uddannelsesforløb. For virksomhedsrettet aktivering er der ingen driftsrefusion, men samtidig er der heller ingen driftsudgifter. Dermed er der selv efter refusionsreformen fra 2016 stadig et klart økonomisk incitament for jobcentrene til at vælge virksomhedsrettet aktivering. Dette skyldes dels forskellen i driftsudgifterne, og dels at uddannelsesaktivering oftest rent praktisk tager længere tid at gennemføre end virksomhedsrettet aktivering, som afdækket i afsnit 5.2. Denne indretning kan give anledning til et styringsmæssigt dilemma ift. om jobcentrene har et kortsigtet fokus på hurtigst muligt i beskæftigelse eller om jobcentrene har et mere langsigtet fokus, hvor der fokuseres på varig i beskæftigelse. Sidstnævnte ligger i forlængelse af den investeringstankegang, der blev anlagt ved omlægningen i 2016, og det faktum, at hvis en borger falder tilbage i ledighed inden for en referenceramme på tre år uden et års selvforsørgelse, indgår borgeren på samme refusionstrin, som da borgeren gik i job (Økonomi- og Indenrigsministeriet, 2015). Vægtningen mellem disse to perspektiver vil der blive vendt tilbage til. Først vil det blive undersøgt nærmere, hvilken betydning refusionen overordnet har for tilrettelæggelsen af beskæftigelsesindsatsen. I survey-

undersøgelsen blev refusionens betydning for den generelle tilrettelæggelse i jobcentrene afdækket. Her fremgik følgende svar:

Tabel 7-2: Hvordan vil du vurdere nedenstående faktorer betydning for jeres tilrettelæggelse af beskæftigelsesindsatsen generelt? – Refusion

Svarkategori	Svarprocent
Meget stor betydning	6 pct.
Stor betydning	31 pct.
Nogen betydning	32 pct.
Mindre betydning	26 pct.
Ingen betydning	5 pct.
Ved ikke	0 pct.

Note: Antal svar n=62.

Det fremgår af overstående tabel, at der er en relativ jævn fordeling af svarene ift. betydning af refusionen, dog med en svag overvægt i svarene, der indikerer, at refusionen har en stor eller meget stor betydning (37 pct. stor betydning og meget stor betydning, mod 31 pct. mindre eller ingen betydning). Det kan derfor tyde på, at refusionssatsen tillægges en vis betydning for tilrettelæggelsen af beskæftigelsesindsatsen. At refusionen tillægges en vis betydning peger i retningen af en mere klassisk økonomisk rational choice forståelse, der handler om at nyttemaksimere de økonomiske aspekter. Dette vil lede an til en antagelse om, at jobcentrene agerer ud fra, hvad der vil nyttemaksimere deres egen økonomiske situation. For at afdække denne antagelse yderligere, er der foretaget en statistisk test for, om der er sammenhæng mellem synet på betydningen af refusionen og brugen af uddannelsesaktivering¹⁴. Antagelsen er, at de jobcentre, der tillægger refusionen stor betydning, også vil anvende uddannelsesaktivering i mindre grad. Nedenstående tabel viser resultatet af denne krydstabel.

Tabel 7-3: Krydstabel over andel af brugen af uddannelsesaktivering ift. den samlede aktiveringsramme med hvordan vil du vurdere nedenstående faktorer betydning for jeres tilrettelæggelse af beskæftigelsesindsatsen generelt? - Refusion

Andel af ordinær uddannelsesaktivering ift. den samlede aktiveringsramme delt på tre intervaller	Hvordan vil du vurdere nedenstående faktorer betydning for jeres tilrettelæggelse af beskæftigelsesindsatsen generelt? - Refusion					
	Svar-kategori	Ingen betydning	Mindre betydning	Nogen betydning	Stor betydning	Meget stor betydning
	0-14 pct.	0 pct.	21 pct.	35 pct.	35 pct.	9 pct.
	15-29 pct.	10 pct.	38 pct.	24 pct.	29 pct.	0 pct.
	30+ pct.	14 pct.	14 pct.	43 pct.	14 pct.	14 pct.

Note: Kilde surveydata samt registerdata fra jobindsats.dk for andel ordinær uddannelsesaktivering. Antal svar n=62.

¹⁴ Der er valgt at anvende en krydstabel med tilhørende Chi- samt gamma-værdier, idet survey-spørgsmålet om refusions betydning for valget af beskæftigelsesindsats er ordinalskaleret. Yderligere er uddannelsesaktivering blevet rekodet i hhv. tre kategorier 0-14,9 pct., 15-29,9 pct. og 30 pct. eller derover brug af uddannelsesaktivering.

Tabel 7-4: Statistisk test for sammenhæng med Chi og gamma værdi

Måleenhed	Værdi
Chi	0,279
Gamma	-0,299*

Note: * $p < 0,1$, antal svar $n=62$.

Overstående tabel viser, at der er en stærk sammenhæng mellem de to variable således, at de jobcentre, der tilkendegiver, at refusionen har betydning, i lavere grad anvender uddannelsesaktivering. Resultater er dog kun signifikant på 0,1 niveau, men godtages dog med mindre sikkerhed, grundet det lave antal respondenter. Resultatet kan indikere, at de jobcentre, der agerer på baggrund af refusionen, tenderer mod at anvende uddannelsesaktivering i mindre grad, mens de jobcentre der mener, at refusionen har mindre betydning, anvender mere uddannelsesaktivering. Dette kan antages at være sammenhængende med de to incitamentsperspektiver, som kan ligge i refusionsmodellen, således at de jobcentre, der i mindre grad anvender uddannelsesaktivering, i højere grad fokuserer på de kortsigtede incitamenter, mens de der anvender uddannelsesaktivering anlægger et mere langsigtet perspektiv. Dette betyder, at jobcentrenes prioritering mellem kort- eller langsigtede mål i styringen, kan være afgørende for refusionssystemets betydning for tilrettelæggelsen. Derfor findes det yderligere relevant at teste for endnu et survey-spørgsmål, om jobcentrene prioriterer kort- eller langsigtet¹⁵. Resultatet af denne test er vist i nedenstående tabel.

Tabel 7-5: Krydstabel over andel af brugen af uddannelsesaktivering ift. den samlede aktiveringsramme med Vurdér ud fra følgende modsatrettede udsagn jeres overordnet aktiveringsstrategi for de forsikrede ledige efter refusionsreformen fra 2016

Andel af ordinær uddannelsesaktivering ift. den samlede aktiveringsramme delt på tre intervaller	Vurdér ud fra følgende modsatrettede udsagn jeres overordnet aktiveringsstrategi for de forsikrede ledige efter refusionsreformen fra 2016: A) Jobcentret prioriterer umiddelbart at øge sine udgifter til aktive indsatser for de forsikrede ledige for på længere sigt at opnå besparelser B) Jobcentret prioriterer umiddelbart at mindske sine udgifter til aktive indsatser for de forsikrede ledige for på kortere sigt at opnå besparelser					
	Svar-kategori	Enig med B	Delvis enig med B	Både og	Delvis enig med A	Enig med A
	0-14 pct.	3 pct.	12 pct.	42 pct.	21 pct.	21 pct.
	15-29 pct.	0 pct.	0 pct.	19 pct.	27 pct.	43 pct.
	30+ pct.	0 pct.	14 pct.	0 pct.	43 pct.	43 pct.

Note: Kilde surveydata samt registerdata fra jobindsats.dk for andel ordinær uddannelsesaktivering. Antal svar $n=61$.

¹⁵ Dette testes ligeledes ved hjælp af en krydstabel med tilhørende Chi- og gamma-værdier. Igen anvendes den kategoriseret udgave af uddannelsesaktivering i hhv. 0-14,9 pct., 15-29,9 pct. og 30 pct. eller derover.

Tabel 7-6: Statistiske test for sammenhæng med Chi og gamma værdi

Måleenhed	Værdi
Chr	0,142
Gamma	0,477***

Note: *** $p < 0,01$, antal svar $n = 61$.

Af overstående tabel fremgår det, at der er en stærk positiv sammenhæng mellem de to variable, da gammaværdien er 0,477 og højsignifikant. Dette betyder dermed, at de jobcentre, der fokuserer på at prioritere besparelser på længere sigt, også i højere grad anvender uddannelsesaktivering, mens de jobcentre, der fokuserer på kortsigtede økonomiske besparelser anvender uddannelsesaktivering i mindre grad¹⁶.

Jf. refusionssystemets betydning for jobcentrenes valg af aktiveringsindsats kan det derfor tolkes, at valget af indsats afhænger af, hvilken af de to incitamentsperspektiver jobcentret tillægger størst betydning. Refusionssatserne tillægges derfor størst betydning af de jobcentre, der fokuserer mere kortsigtet. I et kortsigtet perspektiv er det største incitament selve refusionssatserne, hvorfor det ud fra en nyttemaksimerende forståelse vil være mest fordelagtigt at vælge den indsats, der er færrest udgifter forbundet med. Omvendt har refusionssatserne mindre betydning for de jobcentre, der i højere grad fokuserer langsigtet, da det største incitament på længere sigt er at få den ledige i beskæftigelse, hvorved incitamenterne i refusionssystemet vil være væsentligt mindre betydningsfulde.

I interviewene findes ligeledes en nuancering af, hvilken betydning den økonomiske styring har for valget af aktiveringsformer. Nogle jobcentre definerer uddannelsesaktiveringen som den dyrere aktiveringsform, hvilket kan gå på bekostning af brugen, men samtidig tilkendegives investeringsmæssige tankegange i at sikre varig beskæftigelse og hente de langsigtede økonomiske incitament (Bilag F.1, F.2, F.3 & F.4).

Disse divagerende syn på prioriteringen mellem kort og lang sigt indikerer et styringsdilemma, der bunder i, at det ikke umiddelbart kan afgøres, om det er mest hensigtsmæssigt at prioritere kort- eller langsigtet. Grundet dette dilemma er der mulighed for, at jobcentrene har forskellige fortolkninger heraf, afhængigt af den konkrete situation og de forhold, som det enkelte jobcenter har, hvortil de kan tilpasse deres økonomiske styringsprioriteter. Dette kan antages at være sammenhængende med, om jobcentrene prioriterer, at de ledige kommer hurtigst muligt i beskæftigelse eller i varig beskæftigelse. Dette spørgsmål blev afdækket i kapitel 6 og viste, at der var en sammenhæng mellem problemopfattelsen og brugen af uddannelsesaktivering således, at de jobcentre, der prioriterer varig beskæftigelse, også anvender mest uddannelsesaktivering. Derfor indikerer resultaterne af disse tests, at de jobcentre, der prioriterer varig beskæftigelse, også har et mere langsigtet fokus, og derfor anvender en højere andel af uddannelsesaktivering. For disse jobcentre har refusionssatsen ikke særlig betydning for valget mellem hhv. virksomhedsrettet aktivering og uddannelsesaktivering. Til gengæld indikerer resultaterne også,

¹⁶ Endvidere er det relevant at nævne, at der er testet for sammenhæng mellem de to uafhængige variable, dvs. betydningen af refusionssystemet og prioriteringen mellem kort og langt sigt. Dette viste ingen sammenhæng mellem de to, hvorfor det må formodes, at de to er uafhængige af hinanden.

at refusionen har betydning for de jobcentre, der mere fokuserer på at få ledige hurtigt i beskæftigelse. De vil have en større tendens til at anlægge et mere kortsigtet perspektiv og derfor tilskriver incitamenterne i refusionssystemet større betydning.

Sættes disse resultater i relation til antagelserne i hypotese I kan disse yderligere empiriske resultater både være med til at underbygge argumentet om, at jobcentrene agerer formålsrationelt samtidig med, at resultaterne også kan udfordre dette. Tages der udgangspunkt i, refusionssatsen som rammesættende for at agere formålsrationelt, må det anses som hensigtsmæssigt, at tilpasse prioriteringen mellem kort og lang sigt ud fra den lokale arbejdsmarkedssituation. Dette vil være ud fra en betragtning om, at de jobcentre, der tænker kortsigtet, har en arbejdsmarkedssituation, som netop fordrer virksomhedsrettede tilbud frem for uddannelsesaktivering, og det omvendte vil gøre sig gældende for de jobcentre der tænker mere langsigtet. Derfor bliver prioriteringen ift. tidsperspektivet anlagt ud fra en formålsrationel betragtning om, hvad der er mest hensigtsmæssigt for jobcentrets arbejdsmarkedsforhold, ledige motivation o.l. Dette kan dermed forklare, hvorfor der blev fundet divergerende syn på betydningen af de økonomiske aspekter ift. valget af aktiveringsindsats. I tråd hermed er en anden relevant pointe, at grundet refusionssystemets indretning, vil en ageren efter de økonomiske incitamenter forde en rationel opgavevaretagelse. Dette skyldes, at jobcentrenes egen økonomi i stor grad er afhængig af, hvor godt jobcentret lykkes med beskæftigelsesindsatsen. Både ift. at de ledige kommer hurtigt i beskæftigelse, men samtidig også at de ikke falder tilbage i ledighed. Derfor vil en ageren på baggrund af en egennyttmaksimerende tankegang også lede til en adfærd med en hensigtsmæssig opgavevaretagelse i tråd med formålsrationaliteten. Altså vil den faktiske ageren ligne den formålsrationelle ageren i stor udstrækning, dog med væsentligt forskellige forklaringsrationaler. Dermed vil en mulig forklaring på, hvorfor der i vid udstrækning findes opbakning til, at jobcentrene agerer formålsrationelt være, at dette er i deres egen økonomiske interesse.

Iht. det teoretiske grundlag for hypotese II og dens fokus på, hvad der italesættes som det effektfulde, kan der midlertidigt være et sammenfald med det ovenstående empiriske resultat og den økonomiske styrings betydning. Refusionssystemet kan i forlængelse heraf anskues som en tvangsmæssig isomorfisme, som jobcentrene må forholde sig til, idet systemet består af en række regulative institutioner gennem refusionen, som fordrer brugen af brugen virksomhedsrettet aktivering frem for uddannelsesaktivering. Denne fordring af virksomhedsrettet aktivering kan anskues som en dualisme, der på den ene side forstærker antagelserne og på den anden side udfordrer dem. Ved omlægningen var hensigten, at jobcentrene fremover skulle vælge de effektive indsatser (Økonomi- og Indenrigsministeriet, 2015), og da refusionssystemet fordrer brugen af virksomhedsrettet aktivering, kan dette være med til yderligere at italesætte denne aktiveringsform som en superstandard. Omvendt udgør det økonomiske perspektiv yderligere en alternativ forklaring på, hvorfor jobcentrene agerer, som de gør. Det kan derfor udfordre hypotese II's forklaring om fælles forståelser med henvisning til, at det i stedet er de mere regulative institutioner, der tvangsmæssigt afgør jobcentrenes ageren. Den økonomiske styring kan dermed forde virksomhedsrettet aktivering, fordi dette er billigere samtidigt med, at det bliver italesat som mest effektfulde. Der kan således laves en tolkning af, at den økonomiske styring både kan understøtte og udfordre hypotese II.

7.2.2 Uddannelses- og satspuljer

Brugen af hhv. sats- og uddannelsespuljer blev ligeledes behandlet i afsnit 6.1.2 i relation til et forventningspres fra det kollektive publikum. Her kunne det konkluderes, at sats- og uddannelsespuljer kan anskues som én måde, hvorpå der kan spredes konkrete indsatser til jobcentrene ud fra den betragtning, at det er bestemte og særligt udvalgte initiativer, der sættes fokus på. Disse puljer kan yderligere anskues ud fra et økonomisk styringsperspektiv. For satspuljer forekommer denne styring ved, at jobcentrene kan søge om en given pulje, hvorefter de kan få tilkendt yderligere midler til at gennemføre bestemte aktiveringsindsatser. Dette kan ligeledes have betydning for at bestemte aktiveringsformer anvendes i jobcentrene. Som led i beskæftigelsesreformen har satspuljerne for de forsikrede ledige været rettet mod uddannelse og virksomhedsservice. For så vidt angår uddannelsespuljer er dette primært gennem den regionale uddannelsespulje, hvor jobcentrene får en forhøjet refusion (BEK nr. 1154 af 06/09/2016: §2 stk. 2). Disse sats- og uddannelsespuljer kan altså, i modsætningen til det almene refusionssystem ved både forsørgelses- og driftsrefusion, fordelagtiggøre brugen af uddannelsesaktivering ud fra et økonomisk perspektiv. Netop dette blev også fremhævet af flere informanter i interviewene. Her eksemplificeret ved et satspuljeprojekt af Jobcenter Vordingborg:

"Men det er klart at mange af de puljer STAR byder ud giver jo også sig selv: hvor er det de gerne vil hen? Og så er det der, der er nogle penge at hente, hvis man går den vej, som de gerne vil." (Bilag F.8)

Informanten forklarer her, at der er penge at hente ved at benytte de puljer, som STAR udbyder. Dette betyder, at der er et økonomisk incitament ved at følge den vej, som STAR gerne vil. Dette citat indikerer derfor, at informanten er opmærksom på de økonomiske incitamenter, der er ved disse puljer udover den mere inspirations- og forventningsmæssige del. Samme tendens bliver fremhævet her af Ikast-Brande:

"Det er jo klart, vi havde møde sidst i det udvalg under RAR Vest, så var det jo en af de uddannelser vi fik sneget ind på listen. Der er nogle flere ift. det, fordi de er sørme dyre, de der off-shore kurser. Så det er jo klart, dem vil vi gerne have ind på den regionale positivliste." (Bilag F.4)

Det bliver i citatet forklaret, hvordan jobcentret aktivt forsøger at få inddraget kurser på den regionale positivliste, som er specielt dyre. Dette er noget jobcentrene ønsker, i og med at der er en højere refusion på de uddannelser, der er på den regionale uddannelsespulje. Lignende økonomiske overvejelser blev fremhævet under interviewet med Jobcenter København (Bilag F.5). Disse former for økonomiske overvejelser ift. at sikre højere refusion bliver derfor rammesættende for, hvordan jobcentret tilrettelægger deres indsatser. Det interessante er imidlertid, som nævnt tidligere, at disse puljer er udtryk for en økonomisk styring, som umiddelbart går i modsatte retning af de almene refusionsordninger. Derfor kan disse puljer yderligere være udtryk for, at STAR og Beskæftigelsesministeriet ønsker at understøtte brugen af uddannelsesaktivering. Ud fra en egennyttemaksimerende økonomisk betragtning, vil disse puljer altså klart forordre yderligere brug af uddannelse i beskæftigelsesindsatsen.

Hertil findes det dog bemærkelsesværdigt, at ikke alle de afsatte midler i disse puljer bliver anvendt, i og med at de ud fra en økonomisk betragtning er stærkt fordelagtige at anvende¹⁷. At disse midler ikke benyttes fuldt ud, kan der være flere forklaringer på, men umiddelbart taler dette forhold imod, at jobcentrene udelukkende tænker økonomisk nyttemaksimerende. Dette skyldes, at det økonomiske incitament der er for at anvende virksomhedsrettet aktivering ved den almene refusion næsten bliver fuldt udlignet ved disse puljer. Derfor vil de mere kortsigtede incitamenter, der kan være til at vælge virksomhedsrettet aktivering, blive væsentlige mindre betydningsfulde, hvorfor det langsigtede økonomiske incitament får væsentligt større betydning.

Tages der i stedet udgangspunkt i en formålsrationel forståelse fra hypotese I, vil der være to mulige forklaringer. Først og fremmest kan det skyldes, at jobcentrene ikke vurderer, at der er et behov for at benytte uddannelse ud fra de arbejdsmarkedsforhold og ledighedsgruppens sammensætning, hvorfor det ikke er relevant at søge eller benytte disse puljer. Den anden mulige forklaring ligger i forlængelse af de fund, der er gjort i afsnit 5.2 ift. de praktiske udfordringer, der er blevet identificeret for brugen af uddannelse. Altså vil denne forklaring være, at puljerne ikke benyttes fuldt ud, fordi jobcentrene ikke har mulighed for at anvende uddannelse i den grad, de ønsker. Disse to forklaringer understøtter yderligere argumentet om, at jobcentrenes ageren ikke udelukkende er økonomisk funderet, dog med dette forbehold, at alle tre forklaringer kan være gældende samtidig.

Ved et mere overordnet perspektiv på disse puljer, må disse anskues som værende positive for jobcentrenes mulighed for at agere formålsrationelt, grundet de ekstra midler der stilles til rådighed for uddannelse muliggør brugen af uddannelse i større omfang. Herved vil jobcentrenes mulighed for at agere formålsrationelt blive udvidet, da der ikke er samme økonomiske forhold, som kan begrænse muligheden for at agere formålsrationelt.

Rettes blikket mod de bagvedliggende teoretiske overvejelser for hypotese II kan en mulige forklaring på, hvorfor midlerne i puljerne ikke udtømmes være, at disse er rettet mod uddannelse og ikke virksomhedsrettet aktivering. Altså at brugen af disse midler ikke stemmer overens med den organisationsopskrift, som jobcentrene føler sig institutionaliseret til at benytte. Derfor taler denne betragtning ligeledes for, at de økonomiske aspekter har en mindre betydningsfuld rolle. Omvendt kan kritikken rettes den anden vej. Dette skyldes, at de økonomiske incitamenter der følger med brugen af puljer, kan udfordre de mere inspirationsmæssige forklaringer, som blev afdækket i afsnit 6.1.2. Her blev betydningen af sats- og uddannelsespuljer afdækket ud fra en betragtning om, at dette er en måde, hvorpå STAR kan lægge et normativt pres på jobcentrene for i højere grad at bestemme retningen for hvordan den uddannelsesaktivering benyttes. Betydningen af denne normative forklaring kan der sættes spørgsmålstejn ved i kraft af, at der med den inspiration, der er i puljerne, medfølger økonomiske incitamenter. Derfor kan denne betydning, som det blev afdækket i kapitel 6, at satspuljemidlerne kan have, også skyldes økonomiske incitamenter fremfor en forventnings- og inspirationsmæssig påvirkning. Disse to forklaringer

¹⁷ Forligskredsen bag beskæftigelsesreformen udmeldte ligeledes i november 2017 en initiativpakke, som netop er finansieret af ubrugte uddannelsesmidler fra den regionale uddannelsespulje og puljen til uddannelsesløft. Disse midler gik yderligere til uddannelse og virksomhedsservice med det formål at imødekomme rekrutteringsudfordringer (Beskæftigelsesministeriet, 2017).

kan ligeledes være forstærkende for hinanden, da det sikrer et økonomisk grundlag til at gennemføre de forventninger STAR måtte have, hvilket kan sikre et bedre grundlag for implementeringen af de politiske tiltag.

7.3 Lokalpolitiske prioriteringer

Foruden den centrale styring, er jobcentrene ligeledes underlagt en styring fra den lokalpolitiske kontekst. I både survey-undersøgelsen og interviewene med jobcentrene blev det påpeget, at lokalpolitiske prioriteringer i en vis udstrækning kan have indflydelse på jobcentrenes valg af aktiveringsformer, hvilket fremgår af nedenstående survey-spørgsmål:

Tabel 7-7: Du bedes vurdere, i hvor høj grad nedenstående faktorer har betydning for jeres valg af aktiveringsformer for de forsikrede ledige? - Lokalpolitiske prioriteringer

Svarkategori	Svarprocent
I meget høj grad	15 pct.
I høj grad	45 pct.
I nogen grad	32 pct.
I mindre grad	8 pct.
Slet ikke	0 pct.
Ved ikke	0 pct.

Note: Antal svar n=62.

Af tabellen fremgår det, at 60 pct. af jobcentrene vurderer, at lokalpolitiske prioriteringer i høj eller meget høj grad har betydning for jobcentrenes valg af aktiveringsformer. Ligeledes fremgår det, at kun 8 pct. af jobcentrene enten vurderer, at lokalpolitiske prioriteringer har i mindre grad eller slet ikke betydning. I interviewet med Jobcenter Frederikshavn, blev det forklaret, at de lokalpolitiske prioriteringer kan have indflydelse på valget af aktiveringsformerne:

"Altså hvis vi går tilbage i 15, der havde vi mere virksomhedsvendt aktivering end vi havde uddannelsesaktivering. Og så havde vi et arbejdsmarkedsudvalg, der i 16 gav os seks mio. ekstra til at opkvalificere for. Detsætter jo også gang i nogle ting, og gjorde at fokus blev flyttet yderligere. Og så har arbejdsmarkedsudvalget også prioriteret, at vi skal løfte fra ufaglært til faglært, og at vi bruger kronerne til det, kontra at sætte nogle længere indsatser i gang på nogen af de andre områder. Så de har også sat rammen for at det var muligt." (Bilag F.2)

Det ovenstående indikerer, at det lokalepolitiske udvalg har haft nogle prioriteringer, som har haft betydning for valget af aktiveringsformer, hvor der efterfølgende prioriteres midler ift. uddannelsesaktivering.

I Jobcenter Allerød vurderes det, at uddannelsesaktivering er nedprioriteret ift. virksomhedsrettede aktivering af det lokalepolitiske udvalg. Dertil fremgår det yderligere i interviewet, at lokalpolitikere prioriterer det økonomiske aspekt højt, hvorfor det kan have betydning for valget af aktiveringsformer og den generelle tilrettelæggelse. Det kommer ligeledes til udtryk i Jobcenter København (Bilag F.1 & F.5).

Generelt set kommer de lokalpolitiske prioriteringers betydning til udtryk ved, hvad der er fokus på i det lokale jobcenter (Bilag F.1, F.2, F.5 & F.7). Dette kan derfor tilskrives at være ét yder-

ligere argument for, hvorfor den økonomiske styring har betydning for jobcentrenes valg af aktiveringsformer. Ved at lokale politikere kan bevillige ekstra midler til at prioritere visse former for aktiveringer frem for andre, kan dette ligeledes betyde et ønske om øget fokus på givne aktiveringsformer. Dermed kan de lokale udvalg ligeledes være en del af det kollektive publikum, grundet disse udvalg kan fordre nogle forventninger til, hvordan jobcentrene agerer.

7.4 Opsummering af yderligere fund og analysens rækkevidde

Ovenstående afsnit har belyst, at der i den indsamlede empiri blev identificeret andre forklarende faktorer for jobcentrenes tilrettelæggelse af beskæftigelsesindsatserne, som ikke direkte var udledt i analyseafsnittene for de to hypoteser. Her fremgik det, at lovgivning spiller en væsentlig rolle ift. jobcentrenes ageren. Regulering kan have betydning for jobcentrenes ageren og kan således rammesætte en række forventninger til jobcentrene opgaveløsning. Efterfølgende blev refusionssystemet afdækket ift. betydningen for jobcentrenes ageren. I interviewene var der et divagerende syn på betydning heraf. Analysen af survey-spørgsmålene viste endvidere, at der er en statistisk sammenhæng mellem det at tillægge refusionssystemet betydning og mindre brug af uddannelsesaktivering. Endvidere blev det specificeret, at dette ligeledes afhænger af, hvilket tidsperspektiv jobcentrene har. De jobcentre, der er mere kortsigtet orienteret, benytter i mindre grad uddannelsesaktivering end de jobcentre, der fokuserer på det mere langsigtede perspektiv. Ligeledes kan de lokalpolitiske forhold have nogen betydning for beskæftigelsesindsatsen, da den i survey-undersøgelsen tillægges stor betydning for tilrettelæggelsen af beskæftigelsesindsatsen. Det blev afdækket, at lokalpolitiske prioriteringer både kan være, at jobcentret skal fokusere mere på at bruge uddannelsesaktivering eller virksomhedsrettet aktivering, og at det både kan skyldes kommunaløkonomiske hensyn eller et henblik på at opnå et bestemt mål med aktiveringsindsatsen.

I relation til hypotese I er det specielt det yderligere resultat om prioriteringen mellem kortsigtede og langsigtede incitamenter, som er interessant. At jobcentrene varierer deres prioritering, samt at dette er sammenhængende med hvor stor udstrækning uddannelsesaktivering anvendes, kan antyde en formålsrationel tilpasning af tidsperspektivet ift. det lokale arbejdsmarked. Dette betyder, at jobcentrene både kan agere formålsrationel ud fra kort- og langsigtede prioriteringer, idet disse prioriteringer afhænger af, hvad jobcentrene mener, er den bedst måde ift. opgavevaretagelsen. Omvendt kan de samme økonomiske overvejelser udfordre den formålsrationelle antagelse, da jobcentrene kan have en egen økonomisk interesse i at gennemføre den bedst mulige beskæftigelsesindsats. Dette forhold kan altså stille spørgsmålstejn ved, hvorvidt jobcentrene agerer ud fra en formålsrationel betragtning, eller om det skyldes en egeninteresse ud fra en økonomisk betragtning. Dette kan dog ikke betvivle det faktum, at der er blevet identificeret en høj grad af formålsrationel handlen i adfærden.

I forlængelse af dette aspekt er det relevant at overveje, om de institutionelle rammer, som den økonomiske og lovgivningsmæssige styring sætter, begrænser jobcentrenes mulige handlerum i en sådan grad, at de ikke selve reelt kan handle. Dette er relevant, eftersom det er blevet etableret, at jobcentrene kan tilskrive at agere formålsrationelt, men at dette sker inden for en række begrænsninger af både praktisk og institutionel karakter. Den essentielle pointe er hertil, at hvis handlingsrummet indsnævres i vid udstrækning, kan det diskuteres, om jobcentrene ikke kan

udøve formålsrationel handlen. Hvis institutionerne i vid udstrækning betvinger én bestemt aktiveringsform, vil dette umuliggøre en formålsrationel opgavevaretagelse, såfremt aktiveringen ikke er bedre ift. at få de ledige i beskæftigelse. Derfor vil dette betyde, at selvom jobcentrene agerer formålsrationelt, vil den reelle udførsel af beskæftigelsesindsatsen ikke nødvendigvis kunne betragtes som formålsrationel. I kraft af de institutionelle begrænsninger, der forekommer primært gennem de økonomiske incitamenter, i højere grad begrænser brugen af uddannelsesaktivering sammenlignet med virksomhedsrettet aktivering, kan den formålsrationelle adfærd, som jobcentrene udfører, blive trukket i retning af mere virksomhedsrettet aktivering. I de empiriske resultater er der dog ikke fundet større opbakning til denne antagelse. Dette skyldes, at der er flere jobcentrene, som formår at overkomme både de praktiske og institutionelle begrænsninger, der kan være for brugen af uddannelsesaktivering. I kraft af, at der er nogle jobcentre, som benytter en høj grad af uddannelsesaktivering, kan dette bevidne om, at jobcentrene alligevel kan tilskrives at have et tilstrækkeligt handlerum, hvori de kan udføre en formålsrationel adfærd. Derfor kan det sige, at jobcentrene stadigvæk har et fyldestgørende handlerum.

Samlet set kan hypotese I derfor bekræftes, på baggrund af resultaterne i kapitel 5 samt de overstående yderligere resultater og overvejelser hertil, da der i stor udstrækning er fundet opbakning til, at jobcentrene agerer formålsrationelt i deres opgavevaretagelse.

I relation til hypotese II er det specielt det yderligere resultat om, at det institutionelle perspektiv ligeledes kan tilskrives at blive påvirket af et regulativt grundlag, som er relevant. Idet lovgivning, refusionssystemet samt de forskellige puljer kan have betydning for jobcentrenes ageren, betvivler dette netop, at adfærden alene sker ud fra forventninger eller fælles forståelser om, hvordan jobcentrene skal tilrettelægge deres beskæftigelsesindsatser. Dette er dog ikke ensbetydende med, at der således ikke kan eksistere en forenelighed mellem de forskellige institutioner. Tværtimod kan denne regulering fordre samme tilgang, som der blev fundet frem til i kapitel 6. Det betyder derfor, at den rationaliserede myte ligeledes kan tilskrive at gøre sig gældende gennem regulering, men det kan ikke entydigt udledes, om de normative forståelser er gældende for reguleringen, eller om reguleringen påvirker de normative forståelser. Gennem disse yderligere resultater, kan hypotese II derfor til dels kritiseres for at underkende styringsmekanismerne ved regulering, og hvilken betydning dette har for, hvad der anskues som institutionsopfattelserne. Alligevel kan der argumenteres for, at der findes opbakning til de oprindelige resultater, grundet en mulig forenelighed mellem de forskellige institutionsopfattelser. Som beskrevet i afsnit 6 foreligger institutionsopfattelserne ved, at jobcentrene skal tilrettelægge deres beskæftigelsesindsatser ud fra en forestilling om, hvad virksomhederne efterspørger. Selvom der i denne forbindelse findes opbakning til, at den virksomhedsrettede aktivering kan anskues som en superstandard indlejret som organisationsopskrift, er dette ikke nødvendigvis ensbetydende med en nedprioritering af uddannelsesaktivering. Det skyldes, at der findes fuld opbakning til, at jobcentrene ligeledes opfatter uddannelsesaktivering som et effektivt redskab, såfremt det kan sættes i relation til virksomhedernes behov. Yderligere var det både beskrevet i kapitel 5 og 6, at STAR ikke nødvendigvis fordrer en aktiveringsform frem for anden, når det gælder hvilke aktiveringsindsatser, der således skal prioriteres. Der kan derfor sættes spørgsmålstegn ved, om der eksisterer stærke institutioner på beskæftigelsesområdet, der har direkte betydning for jobcentrenes

valg eller fravalg af uddannelsesaktivering. Derfor kan der til dels findes opbakning til hypotese II's antagelser om, at der eksisterer bestemte forventninger til jobcentrenes ageren, men at dette ikke nødvendigvis fordres gennem, hvad der anskues som effektivt. Dette skal nærmere forstås, som i hvilket omfang der er en forestilling om, at uddannelsesaktiveringen så vidt muligt skal målrettes virksomhedernes efterspørgsel.

Det kan derfor hverken be- eller afkræftes, at opfattelsen af bestemte organisationsopskrifter har betydning for brugen af uddannelsesaktivering. Det kan dog bekræftes, at der eksisterer en vilighed og legitimering til at bruge uddannelsesaktivering, såfremt dette rettes anses som virksomhedsvendt indsats.

8 Konklusion

I nærværende speciale har formålet været at undersøge, hvilke faktorer der har betydning for jobcentrenes tilrettelæggelse af aktiveringsindsatsen for de forsikrede ledige, og hvad der kan være forklarende for jobcentrenes forskellige brug af ordinær uddannelsesaktivering. For at undersøge dette, er der i specialet taget udgangspunkt i to hypoteser, der er inspireret af forskellige teoretiske tilgange og videnskabsteoretiske udgangspunkter.

Hypotese I har omhandlet en formålsrationel betragtning af jobcentrene, hvor beskæftigelsesindsatsen tilrettelægges med udgangspunkt i de lokale arbejdsmarkedsrelaterede forhold, som gør sig gældende. Det betyder, at brugen af uddannelsesredskabet er afhængig af uddannelsesniveauet for de ledige i de enkelte kommuner og kommunernes erhvervsstrukturer. Antagelsen i hypotesen er, at jobcentret vil agere rationelt i opgaveløsningen og anvende det aktiveringsredskab, der sikrer det bedste match med det lokale arbejdsmarked.

Hypotese II har taget udgangspunkt i en sociologisk neo-institutionel forståelse af jobcentrenes påvirkning fra omgivelserne i beskæftigelsessystemet. Her gik hypotesen på, at jobcentrenes villighed til at benytte uddannelsesredskabet afhænger af, om jobcentrene vil blive anset som legitime aktører iht. disse omgivelser. Dette er grundet i, at jobcentrene er underlagt institutionsopfattelser, der er indlejret som organisationsopskrifter for, hvordan jobcentrene skal tilrettelægge aktiveringsindsatserne for de forsikrede ledige. Herigennem vælger jobcentrene andre aktiveringsformer end uddannelsesaktivering, idet uddannelsesaktivering fremstår som et mindre effektivt aktiveringsredskab sammenlignet med virksomhedsrettet aktivering. Dermed har disse institutionsopfattelser betydning for jobcentrenes villighed til at anvende uddannelsesaktivering.

For at undersøge de to hypoteser er der taget udgangspunkt i et casesdesign. På denne baggrund er der gennemført en survey-undersøgelse, der er udsendt til samtlige jobcentre i Danmark, og der er gennemført otte interviews i udvalgte jobcentre. Der blev anvendt en strategisk udvælgelse mhp. at udvælge otte ekstreme cases ud fra jobcentrenes differentierede rammevilkår og brug af uddannelsesaktivering. Disse to metoder er kombineret ved et mixed methods-design, hvor den indsamlede empiri har været komplementerende ift. at undersøge begge hypoteser. Dette er endvidere blevet suppleret med deskriptiv statistik i en sammenkobling til survey-undersøgelsen.

I specialet findes der opbakning til hypotese I, hvor det kan konkluderes, at jobcentrene formålsrationelt iværksætter aktiveringsindsatser på baggrund af de lediges uddannelsesniveau og deres kompetencer. Hypotesens antagelser om, at jobcentrenes erhvervsstrukturer i de lokale kommuner og generelle samarbejde med virksomhederne har betydning for jobcentrenes valgt af aktiveringsform kan bekræftes. Udover at have fundet opbakning til hypotesens antagelser, blev der i analysen identificeret en række øvrige faktorer, som har betydning for jobcentrenes brug af uddannelsesredskabet. Dette handler om de lediges motivation for uddannelse, praktiske udfordringer ved at oprette hold, koordineringsproblematikker med uddannelsesinstitutionerne, lovgivningsmæssige begrænsninger, administrative udfordringer og jobcentrenes evne til at samarbejde på tværs af kommunegrænserne. Disse andre faktorer inddrager jobcentrene også

i tilrettelæggelsen af beskæftigelsesindsatsen, hvorfor det samlet kan bekræftes, at jobcentrene er formålsrationelle i deres opgavevaretagelse.

Fra analysen af hypotese II kan det konkluderes, at en af de væsentligste inspirationskilder for jobcentrene er virksomhederne som en del af de omgivelser, der kan påvirke jobcentrene. Ud fra dette kan det konkluderes, at virksomhedernes betydning for jobcentrenes valg af aktiveringsformer ikke direkte kommer til udtryk gennem entydige forventninger til bestemte aktiveringsformer. I stedet sker det mere indirekte ved, at jobcentrene følger virksomhedernes behov og efterspørgsel på arbejdskraft, som derigennem har betydning for den generelle tilrettelæggelse. STAR udgør ligeledes en inspirationskilde for jobcentrene, men her er det fundet i interviewundersøgelsen, at STAR ikke nødvendigvis tillægger nogle aktiveringsredskaber større værdi end andre. STAR udgør endvidere en væsentlig inspirationskilde for jobcentrene i den forstand, at de initiativer og ideer, som STAR har, kan anses som normative forventninger og anbefalinger for, hvordan jobcentrene skal tilrettelægge beskæftigelsesindsatserne. STAR er herigennem medvirkende til en homogenisering blandt jobcentrene på forskellig vis og særligt gennem forskellige netværk og vidensdeling, som fremmer dette. I jobcentrenes opfattelse af de effektive aktiveringsindsatser kan det konkluderes, at virksomhedsrettet aktivering anses som effektivt. Når uddannelsesaktivering således italesættes som noget positivt, sker dette på baggrund af, at uddannelsesaktivering knyttes direkte an til virksomhedernes efterspørgsel. Der findes derfor opbakning til hypotesens antagelser om, at en effekt-dagsorden er slået igennem i jobcentrene, men det kan dog ikke konkluderes, at dette sker på bekostning af uddannelsesredskabet. Dette ligger til grund for, at uddannelsesredskabet ligeledes anskues som effektivt af jobcentrene, forudsat redskabet iværksættes i den rette sammenhæng.

Yderligere blev der identificeret andre forklarende faktorer i de empiriske resultater, som ikke direkte kunne forklares ud fra hypoteserne, og som kan nuancere hypotesernes forklaring for jobcentrenes brug af aktiveringsindsatser. Disse empiriske resultater var, at lovgivningen i høj grad har betydning for den generelle tilrettelæggelse af jobcentrenes beskæftigelsesindsats. Endvidere har den økonomiske styring via incitamenter betydning for jobcentrenes prioriteringer. Dette kommer særligt til udtryk gennem refusionssystemet og den økonomiske styring heri, som ikke kan negligeres i relation til jobcentrenes prioritering mellem hurtigst mulig i beskæftigelse eller varig beskæftigelse. Der er ikke en entydighed i styringen fra refusionssystemet, som fordrer, at jobcentrene skal prioritere på kort sigt eller lang sigt, hvorfor dette i høj grad er defineret ud af jobcentrenes egne problemforståelser og villighed til at bruge uddannelsesaktivering. Den skævhed mod virksomhedsrettet aktivering, der kan forekomme i refusionssystemet, bliver i væsentligt omfang modvirket gennem sats- og uddannelsespuljerne, da disse puljer fordelagtiggør brugen af uddannelsesaktivering. Yderligere blev det identificeret, at lokalpolitiske prioriteringer kan have betydning for jobcentrenes valg af aktivering.

Slutteligt kan det konkluderes, at der i specialet findes der derfor opbakning til, at faktorerne bag jobcentrenes forskellige brug af uddannelsesaktivering, skyldes de enkelte jobcentres tilrettelæggelse af beskæftigelsesindsatserne ud fra de forskellige lokale arbejdsmarkedsforhold.

9 Litteraturliste

Agresti, A., & Finlay, B. (2014): *Statistical Methods for the Social Sciences*. 4. udgave. Harlow: Pearson New International Edition

Andersen, L. B., Binderkrantz, A. S. & Hansen, K. M. (2012): Forskningsdesign. I L. B. Andersen, K. M. Hansen & R. Klemmensen (red.): *Metoder i statskundskab* (s. 66-96). 2. udgave, 2. oplag. København: Hans Reitzels Forlag

Andersen, N. & Randrup, A. G. (2017): Evidensbaseret Politikudvikling – Viden som oplysning eller indskrænkning af beskæftigelsespolitikken? *Tidsskrift for Arbejdsliv*, vol. 19(2), s. 41-56.

Antoft, R. & Salomonsen, H. H. (2015): Det kvalitative casestudium - introduktion til en forskningsstrategi. I R. Antoft, M. H. Jacobsen, A. Jørgensen & S. Kristiansen (red.): *Håndværk og horisonter – tradition og nytænkning i kvalitativ metode* (s. 29-57). 1. udgave, 2. oplag. Odense: Syddansk Universitetsforlag

Arbejdsmarkedskommissionen (2009): *Velfærd kræver arbejde*. Arbejdsmarkedskommissionens forslag til hvordan de offentlige finanser kan styrkes gennem en øget arbejdsindsats. Albertslund: Schultz Distribution

Arendt, J. N. & Pozzoli, D. (2013): *Effekter af ordinær uddannelse for ledige – En oversigt over danske og internationale kvantitative studier*. Det Nationale Institut for Kommuner og Regioners Analyse og Forskning

Bakka, J. F. & Fivelsdal, E. (2002): *Organisationsteoriens klassikere – Fra Taylor og Weber til Simon og Drucker*. København: Handelshøjskolens Forlag

Bennett, C., Khangura, S., Brehaut, J. C., Graham, I. D., Moher, D., Potter, B. K. & Grimshaw, J. M. (2011): Reporting Guidelines for Survey Research: An Analysis of Published Guidance and Reporting Practices. *PLoS Medicine* vol. 8(8)

Beskæftigelsesministeriet (2010): *Aftale mellem regeringen (V og K), DF, LA og KD – En aktiv beskæftigelsesindsats, der virker*. København: Beskæftigelsesministeriet

Beskæftigelsesministeriet (2014a): *Forlig om reform af beskæftigelsesindsatsen*. København: Beskæftigelsesministeriet

Beskæftigelsesministeriet (2014b): Driftsrefusion. I Beskæftigelsesministeriet: *Beskæftigelsesreformen Bilag* (s. 6-7). København: Beskæftigelsesministeriet.

Beskæftigelsesministeriet (2017/9. november): *Initiativpakke: Opkvalificering af ledige skal forebygge mangel på arbejdskraft*. Lokaliseret den 29. maj 2018: <https://bm.dk/nyheder-presse/pressemeddelelser/2017/11/initiativpakke-opkvalificering-af-ledige-skal-forebygge-mangel-paa-arbejdskraft/>

Beskæftigelsesministeriet (u.å.): *Vores organisation*. Lokaliseret d. 24. maj 2018: <https://bm.dk/ministeriet/organisationen/vores-organisation/>

- Best, H. & Wolf, C. (2015): *SAGE Handbook of Regression Analysis and Causal Inference*. London: SAGE Publications.
- Berg-Sørensen, A. Grøn, C. H. & Hansen, H. F. (2011): Offentlig organisation. I A. Berg-Sørensen, C. H. Grøn & H. F. Hansen (red.): *Organiseringen af den offentlige sektor* (s. 11-43). 1. udgave, 3. oplag. København: Hans Reitzels Forlag
- Bredgaard, T. (2011): When the Government Governs: Closing Compliance Gaps in the Danish Employment Policies. *International Journal of Public Administration*, vol. 34(12), s. 764-774.
- Bredgaard, T. (2016): Dansk arbejdsmarkedspolitik. I T. Bredgaard, H. Jørgensen, P. K. Madsen & S. Rasmussen (red.): *Dansk arbejdsmarkedspolitik* (s. 7-34). 2. udgave. København: Jurist- og Økonomforbundets Forlag
- Bredgaard, T., Klindt, M. P. & Rasmussen, S. (2015): Beskæftigelsessikkerhed. I T. Bredgaard & P. K. Madsen (red.): *Dansk Flexicurity – Fleksibilitet og sikkerhed på arbejdsmarkedet* (s. 157-185). København: Hans Reitzels Forlag.
- Bredgaard, T. & Madsen, P. K. (2016): Arbejdsmarkedspolitikens mål og midler. I T. Bredgaard, H. Jørgensen, P. K. Madsen & S. Rasmussen (red.): *Dansk arbejdsmarkedspolitik* (s. 35-63), 2. udgave. København: Jurist- og Økonomforbundets Forlag
- Bruun, H. H. (2009): Max Weber. I L. B. Kaspersen & J. Loftager (red.): *Klassisk og moderne politisk teori* (s. 471-483). København: Hans Reitzels Forlag.
- Bryman, A. (2012): *Social research methods*. 4. Udgave. Oxford: Oxford University Press
- Bækgaard, M. & Jakobsen, M. L. (2014): Bureaukrati og hierarki. I J. Blom-Hansen, P. M. Christensen, T. Pallesen & S. Serritzlew (red.): *Offentlig forvaltning – et politologisk perspektiv*, (s. 27-51). København: Hans Reitzels Forlag
- Carifio, J. & Perla, R. (2007): Ten Common Misunderstandings, Misconceptions, Persistent Myths and Urban Legends about Likert Scales and Likert Response Formats and their Antidotes. *Journal of Social Sciences*, vol. 3(3), s.106-116.
- Caswell, D. (2005): *Handlemuligheder i socialt arbejde - et casestudie om kommunal frontlinje-praksis på beskæftigelsesområdet*. Roskilde: Institut for Samfundsvidenskab & Erhvervsøkonomi. Roskilde Universitet.
- Christensen, R & Jacobsen, R. H. (2009): *Analyse af effekten af aktivering og voksens- og eftervidereuddannelse for forsikrede ledige*. Centre for Economic and Business Research
- Christensen, T., Lægreid, P., Roness, P. G. & Røvik, K. A. (2004): *Organisationsteori for offentlig sektor – instrument, kultur, myte*. Oslo: Universitetsforlaget AS
- Glass, G., Peckham, P. D. & Sanders, J. R. (1972): Consequences of failure to meet assumptions underlying the analyses of variance and covariance. *Review of Educational Research*, vol 42(3), s. 237-288.

- Clement, S. L. (2017): Formulering af surveyspørgsmål. I M. Frederiksen, P. Grundelach & R. S. Nielsen (red.): *Survey – Design, stikprøve, spørgeskema, analyse* (s. 115-135). København: Hans Reitzels Forlag.
- Couper, M.P. (2011): The future of Modes of Data Collection. *Public opinion Quarterly*, vol. 75(5), 889-908.
- Czarniawska, B., & Joerges, B. (1996): Travels of ideas. I B. Czarniawska & G. Sevón (red.): *Translating organizational change* (s. 13-48). Berlin: Walter de Gruyter
- Danmarks Evalueringsinstitut (2017): *Lediges perspektiver på uddannelse – Ufaglærte dagpengemodtageres vurderinger af samtaler og uddannelser*, Danmarks Evalueringsinstitut
- Deephouse, D. L. & M. Suchman (2008): Legitimacy in Organizational Institutionalism. I Greenwood, R., C. Oliver, K. Sahlin & R Suddaby (red.): *The Sage Handbook of Organizational Institutionalism* (s. 49-77). Thousand Oaks: Sage
- Det Økonomiske Råd (2007): *Dansk Økonomi – Forår 2007*
- DiMaggio, P. J & W. W. Powell (1983): The Iron Cage Revisited: Institutional Isomorphism and Collective Rationality in Organizational Fields. *American Sociological Review*, vol. 48(2), s. 147-160
- du Gay, P. (2014): Bureaucratiet. I S. Vikkelsø & P. Kjær (red.): *Klassisk og moderne organisationsteori*, (s. 23- 46). København: Hans Reitzels Forlag
- Ekspertgruppen (2014): *Veje til job – en arbejdsmarkedsindsats*. Ekspertgruppen om udredningen af den aktive beskæftigelsesindsats, Beskæftigelsesministeriet.
- Flyvbjerg, B. (2015): Fem misforståelser om casestudiet. I S. Brinkmann & L. Tanggaard (red.): *Kvalitative metoder – en grundbog* (s. 497-520). 2. udgave, 1. oplag. København: Hans Reitzels Forlag
- Frederiksen, M. (2015): Mixed methods-forskning. I S. Brinkmann & L. Tanggaard (red.): *Kvalitative metoder – en grundbog* (s. 197-213). 2. udgave, 1. oplag. København: Hans Reitzels Forlag
- Graversen, B, K., Larsen, M. & Arendt, J. N. (2013): *Kommunernes rammevilkår for beskæftigelsesindsatsen*. København: Socialforskningsinstituttet
- Grøn, C. H. & Hansen, H. F. (2011): Organisationers indre liv i et rationelt perspektiv. I A. Berg-Sørensen, C. H. Grøn & H. F. Hansen (red.): *Organiseringen af den offentlige sektor* (s. 45-74). København: Hans Reitzels Forlag.
- Hall, P. A. & Taylor, R. C. R. (1996). Political Science and the Three New Institutionalism. *Political Studies* vol. 44, s. 936-957
- Hansen, K. M. (2012a): Kvantitative datakilder. I L. B. Andersen, K. M. Hansen & R. Klemmensen (red.): *Metoder i statskundskab* (s. 287-301). 2. udgave, 2. oplag. København: Hans Reitzels Forlag

- Hansen, J. M. (2012b): Spørgeskemadesign. I L. B. Andersen, K. M. Hansen & R. Klemmensen (red.): *Metoder i statskundskab* (s. 302-323). 2. udgave, 2. oplag. København: Hans Reitzels Forlag
- Harrits, G. S., Pedersen, C. S. & Halkier, B. (2012): Indsamling af interviewdata. I L. B. Andersen, K. M. Hansen & R. Klemmensen (red.): *Metoder i statskundskab* (s. 144-172). 2. udgave, 2. oplag. København: Hans Reitzels Forlag
- Hellevik, O. (1991): *Forskningsmetode i sosiologi og statsvidenskab*. 5. udgave, 4. oplag. Oslo: Universitetsforlaget
- Hermansen, J. (2017): Test af spørgeskema. I M. Frederiksen, P. Grundelach & R. S. Nielsen (red.): *Survey – Design, stikprøve, spørgeskema, analyse* (s. 137-166). København: Hans Reitzels Forlag.
- Ingemann, J. H. (2013): *Videnskabsteori for økonomi, politik og forvaltning*. Frederiksberg: Samfundslitteratur
- Jacobsen, M. L. F. (2012): Kvalitativ analyse: kodning. I L. B. Andersen, K. M. Hansen & R. Klemmensen (red.): *Metoder i statskundskab* (s. 144-172). 2. udgave, 2. oplag. København: Hans Reitzels Forlag
- Jacobsen, D. I. & Thorsvik, J. (2015): *Hvordan organisationer fungerer – en indføring i organisation og ledelse*. 3. Udgave. København: Hans Reitzels Forlag
- Jamieson, S. (2004): Likert scales: how to (ab)use them. *Medical Education*, vol. 38(12), s. 1212-1218.
- Jespersen, S., Munch, J. R. & Skipper, L. (2008): Costs and Benefits of Danish Active Labour Market Programmes. *Labour Economics* vol. 15(5), s. 859-884
- Jobeffekter, (u.å.) *Jobeffekter*. Lokaliseret 28. maj 2018: <https://jobeffekter.dk/jobeffekter.aspx>, Styrelsen for Arbejdsmarked og Rekruttering
- Jørgensen, H. (2006): *Arbejdsmarkedspolitikens fornyelse – innovation eller trussel mod dansk "Flexicurity"*, LO & FTF
- Klindt, M. P. (2010): *Institutionel komplementaritet mellem velfærdsstat og arbejdsmarked – flerleddet ph.d.-afhandling om flexicurity med bidrag til debatterne om dansk arbejdsmarkedspolitik og den europæiske beskæftigelsesstrategi*. CARMA – Center for Arbejdsmarkedsforskning, Aalborg Universitet
- Klindt, M. P. & Ravn, R. (u.g.): *Den 'rådne banan' er human kapital – En analyse af kommunernes brug af uddannelse i beskæftigelsesindsatsen for forsikrede ledige*. CARMA – Center for Arbejdsmarkedsforskning, Aalborg Universitet.
- Klausen, K. K. (1990): *Organisatorisk inertie og mikrodynamiske processer. Ledelsesmæssige og organisatoriske processer i frivillige organisationer*. 1. udgave, Ph.D. serie 2,90. Handelshøjskolen København, Det Økonomiske Fakultet, Samfundslitteratur
- Klausen, K. K. (2001): *Skulle det være noget særligt? – organisation og ledelse i det offentlige*. København: Børsens Forlag A/S

- Kristensen, S. (2015): Kvalitative analyseredskaber. I S. Brinkmann & L. Tanggaard (red.): *Kvalitative metoder – en grundbog* (s. 497-520). 2. udgave, 1. oplag. København: Hans Reitzels Forlag
- Kristiansen, M. (2011): Reformer af den offentlige forvaltning. I A. Berg-Sørensen, C. H. Grøn & H. F. Hansen (red.): *Organiseringen af den offentlige sektor* (s. 245-279). 1. udgave, 3. oplag. København: Hans Reitzels Forlag
- Kvale, S. & Brinkmann, S. (2015): *Interview – introduktion til et håndværk*. 3. udgave. København: Hans Reitzels Forlag
- Larsen (2009): *Kommunal beskæftigelsespolitik - Kommunale jobcentre mellem statslig styring og kommunal autonomi*. København: Frydenlund Academic
- Larsen, F. (2011a): Ny beskæftigelsespolitik via administrative reformer? *Tidsskrift for Arbejdsliv*, vol. 13(4), s. 39-54.
- Larsen, L. T. (2011b): Bureaucrati. I S. N. Larsen & I. K. Pedersen (red.): *Sociologisk Leksikon* (s. 84-85). København: København: Hans Reitzels Forlag.
- Mac, A. (2005): Institutionelle teorier inden for sociologi. I K. Nielsen (red.): *Institutionel teori - en tværfaglig introduktion* (s. 65-92). 2. udgave. Frederiksberg: Roskilde Universitetsforlag
- Madsen, P. K. (2011): Flexicurity i modvind – en analyse af den danske flexicurity-model under den økonomiske krise. *Tidsskrift for Arbejdsliv*, vol. 13(4), s. 8-21.
- Mejlby, P., Nielsen, K. U. & Schultz, M. (1999): *Introduktion til organisationsteori – med udgangspunkt i Scotts perspektiver*. Frederiksberg: Samfundslitteratur.
- Meyer, J. W. & Rowan, B. (1977): Institutionalized Organizations: Formal Structures as Myth and Ceremony. *American Journal of Sociology*, vol. 83(2), s. 340-363.
- Meyer, J. W., & Scott, W. R. (1983): *Organizational environments: Ritual and rationality*. Beverly Hills, California: Sage Publications Ltd.
- Mploy (2017): Analyse af reglerne om statens refusion, analyse udført for KL og Styrelsen for Arbejdsmarked og Rekruttering (STAR).
- Nannestad, P. (2009): Rational choice/Public choice. I L. B. Kaspersen & J. Loftager (red.): *Klassisk og moderne politisk teori* (s. 838-854). København: Hans Reitzels Forlag
- Nedergaard, P. (2015): Rationalitet. I M. H. Jacobsen, K. Lippert-Rasmussen & P. Nedergaard (red.): *Videnskabsteori – i statskundskab, sociologi og forvaltning* (s. 435-475). 3. udgave, 2. oplag. Hans Reitzels Forlag.
- Nielsen, K. (2005): Institutionel forandring. I K. Nielsen (red.): *Institutionel teori – en tværfaglig introduktion* (s. 233-260). 2. udgave. Frederiksberg: Roskilde Universitetsforlag
- Nielsen, P. (2007): *Produktion af viden – en praktisk guide til samfundsvidenskabelig metode*. 3. udgave, 1. oplag. København: Nyt Teknisk Forlag

- Nimon, K., & Oswald, F. (2013): Understanding the Results of Multiple Linear Regression. *Organizational Research Methods* vol. 16(4), s. 650-674.
- Palmer, D., Biggart, N. & Dick, B. (2008): Is the New Institutionalism a Theory? I R. Greenwood, C. Oliver, K. Sahlin & R. Suddaby (red.): *The Sage Handbook of Organizational Institutionalism* (s. 738-768). Thousand Oaks: Sage.
- Pedersen, J. S. (2014): Institutionel teori. I S. Vikkelsø & P. Kjær: *Klassisk og moderne organisations-teori* (s.233-256). København: Hans Reitzels Forlag
- Rainey, H. G. (2009): *Understanding and Managing Public Organizations*. Hoboken: Wiley. Tilgæet marts 28, 2018. ProQuest Ebook Central
- Rasmussen, S. (2012): *Arbejdsløshedskasserne under udvikling eller afvikling? – et studie af forandringsprocesser i den danske arbejdsmarkedsmodel*. Aalborg Universitetsforlag
- Rathlev J., Hermansen, J. & Bay, H. (2017): Dataindsamling. I M. Frederiksen, P. Grundelach & R. S. Nielsen (red.): *Survey – Design, stikprøve, spørgeskema, analyse* (s. 55-87). København: Hans Reitzels Forlag.
- Rosholm, M. & Svarer, M. (2012): *Overordnede effekter af aktiv arbejdsmarkedspolitik*
- Røvik, K. A. (2004): *Moderne organisasjoner – Trender i organisasjonstenkningen ved tusenårsskiftet*. 4. udgave. Bergen-Sandviken: Fagbokforlaget Vigmostad & Bjørke A/S
- Scott, R. W. (2001): *Institutions and Organizations*. 2. Udgave. London: Sage Publications Ltd.
- Scott, R. W. (2003): *Organizations, Rational, Natural, And Open Systems*. 5. Udgave. Baskerville: East End Publishing Services.
- Selznick, P. (1957): *Leadership in administration - A sociological interpretation*. Evanston (Ill): Row, Peterson and Co.
- Selznick, P. (1996): Institutionalism 'Old' and 'New'. *Administrative Science Quarterly*, vol. 41(2), s. 270–277.
- Slotsholm (2013): *Kortlægning af indholdet i øvrig vejledning og opkvalificering*, udarbejdet for Arbejdsmarkedsstyrelsen.
- Slotsholm, Svarer, M & Rosholm, M. (2010): *Evaluering af de økonomiske styringsmekanismer på beskæftigelsesområdet*. København: Slotsholm og Arbejdsmarkedsstyrelsen
- STAR (2017): *Rekruttering – efterår 2017*, Styrelsen for Arbejdsmarked og Rekruttering
- STAR (2018a/26. februar): *Vejledning og opkvalificering*. Lokaliseret d. 13. marts 2018: <https://star.dk/indsatser-og-ordninger/vejledning-opkvalificering-og-uddannelse/vejledning-og-opkvalificering/>
- STAR (2018b/26. februar): *Virksomhedspraktik*. Lokaliseret d. 18. april 2018: <https://star.dk/indsatser-og-ordninger/virksomhedsrettede-redskaber/virksomhedspraktik/>

STAR (2018c/6. april): *Job med løntilskud*. Lokaliseret d. 18. april 2018: <https://star.dk/indsatser-og-ordninger/virksomhedsrettede-redskaber/job-med-loentilskud/>

Suchman, M. C. (1995): Managing legitimacy: Strategic and institutional approaches. *Academy of Management Review* vol. 20(3), s. 571–610

Sørensen, K. L., Arendt, J. N. & Andersen, H. L. (2014): *Effekter af uddannelsesaktivering for forsikrede ledige*. Det Nationale Institut for Kommuners og Regioners Analyse og Forskning

Tanggaard, L. & Brinkmann, S. (2015): Interviewet: Samtalen som forskningsmetode. I S. Brinkmann & L. Tanggaard (red.): *Kvalitative metoder – en grundbog* (s. 29-53). 2. udgave, 1. oplag. Hans Reitzels Forlag

Torfin, J. (2003): Den stille revolution i velfærdsstaten – fra forsørgelse og hierarki til aktivering og netværksstyring. I P. K. Madsen & L. Pedersen (red.): *Drivkræfter bag arbejdsmarkedspolitikken* (s. 234-267). Socialforskningsinstituttet

Vengsgaard, K. (2015): Kritisk rationalisme. I M. H. Jacobsen, K. Lippert-Rasmussen & P. Nedergaard (red.): *Videnskabsteori – i statskundskab, sociologi og forvaltning* (s. 133-167). 3. udgave, 2. oplag. Hans Reitzels Forlag.

Weber, M. (2003a) Sociologiske grundbegreber. I H. Andersen, H. H. Bruun & L. B. Kaspersen (red.): *Max Weber – udvalgte tekster Bind 2* (s. 189-239). København: Hans Reitzels Forlag

Weber, M. (2003b) Herredømmets sociologi. I H. Andersen, H. H. Bruun & L. B. Kaspersen (red.): *Max Weber – udvalgte tekster Bind 2* (s. 45-111). København: Hans Reitzels Forlag

Yin, R. (2014): *Case Study Research. Design and Methods*. 5. udgave. London: SAGE Publications Lt

Økonomi- & Indenrigsministeriet (2015): *Aftale om reform af refusionssystemet og tilpasninger i udligningssystemet*. København: Økonomi- og Indenrigsministeriet.