



**AALBORG
UNIVERSITET**

Fremtidens arbejdskraftbehov

**En kortlægning af kommunernes metoder til at af-
dække det fremtidige arbejdskraftbehov**



**Andreas Sørup Holm, Camilla Ringsborg Jensen, Christian Sønder-
gaard Nørup, Emil Jul Jensen, Frederik Kirkeby Thomsen**

Politik & Administration

Speciale

Juni 2021

Forord

Dette speciale er udarbejdet i perioden januar 2021 til juni 2021 og markerer afslutningen på vores kandidatuddannelse i Politik & Administration på Aalborg Universitet. Specialet omhandler efterspørgselsbaseret beskæftigelsespolitik og undersøger konkret, hvordan kommunerne kan afdække og arbejde med det fremtidige, lokale arbejdskraftsbehov, hvilket både kan anvendes til at sikre lokale virksomheder den nødvendige og kvalificerede arbejdskraft og til at målrette beskæftigelsesindsatsen efter arbejdsmarkedets behov til gavn for ledige.

Vi skylder en række personer en stor tak for deres hjælp under udarbejdelsen af dette speciale. Først og fremmest skal der lyde en stor tak til vores vejleder, Henrik Lolle, for altid at stå til rådighed og bidrage med konstruktiv vejledning gennem hele processen. Dernæst vil vi takke Bjarke Bruun Petersen og Trine Bolwijn fra KL Beskæftigelse & Integration for at gøre os opmærksomme på og indsnævre problemfeltet. Dernæst vil vi takke postdoc Rasmus Lind Ravn fra Institut for Politik og Samfund på Aalborg Universitet for flere gange at bidrage med sparring og hjælpe med at kvalificere undersøgelsen. Dernæst vil vi takke Kristoffer Bjerg for at have tegnet illustrationen til specialets forside. Sidst, men ikke mindst, skal der lyde en stor tak for repræsentanterne fra Hjørring, Hvidovre, Roskilde, Stevns og Varde Kommune, som har været villige til at stille op til interview.

Abstract

This master thesis entitled - Short-run demand for labour - pertains to short-run demand for labour in Danish municipalities, with a theoretical framework focused on new institutional theory, primarily sociological and rational choice, frameworks for network management, and the problems linked to double-sided informational asymmetry.

Our main interest in the thesis is twofold. Firstly, we investigate to what degree the Danish municipalities focus on the local, short-run demand for labour, and which methods that are most frequently used. Secondly, we analyse the structural framework for this work. This includes how the municipalities are organised, which methods they use for collecting data on the local demand for labour, and to what degree they focus their work on the unemployed or the local businesses.

The research design consists of a survey among Danish municipalities and case studies in four, purposively selected, Danish municipalities. On this basis, this paper is based on the following thesis statement:

How does the municipalities uncover the local, short-run demand for labour, which causes are the organization of the structural framework based on, and are this work an evidence of a greater development towards business orientated employment politics?

As described, this firstly required a mapping of the municipality's initiatives, and to which degree they prepare their own short term labour forecasts or relies on the forecast made by the Danish Agency for Labour Market and Recruitment. The result of this survey shows that most danish municipalities, approximately 75 %, develops their own short term labour forecast, but uses different methods to do so. Furthermore, the results show that the municipalities have different understandings of the term, and too which degree the work is structuralised. It is also important to underline that the survey has an underrepresentation in the capital region. To some part this can be explained by the fact that these municipalities don't have any interests in the field, as they don't have a labour market limited by municipality boarders.

Based on these results, we used the purpose sample method to designate the following cases: Hjørring, Roskilde, Stevns and Varde Municipality.

These cases all work with the future labour demand and the changing labour market in different ways. To make an adequate analysis of their methods and structure, we interviewed representatives from the municipalities. Through this research we have observed, work related to short term labour market forecast are either based on

networks, surveys, or existing data, normally structured in software. Furthermore, we have observed that these municipalities also have different organisational structures, where some have placed the observed work in existing business service, some are made by the whole organisation, and some have to some degree removed this work, and placed in a whole new department or organisation. Each of these methods have different advantages and disadvantages, that are described in the thesis. To some degree it has been possible for this thesis to conclude that our cases have a demand orientated employment strategy, that primarily seeks to accommodate the local business community's demands.

Finally, the thesis seeks to explore this development in employment politics, to figure out if this a general tendency in labour politics or it is delimited to a particular field of employment politics. Based on this analysis, we can conclude that the Danish employment strategy is centred around a work first strategy, that are supplemented by a network and qualification strategy.

Indholdsfortegnelse

1. Indledning.....	1
Problemformulering.....	3
Forskningsspørgsmål.....	4
Specialets opbygning.....	5
2. Genstandsfelt.....	6
Udviklingen i arbejdsmarkedspolitikken.....	6
LAB og beskæftigelsespolitiske mål for 2021.....	9
Begrebsafklaring af kortsigtede fremskrivninger.....	10
3. Eksisterende empiri.....	12
Samarbejdet mellem lokale virksomheder og jobcentre.....	13
Forskellige samarbejdsformer.....	15
Partnerskaber.....	15
Netværk.....	16
Opkvalificering.....	17
4. Videnskabsteori.....	20
5. Teori.....	21
Nyinstitutionalisme.....	22
Rational choice institutionalisme.....	22
Sociologisk institutionalisme.....	24
Offentlig styringsteori.....	26
Netværksstyring.....	28
Interdependensteori.....	30
Dobbeltsidet informationsasymmetri mellem virksomheder og jobcentre.....	31
Operationalisering af teori.....	33
6. Projektdesign og metode.....	35
Komparativt casestudie.....	35
Caseudvælgelse.....	36

Mixed-methods	36
Surveyundersøgelse.....	37
Pilottest af surveyundersøgelse	39
Interviewmetode	40
Interviewguides	40
Transskription af interviews	42
Sekundær empiri.....	42
Analysestrategi /kodning	43
7. Beskrivelse af case-kommuner.....	44
Hjørring Kommune	44
Roskilde Kommune	48
Stevns Kommune (Rekruttering Køge Bugt)	52
Varde Kommune	55
Hvidovre Kommune	58
8. Analyse.....	58
Kortlægning af kommunernes brug af kortsigtede arbejdsmarkedsfremskrivninger	59
Kommuner som ikke udarbejder fremskrivninger	64
Beskrivelse af case-kommunernes arbejde med det lokale, fremtidige arbejdskraftsbehov	68
Opsummering.....	77
Opbygning af case-kommunernes indsatser	78
Organisationsform	79
Dataindsamling.....	85
Beskæftigelsesindsatsens fokus	89
Samarbejde på tværs af kommuner	91
Opsummering.....	93
Fremskrivninger som et udtryk for en større udvikling i beskæftigelsespolitikken.....	95
Senere års beskæftigelsesreformer	95
Udvikling i jobcentrenes brug af aktivering for forsikrede ledige	98
Opsummering.....	109
9. Konklusion.....	110
10. Metodisk efterrationalisering.....	113

11. Litteraturliste.....	115
---------------------------------	------------

Bilag

- 1. Bilag: KL tilfredshedsmåling**
- 2. Bilag: Surveyspørgsmål**
- 3. Bilag: Behandlet surveydata**
- 4. Bilag: Interviewguide**
- 5. Bilag: Kodeliste**
- 6. Bilag: Interview m. Hvidovre Kommune**
- 7. Bilag: Interview m. Hjørring Kommune**
- 8. Bilag: Interview m. Roskilde Kommune**
- 9. Bilag: Interview m. Varde Kommune**
- 10. Bilag: Interview m. Stevns Kommune**

1. Indledning

Arbejdsmarkedet gennemgår i disse år hastige forandringer. Digitalisering, den stigende specialiseringsgrad og den grønne omstilling vil ændre arbejdskraftsbehovet, så der bliver behov for helt nye kompetencer. Nye teknologier vil kræve, at ufaglærte og faglærte tillærer nye kompetencer for at være i stand til at betjene teknologien, og der vil blive et større behov for flere digitale og administrative færdigheder.

En ny rapport fra Dansk Energi viser eksempelvis, at investeringer i den grønne omstilling i perioden frem til 2030 samlet vil skabe en efterspørgsel på 290.000 ekstra årsværk, svarende til 29.000 fuldtidsstillinger om året startende fra 2021. Gruppen af ufaglærte udgør den type arbejdskraft, som vil opleve den største efterspørgsel, men der bliver behov for at opkvalificere den ufaglærte arbejdskraft, så den matcher det fremtidige kompetencebehov. Derudover vil der også blive en stor efterspørgsel på gruppen af faglærte inden for især smede-, elektriker- og VVS-faget (Dansk Energi, Oktober 2020).

En fremskrivning af ubalancer på arbejdsmarkedet, foretaget af Arbejderbevægelsens Erhvervsråd, viser dog, at Danmark i 2030 vil mangle 99.000 faglærte til at varetage de mange jobs, som den nuværende omstilling af arbejdsmarkedet vil medføre, mens der vil være et overskud på ca. 59.000 ufaglærte. Hvis ubalancerne bliver realiseret, kan det medføre uhensigtsmæssige flaskehalse på arbejdsmarkedet, højere ledighed og lavere løn for de grupper, som der bliver for mange af (Damm, Jensen, & Hansen, Marts 2021). De to rapporter understreger således, at der i fremtiden bliver et behov for et generelt kompetenceløft af den ufaglærte arbejdskraft.

På et kortere sigt kan coronakrisen have medført et tab på ca. 25.000 ufaglærte jobs i 2020 og yderligere 15.000 i 2021, ifølge en anden analyse af AE. Til sammenligning forventes det, at der i 2021 vil være jobfremgang inden for jobs, som kræver korte-, mellemlange og lange videregående uddannelser (Damm & Andersen, Januar 2021).

Den gennemgribende udvikling, som vil præge arbejdsmarkedet de kommende år, og COVID-19's betydning for arbejdsmarkedet understreger, at der i fremtiden bliver et stort behov for at uddanne eller opkvalificere flere ufaglærte til faglærte. Derudover skal jobcentrene også være rustet til at vejlede ledige i retning af jobmuligheder inden for brancher, hvor der bliver efterspørgsel på arbejdskraft, hvilket også afspejles i den nuværende regerings opkvalificeringsdagsorden (Beskæftigelsesministeriet, 2020).

Begge dele kræver, at der i de kommunale beskæftigelsesindsatser er kendskab til, hvordan arbejdskraftsbehovet vil udvikle sig, så der kan tilbydes relevant jobrettet voksen-, efter- og videreuddannelse (VEU) som f.eks. arbejdsmarkedsuddannelse (AMU), som kan give de ledige de kompetencer, som vil blive efterspurgt. Ligeledes er det afgørende, at jobcentret i vejledningen af ledige er i stand til at guide dem i retning af enten brancheskifte

eller uddannelse til brancher, hvor de med stor sandsynlighed efterfølgende kan opnå beskæftigelse. Kendskabet til det fremtidige arbejdskraftsbehov underbygger dermed, at den lediges sandsynlighed for at komme i beskæftigelse øges, hvis vedkommende eksempelvis tager et relevant kursus.

Forskellige aktører udarbejder allerede prognoser af udviklingen i arbejdskraftsbehovet, som jobcentrene kan bruge. Styrelsen for Arbejdsmarked og Rekruttering udarbejder eksempelvis et lokalt jobbarometer, som viser jobmulighederne inden for de 50 stillinger, som der er flest stillingsopslag om, på kommuneniveau. Der findes flere forskellige typer af prognoser, som f.eks. makroøkonomiske fremskrivninger baseret på nationaløkonomiske udbuds- og efterspørgselsdynamikker, sektoranalyser, scenarieanalyser m.v., og der anvendes ligeledes forskellige metoder til at udarbejde disse (Teknologisk Institut, 2015).

Udfordringen med de fleste af disse prognoser er, at de er baseret på bagudrettet data. Det vil sige, at beregningerne baseres på tidligere trends og udviklinger op til det tidspunkt, hvor prognosen foretages. Eksempelvis anvender STAR en kombination af data fra en halvårlig virksomhedssurvey, hvor virksomhedernes nuværende rekrutteringssituation undersøges, kombineret med data fra Jobnet. Dermed kan resultatet kun give et øjebliksbillede, og jobcentrene kan derfor ikke være sikre på, om det samme billede gør sig gældende om tre måneder eller et halvt år (Styrelsen for Arbejdsmarked og Rekruttering (4), 2021).

Hvis jobcentrene skal have et retvisende grundlag til at basere opkvalificeringsindsatsen og vejledningen af ledige på, som er tilpasset den fremtidige efterspørgsel, er det derfor nødvendigt, at de har indsigt i det lokale, fremtidige arbejdskraftsbehov. Denne viden kan jobcentrene opnå på forskellige måder, eksempelvis gennem interviews eller surveyundersøgelser med de lokale virksomheder, hvor virksomhedernes spørges om forventningerne til deres fremtidige arbejdskraftsbehov på kort sigt, fordi det ikke kan forventes, at virksomhederne kan vide, hvordan udviklingen vil være flere år ud i fremtiden. Gennem specialet anvendes begrebet, kortsigtede fremskrivninger, som en samlet betegnelse for kommunernes indsats med at afdække det fremtidige lokale arbejdskraftsbehov. Det kan eksempelvis være, at en lokal produktionsvirksomhed ved, at efterspørgslen på de produkter, den producerer, inden for de næste seks måneder vil stige, og virksomheden derfor vil få brug for ekstra produktionsmedarbejdere til at betjene en bestemt type maskine. På den måde kan jobcentret opnå troværdig viden om, hvilken retning de kan vejlede ledige, og om der skal igangsættes kurser, som kan give ledige de kvalifikationer, som vil blive efterspurgt.

Overblikket over, hvor mange kommuner, som arbejder systematisk med det fremtidige, lokale arbejdskraftsbehov, og hvordan de gør det, er dog langt fra udtømmende. Vi har derfor indgået i dialog med Kommunernes

Landsforening for at få kvalificeret vores antagelser. Dette bekræftede, at der ikke findes noget overblik på området, og at problemfeltet er underbelyst i arbejdsmarkedsforskningen. Formålet med specialet er derfor at udfylde dette videnshul og dermed bidrage med viden, som kan anvendes i de kommunale beskæftigelsesindsatser.

Problemformulering

Kommunernes afdækning af det lokale, fremtidige arbejdskraftsbehov kan således have stor betydning for beskæftigelsesindsatser som opkvalificering, vejledning af ledige samt den direkte jobformidling. På baggrund af vores dialog med KL og egen research kan vi dog konstatere, at der er stor variation på tværs af kommunerne ift., om det er en prioriteret indsats, og hvordan kommunerne arbejder med det. Målet med specialet er derfor at udfylde dette videnshul. Ud fra denne forudsætning har vi udledt følgende problemformulering:

Hvordan arbejder kommunerne med at afdække det lokale, fremtidige arbejdskraftsbehov, hvilke årsager ligger til grund for deres organisering af indsatsen, og hvordan kan arbejdet hermed anses som et udtryk for en udvikling mod en mere virksomhedsorienteret beskæftigelsesindsats?

På baggrund af en eksplorativ tilgang til undersøgelsen har vi flere gange været nødt til at justere specialets problemformulering. I takt med at vores forståelse for problemfeltet er blevet udvidet, er specialets omdrejningspunkt tilpasset, og nye og flere analysetemaer er opstået. Årsagen til, at vi har været åbne for den eksplorative tilgang til undersøgelsen, er, at problemfeltet er underbelyst, og det har derfor været nødvendigt selv at indsamle alt viden herom for at opnå en forståelse for feltet.

Den første del af problemformuleringen er primært deskriptiv og har til formål at afdække, hvor udbredt arbejdet med kortsigtede fremskrivninger¹ er i kommunerne, hvilke metoder de anvender og til hvilket formål fremskrivningerne anvendes m.v.

Den anden del af problemformuleringen har til formål dybdegående at analysere, hvordan de kortsigtede fremskrivninger kan udarbejdes. Her fokuseres på fremskrivningernes delelementer, således vi både undersøger, hvordan kommunerne organiserer sig, indsamler data og med hvilket formål fremskrivningerne anvendes. Dette indebærer bl.a. en undersøgelse af, hvorvidt fremskrivningerne er en del af en efterspørgselsorienteret beskæftigelsesindsats, og hvordan de understøtter beskæftigelsesindsatsen.

Den tredje del af problemformuleringen er et udtryk for den eksplorative tilgang til undersøgelsen. Dette analysetema blev vi opmærksomme på undervejs i processen på baggrund af dataindsamlingen og valgte at inddrage

¹ Se begrebsafklaring i kapitel 2, s. 10

det virksomhedsrettede aspekt i undersøgelsen, fordi det bidrager med en yderligere nuancering af problemstillingen.

Forskningsspørgsmål

For at besvare problemformuleringen så fyldestgørende som muligt, har vi valgt at dele specialets analyse op i tre delanalyser, som tager udgangspunkt i de følgende tre forskningsspørgsmål. Disse analyser skal til sammen udgøre grundlaget for besvarelsen af specialets problemformulering.

1. *Hvor stor en andel af kommunerne udarbejder kortsigtede fremskrivninger af det lokale arbejdskraftsbehov, og hvilke metoder benytter kommunerne til at udarbejde fremskrivningerne?*

Det første forskningsspørgsmål har til formål at skabe et overblik over hvor mange kommuner, som udarbejder kortsigtede fremskrivninger, og hvilke metoder kommunerne benytter. Besvarelsen tager udgangspunkt i vores egen survey, som er udsendt til alle landets kommuner. På baggrund af resultaterne fra denne survey har vi udvalgt fire case-kommuner til kvalitative interviews med henblik på at undersøge de valgte metoder i disse kommuner mere dybdegående.

2. *Hvilke delelementer består case-kommunernes indsatser af?*

Det andet forskningsspørgsmål undersøger, hvordan case-kommunernes indsatser er opbygget ved at analysere, hvilke delelementer som indsatserne består af. Modsat det første forskningsspørgsmål sættes der mere fokus på selve metoderne bag, hvorfor det ikke er de enkelte kommuner, som er i fokus. På den baggrund søger analysen at finde frem til positive og negative effekter forbundet med metoderne. Derudover søger analysen at undersøge, om disse effekter også vil gøre sig gældende for metoden i andre kontekster.

3. *Er udarbejdelsen af kortsigtede fremskrivninger af arbejdskraftsbehovet et udtryk for en virksomhedsrettet udvikling af beskæftigelsesindsatsen?*

Det sidste forskningsspørgsmål har til formål at undersøge, om de kommunale fremskrivninger af arbejdskraftsbehov er et udtryk for en mere generel udvikling i beskæftigelsespolitikken. Dette undersøges for at se, om kommunernes arbejde med virksomhedernes fremtidige arbejdskraftsbehov er en tendens for en mere virksomhedsfokuseret beskæftigelsesindsats.

Dette analysetema er opstået undervejs i processen, da vi erfarede, at der er en sammenhæng mellem kommuner, som har en tydelig strategi om at vægte den virksomhedsunderstøttende del af beskæftigelsesindsatsen højt, og kommuner, som arbejder struktureret med at afdække de lokale virksomheders arbejdskraftsbehov.

Specialets opbygning

I specialet anvendes både kvantitative og kvalitative metoder til analysen. Den kvantitative metode anvendes til at give en generel beskrivelse af, hvor mange kommuner, som udarbejder fremskrivninger, og hvordan de gør det. Til dette anvendes resultaterne fra vores egen surveyundersøgelse, som vi har udsendt til alle kommuner. Den kvalitative del af analysen tager udgangspunkt i fem interviews, som vi har foretaget med repræsentanter fra kommunale virksomhedsserviceteams i Hjørring, Hvidovre, Roskilde, Stevns og Varde Kommune. Med udgangspunkt i disse og ved hjælp af teori laves en mere dybdegående motivanalyse, hvor vi undersøger, hvilke årsager som ligger til grund for, at udvalgte kommuner arbejder med at afdække det lokale, fremtidige arbejdskraftsbehov på den måde, som de gør. Derudover undersøges det, hvorfor enkelte kommuner helt undlader at prioritere denne indsats. Til sidst i analysen undersøges det, om disse kommuners måde at arbejde med at afdække arbejdskraftsbehovet er et udtryk for en udvikling mod en beskæftigelsesindsats, som i højere grad tager udgangspunkt i de lokale virksomheders præmisser end borgernes. Her sammenlignes vores egne resultater med centrale arbejdsmarkeds- og beskæftigelsesreformer siden 2000'erne samt udviklingen i brugen af aktivering på beskæftigelsesområdet.

Ift. specialets opbygning indeholder det efterfølgende kapitel 2 en gennemgang af specialets genstandsfelt. I kapitel 3 beskrives det, hvad tidligere forskning viser om samarbejdet mellem lokale virksomheder og jobcentre, forskellige samarbejdsformer samt om anvendelsen og effekten af opkvalificerende beskæftigelsesindsatser. I kapitel 4 redegør og argumenterer vi for vores videnskabsteoretiske udgangspunkt som kritiske realister. I kapitel 5 præsenteres det teoretiske fundament, som består af forskellige tilgange inden for ny-institutionalistisk teori, offentlig styringsteori og teorien om dobbeltsidet informationsasymmetri. I kapitel 6 præsenteres specialets forskningsdesign og metode. I kapitel 7 beskrives specialets case-kommuner med fokus på deres kontekst og betydningen heraf. I kapitel 8 besvares specialets forskningsspørgsmål i en tredelt analyse, jf. ovenstående afsnit. I kapitel 9 besvares specialets problemformulering i en konklusion, og afslutningsvis efterrationaliseres den anvendte metode i specialets kapitel 10.

Vi finder det også væsentligt at gøre opmærksom på, at specialet, af hensyn til læserens forståelse, ikke er kronologisk opbygget. Det vil sige, at en del af den viden, som præsenteres i specialets første kapitler, tager udgangspunkt i vores egen surveyundersøgelse og interviews. Dette skyldes, at problemfeltet er underbelyst i en sådan grad, at det ikke ville være muligt at skrive en fyldestgørende introduktion af problemet uden at inddrage vores egen empiri.

2. Genstandsfelt

I dette kapitel beskrives specialets genstandsfelt for at give en nødvendig forståelse for den udvikling og de rammer, som problemstillingen udspiller sig i. Dette gøres gennem en gennemgang af relevante nedslag i udviklingen på arbejdsmarkeds- og beskæftigelsesområdet. Derudover inddrages perspektiver om Lom om en aktiv beskæftigelsesindsats (LAB) og ministermålene for beskæftigelsesindsatsen 2021. Kapitlet afrundes med en afklaring af begrebet, kortsigtede fremskrivninger, hvor det bl.a. forklares, hvordan kortsigtede fremskrivninger differencierer sig fra langsigtede fremskrivninger.

Udviklingen i arbejdsmarkedspolitikken

Beskæftigelsesområdet har gennem de seneste 30 år været underlagt konstante forandringer. Forandringerne har været både styringsmæssige (governance) og indholdsmæssige (policy) gennem skiftende regeringer. I perioden er der sket et skifte fra en passiv til en aktiv arbejdsmarkedspolitik, og samtidig er fokus skiftet fra efterspørgselsiden til arbejdsudbuddet. Styringsmæssigt har kommunerne i højere grad fået ansvaret for beskæftigelsesindsatsen, hvor staten samtidig har ansvaret for styringen af indsatsen. Denne udvikling kan derfor karakteriseres som en centraliseret decentralisering (Larsen & Andersen, 2018, s. 44).

De første tiltag i den aktive arbejdsmarkedspolitik kom i starten af 1990'erne som følge af store udfordringer med ungdomsarbejdsløshed, hvilket førte til en aktivgørelse af ungdomsydelsen. Dette skyldtes blandt andet erfaringer, der havde skabt en forståelse af, at unge havde udfordringer med rådighedsforpligtelsen. Senere er aktivgørelsen blevet udbredt til alle målgrupper i LAB (Larsen & Andersen, 2018, s. 43-44). Siden indførslen af den aktive arbejdsmarkedspolitik er ledigheden faldet stødt ind til 2007, hvor der var fuld beskæftigelse. Fuld beskæftigelse medfører dog den udfordring, at det bliver sværere at øge arbejdsudbuddet. Ligeledes medfører en høj beskæftigelsesfrekvens, at det kan være udfordrende for virksomheder at rekruttere kvalificeret arbejdskraft. Dette er problematisk og kan medføre, at virksomheder ikke kan opnå deres fulde potentiale.

Derfor er arbejdsudbud også en central del af forståelsespapiret mellem den nuværende S-regering og støttepartierne SF, Radikale Venstre og Enhedslisten. Af forståelsespapiret fremgår det, at alle reformer, der mindsker

arbejdsudbuddet, skal følges op af andre reformer, der øger arbejdsudbuddet. Arbejdsudbuddet må ifølge forståelsespapiret således ikke falde i den nuværende regeringsperiode (Socialdemokratiet, Radikale Venstre, SF, & Enhedslisten, 2019).

En ny rapport fra Arbejderbevægelsens Erhvervsråd viser, at udviklingen i velstanden i Danmark siden 1966 ikke har været drevet af arbejdsmarkedet, på trods af at beskæftigelsespolitikken har fokuseret på arbejdsudbuddet. Udviklingen har derimod været drevet af produktiviteten i samfundet. På den baggrund konkluderer Arbejderbevægelsens Erhvervsråd, at fremtidig vækst ligeledes skal drives af produktivitet, hvorfor de opfordrer til, at politikerne fremadrettet bør se på andre værktøjer end arbejdskraftsreformer, der har til formål at øge arbejdsudbuddet. I stedet bør de fokusere på at investere i opkvalificering af arbejdsstyrken samt fysisk og digital infrastruktur (Bjørsted, 2021). Det er derfor afgørende at opkvalificere den eksisterende arbejdskraft, således den samlede arbejdsstyrke er kvalificeret og lever op til virksomhedernes og samfundets behov.

Opkvalificering er imidlertid ikke problemfrit, idet arbejdsmarkedet som tidligere nævnt undergår en gennemgribende udvikling ift. digitalisering, automatisering og den grønne omstilling. Denne udvikling skaber et behov for nye kvalifikationer og jobroller, som arbejdsudbuddet muligvis på nuværende ikke tidspunkt kan matche. Det er derfor afgørende, at beskæftigelsesindsatsen er proaktiv og tager højde for det fremtidige arbejdsmarked. I denne sammenhæng kan fremskrivninger af arbejdskraftsbehovet være et effektivt værktøj, da de netop viser, hvordan arbejdsstyrken bedst muligt tilpasses et omskifteligt arbejdsmarkeds behov.

Beskæftigelsesindsatsen er organiseret i kommunerne, som derfor har myndighedsrollen til bl.a. at sende ledige til relevante opkvalificeringskurser med henblik på, at de ledige opnår beskæftigelse, og at virksomhederne får den kvalificerede arbejdskraft. Kommunerne har et stort incitament til at have en beskæftigelsesindsats, hvor de lediges kompetencer matcher virksomhedernes behov, da det har en direkte effekt på kommunens økonomi. Det omskiftelige arbejdsmarked stiller derfor store krav til jobcentre, hvorfor det er nødvendigt, at de kan udarbejde kvalificerede bud på virksomhedernes fremtidige arbejdskraftbehov, frem for at udbyde de samme standardiserede opkvalificeringstilbud. Alt dette peger altså på at et fokus på, at arbejdskraftsudbud ikke er nok, og at dette skal suppleres med en opkvalificeringsdagsorden.

Dette understøttes ligeledes af en rapport udarbejdet af analysevirksomheden Metrica (2020) for STAR. Rapporten konkluderer, at opkvalificering har en positiv effekt på lediges tilknytning til arbejdsmarkedet. Dog viser rapporten også, at opkvalificering i lande som Tyskland og Sverige skaber bedre tilknytning til arbejdsmarkedet, end det gør i Danmark, fordi det generelle uddannelsesniveau er lavere (Metrica, 2020, s. 4).

På baggrund af det stigende behov for opkvalificering af arbejdskraften, som bl.a. belyses i Metricas rapport, har den nuværende S-regering udformet et opkvalificeringsudspil i juni 2020. Udspillet er et målrettet uddannelsesløft henvendt til ufaglærte og faglærte med forældede uddannelser, således de får de kompetencer, som virksomhederne efterspørger. Regeringens opkvalificeringsudspil består af ni forslag (Beskæftigelsesministeriet, 2020):

1. Nyt uddannelsesløft til faglærte
2. Faglært gennem voksenlærlingeordningen
3. Faglært som jobrotation
4. Nye muligheder for rekruttering til corona-job og brancheskift
5. Kompetenceløft til corona-job
6. Uddannelse efter fratrædelse
7. Styrke basale færdigheder
8. Grundlæggende it- og engelskkompetencer til flere
9. Grøn omstilling og uddannelse (Beskæftigelsesministeriet, 2020)

Ud over opkvalificeringsudspillet findes der allerede en række tilbud, som har til formål at sikre opkvalificering af ledige. Et af disse tilbud er den regionale uddannelsespulje, som er en national pulje udstedt af STAR, der giver kommunerne tilskud til køb af korte erhvervsrettede uddannelsesforløb. Puljen skal dermed understøtte den regionale opkvalificeringsindsats, så flere ledige kan få tilbud og vejledning af det lokale jobcenter til korte erhvervsrettede kurser fra første ledighedsdag (Styrelsen for Arbejdsmarked og Rekruttering (5), 2021). Siden 1. januar 2021 har alle målgrupper under LAB §6, dog med undtagelse af fleksjobbere, haft mulighed for at få tilbudt de korte erhvervsrettede kurser. Uddannelsespuljen udstedes til ledige, der tager de kurser, som fremgår på den regionale positivliste, der er udarbejdet af AMK (De Regionale Arbejdsmarkedskontorer) og RAR (Det Regionale Arbejdsmarkedsråd). Netop positivlisterne er et vigtigt redskab til at sikre relevante opkvalificeringstilbud. Positivlisterne tager udgangspunkt i de stillingskategorier, hvor arbejdsmarkedsbalancen viser en mangel på arbejdskraft i de enkelte RAR-områder. Positivlisterne skal drøftes og godkendes af RAR, hvorfor det er RAR, der bestemmer hvilke korte erhvervsrettede kurser, der skal indgå på positivlisterne. Positivlisterne er opdelt i forskellige erhvervsområder, hvor de erhvervsrettede kurser er tilknyttet. Positivlisterne opdateres to gange om året, men fra den 1. januar 2021 kunne RAR i ekstraordinære tilfælde tilføje yderligere kurser mellem opdateringerne, hvis der efterspørger konkrete kurser rettet mod corona-job som f.eks. smitteopsporing og laboratorietechnik (Styrelsen for Arbejdsmarked og Rekruttering (5), 2021).

For at få størst udbytte af disse opkvalificeringstilbud, er det afgørende at jobcentrene har kendskab til det fremtidige arbejdskraftsbehov.

LAB og beskæftigelsespolitiske mål for 2021

I dette afsnit redegøres der for Lov om en aktiv beskæftigelsesindsats (LAB), som regulerer jobcentrenes indsats til de ledige dagpengemodtagere og jobparate kontanthjælpsmodtagere. Derefter redegøres der for de beskæftigelsespolitiske mål for 2021, som bl.a. fokuserer på, at virksomhederne skal have den nødvendige og kvalificerede arbejdskraft. LAB og ministermålene er blot enkelte perspektiver på den aktive beskæftigelsesindsats. Dermed kan det følgende ikke udgøre et helhedsbillede heraf, men blot være eksempler på, hvordan den aktive beskæftigelsesindsats udformer sig på det politiske niveau.

Som forklaret gennem de første afsnit har den aktive beskæftigelsesindsats en stor rolle i danske samfund, hvorfor området også oplever stor politisk opmærksomhed. Denne opmærksomhed betyder både, at området ofte er genstand for ændringer, og ofte er en måde hvorpå regeringer bliver målt og vejet ift. deres arbejde og resultater.

Det fremgår i formålsbeskrivelsen i LAB §1 punkt 2, at formålet med loven bl.a. er at bidrage til et velfungerende arbejdsmarked ved at bistå private og offentlige arbejdsgivere med virksomhedsservice i forbindelse med rekruttering, matchning mellem ledige og arbejdsgivere og fastholdelse af arbejdskraft. Loven handler i høj grad om at bringe flere ledige tilbage på arbejdsmarkedet, hvilket belyses gennem forskellige fokuspunkter. Formålsbeskrivelsen er især relevant for dette speciale, da specialet bl.a. belyser, hvordan kommunerne sikrer, at virksomhederne modtager den efterspurgte arbejdskraft. Derudover danner LAB lovgivningsrammen for den samlede beskæftigelsesindsats som varetages af kommunerne. Loven definerer ligeledes hvilke målgrupper ledige inddeles i, samt hvilke indsatser der igangsættes for disse målgrupper. Med andre ord danner LAB rammen for den samlede beskæftigelsesindsats, via lovgivning, incitamentsrammer og ansvarsfordeling.

Et andet relevant perspektiv på beskæftigelsesindsatsen er beskæftigelsesministerens årlige mål for området, som kommunerne skal forsøge at efterleve bedst muligt. I 2021 fremsatte Beskæftigelse- og ligestillingsminister, PETER Hummelgaard (A) følgende mål:

- 1) Alle ledige skal have en værdig sagsbehandling
- 2) Flere ledige skal opkvalificeres
- 3) Flere flygtninge og familiesammenførte skal være selvforsørgende
- 4) Flere personer med handicap skal i beskæftigelse
- 5) Virksomhederne skal sikres den nødvendige og kvalificerede arbejdskraft (Styrelsen for Arbejdsmarked og Rekruttering (4), 2020).

Ministermålene sætter retningen for de kommunale beskæftigelsesindsatser og fremgår i de respektive kommunale beskæftigelsesplaner, som udformes lokalt. I målene for 2021 blev mål nr. 3, 4 og 5 videreført fra 2020. Mål nr. 1 og 2 er dermed nye mål, hvor især mål nr. 2 introduceres på baggrund af COVID-19 (Styrelsen for Arbejdsmarked og Rekruttering (4), 2020) (Styrelsen for Arbejdsmarked og Rekruttering, 2019).

For dette speciale er det dog især ministermål nr. 5, som er essentielt. At virksomhederne skal sikres den nødvendige og kvalificerede arbejdskraft, indkapsler specialets formål, da de kortsigtede fremskrivninger kan være en måde at opnå dette på. Derfor antages det også, at alle kommuner forsøger at efterleve dette mål. Dermed ikke sagt, at alle kommuner udarbejder kortsigtede fremskrivninger eller gør det på samme måde. Det er dog relevant viden, at der foreligger mål som disse fra beskæftigelsesministeriet, som kommunerne skal efterleve.

Begrebsafklaring af kortsigtede fremskrivninger

I dette afsnit defineres vores forståelse af kortsigtede fremskrivninger af arbejdskraftbehovet. Dette gøres primært ud fra indledende samtaler med KL og ud fra besvarelserne fra surveyundersøgelsen. Dette findes nødvendigt, da de kortsigtede fremskrivninger er udefinerede ift. det fremtidige arbejdskraftsbehov. En fælles forståelse bidrager også til validiteten og reliabiliteten i specialet, samtidigt med at det giver en forståelse af projektets fokus. Yderligere præsenteres perspektiver på langsigtede fremskrivninger også til sidst i afsnittet.

Jf. Lov om organisering og understøttelse af beskæftigelsesindsatsen §21, er det statens opgave at overvåge og analysere udviklingen på arbejdsmarkedet. Denne overvågning udarbejdes af STAR og de regionale arbejdsmarkedskontorer. STAR har udviklet en platform, der kaldes Arbejdsmarkedsbalancen, der viser jobmulighederne for 900 stillingsbetegnelser fordelt på de 8 regionale områder her og nu. Arbejdsmarkedsbalancen kan bruges både af ledige og jobkonsulenter til at danne et overblik over den lediges jobmuligheder og brancheudviklingen i regionen. Arbejdsmarkedsbalancen er udarbejdet på baggrund af statistik om ledighed, beskæftigelse, jobsættelse og en større surveyundersøgelse om afsluttede rekrutteringsforsøg og opdateres hvert år i januar og juli (Styrelsen for Arbejdsmarked og Rekruttering (3), 2021).

Det er imidlertid ikke dette speciales fokus at undersøge denne type af fremskrivninger, men i stedet de fremskrivninger som kommunerne selv udarbejder af det lokale, fremtidige arbejdskraftsbehov. De kortsigtede fremskrivninger på arbejdskraftbehovet defineres tidsmæssigt til at vedrøre arbejdsmarkedets udvikling ét år frem. De kortsigtede fremskrivninger har således til formål at komme med forudsigelser af det lokale arbejdskraftbehov omhandlende de kompetencer eller stillingsbetegnelser, de lokale virksomheder vil efterspørge. Selvom vi i dette kapitel forsøger at afgrænse tidshorisonten for de kortsigtede fremskrivninger, er det muligvis forskellige tidshorisonter i kommunerne.

Da der ikke fremgår nogen fast definition af kortsigtede fremskrivninger, udarbejder vi selv denne definition bl.a. på baggrund af førnævnte survey. Surveyundersøgelsen, der blev udsendt til kommunerne ved specialets opstart, havde bl.a. til formål at afdække, hvordan kommunerne udarbejder disse fremskrivninger grundet den manglende viden om arbejdet med kortsigtede fremskrivninger. Her blev det klarlagt, hvilke forskellige metoder kommunerne anvender, som bl.a. omfatter følgende:

- Interviews med virksomheder
- Registreringer af jobopslag
- Løbende dialog med virksomheder via jobkonsulenter
- Lokal viden om arbejdsmarkedet

Ud fra ovenstående afsnit defineres kortsigtede fremskrivninger derfor som: *en struktureret indsats for at forudsige den lokale efterspørgsel på arbejdskraft i det kommende år*. Desuden distanceres der mellem systematiske og ikke-systematiske tilgange, hvor førstnævnte omhandler en indsats, som er planlagt og udarbejdes tilrettelagt med et givent interval. Den ikke-systematiske tilgang er derimod en indsats, som ikke koordineres eller udarbejdes ud fra en fast metode. Der er dog også forskel på, hvordan denne systematisering kan anskues. Først og fremmest kan der være tale om systematiske arbejdsgange, hvilket mange kommuner antyder, at de har. Der kan ligeledes skelnes mellem systematisk og ikke-systematisk dataindsamling. Ved systematisk dataindsamling forstås spørgeskemaer, interviews eller registerdata i realtid, som systematisk gennemføres for at sikre den rette arbejdskraft til de lokale virksomheder. Modsat er det muligt at indsamle data via ikke-systematiske metoder som f.eks. netværk eller tværfaglig vidensdeling. Dette er dog opsat meget groft, og grænserne mellem de to typer skal forstås mere flydende, da metoder og indsatsen sagtens kan overlappe.

Da dette speciale hovedsageligt omhandler kommunernes kortsigtede fremskrivninger, er det også nødvendigt at have en forståelse for hvordan langsigtede fremskrivninger defineres, og hvordan disse udføres. Så vidt vides foretager ingen kommuner egne langsigtede fremskrivninger. For at definere langsigtede fremskrivninger ud fra Teknologisk Instituts rapport 'Brugen af Fremskrivnings- og Analysemetoder i Uddannelsesplanlægningen' (2015), som er udarbejdet for FTFa. Det skal dog bemærkes, at disse afsnit ikke har til formål at forklare og redegøre for alle typer af fremskrivninger, men blot give et indblik i fremskrivningerne på længere sigt.

Ovennævnte rapport blev udarbejdet i forbindelse med FTF's videre arbejde med matchet mellem uddannelse og arbejdsmarkedet. Rapporten gennemgår og undersøger en række metoder og sammenligner forskellige internationale eksempler på fremskrivninger, vurderinger eller lignende ift. behovet for fremtidig arbejdskraft. Selvom rapporten ikke undersøger den samme problemstilling som dette speciale, opnås der et klart og enkelt overblik over forskellige typer af langsigtede fremskrivninger.

I rapporten fremgår der fem grundtyper af fremskrivninger, som kan kombineres forskelligt. Fælles for disse grundtyper er det, at den givne metode ofte medfører en række ulemper. Disse kan alt andet lige minimeres, hvis komplementære metoder tages i brug (Teknologisk Institut, 2015, s. 3). De fem grundtyper er følgende:

1. *Makroøkonomiske fremskrivninger, hvor kompleksiteten kan variere fra simple fremskrivninger af tidligere trends til modeller, hvor der er indbygget variabler og brug af scenarier.*
2. *Fremsyn og scenarier, som både kan være kvantitativt og kvalitativt baserede.*
3. *Virksomhedssurveys og interview, som ofte er suppleret af forskellige ekspertpaneler.*
4. *Sektoranalyser, som typisk bygger på et miks af kvantitative og kvalitative metoder.*
5. *Analyser baseret på realtids arbejdsmarkedsdata, fx Burning Glass Technologies, USA.*
(Teknologisk Institut, 2015, s. 3-4).

I kommende kapitler præsenteres væsentlig forskning ift. dette speciales genstandsfelt med formål om at give et mere dybdegående indblik i litteraturen på dette område.

3. Eksisterende empiri

I de følgende afsnit præsenteres udvalgte forskningsresultater fra de senere års arbejdsmarkedsforskning, som har betydning for specialets genstandsfelt. Forskningsresultaterne anvendes senere i specialet til at udforme interviewguiden og bidrager til vores samlede forståelsesramme gennem analyse. Derudover bidrager gennemgangen af forskningsresultaterne, ligesom de ovenstående afsnit om genstandsfeltet, til den bredere forståelse af problemfeltet.

Konkret præsenteres det, hvad tidligere forskning viser om samarbejdet mellem lokale virksomheder og jobcentre samt arbejdsgiveres holdning til jobcentre, offentligt-private partnerskabsmodeller og netværk samt betydningen af opkvalificering. Størstedelen af forskningsresultaterne er udarbejdet af forskningsgruppen Center for Arbejdsmarkedsforskning (CARMA) på Aalborg Universitet, hvilket skyldes CARMAs fremtrædende rolle i forskning om bl.a. aktiv arbejdsmarkedspolitik, herunder virksomheders rolle og opkvalificering. Det beskrives afslutningsvist i hvert underkapitel, hvilken betydning de udvalgte forskningsresultater har for specialet, samt hvordan de eventuelt anvendes.

Samarbejdet mellem lokale virksomheder og jobcentre

Det er nødvendigt, at jobcentrene kan samarbejde med de lokale virksomheder, hvis jobcentrene vil indsamle viden om, hvilke kompetencer eller stillinger de lokale virksomheder vil efterspørge det kommende år, således jobcentrene kan tilpasse deres beskæftigelsesindsats efter det lokale behov. Det findes derfor relevant at inddrage udvalgte forskningsresultater om, hvordan samarbejdet mellem de lokale virksomheder og jobcentrene foregår. Der er dog ikke tidligere forsket specifikt i virksomhederne og jobcentrenes samarbejde om kortsigtede fremskrivninger, men til gengæld er der tidligere forsket i samarbejdet mellem disse aktører på mange andre punkter. Virksomheder er en afgørende aktør i mange aspekter af kommunernes beskæftigelsesindsatser. Indsatser som virksomhedsrettet aktivering, beskæftigelse af fleksjobbere eller personer med nedsat arbejdsevne er bare nogle af de indsatser, som forestilles at være problematiske at gennemføre uden virksomhedernes deltagelse.

For specialet er det derfor relevant at undersøge, hvor tilfredse virksomheder generelt er med jobcentrene som rekrutteringskanal, fordi det er en god indikator for, om virksomhederne ser en værdi i, at jobcentrene udarbejder kortsigtede fremskrivninger, samt om virksomhederne har en interesse i at bidrage i processen.

Thomas Bredgaard (2018) har forsket i arbejdsgivernes rolle i den aktive arbejdsmarkedspolitik. Bredgaard konkluderer bl.a., at arbejdsgivere i lav grad benytter jobcentrene til at ansætte personer i ordinær beskæftigelse (Bredgaard, 2018, s. 365). Bredgaard refererer i artiklen desuden til en undersøgelse fra Beskæftigelsesministeriet (2016), som bekræfter, at arbejdsgivere sjældent ansætter personer i ordinær beskæftigelse gennem jobcentret. I undersøgelsen finder Beskæftigelsesministeriet, at 28 pct. af virksomhederne samarbejder med jobcentrene om løntilskud, virksomhedspraktik, jobrotation eller voksenlærlingeordning. Derimod benytter kun 13 pct. af virksomhederne jobcentrene, når det gælder ansættelse i ordinær beskæftigelse (Bredgaard, 2018, s. 372).

Christian Albrekt Larsen (2009) har ligeledes undersøgt, hvorfor så få virksomheder benytter jobcentrene som rekrutteringskanal til ordinær beskæftigelse. Undersøgelsen omhandler et 'ledighedsparadoks', som består i *"Den samtidige tilstedeværelse af ubesatte job og arbejdsmarkedssparate ledige med egnede kvalifikationer"* (Larsen C. A., 2009, s. 10-11). I undersøgelsen konkluderes det bl.a., at mange arbejdsgivere undlader at annoncere om ledige stillinger gennem jobcentrene, hvilket skyldes, at mange arbejdsgivere har en fordom om, at den arbejdskraft, som jobcentrene tilbyder, er ukvalificeret (Larsen C. A., 2009, s. 64). Larsen finder, ligesom Bredgaard, at kun et fåtal af arbejdsgivere benytter sig af jobcentrenes rekrutteringskanaler. Undersøgelsen viser, at kun 6 pct. af private virksomheder altid annoncerer stillinger gennem jobcentret, hvor 24 pct. svarer, at de for det meste annoncerer stillinger gennem jobcentret. Derimod svarer 69 pct., at de sjældent eller aldrig benytter job-

centret som rekrutteringskanal (Larsen C. A., 2009, s. 44; 46). Dette kan ifølge Larsen forklares ved, at arbejdsgiverne fravælger den arbejdskraft, som jobcentrene tilbyder, fordi arbejdsgiverne opfatter disse ledige som en slags 'restgruppe', som allerede er blevet fravalgt af andre arbejdsgivere (Larsen C. A., 2009, s. 47). Denne problematik hænger sammen med det teoretiske begreb, dobbeltsidet informationsasymmetri, som præsenteres i specialets kapitel 5.

Nyere data, udarbejdet af Kommunernes interesseorganisation, KL, viser dog, at en større andel af arbejdsgivere er tilfredse med samarbejdet med jobcentret. KL udarbejder jævnligt en tilfredshedsmåling af jobcentrenes virksomhedsservice. I tilfredshedsmålingen fra 2020 svarer 83 pct. af virksomhederne, at de var tilfredse eller meget tilfredse med jobcentrenes virksomhedsservice, mens kun 4 pct. svarede, at de var utilfredse eller meget utilfredse². KL's undersøgelse viser således en stor tilfredshed hos virksomhederne med jobcentrenes virksomhedsservice (Bilag 1, s. 10).

Flere internationale forskere har også undersøgt virksomhedernes rolle i beskæftigelsesindsatsen. Blandt andre har Paul van der Aa og Rik van Berkel (2014) undersøgt innovative, arbejdsgiverorienterede aktiveringspolitikker samt hvilke bagvedliggende faktorer, som motiverer arbejdsgivere til at ansætte ledige jobsøgende (van der Aa & van Berkel, 2014, s. 11). Undersøgelsen er baseret på interviews med virksomheder i to store byer i Nederlandene. På baggrund af interviewene findes det, at de tre mest dominerende bagvedliggende faktorer for virksomhedernes involvering i aktiveringspolitikker er at: 1) ansætte ny arbejdskraft, 2) sænke omkostningerne og 3) social ansvarlighed. Endvidere undersøges betydningen af, om arbejdsgiverne opfatter deres rolle i implementering af beskæftigelsespolitik som enten klient eller samarbejdspartner. Såfremt virksomheden opfattes som en klient, kan det medføre, at der fokuseres på at servicere virksomhederne (van der Aa & van Berkel, 2014, s. 24).

De udvalgte forskningsresultater om samarbejdet mellem arbejdsgivere og jobcentre understreger nødvendigheden af, at jobcentrene opbygger en god relation til de lokale virksomheder, hvis de skal indgå i et samarbejde om det fremtidige arbejdskraftsbehov. Derudover understreger det, at jobcentrene kan appellere til forskellige incitamenter i samarbejdet med arbejdsgivere, og at det kan have stor betydning, om jobcentrene opfatter virksomhederne som en klient eller samarbejdspartner.

² Spørgsmål stillet: "Hvor tilfreds har du samlet set været med jobcentret igennem forløbet?", N=4.595

Forskellige samarbejdsformer

Samarbejdet mellem jobcentrene og arbejdsgiverne kan organiseres i forskellige samarbejdsformer. Nogle af de mest udbredte samarbejdstyper er partnerskaber eller netværk. Et partnerskab er karakteriseret ved at være et forpligtende samarbejde, mens netværk typisk er af mere uforpligtende og uformel karakter. Gennem de to følgende afsnit præsenteres udvalgte forskningsresultater, som beskæftiger sig med offentligt-private partnerskaber og netværkstyper. Det er relevant for specialets problemstilling at inddrage forskellige samarbejdsformer, da det ønskes undersøgt, hvilke(n) samarbejdsform(er) som eventuelt egner sig bedst til at dele viden om det fremtidige arbejdskraftsbehov i forskellige kontekster.

Partnerskaber

Offentligt-privat samarbejde er et vigtigt element i det offentlige styringsparadigme, New Public Governance (NPG). Partnerskaber er i NPG et styringsværktøj, som gennem inddragelse af bl.a. civilsamfund og erhvervsliv, kan bidrage til at løse samfundsudfordringer. Ligeledes finder NPG samarbejdet mellem flere aktører nødvendigt (McQuaid, 2010, s. 128-129). Forskningsgruppen CARMA på Aalborg Universitet har lavet følgeforskning på 'KOMPETENCEFORSYNINGmidt', som er et EU-støttet udviklingsprojekt, der varer fra 2016-2021 (Baadsgaard, Jørgensen, & Klindt, 2020). Projektets mål er at: *"sikre bedre kompetenceforsyning til regionens små og mellemstore virksomheder."* (Baadsgaard, Jørgensen, & Klindt, 2020, s. 3). Dette skal sikres gennem etablering af partnerskaber, hvor tre offentlige systemer indgår: uddannelses-, beskæftigelses- og erhvervsfremmesystemerne. Disse systemer samarbejder om at hjælpe virksomhederne med at opfylde deres behov for arbejdskraft (Baadsgaard, Jørgensen, & Klindt, 2020, s. 3). CARMA har undersøgt flere af partnerskaberne i udviklingsprojektet, og konkluderer på baggrund heraf, at særligt syv opmærksomhedspunkter er afgørende for partnerskabernes succes og udvikling:

- 1) Ledelsesmæssig opbakning
- 2) Faste møder og procedurer for samarbejdet
- 3) Ildsjæle og forankring af fælles indsatser
- 4) Koblingskompetencer
- 5) Strategisk udvælgelse af brancher
- 6) Systematisk virksomhedskontakt
- 7) Vedholdenhed er en dyd (Baadsgaard, Jørgensen, & Klindt, 2020, s. 20-21).

Ronald McQuaid (2010) har undersøgt, hvilke kriterier som i særlig grad er vigtige for, at offentligt-private partnerskaber lykkes, hvor han udleder en række succesfaktorer bag partnerskaber, som er baseret på eksisterende succesfulde partnerskaber. Her lægges især vægt på:

- Klare strategier og mål
 - Strategisk ledelse og opbakning
 - Aktører, der komplimenterer hinanden ressource og kompetencemæssigt
 - Interdependens mellem aktørerne, således de enkelte aktører opnår noget gennem partnerskabet
- (McQuaid, 2010, s. 138-141).

Både CARMA og McQuaid understreger således vigtigheden af en stærk ledelsesmæssig opbakning. Flere af de udvalgte parametre, som skal være til stede, for at et partnerskab kan lykkes, kan være relevante for specialets problemstilling.

Netværk

Netværk er, modsat partnerskaber, en mindre forpligtende samarbejdstype, fordi aktørerne i et netværk til enhver tid mulighed for at træde ud af netværket (Sørensen & Torfing, 2005, s. 15). Da specialets problemfelt involverer samarbejdet mellem offentlige (jobcentre) og private aktører (virksomheder), finder vi det relevant at præsentere udvalgte forskningsresultater inden for området.

Mads Peter Klindt, Rasmus Ravn og Michael Friis (2015) har forsket i selvgroede arbejdsnetværk, som bestod af jobcentre, virksomheder, uddannelsesinstitutioner, faglige organisationer og a-kasser. Disse aktører samarbejder om lokale eller regionale arbejdsmarkedsrelaterede problemstillinger, eksempelvis opkvalificering og jobformidling med henblik på at understøtte mobiliteten på arbejdsmarkedet. Undersøgelsen viser, at der i netværkene fokuseres på at sammenholde udbuds- og efterspørgselssiden på arbejdsmarkedet (Klindt, Ravn, & Friis, 2015, s. 9). Klindt, Ravn og Friis finder desuden, at alle parter oplever en gevinst ved samarbejdet, hvilket uddybes ved, at der i et sådant samarbejde kan opstå *"... win-win situationer, som f.eks. det at virksomhederne, der mangler arbejdskraft, får tilført arbejdskraft, imens de offentlige mindsker udgifterne til offentlig forsørgelse, og de faglige organisationer får deres medlemmer i beskæftigelse og yder god medlemservice."* (Klindt, Ravn, & Friis, 2015, s. 10).

Resultaterne af netværkssamarbejdet kobles i rapporten sammen med den samtidige politiske agenda. Beskæftigelsesformen fra 2015 havde bl.a. fokus på øget brug af uddannelse til ledige samt at styrke jobcentrenes virk-

somhedskontakt. Hertil udledes det i rapporten, at implementeringen af ovenstående kan styrkes gennem netværkssamarbejder mellem de faglige organisationer, uddannelsesinstitutioner og beskæftigelsesmyndighederne (Klindt, Ravn, & Friis, 2015, s. 9).

De udvalgte forskningsresultater om offentligt-private partnerskaber og netværk er relevante ift., hvilke samarbejdstyper som er bedst egnede til det formål at udarbejde kortsigtede fremskrivninger. På den ene side er der forpligtende og mere formaliserede partnerskabsmodeller, som sikrer engagement fra de involverede aktører. På den anden side er de mindre forpligtende netværk, som har den styrke, at de er særligt velegnede til samarbejder, hvor der er flere aktører involveret. I specialets problemstilling er der tale om samarbejde mellem jobcentret og lokale virksomheder, som kan organiseres på forskellig vis. Eksempelvis kan jobcentre og arbejdsgivere indgå i partnerskaber om opkvalificeringsindsatser inden for en bestemt branche eller for en bestemt målgruppe. Jobcentre og arbejdsgivere kan også deltage i netværk med andre aktører som f.eks. a-kasser, faglige organisationer, uddannelsesinstitutioner m.v. om udviklingen i kommunens arbejdsmarked.

Opkvalificering

Formålet med at udarbejde kortsigtede fremskrivninger kan som tidligere nævnt være at målrette opkvalificeringsindsatsen, så den matcher de lokale virksomheders fremtidige arbejdskraftsbehov. Dette kan eksempelvis foregå ved, at jobcentret gennem dialog med en række lokale virksomheder finder ud af, at efterspørgslen på sæsonarbejde, som f.eks. produktion af sæsonbetingede råvarer, i de kommende måneder vil stige, og at jobcentret på den baggrund tilbyder opkvalificeringskurser til det formål. Opkvalificering kan derfor både anses som et middel, som jobcentre kan anvende med henblik på at gøre ledige mere kvalificerede til at opnå beskæftigelse, og til at understøtte de lokale virksomheder efterspørgsel på kvalificeret arbejdskraft. Det findes derfor relevant at præsentere udvalgte forskningsresultater om kommunernes opkvalificeringsindsatser.

Anvendelsen af uddannelse som opkvalificering i kommunernes beskæftigelsespolitik kan betegnes som en 'human kapital-strategi', dvs. en investering i menneskelige ressourcer (Klindt & Ravn, 2019, s. 65). Mads Peter Klindt og Rasmus Ravn (2019) har i forskningsartiklen 'Den 'rådne banan' er human kapital – en analyse af kommunernes brug af uddannelse i beskæftigelsesindsatsen' undersøgt omfanget af kommunernes brug af uddannelse i deres beskæftigelsesindsats, og hvilke faktorer som har betydning for dette. Klindt og Ravn finder i undersøgelsen bl.a., at *"... uddannelse er mere udbredt i de nord- og midtjyske kommuner end på Sjælland"* (Klindt & Ravn, 2019, s. 48).

Endvidere finder Klindt og Ravn, at de kommuner, som gør mest brug af opkvalificering af ledige, typisk er nordjyske kommuner ved vestkysten samt Horsens, Fredericia og Faaborg-Midtfyn Kommune. I undersøgelsen

findes det, at kommunerne i 'den rådne banan' fokuser meget på uddannelse og human kapital i deres beskæftigelsesstrategier. Dette skyldes ifølge Klindt og Ravn, at disse kommuner er udfordrede af at tilpasse sig til omstillingen af arbejdsmarkedet som eksempelvis den grønne omstilling. For at omstille sig til de nye arbejdsmuligheder er det afgørende at anvende omskoling og kompetenceudvikling. En anden svarmulighed er den befolkningsmæssige tilbagegang i udkantsområderne, hvilket medfører mangel på arbejdskraft, som kan tvinge kommunerne til investere i deres opkvalificering af deres ledige (Klindt & Ravn, 2019, s. 65-66). Ovenstående resultater bekræfter relevansen i inddragelsen af kommunernes kontekst i specialets undersøgelse af kommunerne og deres kortsigtede fremskrivninger af arbejdskraftsbehovet.

Internationalt ses der også en stor interesse for opkvalificering og investeringer i human kapital i en aktiv arbejdsmarkedspolitik. I Sverige har de to forskere Mattias Strandh og Madelene Nordlund (2008) undersøgt effekterne af aktive arbejdsmarkedspolitik-programmer, som i artiklen betegnes som 'ALMP training' og 'ALMP employment'³ i Sverige (Strandh & Nordlund, 2008). Forskerne betegner begge programmer som human kapital-investeringer, hvorfor disse kan betragtes som langsigtede investeringer. Studiet er derfor baseret på et longitudinalt registerbaseret datasæt, hvor en gruppe af ledige i Sverige i 1993 følges i ti år for at undersøge effekterne af de to programmer (Strandh & Nordlund, 2008, s. 357). Studiet konkluderer, at de to programmer har positive effekter for de lediges beskæftigelsesfrekvens. De to programmer virker dog på forskellige måder rent tidsmæssigt, hvor ALMP employment viser en hurtig effekt med hensyn til ledighed, mens ALMP training har en mere langsigtet virkning. Ifølge Strandh og Nordlund medfører ALMP training langsigtede fordele i form af større konkurrenceevne og tættere tilknytning til arbejdsmarkedet. Derimod medfører ALMP employment kortsigtede positive effekter, hvor de langsigtede fordele er mere tvivlsomme (Strandh & Nordlund, 2008, s. 374).

I forlængelse af ovenstående rapport om aktiveringseffekt i Sverige, finder vi det relevant at inddrage rapporten "*Kommunernes brug af virksomhedspraktik*" udarbejdet af Ankestyrelsen (2021) for STAR. Denne rapport undersøger den samlede udvikling i brugen af virksomhedspraktik, kommunernes strategi for brugen af virksomhedspraktikker og betydningen af de nye regler for brugen af virksomhedspraktik. Dette gøres på baggrund af registerdata fra Jobindsats.dk og interviews med ni kommuner (Ankestyrelsen, 2021, s. 5-7). Rapporten fokuserer både på dagpengemodtagere og aktiveringsparate kontanthjælpsledige. Derfor bemærkes det, at vi kun fokuserer på resultaterne for dagpengemodtagere.

Rapporten konkluderer at de nye regler for brug af virksomhedspraktik overordnet set ikke har haft stor betydning for kommunernes strategi for brugen af virksomhedspraktikker. Dog bemærkes det, at nogle kommuner har haft

³ ALMP Training kan sammenlignes med de danske aktiveringer forbundet med ordinær uddannelse. ALMP Employment er derimod sammenlignelig med de danske virksomhedsrettede aktiveringer.

fokus på at lave så mange praktikker som muligt, og at der i dag i højere grad er fokus på at lave virksomhedspraktikker. En henledt effekt af dette har været at flere kommuner har lukket deres virksomhedscentre. Dette bakkedes ligeledes op af at rapporten viser at det gennemsnitlige antal afsluttede virksomhedsforløb er faldet fra 2017-2019 (Ankestyrelsen, 2021, s. 7-8). Det er ligeledes interessant at se på deres kvalitative resultater, hvor alle interviewede kommuner har gjort sig strategiske overvejelser om brugen af virksomhedspraktikker. Det går igen i alles overvejelser at borgerne skal hurtigt ud på arbejdsmarkedet, idet de konkluderer at *”virkeligheden virker”* (Ankestyrelsen, 2021, s. 8). Samtidigt er der et tæt samspil mellem beskæftigelses- og erhvervspolitik i kommunerne, dette involverer fokus på at skabe et godt erhvervsklima og et stærkt samarbejde med erhvervslivet. Om det udtaler en leder i Gladsaxe kommune: *”Vi skaber ikke resultater ift. at få borgeren ud på arbejdsmarkedet, hvis ikke vi har et vanvittig godt samarbejde med virksomhederne og understøtter dem i at vækste.”* (Ankestyrelsen, 2021, s. 9).

I forlængelse af dette konkluderer rapporten, at flere kommuner arbejder strategisk med at få involveret virksomhederne i det sociale arbejde, i form af at få dem til at oprette virksomhedspraktikker, eller indgå i forpligtende samarbejder med kommunen. Dette gøres gennem dialog med virksomhederne, med fokus på argumenter om at det styrker virksomhedens CSR-profil⁴. I den forbindelse konkluderer rapporten ligeledes, at kommunerne har fokus på at virksomhedspraktikker ikke må blive til gratis arbejdskraft, som dermed går i konkurrence med egentlige jobs (Ankestyrelsen, 2021, s. 9).

Rapporten understreger også at virksomhedspraktikker har forskellige formål ud over de tre primære formål, der defineres i LAB §58 og §59 samt BAB⁵ §60 stk. 2. disse formål inkluderer bl.a.:

- Netværk og mulighed for at virksomhed og ledig kan se hinanden an
- Kontakt til arbejdsmarkedet og motivering
- Afprøvning af om hvorvidt den ledige står til rådighed (Ankestyrelsen, 2021, s. 10).

Hertil konkluderes det at virksomhedspraktik benyttes så tidligt i ledighedsforløbet som muligt.

Slutteligt er det relevant at nævne at undersøgelsen viser at kommunerne har stort fokus på at sikre et godt match mellem de ledige og virksomheder og bruger en række forskellige værktøjer til at sikre dette (Ankestyrelsen, 2021, s. 11).

⁴ Corporate social responsibility

⁵ Bekendtgørelse om aktiv beskæftigelsesindsats

Ud fra den eksisterende empiri kan vi således konkludere, at der findes et videnshul i problemfeltet omhandlende kommunernes brug af kortsigtede fremskrivninger. Som ovenstående kapitel viser, er der udgivet en del forskning omhandlende kommunernes brug af aktiveringsindsatser i beskæftigelsesindsatsen, forholdet mellem jobcentre og virksomhederne, samt vigtigheden af forskellige former for samarbejder mellem offentlige og private aktører. Ovenstående resultater er relevante for vores forståelsesramme, og bidrager derigennem både til udformning af interviewguiden og specialets analyse.

4. Videnskabsteori

I det følgende beskriver og argumenterer vi for vores videnskabsteoretiske udgangspunkt. Vi anser det som en nødvendighed at være eksplicite om vores videnskabsteoretiske position, fordi det b.l.a. har betydning for tilrettelæggelsen af undersøgelsen, og hvad vi i sidste ende kan tillade os at konkludere på baggrund af vores resultater (Ingemann, 2013, s. 27). Ved at inddrage vores videnskabsteoretiske og samfundsfaglige viden i fortolkningsprocessen, er vi dermed i stand til at udarbejde ny videnskabelig viden og dermed hæve specialets analytiske niveau fra en udelukkende deskriptiv undersøgelse (Ingemann, 2013, s. 27).

Vi tillægger os grundlæggende den kritiske realisme som videnskabsteoretisk udgangspunkt. Den kritiske realisme tager udgangspunkt i kritisk rationalisme, som kan anses som et opgør med de positivistiske retninger inden for videnskabsteorien. Kritisk realisme antager dermed, at verden eksisterer uafhængigt af observatøren, men hertil adskiller den sig fra positivismen ved at have to ontologiske forbehold (Ingemann, 2013, s. 89). I modsætning til positivismen erkender de kritiske realister, at virkeligheden er kompleks og kontekstuel. At verden er kompleks betyder, at virkeligheden består af flere forskellige strata og niveauer, hvor disse strata og niveauer er forskellige afhængigt af, hvad vi betragter. Det vil sige, at der er forskel på sammenhænge afhængigt af, om vi eksempelvis betragter en myretue eller kommunale beskæftigelsesindsatser. Ved erkendelsen af at verden er kontekstuel betyder, at virkeligheden afhænger af det givne genstandsfelt og de historiske betingelser, hvorfor konteksten altså har betydning for det undersøgte. Dette understreger dermed, at positionen ikke søger at udarbejde lovmæssigheder, der er gældende uafhængigt af tid og sted. Vi erkender derfor, at vores viden om virkeligheden vil være usikker og midlertidig, da dele af virkeligheden befinder sig på strata, der er ikke-observerbare (Ingemann, 2013, s. 92).

Da virkeligheden er opdelt i strata, skal genstandsfeltet således også undersøges på denne måde, hvorfor der er lavet en opdeling på tre strata. 1) Det empiriske stratum, der består af data og målinger, 2) det faktuelle stratum, der består af hændelser og tendenser og 3) det dybe stratum, der består af magtstrukturer og institutionelle forhold (Ingemann, 2013, s. 93). De tre strata er opdelt således, at strata 1 og 2 kan observeres af forskeren, hvor det dybe

stratum er dét, der er ikke-observerbart for forskeren, hvorfor vi for at undersøge fænomener på dette stratum, skal benytte os af rationalistisk tænkning. Undersøgelsen skal foregå trinvis, hvor den indledende surveyundersøgelse og kortlægningen af kommunernes arbejde med fremskrivningerne har fokuseret på strata 1 og 2, så benyttes det dybe stratum i forskningsspørgsmål 2, hvor vi forsøger at besvare spørgsmålet ud fra rationalistisk tænkning, via teoretisk fortolkning af interviewene med kommunerne.

Specialets problemformulering lyder: *Hvordan arbejder kommunerne med at afdække det lokale, fremtidige arbejdskraftsbehov, hvilke årsager ligger til grund for deres organisering af indsatsen, og hvordan kan arbejdet hermed anses som et udtryk for en udvikling mod en mere virksomhedsorienteret beskæftigelsesindsats?* Specialet ønsker dermed at finde årsagen til, hvorfor kommunerne vælger at arbejde med de kortsigtede fremskrivninger, og hvordan de gør det, ligesom vi ønsker at undersøge, om arbejdet er et udtryk for en større udvikling i beskæftigelsesindsatsen. Omdrejningspunktet er derfor i højere grad, hvorfor og hvordan den enkelte kommunes fremskrivningsmetode fungerer end at finde én overordnet best practice. Dette gøres, da vi er bevidste om, at metoderne til de kortsigtede fremskrivningerne er kontekstafhængige for den enkelte kommune både ift. geografi, demografi og erhvervs sammensætning men også ift. det dybe stratum, hvor der i de enkelte case-kommuner kan forelægge institutionelle forhold og magtstrukturer, der ikke kan observeres med det blotte øje. Med andre ord er vi interesserede i at kortlægge de udvalgte case-kommuners 'black box' og henter dermed inspiration fra realistisk evaluering. Ved dette forstås, at vi i højere grad er interesseret i at undersøge, hvordan metoderne virker, for hvem de virker og under hvilke omstændigheder de virker. Specialets formål er dermed at søge efter 'demi-regulariteter', hvormed der menes, at projektets resultater altid vil være usikre, da resultaterne vil være afhængige af den konkrete kontekst.

Idet specialet henter inspiration fra realistisk evaluering og erkender, at virkeligheden er kontekstafhængig, så har dette også betydning for specialets kausalforståelse. Specialet bygger dermed på en generativ kausalforståelse, hvor vi via logiske sammenslutninger mellem vores teoretiske apparat og vores empiri, kan komme med kvalificerede antagelser på udfaldet. I modsætning til en successionistisk kausalforståelse, hvor A altid fører til B, så erkender vi, at den samme indsats to steder ikke nødvendigvis har samme udfald (Bryman, 2016, s. 68)

5. Teori

I dette kapitel præsenteres specialets teoretiske forståelsesramme. I kapitlet præsenteres bl.a. nyinstitutionalistisk teori, hvilket anvendes som forståelsesramme for kommunernes håndtering af afdækningen af det fremtidige arbejdskraftsbehov. Herefter præsenteres offentlige styringsteorier, som er et af de centrale elementer i NPG.

Afslutningsvis præsenteres teorien om dobbeltsidet informationsasymmetri, som beskriver udfordringer i relationen mellem jobcentre og virksomheder. Undervejs i afsnittene argumenteres der for teoriernes relevans. Kapitellet afsluttes med en operationalisering af teorien.

Nyinstitutionalisme

Sociologer og økonomer har i mange år tilskrevet institutioner og deres formelle og uformelle regler en stor rolle i styringen af samfundet. Et eksempel er Émile Durkheim, der mente, at det frie marked ikke kunne eksistere uden institutioner, fordi egeninteressen ville nedbryde den såkaldte sociale solidaritet, som denne udveksling af varer beror sig på. Durkheims forståelse hører under den klassiske institutionalisme, men i 1970'erne blev den klassiske institutionalisme udfordret og moderniseret til, hvad der i dag kaldes nyinstitutionalisme (Campell, 2013, s. 551). Nyinstitutionalisme tilskriver institutioner den primære rolle for at kunne forklare faktiske strukturer i samfundet og har fire versioner, henholdsvis; rational choice, sociologisk, historisk og diskursiv institutionalisme. De fire versioner har væsentlige forskelle for, hvordan de forsøger at forklare institutionel forandring, men fælles for dem er, at de repræsenterer middle-range teori. Teoriernes udsagn er derfor ikke universelle lov-mæssigheder, men afhænger derimod mere af de historiske hændelser (Campell, 2013, s. 552).

Dette speciale fokuserer på rational choice institutionalisme og sociologisk institutionalisme, fordi vi har en forventning om, at særligt New Public Management har medført rationelle beslutningsmønstre i kommunerne, og at mange kommuner er præget af indlejrede normer og vaner i opgaveløsningen samt søger inspiration ved andre kommuners indsatser.

Rational choice institutionalisme

Rational choice tilgangen fremkom som teoretisk retning i 1970'erne og opfattes som en del af nyinstitutionalismen. Rational choice teori fokuserer på: ”*the economic study of nonmarket decision making*” (Nannestad, 2009, s. 839). Rational choice fokuserer derfor på beslutninger, der ikke træffes i et marked, og hvor handlingerne ikke afhænger af markedets specielle funktionsmåde (Nannestad, 2009, s. 839). Som det fremgår i definitionen af fokusområdet, henter rational choice inspiration fra økonomisk teori og fokuserer derfor også på allokering og omfordeling af værdier i samfundet. Beslutningsprocesser betragtes derfor også som værende rationelle processer (Nannestad, 2009, s. 840). Aktørernes ageren kan belyses via principal-agent teorien. I denne teori vil principalen hyre en agent til at løse en given opgave. Agenten har brug for ressourcer fra principalen til at løse opgaven, hvorimod principalen har brug for information fra agenten, såsom agentens kompetencer og ihærdighed. Principalen og agenten er derved gensidig afhængige af hinanden (Torfing & Krogh, 2017, s. 84).

Rational choice antager, at politiske aktører altid vil handle rationelt, og at de er egennyttemaksimerende. Ved dette forstås, at aktørerne bevidst følger og handler ud fra bestemte mål, som de forsøger at realisere bedst muligt med færrest mulige omkostninger. Ved antagelsen om at de politiske aktører, såsom politikere, vælgere og embedsfolk, handler rationelt, ligger der i rational choice litteraturen en række antagelser forud for denne handling. Antagelsen om at de politiske aktører har et mål, som de bevidst forfølger, indebærer, at aktørerne er styrede af egne præferencer. Det er for teorien ikke vigtigt, hvor disse præferencer oprinder fra, men der findes to antagelser om de politiske aktørers præferencer er eksogene og på kort sigt stabile. Ved at de politiske aktørers præferencer er eksogene forstås, at præferencerne ikke påvirkes af den undersøgte adfærd. Præferencerne kan derfor kun påvirke adfærden og ikke omvendt. (Nannested, 2009, s. 841).

Beslutningsprocesser er underlagt en række restriktioner, såsom formelle og uformelle spilleregler, konkurrerende målsætninger. Institutionerne sætter således rammerne, hvori aktørerne kan handle, og de begrænser og skaber dermed muligheder. En anden restriktion er, at der findes flere politiske aktører, hvorfor de kan have konkurrerende politiske målsætninger. På den baggrund tvinges aktørerne til at tage forholde sig til hinanden, eftersom alle parter forsøger at egennyttemaksimere (Nannested, 2009, s. 843). Dette ses f.eks. under den nuværende socialdemokratiske regering, hvor opkvalificering og voksen eftervidereuddannelse står højt på dagsordenen, hvilket særligt ses med Regeringens opkvalificeringsudspil. Når opkvalificering de senere år er blevet højere prioriteret, må det derfor antages, at det har ændret nogle af de politiske aktørers præferencer, da prioriteringen ændrer områdets restriktioner.

Ovenstående kan ligeledes relateres til specialets problemstilling, idet det ikke blot er politiske aktører, der kan defineres som rationelle og nyttemaksimerende. Jobcentret kan ligeledes betragtes som værende en rationel aktør, og det samme gælder virksomhederne, og inddragelsen af eksterne aktører kan derfor komplicere styringen af samfundet. Virksomheder må ud fra rational choice teorien antages at indgå i samarbejder med deres egne mål og interesser i fokus. På den baggrund er der en mulighed for, at virksomheder vil overdrive deres egne behov for at opnå mest muligt fra samarbejdet. Det bliver derfor den jobcentrets rolle at balancere forskellige aktørers behov.

Som det tidligere er nævnt, er adfærdsantagelsen i rational choice teori, at aktørerne handler rationelt. For at de politiske aktører kan handle rationelt, er information om de relevante forhold derfor en forudsætning for at kunne tage en rational beslutning. Aktørerne bliver nødt til at have viden om, hvilke midler de skal bruge for at opnå deres mål, ligesom de må have viden om muligheder og begrænsninger for at nå målet. Ved rational choice antages det, at aktørerne har den tilstrækkelige information for at kunne handle rationelt. Det kan dog også anta-

ges, at information ikke er et frit gode for alle aktører, og at aktørerne ikke har ubegrænsede mængder af information. Dette skyldes, at det for aktørerne kan være ressourcetungt og dyrt, at få fuld information om de relevante forhold. Der hentes derfor endnu engang inspiration for økonomisk teori, hvorfor der kan argumenteres for, at aktørerne kun vil indsamle information til det punkt, hvor informationens græsenytte bliver lig med informationens grænseomkostninger (Nannestad, 2009, s. 843). Med dette in mente, er det derfor interessant på hvilket grundlag kommunerne opsætter opkvalificeringstiltag, ved at undersøge hvordan og hvor struktureret de arbejder med fremskrivningen af arbejdskraftbehovet. Ovenstående fremhæver ligeledes visse problemer for jobcentrene i forbindelse med fremskrivningerne, idet det kan antages, at deres mængde af information om virksomhedernes behov er begrænset. Derfor opstår der et behov for at inddrage virksomhederne, for at sikre en optimal opgaveløsning. Kommunerne kan således antages at fungere som agenter for virksomhederne, idet deres formål er at sikre kvalificeret arbejdskraft. Samtidigt skal kommunen dog balancere mellem flere principaler. Kommunen skal sikre kvalificeret arbejdskraft for alle virksomheder i kommunen og skal derfor afbalancere virksomhedernes behov. Dette skal gøres, samtidigt med at det kan forventes, at den enkelte virksomhed vil overdrive egne behov. Problemstillingen kan dog også vendes om, idet kommunerne også har et ansvar overfor kommunens ledige og dermed i princippet også fungerer som agent for borgerne.

Beskæftigelsesindsatsen har de seneste 25 år været underlagt en stigende statslig New Public Management institutionsstyring. Denne institutionsstyring er stærkt inspireret fra det private erhvervsliv, hvor der styringen tilrettelægges efter en økonomisk bundlinje, med tanker om effektivitet og rationalitet. Denne styringslogik er i flere henseender overført til beskæftigelsesindsatsen, hvor der er opsat proces- og resultatkrav for kommunernes beskæftigelsesindsats. Selvom der ikke er konkrete proces- og resultatkrav på opkvalificeringsområdet, så har kommunerne incitamenten til at udarbejde nogle gode målingsmetoder på det kortsigtede arbejdskraftsbehov. Dette skyldes, at det er kommunerne, der hovedsageligt skal betale ledighedsydelse, ligesom de er interesseret i at understøtte de lokale virksomheders drift med kvalificeret arbejdskraft. Da der ikke findes en klar fremlagt metode for, hvordan disse kortsigtede fremskrivninger på arbejdskraftbehovet skal udarbejdes, er det derfor interessant, om det på dette område også er den økonomisk rationelle logik, der er dominerende, eller om der i stedet ligger en anden tankegang til grund for dette.

Sociologisk institutionalisme

I modsætning til rational choice institutionalisme, har sociologisk institutionalisme et større fokus på institutionernes normative og kognitive aspekter og opfatter derfor normer og værdier som essentielle dele af det institutionelle liv (Campbell, 2013, s. 556). Rational choice institutionalisme og sociologisk institutionalisme bliver derfor i nyinstitutionalistisk teori anset som hinandens modpoler, idet førstnævnte handler ud fra rationelle kalkuler,

hvor aktørerne i sidstnævnte handler ud fra normer, regler og vaner. Det særlige ved sociologisk institutionalisme er, at aktørernes adfærd er styret af normer og værdier, hvilket ikke er gældende for traditionelle teorier om organisatorisk beslutningstagen, der i højere grad har et rationelt ophav. I sociologisk institutionalisme forsøger aktørerne derfor at handle passende ift. deres omgivelser i stedet for at handle instrumentelt (Campell, 2013, s. 556). Ud fra denne logik vil organisationerne derfor overtage de opgaver og praksisser, som deres institutionelle omgivelser finder passende for organisationen at overtage, uanset om overtagelsen af disse praksisser vil føre til øget effektivitet eller reducere omkostningerne i opgaveløsningen. Dette demonstrerer en diametral modsætning til rational choice institutionalismen (Campell, 2013, s. 556). Samtidigt kan denne tankegang også lede til en antagelse om, at nogle kommuner fravælger at lave kortsigtede fremskrivninger, idet opgaven ikke anses som passende for dem. Det kan på samme måde antages, at kommunerne vælger en specifik metode på baggrund af andres handlinger, idet dette anses som værende passende. Inklusion af eksterne aktører vil ud fra denne logik ligeledes ikke skyldes et ønske om merinformation, men nærmere legitimering af indsatsen over for omverdenen.

En af de mest centrale påstande i sociologisk institutionalisme er, at organisationers adfærd og formelle struktur påvirkes af deres behov for at legitimere sig selv ift. de institutionelle omgivelser. Det vil sige, at normer, vaner, standarder m.v. har stor betydning for, hvordan organisationer indretter sig og agerer. Organisationer reproducerer dermed hele tiden sine eksisterende institutionelle strukturer, fordi de er styrede af deres vaner og normer. Det samme handlingsmønster gør sig gældende i lignende organisationer, som deler de samme institutionelle forhold. Det kan eksempelvis være organisationer som jobcentre, hvor mange af de samme institutionelle forhold gør sig gældende. Ved at organisationer deler de samme institutionelle strukturer, vil de over tid begynde at tillægge hinanden ligheder, hvorfor organisationer i samme population kan blive isomorfe. Ifølge sociologisk institutionalisme skyldes isomorfismen af organisationerne ikke, at metoden er den mest effektive opgaveløsning, men snarere at organisationerne forsøger at følge de kulturelt passende organisatoriske modeller i deres omgivelser (Campell, 2013, s. 556).

Der er tre hovedårsager til, at organisationer tillægger sig fælles praksis og derved bliver isomorfe. Organisationerne bliver ofte stillet overfor situationer og opgaver, hvor de er usikre på opgaveløsningen, hvorfor organisationen begynder at kigge til andre organisationer i det institutionelle miljø og begynder at efterligne deres praksisser, hvis de pågældende organisationers praksisser virker succesfulde. Derfor begynder organisationerne at få mimetiske processer, hvor opgaveløsningen hviler på lignende processer. Den anden årsag til at organisationerne bliver isomorfe, er de normative processer, da organisationernes ledere har lignende uddannelser, hvorfor de er blevet uddannet til at have de samme meninger om, hvad en passende organisatorisk praksis består af. Sidst er

argumentet om de tvingende processer, hvor organisationerne bliver presset af de omgivende organisationer til at tilpasse sig de organisatoriske standarder, der eksisterer i det institutionelle miljø (Campell, 2013, s. 557).

Sammenkædes dette med vores problemstilling, kan organisationernes valg, eller fravalg, kobles til alle de tre ovenstående forklaringer på isomorfisme. Her kan det forestilles, at enkelte kommuner har haft udfordringer ift. at leve op til virksomhedernes behov, og de har på den baggrund investeret i denne indsats. Derudfra har de udviklet en metode til at udarbejde kortsigtede fremskrivninger og arbejder mere struktureret med problemstillingen end andre kommuner. På den måde begynder andre kommuner at se mod deres arbejde, og udformer deres indsats herudfra. Ligeledes er der også inden for styringsteori løbende trends, og de seneste år har det været en trend at inddrage erhvervsliv og civilsamfund i politikudvikling. Sidst, men ikke mindst, er kommunerne underlagt strenge lovmæssige og budgetmæssige krav, der begrænser deres handlemuligheder. Dette kan dog tale imod fremskrivningernes opståen, idet de lovmæssigt ikke er kommunernes ansvar. Dette kan derfor være med til at forklare, hvorfor nogle kommuner vælger ikke at arbejde med kortsigtede fremskrivninger.

Da der ikke findes en klar standardiseret metode for, hvordan kommunerne udarbejder de kortsigtede fremskrivninger for arbejdskraftbehovet, er det interessant at undersøge, hvorfor kommunernes netop har valgt at benytte deres metoder. Ud fra specialets indledende surveyundersøgelse, der er bliver præsenteret i forskningsspørgsmål 1, ved vi, at der findes flere forskellige metoder, men at flere kommuner også benytter de samme metoder. Der kan argumenteres for, at kommunernes beskæftigelsesindsatser er i samme organisatoriske population, idet de er underlagt den samme statslige styring. Kommunerne indgår ligeledes i en række netværk, hvor der på dette område findes et rekrutteringsnetværk, hvor kommunerne har mulighed for at sparre med hinanden på dette område.

Offentlig styringsteori

Den offentlige sektor har igennem en lang årrække været præget af New Public Management (NPM) som styringsform. NPM var, hvis man spørger eksperter, et nødvendigt skift i styringstraditioner, idet man stoppede med smalt at tænke hierarkisk og på den offentlige sektor som et ineffektivt bureaukrati. NPM havde og har stadig fokus på optimering af processer og åbnede det offentliges øjne overfor muligheden for at markedsliggøre dele af den offentlige sektor. Dette har medført, at der i dag udliciteres et væld af opgaver. Denne markedsliggørelse har uden tvivl løftet kvaliteten af den offentlige sektor på nogle områder, men at fokuset i højere grad har været på effektivitet, som har kostet dyrt på andre området. Politikerne diskuterer ofte, hvorvidt man har effektiviseret kernevelværd væk, og om man har privatiseret områder, som ikke bør privatiseres. Den offentlige sektor har derfor over en årrække søgt løsninger på komplekse problemstillinger, som de traditionelle styringsværktøjer ikke har løsninger på (Torfing & Triantafillou, New Public Governance på dansk, 2017). Kobler man dette til

arbejdsmarkedet, og dette speciales problemstilling, er det tydeligt, at der med traditionelle styringsværktøjer kan være problemer med at forudse virksomhedernes behov. Her kan man argumentere for, at opgaven kan udliciteres og laves af private udbydere, hvilket også praktiseres, eller vil komme til at blive praktiseret i fremtiden. Hvis man derimod fokuserer på, hvad den kommunale beskæftigelsesindsats selv kan gøre for at forudse dette behov, begrænses mulighederne dog. Man vil på den ene side kunne basere kommunens behov på fremskrivninger fra STAR lavet ud fra finansministeriets DREAM-model, eller STARs kortsigtede fremskrivninger, som baseres på tidligere jobopslag. Dette er ikke optimalt, når der navigeres på et omskifteligt arbejdsmarked, hvor nye jobtitler opstår og der konstant sættes nye krav til kvalifikationer. De tidligere anvendte metoder kan derfor anses som værende mangelfulde.

Det kan derfor antages, at det vil give stor værdi for den kommunale indsats og vende fokus væk fra de traditionelle styringsformer og i stedet lade sig inspirere af New Public Governance (NPG). Her fremhæves netværk som et alternativ til traditionelle værktøjer (Torfing & Triantafyllou, 2017) (Bell & Hindmoor, 2009). Ved netværksstyring inddrages relevante parter fra erhvervslivet og civilsamfundet i problemløsning. Dette kaldes også for samskabelse. Inden for samskabelse differentieres der mellem to poler: “... *from the most dominated by the state to those in which the state plays the least role.*” (Bell & Hindmoor, 2009, s. 12).

Den ene kaldes statscentreret samskabelse, hvor samskabelsen opstår gennem det offentlige og styres af det offentlige. For dette perspektiv gælder det, at den offentlige forvaltning inddrager eksterne aktører for at sikre en bedre offentlig styring. Med andre ord er netværksstyring et styringsværktøj brugt af offentlige myndigheder til at forbedre den offentlige styring. Inddragelsen af eksterne aktører kan i dette lys også ses som en legitimering af den offentlige sektor, og et strategisk valg for at styrke myndighedens position. Her kan der ligeledes argumenteres for, at der er tale om en ulige magtrelation, hvor det offentlige styrer processen, bestemmer hvem der skal inddrages, og hvilke informationer der gives til de inddragede parter. Ligeledes kan man argumentere for, at det offentlige frit kan bestemme, hvilke input der tages med videre (Bell & Hindmoor, 2009, s. 10-16). Den anden pol er samfundscentreret samskabelse, hvor civilsamfundet styrer samskabelsen, og den offentlige sektor fungerer som koordinerende led i forbindelse med samskabelsen. Her er hovedargumentet, at den offentlige sektors rolle er ændret, og deres indflydelse er svækket. På den baggrund argumenteres der for, at den offentlige sektor er nødt til at samarbejde med eksterne relevante aktører for at leve op til de forventninger, der stilles til dem (Bell & Hindmoor, 2009, s. 3-6).

Relaterer man dette til vores problemstilling, befinder vi os i den statsstyrede del, i en sådan grad, at der kan og bør sættes spørgsmålstejn ved, om det kan kategoriseres som samskabelse. Dette er dog ikke ensbetydende med, at feltet ikke er relevant at undersøge. Det kan dog ikke afvises, at der mellem kommunerne indgås samarbejder.

Dette kategoriseres ikke som samskabelse, men metoderne er ikke desto mindre også relevante i disse samarbejder. En af metoderne til samskabelse er netværksdannelse, som beskrives i det kommende afsnit.

Netværksstyring

Som beskrevet ovenfor er der i ordets smalleste forstand ikke tale om netværksdannelse i vores problemstilling. Netværksstyring defineres af Eva Sørensen og Jacob Torfing (2005) ud fra fem kriterier:

1) En relativt stabilt horisontal sammenknytning af interdependente, men operationelt autonome aktører, 2) som interagerer og forsøger at påvirke hinanden gennem forhandlinger, 3) der finder sted inden for et institutionaliseret fællesskab, 4) som er selvregulerende inden for rammer, der oftest sættes af de politiske myndigheder, og 5) i en bred forstand bidrager til den offentlige styring. (Sørensen & Torfing, 2005, s. 15)

Uddybende kan det altså siges, at styringsnetværk dannes gennem sammenknytning af relevante og berørte parter, som er gensidigt afhængige. Disse handler uafhængigt af hinanden og er ikke bundet af konkrete instrukser, men er gensidigt forpligtet overfor hinanden. Deltagelse i netværket er frivilligt, og netop derfor spiller aktørerne sammen og påvirker hinanden gennem forhandlinger. Disse forhandlinger kan både være interessebaserede forhandlinger eller konsensussøgende diskussioner, som skal finde fælles grundlag og målsætninger. Beslutninger i netværket er til løbende forhandling mellem de deltagende parter. Styringsnetværk skal ikke blot ses som samarbejder, der sættes i verden for at implementere én enkelt ting, men i stedet til bredere udformning af politik. Fordelene ved at foretage offentlig styring via netværk er, at disse netværk er særligt gode til at opdage udfordringer på et tidligt stadie, idet der inddrages aktører med forskellige baggrunde, der har forskellig viden og ser forskelligt på samfundet. Derfor kan det også antages, at styringsnetværk kvalificerer beslutninger, da relevante parter inddrages, som giver forskellige bidrag og forslag til opgaveløsningen. På den baggrund er en afledt effekt, at de inddragede parter bliver agenter for den førte politik og er dermed med til at legitimere beslutninger overfor berørte parter (Sørensen & Torfing, 2005, s. 15-17).

Ud fra denne definition bliver det tydeligt, at der i dette speciale ikke direkte er tale om samskabelse. Det kan dog ikke afvises, at en hensigtsmæssig opgaveløsning vil være funderet i netværksstyring, hvor virksomheder og fagforeninger/a-kasser inddrages i netværk med henblik på at forudse arbejdskraftsbehovet for det kommende år i kommunen. Selvom der ikke direkte vil være tale om netværksstyring, er det stadig relevant at se på, hvorfor kommuner og virksomheder benytter hinanden som videnskilder, og hvorfor begge parter bruger deres tid på at indgå i en form for samarbejde. Dette er uanset, om det er igennem interview, spørgeskema eller inddragelse i netværk, at kommunen inddrager virksomheder og civilsamfund.

Sørensen og Torfing fremhæver fire teoretiske tilgangsvinkler til netværk:

Tabel 5-1: Oversigt over netværksteorier

	Kalkulation	Kultur
Konflikt	Interdependensteori	Governmentalityteori
Koordination	Governabilityteori	Integrationsteori

Kilde: (Sørensen & Torfing, 2005, s. 36)

Som det ses i tabellen, bygger hver af disse forståelser på forskellige præmisser. Interdependensteorien ser på netværk ud fra et rationelt perspektiv, hvor aktørerne er rationelle nyttemaksimerende og kalkulerende aktører, som deltager i netværk, idet de ser det som en nødvendighed og er afhængige af andre aktører i netværket (Sørensen & Torfing, 2005, s. 39-62).

Governabilityteorien bygger ligeledes på forståelsen af aktører som værende rationelle og kalkulerende, der søger at fremme deres egne interesser. Derfor bygger denne teoretiske forståelse på, at der er et grundlæggende behov for, at aktørernes adfærd koordineres. Dette kan gøres ud fra eksisterende forståelser af styringsmekanismer, som statsstyring eller markedsstyring, men det findes i dette perspektiv utilstrækkeligt. Koordineringen bygger i stedet på en udvidet forståelse af spilteori, hvor aktørernes adfærd ikke blot strukturerer deres adfærd ud fra incitamenter men også ud fra fastlæggelsen af sociale normer og regler. Her antager perspektivet, at gentagende interaktion fører til fælles normer og regler, der fremmer aktørernes evne til at se sammenhængen mellem individuelle og kollektive mål (Sørensen & Torfing, 2005, s. 63-86).

Integrationsteorien bevæger sig væk fra den rationelle tilgangsvinkel og bevæger sig mere over i et sociologisk perspektiv på netværk. Her er der fokus på, at individuelle og kollektiv handling formes ud fra normer, værdier og identiteter, der samles i sociokulturelle institutioner. Handlinger dannes på den baggrund ud fra, at nogle normer og værdier institutionaliseres, og dermed danner bund for, hvad der betragtes som acceptable handlinger. Der kan være uenighed om mål men enigheden om, at der er et fælles gode gør, at der i dette perspektiv ikke er fokus på konflikt. Magt har derfor en lille rolle og kun begrænset indflydelse på aktørernes samspil og koordination (Sørensen & Torfing, 2005, s. 87-114).

Det sidste perspektiv tager ligeledes udgangspunkt i et kulturperspektiv, hvor handlinger først og fremmest er præget af de gældende normer og værdier. Modsat integrationsperspektivet tillægger governmentalityteorien dog magt stor indflydelse. Ifølge governmentalityteorien er magt allestedsværende. Betingelserne for vores handlinger er præget af bestemte magtstrategier. Aktører handler ud fra en række betingelser (normer og værdier), som er præget af magtstrategier (Sørensen & Torfing, 2005, s. 115-143).

Alle disse teoretiske forståelser af netværk bidrager med forskellige forklaringer på, hvorfor og hvordan aktører samarbejder og indgår i netværk. Som tidligere skrevet kan det dog diskuteres, hvorvidt der er tale om egentlige samarbejder mellem kommuner og virksomheder i forbindelse med dette speciales undersøgelse. Kommuner, virksomheder og andre civile aktører samarbejder utvivlsomt i mange henseender, og dette gøres også i form af netværksdannelse. I dette konkrete tilfælde er det også værd at diskutere, hvorvidt netværksdannelse i forbindelse med afdækningen af det fremtidige arbejdskraftsbehov er hensigtsmæssigt. Nogle ting tyder på, at dette kunne være afhængigt af, hvilken teoretisk forståelse man fokuserer på. Ifølge integrationsteorien og governabilityteorien vil netværkssamarbejde føre til fælles mål og forståelser, hvorfor det må formodes, at det fælles gode prioriteres højest. På den måde vil aktører ikke føle et behov for at overdrive egne behov. Dette vil både føre til, at de deltagende virksomheder ikke overdriver deres forventninger til det kommende år, og at f.eks. a-kasser ikke vil forsøge at forfordle og overdrive behovet for deres medlemmer.

I vores indledende surveyundersøgelse er der dog ikke noget, der tyder på, at kommunerne indgår i kulturbaserede netværk, og det findes derfor mere interessant at dykke lidt dybere ned i interdependensteorien med fokus på, hvorfor eksterne aktører vælger at samarbejde med kommunen, samt hvilke udfordringer der kan ligge heri. Der tages her forbehold for, at der i vores tilfælde ikke er tale om reelle netværk, men det i stedet er kommunen, som kvalificerer deres indsats med input fra erhvervslivet.

Interdependensteori

Som tidligere skrevet har interdependensteorien et kalkulationsperspektiv på aktøradfærd, idet aktører opfattes som nyttemaksimerende. På den baggrund vil aktørernes mål være at realisere deres egne interesser. Dette fører ligeledes til, at der opstår interessekampe mellem aktørerne, og at disse derfor er i konflikt med hinanden (Sørensen & Torfing, 2005, s. 40-41). Dette perspektiv har derfor også stort fokus på, hvorfor aktører vælger at indgå i netværk med hinanden. Svaret skal her findes i, at aktørerne i netværk er interdependente. Dette er særligt interessant for dette speciale, idet erhvervslivet er afhængige af at have adgang til kvalificeret arbejdskraft. På den anden side ønsker kommunen at tiltrække og beholde arbejdspladser i kommunen. Kommunerne er derfor nødt til at sørge for, at der er adgang til kvalificeret arbejdskraft. Kommunerne har dog behov for adgang til informationen om erhvervslivets behov, som bedst opnås gennem dialog med erhvervslivet, og aktørerne kan derfor betragtes som værende interdependente. Da alle aktører ifølge teorien betragtes som værende nyttemaksimerende, er det dog også problematisk at styre samfundet, da samfundsstyring, ved denne opfattelse, per definition er konfliktfyldt. Samfundsstyring, såvel som netværksstyring, kræver derfor, at man balancerer en række forskellige hensyn. Dette indebærer også, at der i netværk skal findes en balance mellem konflikt og samarbejde. Interdependensteorien opfatter konflikter som værende delvist positive, idet de fremmer kreative og innovative

løsninger. Dog skal det her påpeges, at hvis konflikterne bliver for dominerende, kan der ikke opnås enighed i netværket (Sørensen & Torfing, 2005, s. 40-47).

Det er samtidigt vigtigt at påpege, at der ved traditionel netværksdannelse skal skabes en balance mellem eksklusion og inklusion af aktører. På den ene side ligger alle aktører inde med vigtig viden og bør derfor inddrages. På den anden side vil for mange aktører gøre det svært at finde et fælles ståsted, hvilket kan skabe handlingslamelse. Dette gør sig samtidigt gældende ved vores problemstilling, da kommunerne har interesse i at inddrage flest muligt i udarbejdelsen af fremskrivninger, idet dette udbygger vidensgrundlaget disse foretages på baggrund af. På den anden side vil flere aktører gøre det sværere for kommunen at give de deltagende virksomheder en følelse af medbestemmelse. Samtidig vil det være problematisk at bedømme virksomhedernes egentlige behov, hvis det antages, at virksomhederne, for at maksimere deres egen nytte, overdriver deres behov. Denne gensidige mistillid beskrives nærmere i det følgende afsnit, hvor teorien om dobbeltsidet informationsasymmetri beskrives. Denne teori tager udgangspunkt i, at parterne er gensidigt afhængige, men har en udpræget mistillid til hinanden.

Dobbeltsidet informationsasymmetri mellem virksomheder og jobcentre

Kortsigtede fremskrivninger dækker i et større perspektiv over et fænomen, som både vedrører udbuds- og efterspørgselssiden i en aktiv arbejdsmarkedspolitik. Det er et værktøj, kommunerne kan anvende til at opnå information om, hvordan de eventuelt skal opkvalificere ledige for at matche efterspørgslen på bestemte kompetencer eller stillinger. Værktøjet afhænger af de lokale virksomheders viden og villighed til at samarbejde. Det er derfor relevant at inddrage teorien om dobbeltsidet informationsasymmetri, som netop belyser udfordringer i forholdet mellem jobcentre og virksomheder.

Generelt faciliterer jobcentre kun job-matches i et begrænset omfang. Dette skyldes især, at virksomheder i højere grad associerer jobcentre med understøttelse af ledige end som en egentlig rekrutteringskanal (Larsen & Vesan, 2012, s. 466). Samtidig vil de fleste arbejdsgivere altid opsøge den mest kvalificerede arbejdskraft og undgå den mindst kvalificerede, ligesom de fleste arbejdstagere altid vil opsøge de mest attraktive jobs. Dermed ikke sagt, at alle ubesatte stillinger er uattraktive, eller at alle ledige nødvendigvis er ukvalificerede arbejdskraft. Dette skyldes at arbejdsgivere og arbejdstagere kan have svært ved umiddelbart at observere hinandens kvaliteter. Endvidere er der en dobbeltsidet, asymmetrisk fordeling af informationen i dette forhold. Arbejdsgiveren ved naturligvis mest om, hvilken type arbejdsplads den er, mens den ledige ved mest om, hvilken type arbejdskraft vedkommende er. Det er i begges interesse at fremstille sig selv på den bedst mulige måde. Det skaber en mangel på troværdig information, som fører til en stigende grad af rekruttering gennem netværk, hvilket i sidste ende skaber udfordrende vilkår for dem, man kan betegne som 'restgruppen'. Langtidsledige opfattes af arbejdsgivere

som arbejdskraft, som andre arbejdsgivere allerede har fravalgt. Des længere tid som langtidsledig, des mindre attraktiv vil man således tage sig ud for potentielle arbejdsgivere, og des mindre bliver den lediges netværk, hvilket i sidste ende gør det endnu sværere at opnå en tilknytning til arbejdsmarkedet (Larsen C. A., 2009, s. 205). Ifølge rational choice-teori vil en løsning på dobbeltsidet informationsasymmetri være at lade en neutral tredje-part (jobcentret) udfylde rollen som mægler. Det er imidlertid problematisk for jobcentrene at blive opfattet som en troværdig tredje-part, hvilket skyldes fire årsager (Larsen & Vesan, 2012, s. 468):

1) Den første årsag er, at jobcentrene skal hjælpe alle ledige, også dem som i særdeleshed har svært ved at opnå en tilknytning til arbejdsmarkedet. Arbejdsgivere kan derfor ikke stole på, at jobcentre leverer den mest kvalificerede arbejdskraft. Omvendt skal jobcentrene også understøtte alle virksomheder - også dem som selv har udfordringer med at finde arbejdskraft. Det kan derfor ligeledes være svært for ledige at stole på, at jobcentret formidler dem det mest attraktive arbejdsplads. Jobcentrenes forpligtelser er dermed en grundlæggende hindring for, at de kan opfattes som en troværdig tredje-part (Larsen & Vesan, 2012, s. 468).

2) Den anden årsag er, at ledige er påkrævet at registrere sig hos jobcentret for at få understøttelse. Dette er problematisk, fordi ledige, som jobformidles gennem jobcentret, ofte opfattes som 'lemons'. Begrebet lemon referer til et dårligt produkt på et vilkårligt marked. Logikken er, at sælgeren ved mere om sit produkt end køberen, og at køberen derfor vil være påpasselig med at købe produktet, hvis prisen er alt for lav, da det indikerer, at produktet er i dårlig stand eller af dårlig kvalitet. Produktets lave pris medfører, at andre sælgere med gode produkter ikke går ind på markedet, da deres pris i så fald vil blive betragtet som alt for høj. Der sker således en ophobning af lemons på markedet, hvilket gør køberne endnu mere skeptiske. Ifølge denne logik vil markedet således ende med udelukkende at bestå af lemons. De samme logikker gælder på markedet for arbejdskraft; fordi arbejdsgiveren ved, at jobcentret potentielt kan have mange mindre kvalificerede ledige, vil de ikke bruge jobcentret som rekrutteringskanal. Selvom jobcentret kan præsentere en mulig arbejdstager som kvalificeret arbejdskraft, vil arbejdsgiver ikke nødvendigvis stole på jobcentret, fordi de ved, at de er forpligtet til at hjælpe alle ledige - også lemons. Jobcentret betragtes derfor ofte, i følgende teoriet, som et marked for mindre kvalificeret og ender ofte med at blive sidstevalg i rekrutteringsprocessen (Larsen & Vesan, 2012, s. 469).

3) Den tredje årsag er, at ledige er opmærksomme på, at jobcentret ofte betragtes som et marked for lemons. De mest ressourcestærke ledige vil derfor forsøge at opnå ansættelse gennem en anden rekrutteringskanal end jobcentret - eventuelt gennem eget netværk. Samtidig ved de også, at jobcentret ligeledes er forpligtet til at formidle arbejdskraft til alle arbejdsgivere - også lemons, som i dette tilfælde kan være arbejdspladser med dårlig løn, arbejdsmiljø eller ansættelsesvilkår. Således ophobes koncentrationen af lemons på jobcentret, hvilket igen gør det mindre attraktivt for arbejdsgivere at bruge jobcentret som rekrutteringskanal (Larsen & Vesan, 2012, s. 469).

4) Den fjerde årsag er, at arbejdsgivere relativt let kan undgå dobbeltsidet informationsasymmetri ved i stedet at rekruttere gennem netværk. Rekruttering gennem netværk er nemt, hurtigt og billigt, men det indeholder også en struktur, som løser informationsasymmetrien, og derved gør det let for arbejdsgiveren at undgå lemons. Ved rekruttering gennem netværk erstattes jobcentret af en allerede ansat i virksomheden, som i højere grad opfattes som en troværdig tredjepart. Såfremt den ansatte ønsker at opretholde et godt forhold til sin arbejdsgiver, vil vedkommende ikke forsøge at ' snyde ' arbejdsgiveren til at ansætte dårlig arbejdskraft og kan derfor forventes kun at anbefale arbejdskraft, som vedkommende selv kan stå inde for. Samtidig kan den ledige stole på, at tredjeparten er troværdig og kun anbefaler en god arbejdsplads, fordi de formentlig er venner eller bekendte. Derved er begge problemer i informationsasymmetrien løst, og både arbejdsgiver og arbejdstager undgår lemons. For jobcentrene er det vanskeligt at konkurrere med en sådan rekrutteringskanal, hvilket også afspejles i den stigende tendens til flere og flere uformelle ansættelser gennem netværk (Larsen & Vesan, 2012, s. 469).

Operationalisering af teori

Ovenstående afsnit bidrager overordnet set med tre teoretiske vinkler. Disse tre anvendes som en overordnet teoretisk forståelsesramme til fortolkning af vores indsamlede empiri. Dette betyder således, at der i analysen ikke henvises til konkrete teoretiske vinkler, idet det er den samlede teoretiske forståelsesramme, der ligger til grund for vores analyse, og dermed også vores konklusioner.

I afsnittet om nyinstitutionalisme fremføres der en teoretisk forståelsesramme til at forklare, hvorfor aktører handler, som de gør. I denne sammenhæng er der i dette afsnit særligt fokus på kommunerne og deres ageren. Disse teorier kan bruges til at forstå, hvorfor nogle kommuner vælger at udarbejde fremskrivninger, mens andre ikke gør. Derudover kan teorierne ligeledes have en forklaringskraft ift., hvorfor der benyttes forskellige metoder. Afsnittene giver en bred forståelse af aktørers handlingsmønstre ved at inddrage to modsatrettede syn på aktør-adfærd. Vi kan på forhånd ikke afgøre, om kommunernes adfærd er præget af rationelle beslutningsmønstre, eller om der er tale om legitimering af handlingsmønstre, hvorfor begge teorier inddrages. Især aktøradfærden kan være afgørende for, hvorvidt kommunerne får succes med fremskrivningerne. Her kan teorien både benyttes til at forklare, hvorfor kommunerne vælger at udarbejde fremskrivningerne, og samtidigt også beskrive, hvorfor og hvordan de samarbejder med omverdenen. Rational choice-perspektivet giver her et kalkulerende syn på, hvorfor man udarbejder fremskrivninger, men også et perspektiv, som viser, hvilke udfordringer der er i at inddrage omverdenen i opgaveløsningen. Dette beskrives nærmere i afsnittet om interdependensteorien, hvor alle aktører betragtes som nyttemaksimerende og derfor har incitament til at overdrive egne behov, hvorfor det bliver kommunens opgave at finde frem til virksomhedernes egentlige behov, samtidigt med at man også skal tage højde for kommunernes ansvar overfor de ledige.

Denne relation fører direkte til den sidste inddragede teori om dobbeltsidet informationsasymmetri, der belyser udfordringerne for jobcentret ift. samspillet mellem ansvar overfor virksomhederne og ledige. Teorien fremstiller flere af de potentielle udfordringer, som jobcentrene har, ligesom den i høj grad beskriver, hvilken rolle jobcentrene nødvendigvis skal have, hvis de skal formå at leve op til deres forpligtelser over for erhvervslivet såvel som de ledige. Dette er et generelt fokuspunkt i specialet, idet virksomhedernes behov ikke nødvendigvis er foreneligt med kommunens forpligtelser overfor de ledige. På den baggrund kan det, som tidligere nævnt, antages, at virksomhederne har en interesse i at overdrive egne behov for at sikre et større og bedre udbud af arbejdskraft. Dette skyldes, at virksomhederne i så fald ikke skal overbetale for arbejdskraft for at tiltrække den mest kvalificerede arbejdskraft.

På baggrund af ovenstående teoretiske kapitel kan teorierne inddeles i tre kategorier. Nyinstitutionalismen bruges til at forklare, hvordan og hvorfor eller hvorvidt kommunerne foretager fremskrivninger. Teorien bruges derfor til at forklare kommunernes handlemønstre. Styringsteorien benyttes til at undersøge, hvorvidt og hvorfor andre parter inddrages i opgaveløsningen, og hvilke incitamenter der ligger til grund for deltagelsen. Den sidste teori, dobbeltsidet informationsasymmetri, fokuserer derimod i højere grad på jobcentrets dobbeltsidede ansvar, som kan antages at være konfliktfyldt, da de både skal understøtte arbejdsgivere og arbejdstagere. Lige så vigtigt er det, om kommunen formår at bearbejde de informationer, som erhvervslivet bidrager med i forbindelse med fremskrivningerne. Derfor er det også afgørende, at virksomhederne har tillid til jobcentrets vurderinger, og ikke per automatik forventer, at ledige fra jobcentret er dårlig arbejdskraft.

Som det ses i nedenstående figur, bidrager teorierne derfor til at besvare følgende spørgsmål:

Figur 5-1: Teoretisk operationalisering

Nyinstitutionalisme	Netværksstyring	Dobbeltsidet informationsasymmetri
• Hvordan handler kommunerne? • Hvorfor handler kommunerne, som de gør?	• Kan jobcentrenes samarbejde karakteriseres som netværk? • Hvorfor samarbejder parterne? • Hvordan styrer kommunerne samarbejdet?	• Er der tillid mellem parterne? • Hvordan faciliterer kommunerne det dobbeltsidede ansvar overfor både virksomheder og ledige?

Kilde: Egen opstilling

6. Projektdesign og metode

Gennem de følgende afsnit udfoldes specialets forskningsdesign og anvendte metoder, som til sammen danner rammerne for, hvordan specialets problemformulering besvares. Indledningsvist redegøres der for specialets forskningsdesign, der er opbygget som et komparativt casestudie. Dernæst redegøres der for de anvendte metoder, der følger et mixed-methods studie med en kombination af kvantitative og kvalitative metoder i form af survey- og interviewdata, som suppleres af registerdata. Afslutningsvis præsenteres specialets analysestrategi.

Komparativt casestudie

Specialets undersøgelse er opbygget som et komparativt casestudie af udvalgte kommuners udarbejdelse og anvendelse af kortsigtede fremskrivninger. Komparative casestudier giver, i modsætning til single-casestudier, mulighed for sammenligning ved at inddrage flere cases (Andersen, Binderkrantz, & Hansen, 2012, s. 91). Samtidig giver det mulighed for at lave en dybdegående undersøgelse af de forskellige cases i deres forskellige kontekster, hvilket også stemmer overens med den kritiske realismes fokus på kontekst og demi-regulariteter. Det er derfor vigtigt ikke bare at undersøge fænomenet, men også dets kontekst i de udvalgte kommuner, hvilket f.eks. kan være arbejdsmarkedsmæssige forhold, beskæftigelsespolitisk fokus, kommunens størrelse, placering, erhvervsstruktur m.m., som alt sammen kan have betydning for, hvordan kommunerne arbejder med fremskrivningerne.

Ved at undersøge flere cases bliver det også muligt at opnå en dybere forståelse for det undersøgte fænomen, og derudover giver det intense studie af multiple cases, hvor flere perspektiver af det samme fænomen undersøges, alt andet lige større sandsynlighed for, at undersøgelsens resultater kan udbredes til en større population (Bryman, 2016, s. 64-65). Derfor er det også meget vigtigt for undersøgelsen at gøre sig grundige overvejelser om, hvilken information de forskellige cases kan bidrage med til den samlede forståelse af det undersøgte fænomen. Disse overvejelser uddybes i det følgende afsnit om caseudvælgelsen.

Der skelnes mellem fire overordnede tilgange til casestudier: 1) det teorigenererende, 2) det ateoretiske, 3) det teorifortolkende og 4) det teoritestende casestudie. Alle fire er idealtyper, hvorfor en undersøgelse ofte vil trække på elementer fra flere af tilgangene på en gang (Antoft & Salomonsen, 2007, s. 33). I dette speciale anvendes overvejende elementer fra den teorifortolkende tilgang, som tager afsæt i etableret teori og bruger dette til at generere ny empirisk viden. Undersøgelsens teoretiske afsæt bruges til at afgrænse undersøgelsens cases og til at forstå det undersøgte fænomen (Antoft & Salomonsen, 2007, s. 34). Vi har inddraget et bredt spektrum af forskellige teorier for at opnå en bred fortolknings- og forståelsesramme af den indsamlede empiri og derudover udarbejdelsen af interviewguiden. Derudover anvendes elementer fra den ateoretiske tilgang i kortlægningen af

kommunernes brug af kortsigtede fremskrivninger i forskningsspørgsmål 1, som primært har til formål at generere ny empirisk viden på baggrund af specialets surveyundersøgelse.

Caseudvælgelse

Specialet undersøger følgende case-kommuner: Hjørring Kommune, Roskilde Kommune, Stevns Kommune og Varde Kommune. Disse kommuner er blevet udvalgt, fordi de alle, i varierende grad, har en systematisk og analytisk tilgang til arbejdet med det fremtidige, lokale arbejdskraftsbehov. Varde Kommune adskiller sig dog fra de andre kommuner ved at have en mere usystematisk dataindsamling. Ud over de fire case-kommuner har vi interviewet Hvidovre Kommune, fordi der i kommunen ikke udarbejdes kortsigtede fremskrivninger. Dette har bidraget til forståelsen af i hvilke tilfælde, kortsigtede fremskrivninger kan benyttes.

Caseudvælgelsen kan dermed karakteriseres som formålsudvælgelse, hvilket vil sige, at casene ikke er udvalgte på baggrund af deres repræsentativitet, men strategisk udvalgte med henblik på at besvare specialets problemformulering så fyldestgørende som muligt (Bryman, 2016, s. 408). Det vil desuden være vanskeligt at opnå et repræsentativt udsnit af den samlede population, fordi vi betragter viden som kontekstuel og har en generativ kausalforståelse. Caseudvælgelsen har taget udgangspunkt i kommunernes besvarelser af specialets surveyundersøgelse. Her blev kommunerne bl.a. bedt om at svare på, hvordan de udarbejder kortsigtede fremskrivninger og til hvilket formål, de udarbejder dem. Denne form for sampling kaldes generisk formålsudvælgelse og anvendes især i mixed methods-undersøgelser. Dette skyldes, at det i en undersøgelse, som både anvender survey- og interviewmetoder, er muligt at bruge surveybesvarelsene som basis for at udvælge interviewpersoner. Dermed opnås et udsnit, som er udvalgt strategisk ud fra relevansen for undersøgelsens formål (Bryman, 2016, s. 414).

Casene er dermed udvalgt på baggrund af deres relevans for undersøgelsens formål, hvilket medfører, at de ikke er repræsentative, hvilket heller ikke er et formålet med specialet. Det ønskes i højere grad at undersøge forskellige kommuner, som på hver sin måde og i forskellig grad arbejder systematisk, analytisk og innovativt med fremskrivninger. Det findes dog stadig relevant at efterrationalisere betydningen af forskellige variable i case-kommunerne, som f.eks. andel pendlere, erhvervsstruktur, uddannelsesniveau m.v., der kan forventes at have betydning for, hvordan kommunerne arbejder med fremskrivninger. Casene undersøges ved brug af både kvantitative og kvalitative metoder, hvilket uddybes nærmere i det følgende afsnit.

Mixed-methods

Mixed-methods omhandler anvendelsen af en kombination mellem kvantitative og kvalitative metoder. Kombinationen af disse varierer dog alt efter, hvilken problemstilling der ønskes belyst. Her kan interviews, surveydata

eller anden statistisk materiale kombineres og belyse den givne problemstilling på forskellig vis. Ved at inddrage forskellige typer data opnås en række fordele som f.eks., at resultaterne opnår en højere gyldighed, fordi de bygger på et større empirisk grundlag, hvilket også styrker undersøgelsens validitet (Emmenegger & Klemmensen, 2012, s. 425-426).

Eksempelvis kan både den kvantitative og den kvalitative metode anvendes først i undersøgelsen, alt efter hvad der ønskes undersøgt. Den kvalitative metode kan f.eks. indlede undersøgelsen, da denne metode kan isolere en kausalmekanisme, hvor generaliserbarheden af denne efterfølgende undersøges med kvantitative metoder. En anden mulig tilgang er at anvende den kvantitative metode først med en efterfølgende kvalitativ metode, hvilket kan være fordelagtigt hvis problemfeltet er underbelyst. Denne opstilling gør sig gældende i dette speciale, hvilket uddybes senere i dette afsnit. Ved dette design danner den kvantitative undersøgelse ofte grundlaget for udvælgelsen af de givne cases, som efterfølgende skal undersøges yderligere ved hjælp af kvalitative data. Derfor er det altså ikke en tilfældig udvælgelse af cases, men derimod et aktivt til- og fravalg af givne cases, som passer bedst ind i undersøgelsen, jf. ovenstående afsnit om caseudvælgelsen (Emmenegger & Klemmensen, 2012, s. 428-429).

I dette speciale vil der, som tidligere nævnt, først være en surveyundersøgelse, som har til formål at afdække, hvordan de forskellige kommuner arbejder med de kortsigtede fremskrivninger. Ud fra denne surveyundersøgelse udvælges der en række cases, der senere i specialet undersøges dybdegående. Hertil vil den kvalitative metode anvendes i form af interviews med de ansvarlige for arbejdet med det fremtidige arbejdskraftbehov. Den dybdegående undersøgelse, som er foretaget via interviews, har bidraget med data, som en surveyundersøgelse ikke ville kunne indfange grundet formatet. Dog har surveyundersøgelsen givet mulighed for at udvælge cases ud fra et oplyst grundlag, og kan supplere den kvalitative data i analysen af vores cases. De to metoder bruges derfor til at undersøge belyse forskellige aspekter af problemfeltet og bruges dermed til at komplementerer hinanden ved at udligne hinandens svagheder, og bidrager derfor sammenlagt til undersøgelsens validitet.

Surveyundersøgelse

For at afdække kommunernes brug af kortsigtede fremskrivninger, og for at foretage en kvalificeret caseudvælgelse, udsendte vi tidligt i processen en survey til alle kommuner, som har til formål at afdække:

- Hvor mange kommuner, som udarbejder kortsigtede fremskrivninger
- Hvilke metoder kommunerne anvender
- Til hvilket formål kommunerne anvender de kortsigtede fremskrivninger og hvordan

Derudover har surveyen til formål at undersøge, hvordan de kommuner, der ikke udarbejder kortsigtede fremskrivninger, i så fald tilegner sig viden om det fremtidige arbejdskraftsbehov. På baggrund af disse oplysninger har det været muligt at foretage en mere kvalificeret caseudvælgelse. Samtidig har surveyen bidraget til at skabe et nødvendigt vidensgrundlag, om de kortsigtede fremskrivninger, som vi ellers ikke ville kunne opnå, da det, som tidligere nævnt, er et underbelyst fænomen.

Surveyen er udarbejdet i SurveyXact og udsendt via mail til selvudfyldelse. Forud for udsendelsen har vi researchet kommunernes hjemmesider for eventuelle informationer eller dokumenter omhandlende de kortsigtede fremskrivninger, og for eventuelle kontaktoplysninger til den ansvarshavende afdeling/kontaktperson. Vores research viste, at langt de færreste kommuner eksplicit nævner noget om denne praksis, om end flere kommuner ofte nævner, f.eks. i kommunens officielle beskæftigelsesstrategi, at den indgår i hyppig dialog og samarbejde med lokale virksomheder. Denne praksis er oftest organiseret ved kommunernes virksomhedsservice som er placeret i jobcentret. I de tilfælde, hvor det ikke har været muligt at finde relevante kontaktoplysninger, er spørgeskemaet blevet udsendt til den kommunale jobcenterchef, beskæftigelseschef eller -direktør, som er blevet bedt om at videreformidle spørgeskemaet til rette vedkommende.

En af de mest afgørende overvejelser, man skal gøre sig, når man udsender et spørgeskema, er, om spørgsmålene skal besvares med åbne eller lukkede kategorier (Bryman, 2016, s. 244). Med lukkede kategorier kan respondenter kun besvare spørgsmålet ved at vælge mellem prædefinerede svarkategorier. Med åbne kategorier kan respondenter besvare spørgsmålet med flere linjer fritext og svare, hvad vedkommende har lyst til, hvilket både har fordele og ulemper. Den mest fremtrædende fordel er, at respondenter kan besvare spørgsmålet med sine egne ord og egne refleksioner. Respondenter tvinges dermed ikke til at 'gå på kompromis' med sin besvarelse ved at vælge en svarkategori, som muligvis ikke er 100 pct. tilsvarende respondenterens eget svar. Samtidig giver åbne svarkategorier også mulighed for, at respondenter kan give besvarelser, som ikke var forventelige, eller som vi muligvis kan have overset. Respondenter bliver heller ikke påvirket af de mulige svarkategorier og kan derfor forventes at give et mere velreflekteret svar, som også kan give indsigt i respondenterens viden og forståelse af det undersøgte fænomen. Vigtigst af alt er, at åbne svarkategorier er særligt velegnede til at opnå viden om fænomener, som forskeren ikke på forhånd besidder en tilstrækkelig viden om (Bryman, 2016, s. 244). Det er også muligt at lave en række prædefinerede svarkategorier samt en 'andet'-kategori med opfølgende fritext. Fordi det ikke har været muligt at indsamle nok viden om emnet til at prædefinere fyldestgørende svarkategorier

til alle spørgsmål, valgte vi overvejende at lave åbne svarkategorier⁶. Vi ville med andre ord gå glip af et stort forklaringspotentiale ved at definere svarkategorier på et smalt vidensgrundlag.

Surveyen har spillet en afgørende rolle for tidligt at etablere en bedre forståelse af problemstillingen. Vi har således vægtet vigtigheden af dette højere end muligheden for eventuelt at opnå en højere svarprocent, eftersom spørgeskemaer med åbne svarkategorier alt andet lige kræver mere tid, og en større indsats, af respondenterne for at besvare (Bryman, 2016, s. 244). Dertil skal besvarelsesne efterfølgende kodes, hvilket vi har gjort ved først at gennemlæse alle besvarelser for derefter at opstille koder, som besvarelsesne efterfølgende er blevet kategoriseret i. For på den måde at bruge datagrundlaget til at sige noget mere generelt.

Gennem udarbejdelsen af surveyundersøgelsen har det været et fokuspunkt at gøre undersøgelsen så transparent som muligt. Dette gøres hovedsageligt via metodiske overvejelser, da den eksterne reliabilitet er essentiel for kvaliteten af denne undersøgelse. På den måde sikres det, at andre interesserede har de samme betingelser for at reproducere undersøgelsen. Uden dette fokus kan en surveyundersøgelse bl.a. fremstå svagere ift. resultaterne, men også mistænkeliggøre selve indsamlingen af data. Derfor beskrives undersøgelsen i dybden i dette og kommende afsnit, hvori baggrunden og udarbejdelsen af undersøgelsen belyses.

Pilottest af surveyundersøgelse

Inden surveyundersøgelsen blev udsendt til alle kommuner, udsendte vi først en pilottest til tre udvalgte kommuner: Brønderslev Kommune, Thisted Kommune og Aalborg Kommune. Formålet med pilottesten var at teste spørgeskemaets face-validity, hvilket vil sige at sikre sig, at spørgeskemaet måler de rigtige parametre - eller som Alan Bryman (2016) skriver: *"... that the measure apparently reflects the content of the concept in question."* (Bryman, 2016, s. 158).

For at validitetsteste spørgeskemaet indsatte vi derfor et 'evalueringsmodul' i slutningen af spørgeskemaet, hvor respondenterne på et skalaspørgsmål kunne svare på: 1) I hvilken grad indfangede spørgsmålene kommunens arbejde med kortsigtede fremskrivninger, og 2) Hvor tilfreds var du/I generelt med spørgsmålene i spørgeskemaet? Afslutningsvis bad vi respondenterne om at tilføje eventuelle kommentarer eller forslag til forbedring af spørgeskemaet.

Til det første spørgsmål svarede respondenterne, at de i høj grad mente, at spørgsmålene indkapslede kommunens arbejde med kortsigtede fremskrivninger, hvilket er tilfredsstillende. Til det næste spørgsmål svarede to af respondenterne, at de hverken/eller generelt var tilfredse med spørgsmålene i spørgeskemaet, mens kun én i høj

⁶ Se bilag 2 med surveyens spørgeramme

grad var tilfreds med dette. Årsagen til dette var, at de to respondenter følte, at svarkategorierne var for åbne, hvilket vi i forvejen havde en forventning om. På trods af dette havde alle tre kommuner udfyldt alle spørgsmål med gode, meningsfulde svar, så vi besluttede på baggrund heraf at beholde svarkategorierne på den samme måde. Vi tilpassede derimod spørgeskemaet ud fra respondenternes resterende bemærkninger, som f.eks. konkrete formuleringer i spørgsmålene.

Interviewmetode

Interviewmetoden er central for at opnå en mere dybdegående forståelse af kommunernes arbejde med kortsigtede fremskrivninger. Som tidligere nævnt har vi foretaget interviews med fire kommuner, Hjørring Kommune, Roskilde Kommune, Stevn Kommune og Varde Kommune, som vi har udvalgt på baggrund af resultaterne fra vores surveyundersøgelse. Disse interviews er, på grund af COVID-19, foretaget online på Skype, med afsæt i de metodiske overvejelser bag det semistrukturerede interview, hvor perspektiver om det realistiske interview også inddrages.

Det semistrukturerede interview dækker over en bred interviewmetode, som er en mere løs samtale end det strukturerede interview, og samtidigt en mere struktureret samtale end det ustrukturerede interview. Ved det semistrukturerede interview anvendes en interviewguide, som udstikker retningslinjerne for selve interviewet. En af fordelene ved det semistrukturerede interview er, at denne interviewguide ikke nødvendigvis skal følges nøjagtigt. Fleksibiliteten ved denne metode gør det nemlig muligt at tilpasse guiden til den konkrete situation, hvorved man kan tilføje yderligere relevante spørgsmål eller afvige fra spørgsmål, som respondenter allerede har svaret på. Det er dog forventeligt, at alle spørgsmålene i guiden besvares undervejs i interviewet – dog er rækkefølgen mindre vigtig (Bryman, 2016, s. 468).

Det var oprindeligt vores plan yderligere at interviewe en række virksomheder i hver af case-kommunerne, for at få et indblik i virksomhedernes holdninger til kommunernes arbejde med det fremtidige arbejdskraftsbehov og samarbejdet herom. Det viste sig dog at være en større udfordring end forventet, dels fordi det var svært at skabe kontakt til virksomheder, som havde erfaring med at samarbejde med kommunen, og dels fordi de virksomheder, som vi fik kontakt til, ikke havde lyst til at medvirke. Vi valgte på den baggrund at undlade at lave interviews med virksomhederne.

Interviewguides

I dette afsnit redegøres der for udformningen af de tre interviewguides, som udgør en del af dataindsamlingen i dette speciale. Afsnittet har til formål at give en forståelse for, hvordan dette er gjort, hvilket bidrager til den

interne validitet i specialet, idet vores interviewguides bidrager til, at vi undersøger de relevante problemstillinger i dette speciale. Derudover tager de tre interviewguides udgangspunkt i det beskrevne teoriapparat, som blev præsenteres i foregående kapitel. Samtidigt bidrager dette afsnit også til en øget ekstern reliabilitet, da der opnås en vis transparenthed i, hvordan de tre interviewguides er udformet.

Som det tidligere er nævnt, udarbejdes de tre interviewguides bl.a. på baggrund af teori og eksisterende empiri. Det er dog ikke en direkte oversættelse af de beskrevne teorier, som anvendes. Teoriene og den eksisterende empiri er derimod med til at styre vores interviewguides indirekte. Dog kan der flere steder i interviewguiden trækkes klare tråde mellem teorier og spørgsmål, hvilket bl.a. ses i spørgsmålene vedrørende samarbejdet mellem virksomheder og jobcenter, som trækker på teorien om dobbeltsidet informationsasymmetri, og interdependens-teorien. Modsat er teoriene omhandlende nyinstitutionalisme mere bagvedliggende, og fremgår ikke direkte i interviewspørgsmålene. Dog er der taget højde for disse teorier bl.a. i udformningen af spørgsmålene vedrørende samarbejdet og hvilke begrundelser der ligger bag udarbejdelsen og anvendelsen af fremskrivningerne. Da dette speciale også danner ny data, som ikke tidligere er beskrevet så nøje, er flere af spørgsmålene deskriptive. Det omhandler især spørgsmålene vedrørende de valgte fremskrivningsmetoder i begyndelsen af interviewguiden. Vores interviewguides fremgår i bilag 4.

Vores interviewguides til Hjørring Kommune, Stevns Kommune og Varde Kommune, indeholder introducerende spørgsmål om:

- Kommunen og det lokale arbejdsmarked
- De valgte fremskrivningsmetoder og begrundelser for dette
- Anvendelsen af fremskrivninger
- Om kommunen indgår i et samarbejde med andre kommunerne mht. at udarbejde fremskrivningerne

Derudover spørges der ind til, hvorvidt kommunerne samarbejder med de lokale virksomheder samt hvordan den mest ideelle metode til udarbejdelsen af fremskrivninger ville tage sig ud.

Derudover er der udarbejdet en selvstændig interviewguide til Roskilde Kommune, eftersom vi har bedømt, på baggrund af resultaterne fra vores surveyundersøgelse, at de, i deres dataindsamlingsmetode, adskiller sig markant fra de resterende case-kommuner. Denne interviewguide udspringer af den samlede interviewguide, og derfor går de fleste spørgsmål igen ved begge interviewguides. I interviewguiden til Hvidovre Kommune, som ikke udarbejder kortsigtede fremskrivninger, stilles også introducerede spørgsmål om kommunen og det lokale arbejdsmarked, hvorefter der fokuseres på, hvorfor kommunen ikke udarbejder kortsigtede fremskrivninger, og hvordan kommunen så kan opfylde virksomhedernes behov.

Transskription af interviews

I forbindelse med indsamling af specialets empiri har vi reflekteret over forskellige muligheder for behandlingen af empirien. En mulighed er at transskribere specialets interviewdata, hvilket ifølge Steinar Kvale og Svend Brinkmann (2009) har den fordel, at man som interviewer kan koncentrere sig fuldt ud om samtalen, fordi det ikke er nødvendigt at notere svarene undervejs. Det er dog ressourcekrævende at transskribere, og man skal derfor overveje, hvordan man transskriberer, hvis man vælger denne metode (Kvale & Brinkmann, 2009, s. 201-203). Vi har valgt at transskribere interviewene med kommunerne af flere årsager. Den ene årsag er, at interviewernes fulde opmærksomhed er på selve samtalen. Den anden årsag er, at alle i specialegruppen ikke har været til stede under interviewene. Ved at interviewene optages og transskriberes, har hele gruppen mulighed for at lytte og læse interviewene, hvilket anses som en fordel i forbindelse med udarbejdelsen af analysen, hvor det styrker specialets reliabilitet. Når interviewene er blevet transskriberet, er længere pauser, gentagelser osv. ikke blevet nedskrevet, eftersom mængden af ressourcer ikke opvejer for udbyttet, og fokuset har i stedet været forståelsen af selve indholdet og meningen i interviewene.

Sekundær empiri

Som tidligere nævnt tager undersøgelsen udgangspunkt i en mixed-methods tilgang, hvor der anvendes en surveyundersøgelse og kvalitative interviews, som udgør undersøgelsens primære empiri. Derudover har vi valgt at inddrage sekundær empiri til analysen i form af forskellige dokumenter samt registerdata. Den sekundære empiri inddrages særligt i den tredje delanalyse, som besvarer forskningsspørgsmålet om, hvorvidt kommunernes arbejde med det fremtidige arbejdskraftsbehov kan anses som et udtryk for en udvikling mod en mere virksomhedsrettet beskæftigelsesindsats.

Dokumentmetode er en udbredt metode i samfundsvidenskaben og anvendes ofte i kombination med andre undersøgelsesmetoder med henblik på at beskrive en udvikling inden for et bestemt område (Lynggaard, 2015, s. 153). Formålet med at inddrage dokumenter til specialets analyse er at undersøge udviklingen i beskæftigelsesområdet siden 00'erne, dog med primært fokus fra 10'erne. Dokumenterne i analysen drejer sig primært om bøger og rapporter omhandlende beskæftigelsesreformer og beskæftigelsesindsatsens udviklingen.

Der skelnes mellem primære, sekundære og tertiære dokumenter, hvor vores dokumenter primært er sekundære eller tertiære dokumenter. Sekundære dokumenter kan eksempelvis være lovtekster, regeringsrapporter, avisartikler osv., mens tertiære dokumenter eksempelvis er baggrundavisartikler eller akademiske bøger (Lynggaard, 2015, s. 154-155).

Ud over dokumenterne inddrages som tidligere nævnt også registerdata, som er udtrukket fra Danmarksstatistik.dk og Jobindsats.dk. Fordelen ved brug af registerdata er, at det er baseret på hele populationer, som dermed betyder, at den statistiske usikkerhed, som oftest er udfordringen med stikprøveudtagelser, er væk (Hansen, 2012, s. 294). Datasættene fra Danmarksstatistik og Jobindsats er blevet kombineret på tværs, hvorfra vi har udarbejdet vores egne datasæt med udgangspunkt i vores fire case-kommuner og landsgennemsnit.

Analyselstrategi /kodning

Undersøgelsens analysestrategi følger en lukket kodningstilgang. Kodning kan defineres som:

... at man til et stykke tekst knytter nøgleord og temaer, der refererer til indholdet af tekststykker. Teksten brydes således op i mindre komponenter, som det via koden bliver muligt at identificere senere.

(Jakobsen, 2012, s. 177)

I specialet anvendes kodningsstrategien for at skabe et overblik over den store mængde data, og også for at koble temaer, som tager udgangspunkt i specialets teoretiske forståelsesramme, til empirien. Der er to forskellige kodningstilgange; en åben og en lukket tilgang. Vi benytter primært den lukkede tilgang (Jakobsen, 2012). Selvom den lukkede kodningstilgang anvendes, har vi i specialet været åbne for, at nye koder kan opstå ved gennemgangen af empirien.

Forskellen på den lukkede og åbne kodningstilgang er, at ved den lukkede tilgang er koderne defineret på forhånd inden selve kodningen af teksten, mens den åbne tilgang tilsidesætter den teoretiske og empiriske forståelse til fordel for, at man lader data tale. Det kan dog være udfordrende at tilsidesætte sin teoretiske og empiriske forståelse fuldstændigt (Jakobsen, 2012). I specialet er der ikke et ønske om at tilsidesætte hverken vores empiriske eller teoretiske forståelse, idet det findes mest anvendeligt for at besvare problemformuleringen, samt at den teoretiske forståelse er en væsentlig del af specialet.

Når der kodes efter den lukkede tilgang, er det nødvendigt, at der er en vis struktur og retning tidligt i processen (Jakobsen, 2012, s. 182). Derfor har der i specialet tidligt været et fokus på kodningen både i udformningen af interviewguide og gennemførelsen af interviewene. Kodelisten er udarbejdet ud fra specialets teoretiske forståelse, samt en generel viden, som er erhvervet gennem udarbejdelse af eksempelvis genstandsfelt og eksisterende empiri. Specialets kodeliste fremgår af bilag 5, hvoraf det fremgår, at der benyttes et kodehierarki. Ifølge Jakobsen kan kodelister organiseres i grupper af koder, hvor man har en samlet kategori (en hovedkode), og derunder mere specifikke begreber (underkoder). En af fordelene ved anvendelse af kodehierarki er, at kodningen bliver

mere overskueligt, dog kan anvendelse af kodehierarki medføre et stort antal af over- og underkoder, hvilket kan være udfordrende at overskue (Jakobsen, 2012, s. 182-183).

Ved udformningen af kodelister er der flere relaterede kvalitetskriterier. For at sikre en høj målingsvaliditet, skal koderne været præcist defineret, hvorfor der er fokus på, at koderne er et: *”mål for et teoretisk begreb samt kan knyttes præcist og entydigt til konkrete tekststykker.”* (Jakobsen, 2012, s. 182). Et andet kvalitetskriterie er sikring af en høj koderelabilitet, hvilket veldefinerede koder kan være med til at sikre (Jakobsen, 2012, s. 182). Derfor har udformningen af kodelisten og veldefinerede koder haft en høj prioritet. Dette er også relevant, idet specialgruppen består af fem personer, hvor alle deltager i kodningen. For at sikre specialets reliabilitet, og at kodningen er konsistent, er interkodning blevet anvendt, hvor ét enkelt interview kodes flere gange af flere personer (Nedergaard, 2015, s. 53-54).

7. Beskrivelse af case-kommuner

I dette kapitel beskrives specialets fire case-kommuner: Hjørring, Roskilde, Stevns og Varde Kommune. Disse kommuner, er udvalgt strategisk på baggrund af deres forskellige metoder til at udarbejde fremskrivningerne og arbejde med det lokale arbejdskraftsbehov for at give et bredt indblik i, hvilke fordele og ulemper som opstår ved brug af de forskellige metoder. Som tidligere beskrevet har vi også interviewet Hvidovre Kommune, som ikke udarbejder kortsigtede fremskrivninger, hvorfor der også indgår en beskrivelse af kommunens relevante nøgletal. Vi anser dog ikke Hvidovre Kommune som en case, da de ikke udarbejder kortsigtede fremskrivninger. De er medtaget for at forstå, hvilke rationaler som ligger til grund for dette valg, og om disse rationaler derfor også kan tænkes at gøre sig gældende i andre kommuner, som, ikke udarbejder kortsigtede fremskrivninger.

Gennem afsnittene præsenteres løbende forskellige statistikker om kommunernes erhvervsstruktur, antal pendlere og uddannelsesniveau blandt arbejdsløse m.v., da vi formoder, at disse variabler kan have betydning for, hvordan kommunerne arbejder med det fremtidige arbejdskraftsbehov.

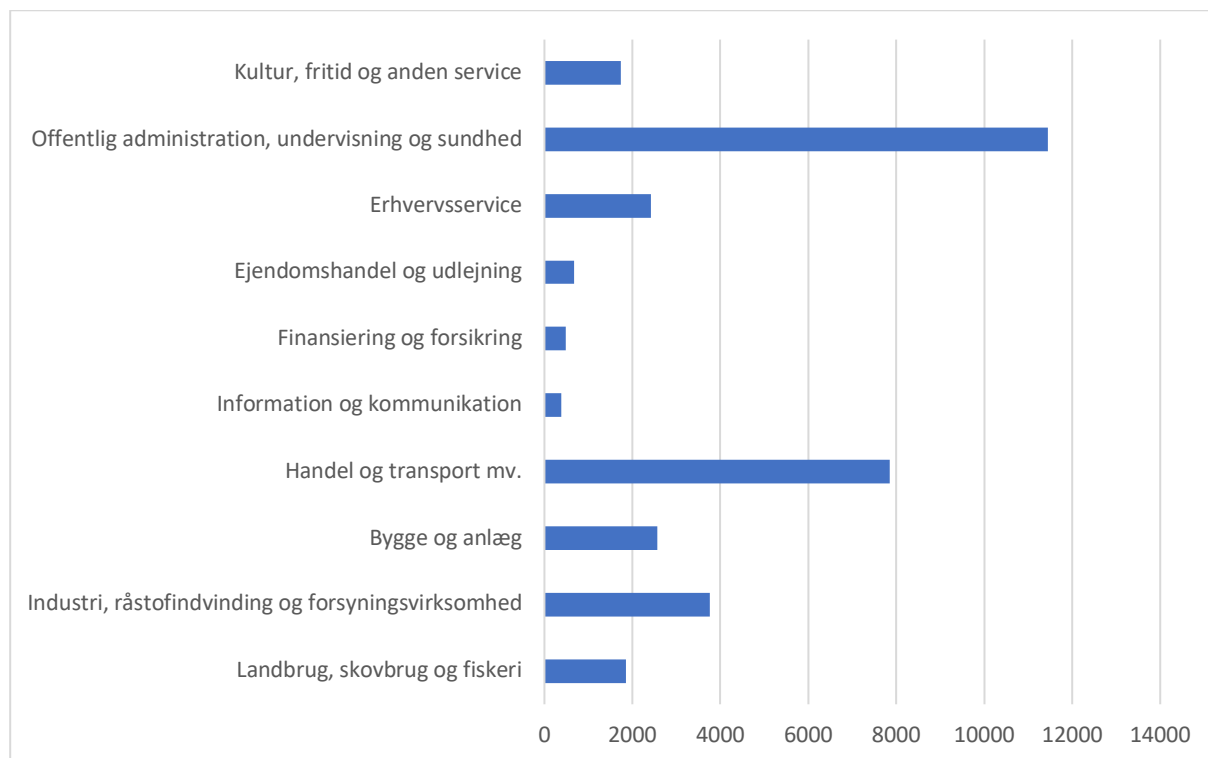
Hjørring Kommune

Hjørring er en landkommune beliggende i Nordjylland. Kommunen er med sine 64.000 indbyggere den 21. største kommune i Danmark. I en kortlægning af erhvervssammensætningen målt på størrelsen af antal medarbejdere befinder der sig 309 små virksomheder, 59 mellemstore virksomheder og 7 store virksomheder i kommunen⁷ De store virksomheder består hovedsageligt af offentlige institutioner som f.eks. Statens Administration,

⁷ Små virksomheder: 10-49 fuldtidsansatte, Mellemstore virksomheder: 50-249 fuldtidsansatte, Store virksomheder: >250 fuldtidsansatte

Skattecenter Vendsyssel, Regionshospitalet, Hjørring Kommune m.fl., hvilket også afspejler sig i andelen af jobs i branchen, offentlig administration, undervisning og sundhed, jf. nedenstående figur⁸.

Figur 7-1: Antal job efter branche (DB07 10-grp) i Hjørring Kommune, 2021



Kilde: Danmarks Statistik (ERHV2)

Figur 7-1 viser, at de største brancher målt på antal jobs i Hjørring Kommune er henholdsvis offentlig administration, undervisning og sundhed, som ca. 11.400 borgere har jobs inden for, og handel og transport, som ca. 7.800 borgere har jobs inden for. De resterende brancher fordeler sig forholdsvis ligeligt med enkelte udsving i f.eks. Ejendomshandel og udlejning, Finansiering og forsikring samt Information og kommunikation, som er under 700 jobs.

⁸ Tallene er søgt frem på Proff.dk

Figur 7-2: Nøgletal om Hjørring Kommune, 2020

- 37.940 er i den arbejdsdygtige alder (16-64 år)
- 29.500 er i arbejdsstyrken
- 28.000 er beskæftigede
- 1.500 er bruttoledige
- 8.440 er udenfor arbejdsstyrken

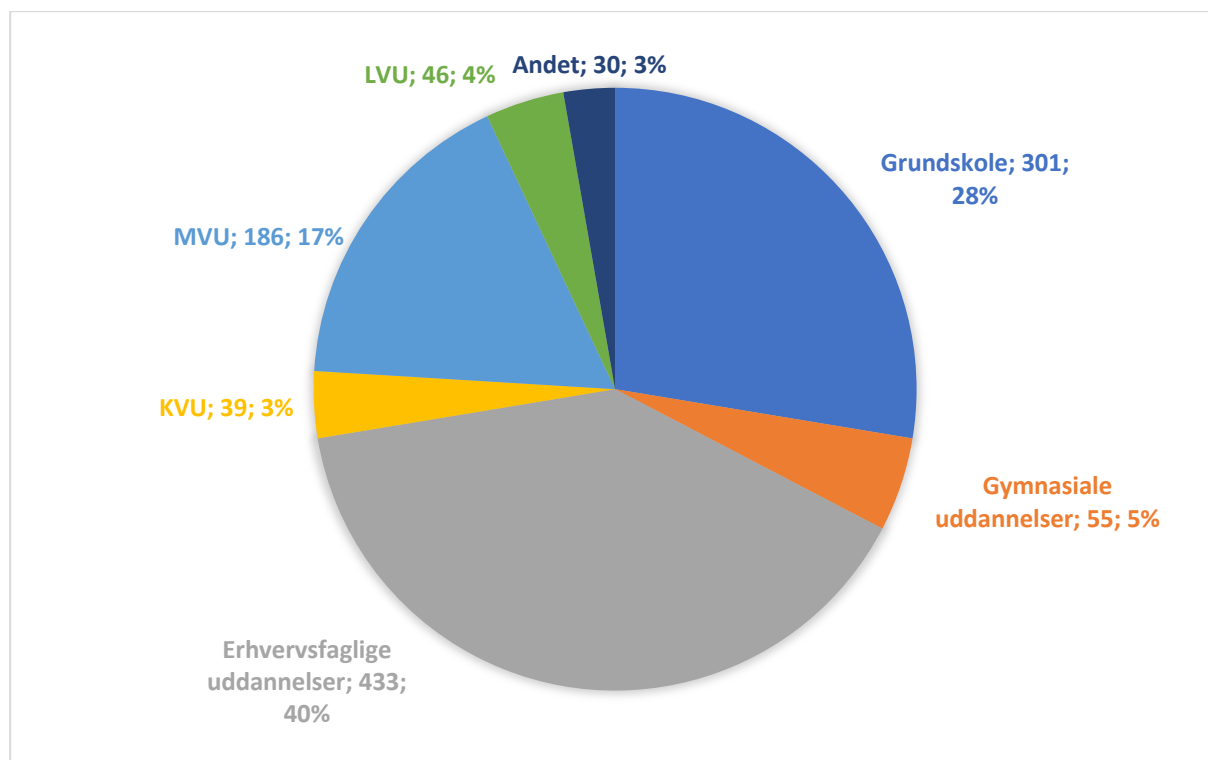
- Arbejdsstyrken udgør 77,8 pct.
- Udenfor arbejdsstyrken udgør 22,2 pct.
- Beskæftigelsesfrekvensen er 73,8 pct.
- Bruttoledighedsfrekvensen er 5,1 pct.

Kilde: Kommunefremskrivning af RAR

Af figur 7-2 fremgår nøgletal for beskæftigelsen i Hjørring Kommune. Her ses det bl.a., at 37.940 borgere er i den arbejdsdygtige alder, hvoraf 29.500 er i arbejdsstyrken. Af disse er 1.500 bruttoledige, hvilket giver en bruttoledighedsfrekvens på 5,1 pct. Det skal dog pointeres, at disse tal er påvirket af coronakrisen, da en stor del af arbejdsstyrken blev afskediget i 2020.

I Hjørring Kommune udgøres den største andel arbejdsløse af borgere med en erhvervsfaglig uddannelse som højest fuldførte uddannelse. Det fremgår af den nedenstående figur, at 433 personer med en erhvervsfaglig uddannelse som højest fuldførte uddannelsesniveau er arbejdsløse, hvilket svarer til 40 pct. Dernæst udgør 301 personer med en grundskole som højest fuldførte uddannelsesniveau, som udgør 28 pct. Korte-, mellemlange- og lange videregående uddannelser fylder ikke en stor andel, hvor 17 pct. af de arbejdsløse dog har en mellem- lang videregående uddannelse som højest fuldførte uddannelse.

Figur 7-3: Højest fuldførte uddannelse blandt arbejdsløse (15-69 år) i Hjørring Kommune, 2019



Kilde: Danmarks Statistik (HFUDD16)

Fordi Hjørring Kommune har en relativt høj andel af arbejdsløse med en erhvervsfaglig uddannelse som højest fuldførte uddannelse, kan det formodes at give gode forudsætninger for, at kommunen prioriterer den målrettede opkvalificeringsindsats, da det oftest er personer inden for fag, som kræver en erhvervsfaglig uddannelse, der gennemgår opkvalificering. Dette gælder også for arbejdsløse med grundskolen som højst gennemførte uddannelse, da disse kan opkvalificeres gennem uddannelse til faglært arbejdskraft.

Dette afspejler sig også i, at Hjørring Kommune fuldfører mange opkvalificeringskurser. Ud fra data fra Jobindsats.dk kan vi se, at der fra januar 2018 til december 2020 gennemsnitligt har været 56 borgere som har gennemgået et opkvalificeringskursus om måneden, hvilket svarer til en andel på 2,3 pct. af kommunens ydelsesmodtagere. Til sammenligning er den landsgennemsnitlige andel på 1,4 pct.

Af de fem case-kommuner har Hjørring Kommune den mindste andel af borgere, som pendler ud af kommunen. Ud fra noegletal.dk kan det ses, at kun 26,1 pct. af kommunens borgere pendler ud af kommunen for at arbejde, hvilket vil sige, at langt størstedelen af kommunens borgere har arbejde i kommunen. Dette er blot endnu et argument for, at Hjørring Kommune har gode incitamenter for at arbejde målrettet med det lokale arbejdskraftsbehov, da borgerne bliver i kommunen.

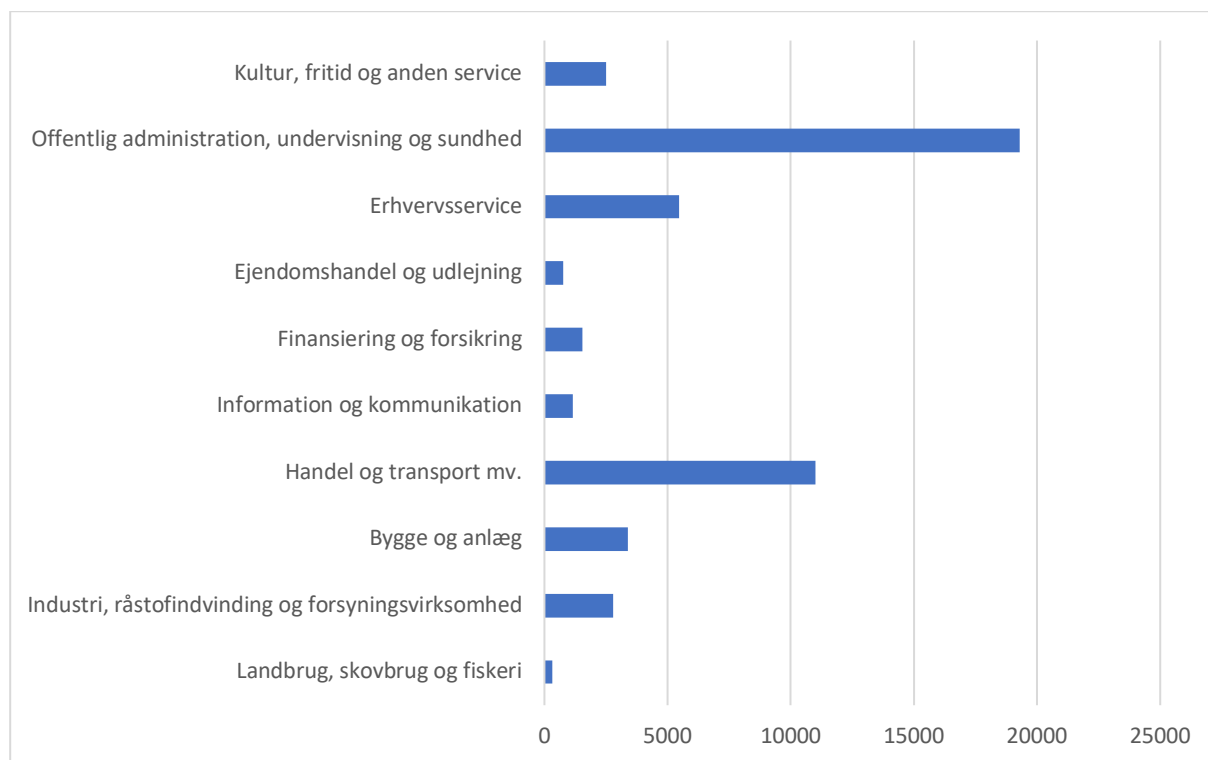
Vi har udvalgt Hjørring Kommune som case, fordi kommunen i specialets indledende survey fremstår som en af de kommuner, som arbejder mest systematisk med dataindsamlingen til de kortsigtede fremskrivninger af arbejdskraftbehovet. Kommunen udvikler i et tværkommunalt samarbejde med Frederikshavn, Brønderslev og Jammerbugt Kommune en lokal 'Jobprognose', som er en årlig undersøgelse af de lokale virksomheders aktuelle og fremtidige rekrutteringsbehov. Undersøgelsen er baseret på data, som indsamles af kommunernes virksomhedskonsulenter gennem interviews med de lokale virksomheder om deres arbejdskraftbehov for det næste år. Virksomhederne, som bliver interviewet, er opdelt efter brancher og bliver tilfældigt udvalgt på baggrund af deres p-numre i de forskellige brancher. Kommunerne interviewer omkring 1100 virksomheder i alt. Den indhentede data sammenholdes med data fra STAR, hvorefter kommunerne udarbejder et lokalt jobbarometer, der giver et overblik over, hvilke stillingsbetegnelser der er mangel på, og hvilke der ikke er mangel på. Kommunerne i samarbejdet udvikler ligeledes et fælles jobbarometer for hele Vendsyssel-området.

Roskilde Kommune

Roskilde Kommune er en bykommune beliggende på Sjælland med over 88.000 indbyggere, hvilket gør kommunen til den 12. største kommune i Danmark målt på antal indbyggere. Kommunens arbejdsmarked består af ca. 392 små virksomheder, 66 mellemstore virksomheder og 14 store virksomheder⁹. Ligesom i Hjørring Kommune, er den største branche målt på antal jobs offentlig administration, undervisning og sundhed, jf. nedenstående figur.

⁹ Tallene er søgt frem på Proff.dk

Figur 7-4: Antal job efter branche (DB07 10-grp) i Roskilde Kommune, 2021



Kilde: Danmarks Statistik (ERHV2)

Figuren viser, at langt størstedelen af kommunens jobs er inden for branchen offentlig administration, undervisning og sundhed, hvor der er ca. 19.300 jobs. Dernæst kommer handel og transport mv., hvor der er ca. 11.000 jobs. Her står også klart, at kommunen er en bykommune, da landbrug, skovbrug og fiskeri kun udgør en minimal andel. Erhvervsservice, bygge og anlæg samt industri mv. udgør mellem 2.800-5.500 jobs, hvilket er væsentligt mere end de resterende brancher.

Jf. Figur 7-5: Fakta om Roskilde Kommune, 2020

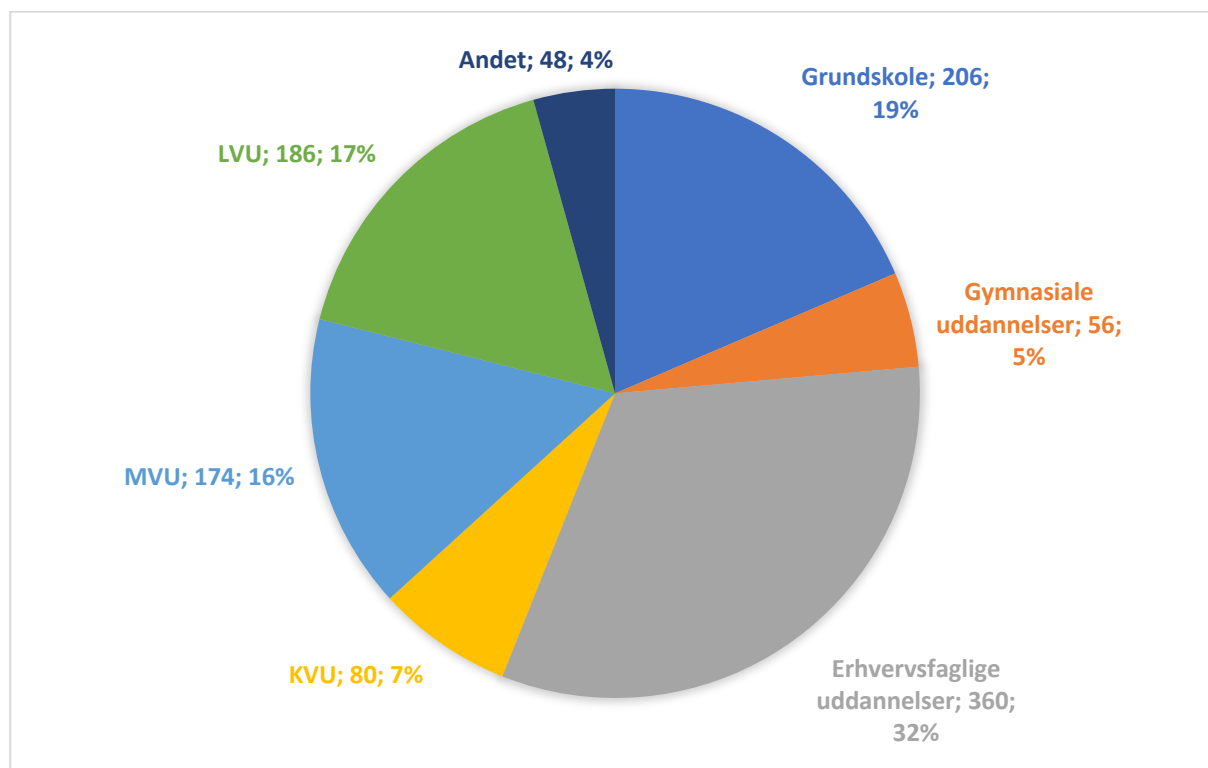
- 54.610 er i den arbejdsdygtige alder (16-64 år)
- 43.900 er i arbejdsstyrken
- 42.390 er beskæftigede
- 1.600 er bruttoledige
- 10.620 er udenfor arbejdsstyrken

- Arbejdsstyrken udgør 80,6 pct.
- Udenfor arbejdsstyrken udgør 19,4 pct.
- Beskæftigelsesfrekvensen er 77,6 pct.
- Bruttoledighedsfrekvensen er 3,6 pct.

Kilde: Kommunefremskrivning af RAR

I Roskilde Kommune er 54.610 borgere i den arbejdsdygtige alder. 43.900 af disse indgår i arbejdsstyrken, hvoraf 42.390 er i beskæftigelse. Der er derfor i 2020 1.600 bruttoledige, hvilket giver en bruttoledighedsfrekvens på 3,6 pct. Denne er sammenlignet med Hjørring Kommune væsentlig lavere, hvilket kan skyldes kommunens beliggenhed og erhvervssammensætning mv.

Figur 7-6: Højest fuldførte uddannelse blandt arbejdsløse (15-69 år) i Roskilde Kommune, 2019



Kilde: Danmarks Statistik (HFUDD16)

Roskilde Kommune har jf. figur 7-6 en relativt høj andel af arbejdsløse med en mellemlang- eller lang videregående uddannelse som højeste fuldførte uddannelse. Dette kan skyldes, at Roskilde er en universitetsby, hvor dimittendledigheden på lange videregående uddannelser er højere end i byer uden et universitet.

Selvom størstedelen af de arbejdsløse i Roskilde Kommune enten har en erhvervsfaglig uddannelse eller en grundskole som højeste fuldførte uddannelsesniveau, så har en relativt stor andel også enten en mellemlang videregående uddannelse eller en lang videregående uddannelse. Dette kan give anledning til, at der er færre potentielle modtagere af opkvalificeringsindsatser, eftersom disse oftest er målrettet jobparate med erhvervsfaglige uddannelser eller grundskole som højeste gennemførte uddannelsesniveau.

Dette stemmer også overens med kommunens statistik over antal gennemførte opkvalificeringskurser. Fra januar 2018 til december 2020 har Roskilde Kommune kun haft 31 ydelsesmodtagere til opkvalificeringskursus om

måned i gennemsnit, hvilket svarer til 1,1 pct. af kommunens ydelsesmodtagere månedligt. Roskilde Kommune er dermed den kommune af vores udvalgte case-kommuner, som har den mindste andel ydelsesmodtagere, som månedligt starter på opkvalificeringskurser.

Jf. kommunens beskæftigelsesplan for 2021 har Roskilde Kommune etableret en ny virksomhedsservice, som er organiseret under Jobcentret med henblik på at styrke samarbejdet med virksomhederne om bl.a. rekruttering, opkvalificering og fastholdelse. Derudover skal den nye virksomhedsservice øge jobcentrets viden om det lokale arbejdsmarked til brug i medarbejdernes daglige arbejde (Roskilde Kommune, 2021, s. 5).

Af beskæftigelsesplanen fremgår det også, at jobcentret vil arbejde med flere relevante initiativer i forbindelse med ministermålet om, at flere ledige skal opkvalificeres. Jobcentret skal bl.a. sikre, at flere ledige opkvalificeres med fokus på ”... *motivation, behov og muligheder for opkvalificering i samtalerne med alle ledige, hvor der er fokus på brancher med aktuelle og kommende jobåbninger og uddannelsesmuligheder i den forbindelse*” (Roskilde Kommune, 2021, s. 9). Derudover nævnes det i forbindelse med ministermålet om, at virksomhederne skal sikres den nødvendige og kvalificerede arbejdskraft, at ”... *indsamling af viden om aktuelle og fremtidige rekrutteringsbehov omsættes på tværs af Jobcentret, så de ledige er klar, når virksomhederne har behov*” (Roskilde Kommune, 2021, s. 15). Dette viser, at Roskilde Kommune allerede arbejder aktivt med at indsamle viden om det aktuelle og fremtidige arbejdskraftsbehov, og at denne viden efterfølgende omsættes til bl.a. opkvalificeringsindsatsen.

Roskilde Kommune anvender, jf. deres besvarelse på vores survey, et nyudviklet it-system til at indsamle viden om virksomhedernes rekrutteringsbehov og dermed udarbejde fremskrivningerne. It-systemet inddrager bl.a. data fra et såkaldt rekrutteringsdashboard, som bruges i det daglige formidlingsarbejde i jobcentret. Fremskrivningerne anvendes til tilrettelæggelse af beskæftigelsesindsatsen, drøftelse med uddannelsesinstitutioner om uddannelsesbehov, virksomhedssamarbejde og opkvalificering af ledige. Ingen andre kommuner har svaret, at de anvender en lignende metode, hvorfor vi anser Roskilde Kommune som en unik case. Dette bliver gjort ud fra realdata og data, som ikke er ældre end tre måneder, der anvendes til at søge tendenser i fremtidige arbejdsmarked.

Vi har derfor udvalgt Roskilde Kommune som case, fordi det i sig selv er interessant at undersøge, hvordan dette it-system virker, hvilke erfaringer kommunen har gjort sig med det, og om it-systemet eller dele af det eventuelt kan udbredes til flere kommuner. Derudover findes det også relevant at undersøge, hvilken betydning kommunens arbejdsmarkedsmarked og placering har for behovet for at arbejde systematisk med fremskrivningerne. Roskilde Kommune har en relativt høj andel af borgere, som pendler ud af kommunen for at komme på arbejde.

Af data hentet fra noegletal.dk ses det, at i perioden 2015-2019 har gennemsnitligt 58 pct. af kommunens borgere pendlet ud af kommunen for at komme på arbejde. Størstedelen af disse kan formodes at pendle til København. Det er derfor interessant at undersøge, hvilken betydning den store andel af udpendlere har for kommunens arbejde med det lokale fremtidige arbejdskraftsbehov.

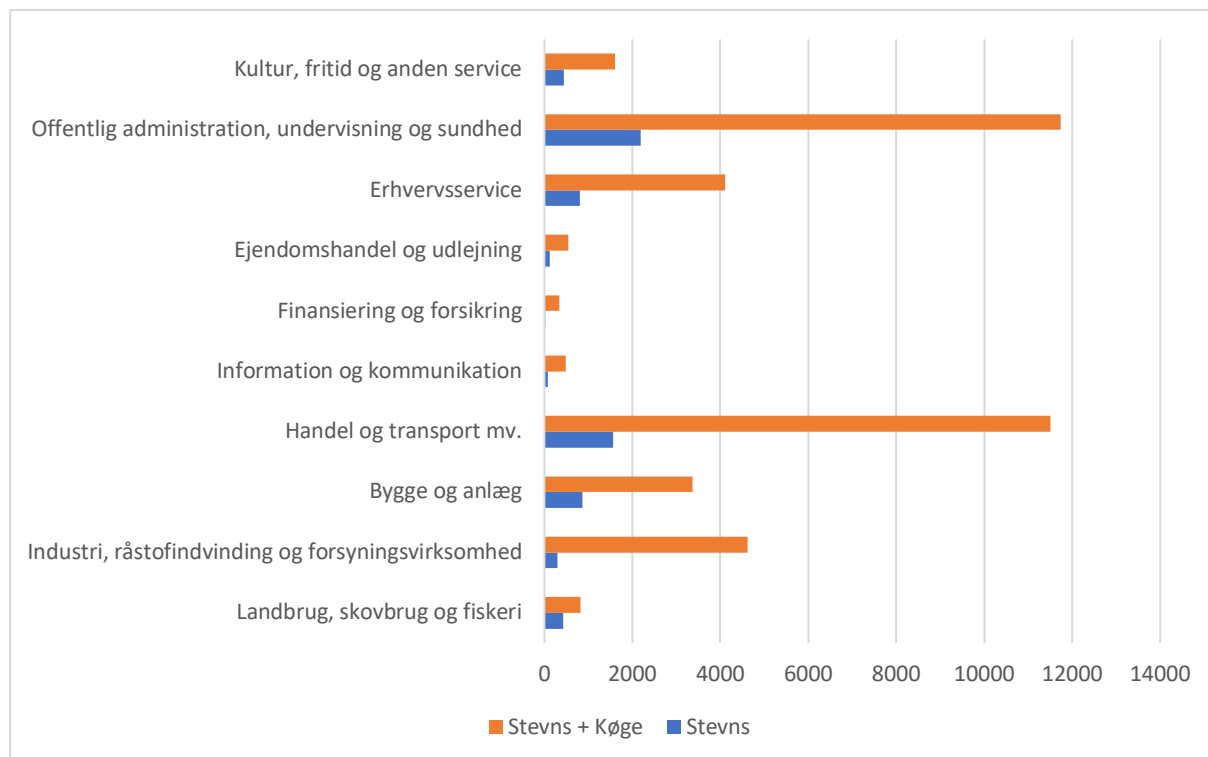
Stevns Kommune (Rekruttering Køge Bugt)

Stevns Kommune er en mellemkommune beliggende i Region Sjælland. Med sine ca. 23.000 indbyggere er Stevns den 13. mindste kommune i Danmark målt på indbyggertal. Kommunens lave indbyggertal afspejler sig også i antallet af arbejdspladser og jobs i kommunen. I alt har kommunen ca. 1.200 arbejdspladser med i alt 6.796 jobs. Det giver den naturlige konsekvens, at størstedelen af kommunens borgere pendler ud af kommunen for at komme på arbejde. Data hentet fra noegletal.dk viser, at gennemsnitlig har 63 pct. af kommunens borgere fra 2015-2019 pendlet til deres arbejde.

Mange af kommunens borgere pendler til nabokommunen, Køge Kommune. Derfor har Stevns og Køge Kommune indgået et samarbejde om den virksomhedsrettede service på tværs af kommunerne. Indsatsen er organiseret i sin helt egen enhed, Rekruttering Køge Bugt, som er adskilt fra begge kommuners jobcentre. Indsatsen er derfor organiseret tværkommunalt, hvorfor der ikke skelnes til kommunegrænsen. Samarbejdet uddybes yderligere senere i afsnittet.

I Stevns Kommune er de største brancher, målt på antal arbejdspladser, henholdsvis offentlig administration, handel og transport mv. samt bygge og anlæg. Den samme tendens gør sig gældende, hvis man ser samlet på erhvervsstrukturen i både Stevns og Køge Kommune- her er der dog flere arbejdspladser inden for industrien end bygge og anlæg, jf. nedenstående figur.

Figur 7-7: Antal job efter branche (DB07 10-grp) i Stevns Kommune og Stevns Kommune+Køge Kommune, 2021

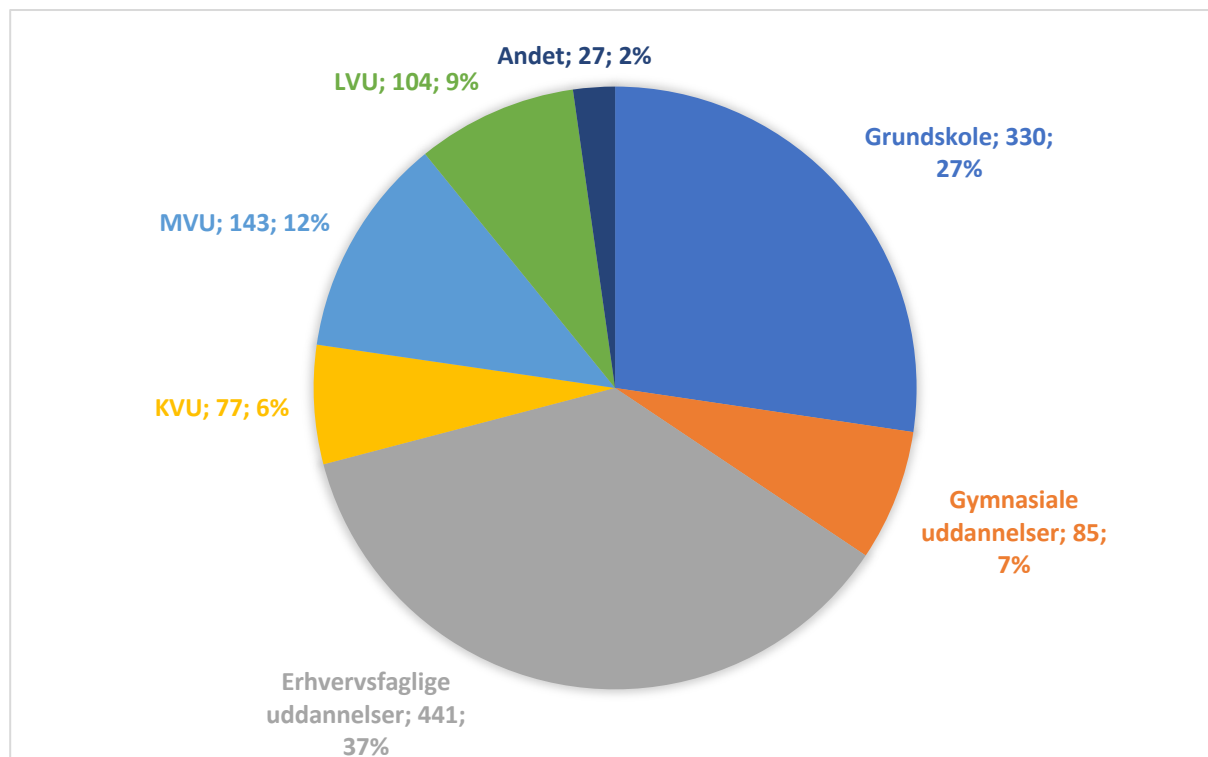


Kilde: Danmarks Statistik (ERHV2)

Den store andel af arbejdspladser inden for handel og transport, industri og bygge og anlæg gør det ydermere interessant at undersøge, hvilken betydning en sådan erhvervsstruktur har af betydning for Rekruttering Køge Bugts arbejde med det lokale fremtidige arbejdskraftsbehov på tværs af kommunerne. Statistikken viser ikke, om der er efterspørgsel inden for de pågældende brancher, men man kan antage, at det ofte vil være disse brancher, hvor der laves opkvalificeringskurser til, da det ofte vil være ufaglærte eller erhvervsfagligt uddannede personer, som varetager stillinger inden for disse brancher.

Netop ufaglærte og personer med en erhvervsfaglig uddannelse som højeste fuldførte uddannelse er også de to mest fremtrædende uddannelses typer, hvis man ser samlet på Stevns Kommune og Køge Kommune, jf. nedenstående figur.

Figur 7-8: Højest fuldførte uddannelse blandt arbejdsløse (15-69 år) i Stevns Kommune + Køge Kommune, 2019



Kilde: Danmarks Statistik (HFUDD16)

Det fremgår af figuren, at 37 pct. af de arbejdsløse i Stevns og Køge Kommune har en erhvervsfaglig uddannelse, mens 27 pct. er ufaglærte. Ligesom i Hjørring Kommune kan dette antages at skabe gode forudsætninger eller et større incitament for, at kommunerne arbejder med det lokale fremtidige arbejdskraftsbehov med henblik på at målrette opkvalificeringskurser efter behovet eller vejlede arbejdsløse om jobåbninger.

Stevns Kommune svarede til vores survey, at kommunen benytter data fra Erhvervsstyrelsen, Arbejdsmarkedsbalancen RAR Sjælland, egne data fra fagsystemer og statistik på antallet af jobordrer fra Jobnet.dk kombineret med surveys til de lokale virksomheder, som indsamles minimum én gang om året. Ligesom i Roskilde og Hjørring Kommune anvendes der således en meget datadrevet tilgang til arbejdet med fremskrivningerne. Kommunen angiver yderligere, at formålet med fremskrivningerne er at understøtte virksomhedernes arbejdskraftsbehov og at være i stand til at vejlede borgere mod brancher, hvor der forventes at blive en efterspørgsel.

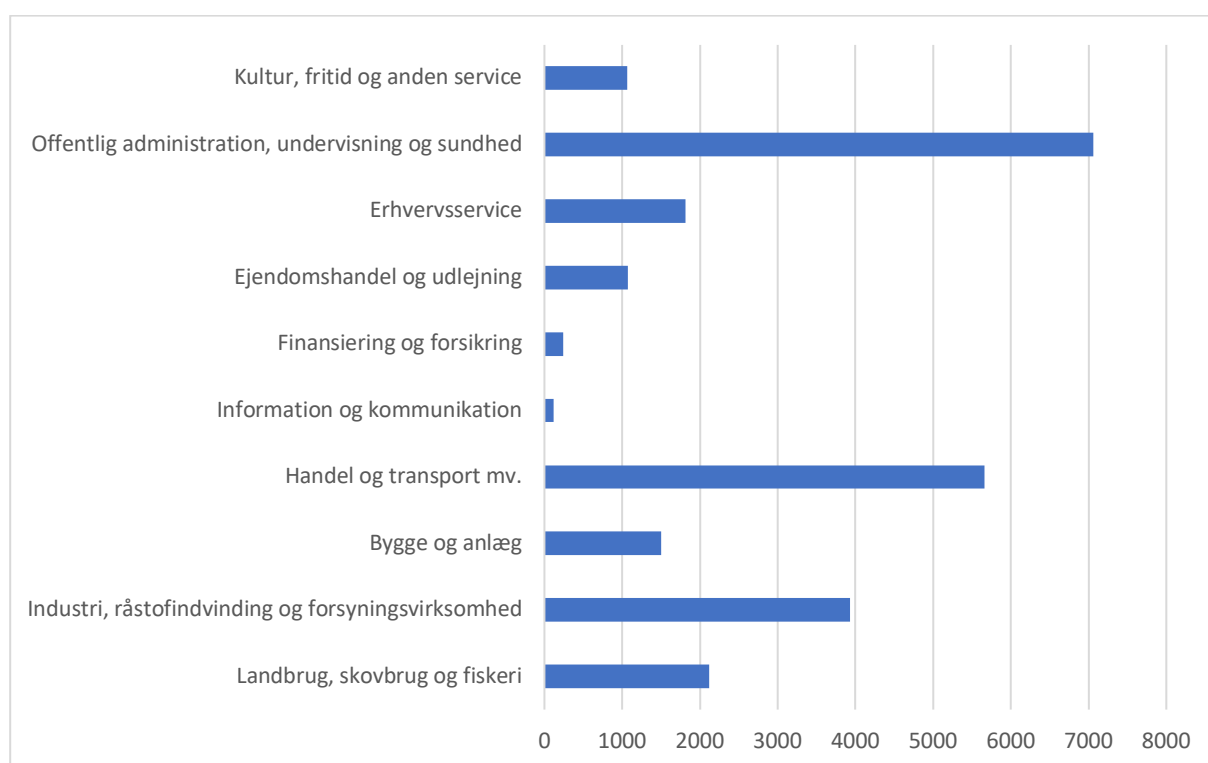
Vi har udvalgt Rekruttering Køge Bugt som case, fordi vi under interviewet med Roskilde Kommune blev gjort opmærksom på, at Rekruttering Køge Bugt har været frontløbere på Sjælland ift. at arbejde målrettet med den lokale virksomhedsrettede- og servicerende del af beskæftigelsesindsatsen. Det vil sige, at casen er udvalgt via

snowball-sampling. Det var især det faktum, at den virksomhedsrettede indsats er organiseret tværkommunalt i sin egen enhed, som vi fandt interessant.

Varde Kommune

Varde Kommune er en yderkommune beliggende i Sydvestjylland. Kommunen er med sine knap 50.000 indbyggere den fyrretyvende største kommune i Danmark målt på antal indbyggere. I en kortlægning af erhvervs-sammensætningen målt på størrelse har kommunen 280 små virksomheder, 35 mellemstore og 4 store virksomheder¹⁰. Ligesom i de andre case-kommuner, er den største branche målt på antal jobs offentlig administration, undervisning og sundhed, jf. nedenstående figur.

Figur 7-9: Antal job efter branche (DB07 10-grp) i Varde Kommune, 2021



Kilde: Danmarks Statistik (ERHV2)

Modsat de andre case-kommuner har Varde Kommune også mange jobs inden for landbrug, skovbrug og fiskeri samt industri, råstofvindning og forsyningsvirksomhed samt handel og transport. Modsat er de to brancher med det laveste antal jobs finansiering og forsikring samt information og kommunikation.

¹⁰ Tallene er søgt frem på Proff.dk

Figur 7-10: Fakta om Varde Kommune (ultimo 2020)

- 29.340 er i den arbejdsdygtige alder (16-64 år)
- 23.870 er i arbejdsstyrken
- 23.050 er beskæftigede
- 820 er bruttoledige
- 5.470 er udenfor arbejdsstyrken

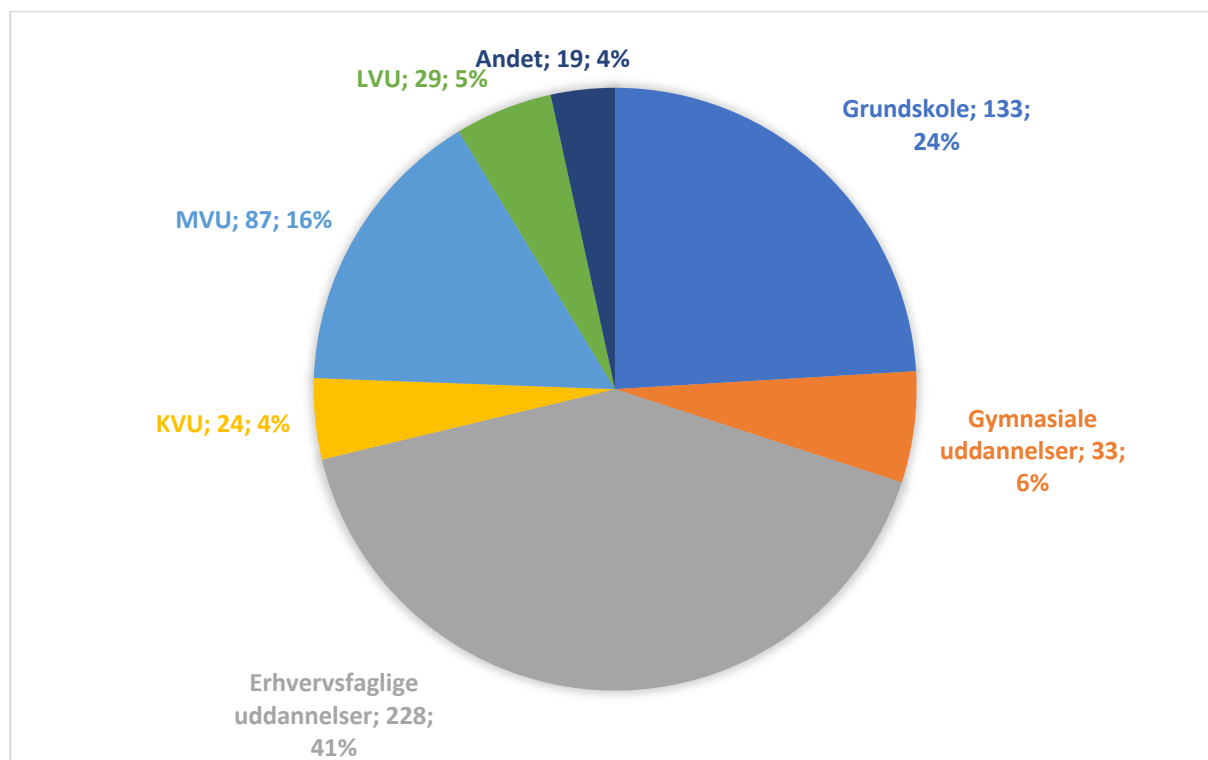
- Arbejdsstyrken udgør 81,4 pct.
- Udenfor arbejdsstyrken udgør 18,6 pct.
- Beskæftigelsesfrekvensen er 78,6 pct.
- Bruttoledighedsfrekvensen er 3,4 pct.

Kilde: Kommunefremskrivning af RAR

På baggrund af specialets indledende surveyundersøgelse ved vi, at Varde Kommune arbejder relativt ustruktureret med dataindsamlingen til at udarbejde kortsigtede fremskrivninger, som foregår gennem virksomhedskonsulenternes løbende dialog med virksomhederne i forbindelse med virksomhedsbesøg eller lignende. Kommunen foretager dermed ikke faste ringerunder, udsender surveys, sammenkædning af data eller lignende, som nogle af de andre udvalgte case-kommuner gør. Det er imidlertid vores opfattelse, at langt størstedelen af landets kommuner arbejder med dataindsamlingen af viden om de lokale virksomheders fremtidige arbejdskraftsbehov på denne måde, og i den forstand kan Varde Kommune anses som en repræsentativ case.

Derimod arbejder Varde Kommune meget struktureret med deres interne vidensdeling. Udover mange månedlige møder med repræsentanter i virksomhedsservice, er der etableret en tværgående arbejdsgruppe med repræsentanter fra andre relevante afdelinger, hvor Kommunaldirektøren og Borgmesteren ligeledes deltager. På disse møder følges der op på det generelle arbejdsmarked i kommunen, hvor det politiske niveau også inddrages qua borgmesterens deltagelse. Ud fra specialets indledende survey fremgår det, at det er særligt, at det politiske niveau inddrages, hvorfor det ligeledes er relevant at undersøge, om dette gør en forskel.

Figur 7-10: Højest fuldførte uddannelse blandt arbejdsløse (15-69 år) i Varde Kommune, 2019



Kilde: Danmarks Statistik (HFUDD16)

Varde Kommune er som tidligere nævnt beliggende i Sydvestjylland, der ofte er omtalt som et område med stadig mange produktionsvirksomheder. Dette afspejles også ved, at flere af de mellemstore virksomheder beskæftiger sig med fødevarer, møbler, træ og jern. I Varde Kommune har den højeste andel af borgere en erhvervsfaglig uddannelse som den højeste afsluttede, hvor næstflest har en grundskole som den højest afsluttede uddannelse. Færrest har en lang eller en kort videregående uddannelse. Den typiske opkvalificering er rettet mod borgere med en kort uddannelse og produktionserhverv, hvorfor Varde Kommune som case er interessant at undersøge, da det kan antages at de kan have større gavn af en god opkvalificeringsindsats grundet deres erhvervsstruktur og uddannelsesniveau.

Varde Kommune har, ligesom Roskilde Kommune, en relativt høj andel af udpendlere. Data fra noegletal.dk viser, at der i 2015-2019 har været gennemsnitligt 37 pct. af borgerne i den arbejdsdygtige alder, som har pendlet ud af kommunen til at arbejde. Det er derfor interessant at undersøge, om den høje andel af udpendlere kan have betydning for, hvordan kommunen arbejder med det lokale arbejdskraftsbehov, fordi deres arbejdsmarked strækker sig ud over egne kommunegrænser.

Hvidovre Kommune

Hvidovre Kommune er en speciel case i specialet, da kommunen *ikke* arbejder med kortsigtede fremskrivninger. I forbindelse med udsendelsen af surveyen blev vi kontaktet af afdelingslederen på jobcentret i Hvidovre Kommune, som vurderede, at det ikke ville give mening for kommunen at besvare surveyen. Dette skyldes, at kommunens placering og størrelse betyder, at det lokale arbejdsmarked strækker sig på tværs af kommunegrænser. Dvs. at kommunen har dårlige betingelser for at arbejde afgrænset til kommunens område alene, da en stor del af borgerne arbejder i omkringliggende kommuner. Data hentet fra noegletal.dk, viser at 73 pct. af kommunens borgere i 2015-2019 pendlede til andre kommuner for at arbejde.

Eftersom Hvidovre Kommune kan antages at være nogenlunde repræsentativ for en lang række af de andre vestegnskommuner, er det interessant at undersøge, hvilke årsager som ligger til grund for, at kommunen ikke arbejder struktureret med fremskrivninger, da dette derfor også kan tænkes at gælde for de andre lignende hovedstadskommuner.

I kommende kapitler besvares dette speciales forskningsspørgsmål ud vores teoretiske forståelsesramme, metodiske grundlag og den indsamlede data fra de udførte interviews med de fire case-kommuner. Med udgangspunkt i dette besvarer specialets problemformulering, som lyder: *Hvordan arbejder kommunerne med at afdække det lokale, fremtidige arbejdskraftsbehov, hvilke årsager ligger til grund for deres organisering af indsatsen, og hvordan kan arbejdet hermed anses som et udtryk for en udvikling mod en mere virksomhedsorienteret beskæftigelsesindsats?*

8. Analyse

Specialets analyse er inddelt efter de tre forskningsspørgsmål:

1. *Hvor mange kommuner udarbejder kortsigtede arbejdsmarkedsfremskrivninger, og hvilke forskellige metoder benytter kommunerne til at udarbejde fremskrivningerne?*
2. *Hvilke delelementer består case-kommunernes indsatser af?*
3. *Er udarbejdelsen af kortsigtede fremskrivninger af arbejdskraftsbehovet et udtryk for en virksomhedsrettet udvikling af beskæftigelsesindsatsen?*

Analysen indledes derfor med at besvare det første forskningsspørgsmål gennem en deskriptiv kortlægning af kommunernes brug af kortsigtede fremskrivninger, der tager udgangspunkt i resultaterne fra vores surveyundersøgelse og interviews med vores case-kommuner samt Hvidovre Kommune, som ikke udarbejder fremskrivninger.

Herefter besvares specialets andet forskningsspørgsmål ved at undersøge case-kommunernes indsatser og opdele dem i delelementer for at analysere, hvilke positive og negative konsekvenser som er forbundet med delelementerne. Derudover giver analysen indsigt i hvorvidt delelementerne kan implementeres i andre kommuner og kontekster. Vi ser her på organiseringen af indsatsen, forskellige metoder til dataindsamling, fremskrivningernes fokus, forskellige samarbejdstyper og anvendelsen af fremskrivningerne, samt hvilke fordele og udfordringer der er forbundet hermed i de forskellige kontekster.

Afslutningsvis besvares det tredje forskningsspørgsmål gennem en analyse af, hvorvidt arbejdet med kortsigtede fremskrivninger af arbejdskraftsbehov er et udtryk for en større udvikling i beskæftigelsespolitikken, hvor det undersøges, om beskæftigelsespolitikken er på vej i en mere virksomhedsfokuseret retning. Her inddrages bl.a. større arbejdsmarkedspolitiske reformer og data om udviklingen i brugen af aktiveringer, der kontekstualiseres ift. vores case-kommuner og arbejdet med fremtidigt arbejdskraftsbehov.

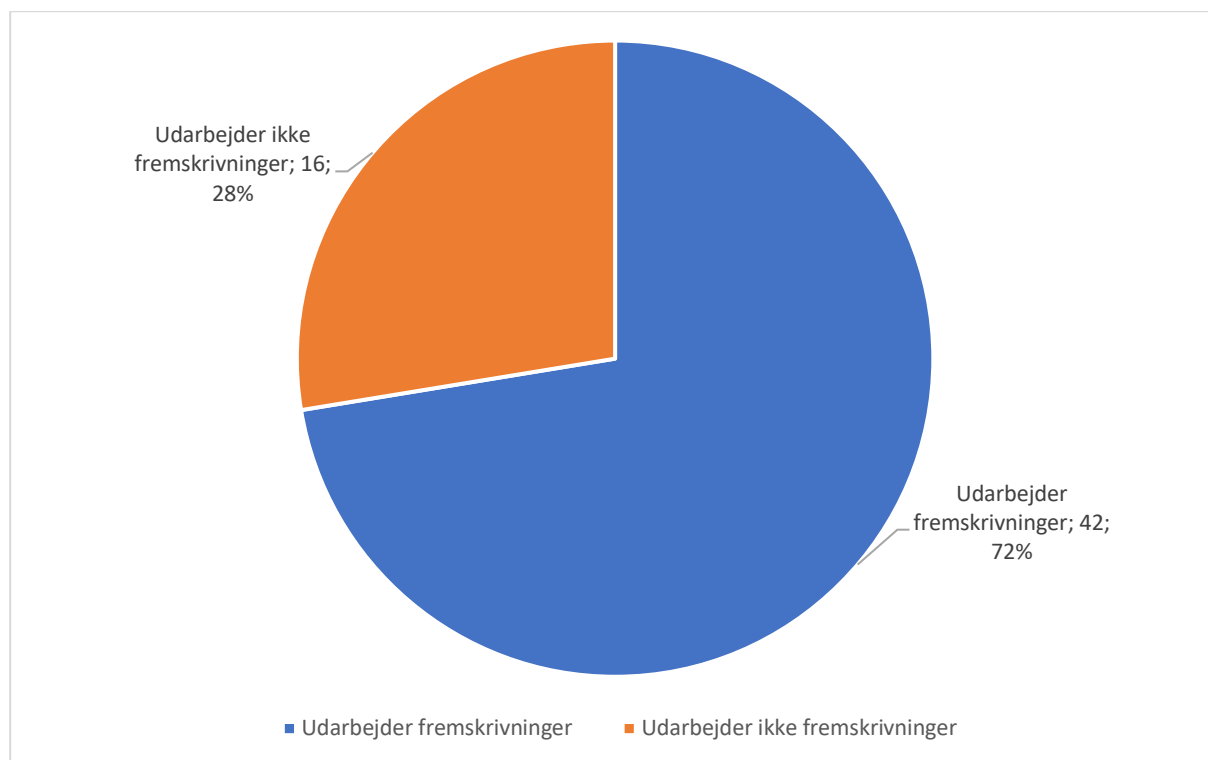
Kortlægning af kommunernes brug af kortsigtede arbejdsmarkedsfremskrivninger

I denne delanalyse besvares specialets første forskningsspørgsmål, som lyder: *Hvor mange kommuner udarbejder kortsigtede arbejdsmarkedsfremskrivninger, og hvilke forskellige metoder benytter kommunerne til at udarbejde fremskrivningerne?*

Eftersom kommunernes arbejde med lokale kortsigtede fremskrivninger ikke tidligere er blevet undersøgt, er specialets første delmål at kortlægge, om det er en udbredt praksis at udarbejde disse. Jf. Lov om organisering og understøttelse af beskæftigelsesindsatsen m.v. §21 er det Beskæftigelsesministeriets opgave at overvåge og analysere arbejdsmarkedet, hvorfor det som udgangspunkt er en kommunal opgave at udarbejde fremskrivninger. Alligevel erfarede vi allerede inden udsendelsen af surveyen, at nogle kommuner selv foretager fremskrivningerne. På den baggrund var det særligt vigtigt at finde ud af, om de tilfælde, vi på forhånd kendte til, var enestående, eller om det er en mere udbredt praksis.

I alt har 58 kommuner udfyldt surveyundersøgelsen. Af den nedenstående figur fremgår det, at 42 ud af 58 kommuner udarbejder fremskrivninger af det lokale fremtidige arbejdskraftsbehov, hvilket svarer til 72%.

Figur 8-1: Antal og andel kommuner, som udarbejder kortsigtede fremskrivninger



Anm.: spørgsmålet stillet: "Udarbejder kommunen kortsigtede fremskrivninger eller lignende for hvilken type arbejdskraft, der i fremtiden vil blive efterspurgt på det lokale arbejdsmarked?", N=58

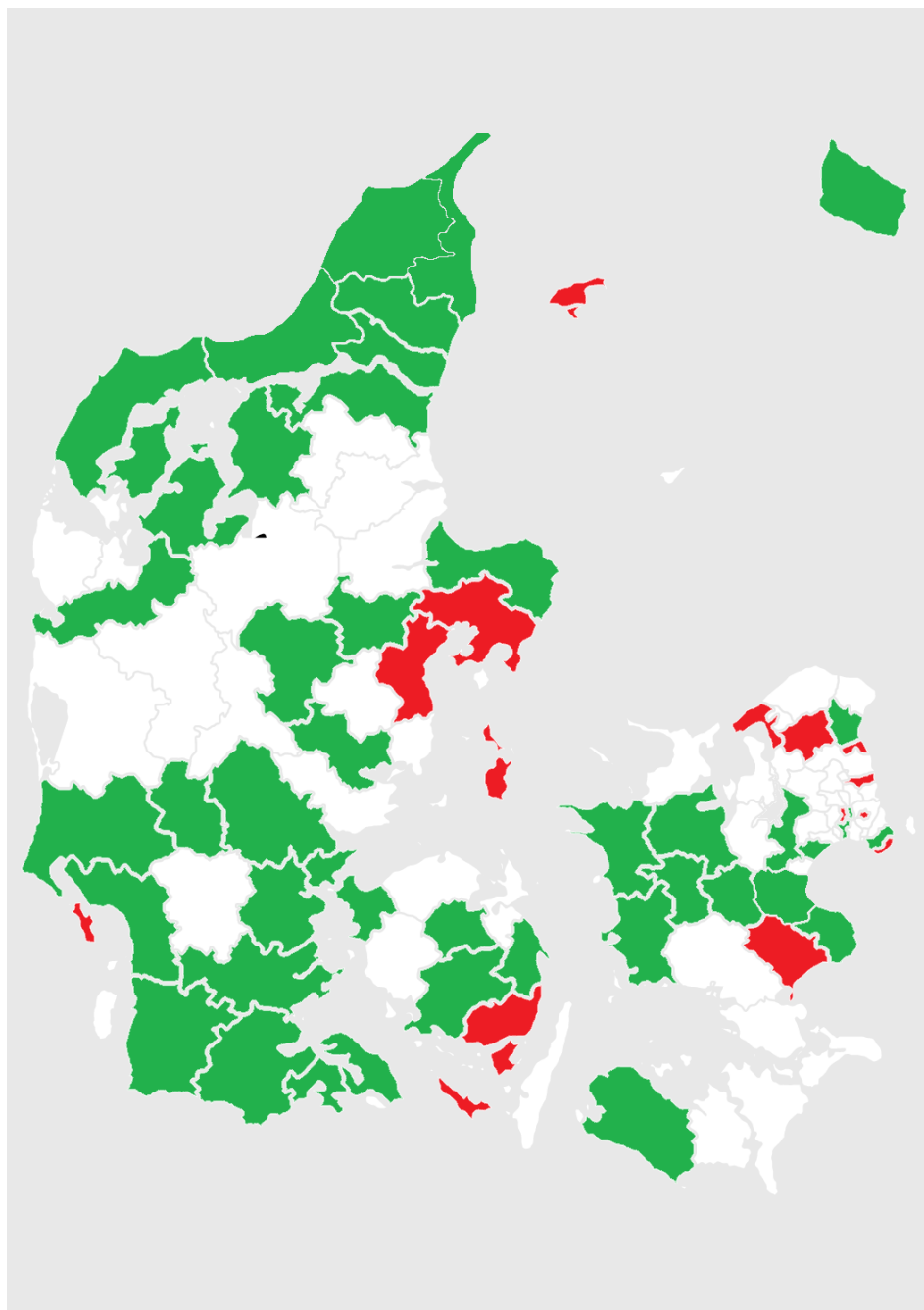
Der kan imidlertid være forskellige opfattelser af, hvad kortsigtede fremskrivninger dækker over, og hvornår man udarbejder disse. Det vil sige, at nogle kommuner måske vil mene, at de udarbejder fremskrivninger, selvom de arbejder relativt usystematisk med det. Vi kan dermed ikke entydigt konkludere, at fordelingen er præcis som det fremgår af figuren, men ikke desto mindre kan vi antage, at den generelle fordeling er gældende.

Kommunerne, som har besvaret spørgeskemaet, er fordelt i hele landet - dog med en mindre underrepræsentation i Region Hovedstaden. Underrepræsentationen kan skyldes mange ting, men efter dialog med Hvidovre Kommune har vi en antagelse om, at flere af disse kommuner ikke foretager fremskrivninger, fordi de dækker over et lille geografisk område og derfor har dårlige forudsætninger for at arbejde med det lokale arbejdskraftsbehov. Derudover kan det antages, at størstedelen af arbejdspladserne er placeret i København Kommune, hvorfor de ikke har rekrutteringsproblemer i deres egen kommune. Vi forventer derfor, at de ikke har besvaret spørgeskemaet, idet de ikke finde det relevant. Derudover er der ligeledes en lille underrepræsentation i Region Midtjylland, som ikke kan forklares.

Derudover skal det påpeges, at der i Region Nordjylland er et stort samarbejde bestående af Brønderslev, Frederikshavn, Hjørring og Jammerbugt Kommune om fremskrivninger, hvilket ikke fremgår af ovenstående, idet det kun er Brønderslev og Hjørring Kommune i samarbejdet, der har besvaret spørgeskemaet. Det samme gør sig

gældende ift. Køge og Stevns Kommune, hvor det kun er Stevns Kommune, som har udfyldt spørgeskemaet. Fordelingen mellem kommuner, som udarbejder fremskrivninger, og kommuner, som ikke gør, fremgår af nedenstående figur.

Figur 8-2: Kort over kommuner, som udarbejder kortsigtede fremskrivninger



Anm.: Grøn = udarbejder fremskrivninger, rød = udarbejder ikke fremskrivninger, hvid = ikke besvaret. Kortet er opstillet ud fra egen surveydata, hvor det nordjyske samarbejde er tilføjet til kortet.

Ud fra besvarelserne kan vi ikke endegyldigt konkludere på resultaterne i Region Hovedstaden og Region Midtjylland på grund af den store underrepræsentation. Hvis man i stedet ser på Region Nordjylland, Region

Syddanmark og Region Sjælland fremgår det, at størstedelen af alle kommuner har svaret, at de foretager fremskrivninger. Læsø og Fanø foretager ikke fremskrivninger med den begrundelse, at de er en meget lille kommune med få virksomheder, og at mange, eller størstedelen af borgerne, arbejder på fastlandet.

Surveyundersøgelsen viser også, at kommunerne anvender mange forskellige metoder til at udarbejde fremskrivningerne. Vi har segmenteret disse i to meget generelle grupper: (1) usystematisk arbejde med fremskrivninger og (2) systematisk arbejde med fremskrivninger. Ud fra vores datasæt har vi bedømt, at 17 kommuner arbejder usystematisk, og 12 kommuner arbejder systematisk. Derudover er der to kommuner, hvor det ud fra deres svar på surveyundersøgelsen ikke har været muligt at bedømme, om de arbejder systematisk eller usystematisk.

Ved usystematisk arbejde med fremskrivninger er arbejdet ofte ad hoc-baseret. Det skal dog understreges, at der i disse kommuner er opbygget interne arbejdsgange til arbejdet med fremskrivningerne, ligesom der eventuelt er opbygget netværk, hvor relevante eksterne aktører inddrages for at få belyst deres viden om kommende behov på arbejdsmarkedet. Når vi bruger ordet usystematisk, skyldes det, at dataindsamlingen sker via uformelle kanaler. Der kan være visse problemer med den manglende strukturering af dataindsamling, idet der er en risiko for, at man ikke får indsamlet den nødvendige viden. Varde Kommune, som er en af specialets case-kommuner, er et eksempel på en sådan case.

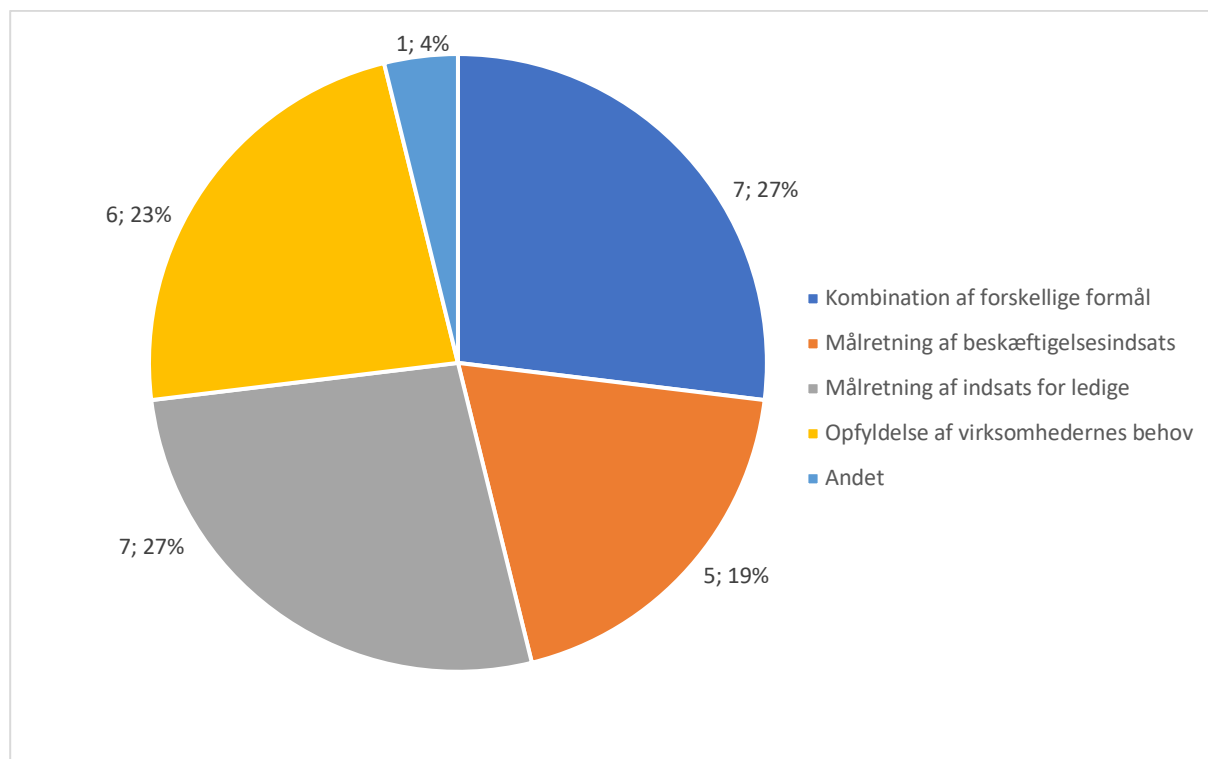
Anden gruppe har både strukturerede interne arbejdsgange og struktureret dataindsamling. Der er dog flere eksempler på, hvordan dataindsamlingen foregår ude i kommunerne. Nogle kommuner foretager strukturerede telefoninterviews med lokale virksomheder. Andre kommuner sender spørgeskemaer ud til virksomhederne i kommunen ud fra en stikprøvebaseret tilgang. Derudover er der en enkelt kommune, som anvender et IT-system, således at fremskrivningerne potentielt set kan indgå som en integreret del af de eksisterende opgaver. Vi har derfor også undersøgt den strukturerede tilgang nærmere i tre cases, som er Hjørring, Roskilde og Stevns Kommune (Rekruttering Køge Bugt).

Helt konkret benyttes der på tværs af kommunerne mange forskellige metoder, som vi har samlet i de ovenstående kategorier. Gennem vores surveyundersøgelse har vi således observeret, at de kortsigtede fremskrivninger baseres på interviews, spørgeskemaer og jobcentrets eksisterende viden. Derudover benytter nogle kommuner forskellige datasæt, bl.a. baseret på egne indsamlede data kombineret med STARs jobbarometer. Surveyundersøgelsen viser samtidigt, at eksisterende netværk mellem kommunen og eksterne parter spiller en afgørende rolle i mange kommuner.

Af surveyundersøgelsen kan det udledes, at fremskrivningerne udarbejdes af forskellige afdelinger fra kommune til kommune, fortrinsvist i virksomhedsservice afdelinger, eller på tværs af afdelinger i jobcentret. På denne måde

kan jobcentret trække på de virksomhedsorienterede konsulents viden, da disse har indsigt i virksomhedernes behov og det lokale arbejdsmarked. Alligevel ses det også, at et par kommuner har placeret indsatsen i de traditionelt mere borgerrettede afdelinger. Dette er særligt interessant, idet det kan betyde, at kommunerne har forskellige fokus med deres fremskrivninger, hvilket også bliver tydeligt, når man ser på kommunernes motiver til at foretage fremskrivningerne. Hertil fordeler respondenternes besvarelser sig som følgende:

Figur 8-3: Formål med at udarbejde fremskrivninger



Anm.: Spørgsmål stillet ”til hvilket formål anvendes fremskrivningerne og hvordan?”, N=31

Det er særligt interessant, at der blandt en stor del af respondenterne findes en klar målsætning rettet mod enten den ledige eller virksomhederne, i stedet for det tværgående fokus. Netop dette følges der op på i analysen af vores case-kommuner, idet der tidligere har været fordomme mod jobcentrenes indsats. Det er derfor interessant, at nogle jobcentre har et klart fokus på virksomhedernes og disses behov.

På den anden side findes det lige så interessant, at nogle jobcentre entydigt har svaret, at det er den ledige, man arbejder for. LAB er ligeledes tvetydig på dette punkt, eftersom §1 siger, at jobcentrene har til ansvar at sikre kvalificeret arbejdskraft til virksomhederne. På den anden side har jobcentrene ligeledes et klart ansvar overfor de ledige, hvor målet er at sikre, at de kommer i varig beskæftigelse. Det ene fokus er ikke ensbetydende med, at det andet ansvar ikke opretholdes. Det er dog interessant at se på kommunernes forskellige opfattelser af, hvordan de lever op til deres dobbeltsidede ansvar.

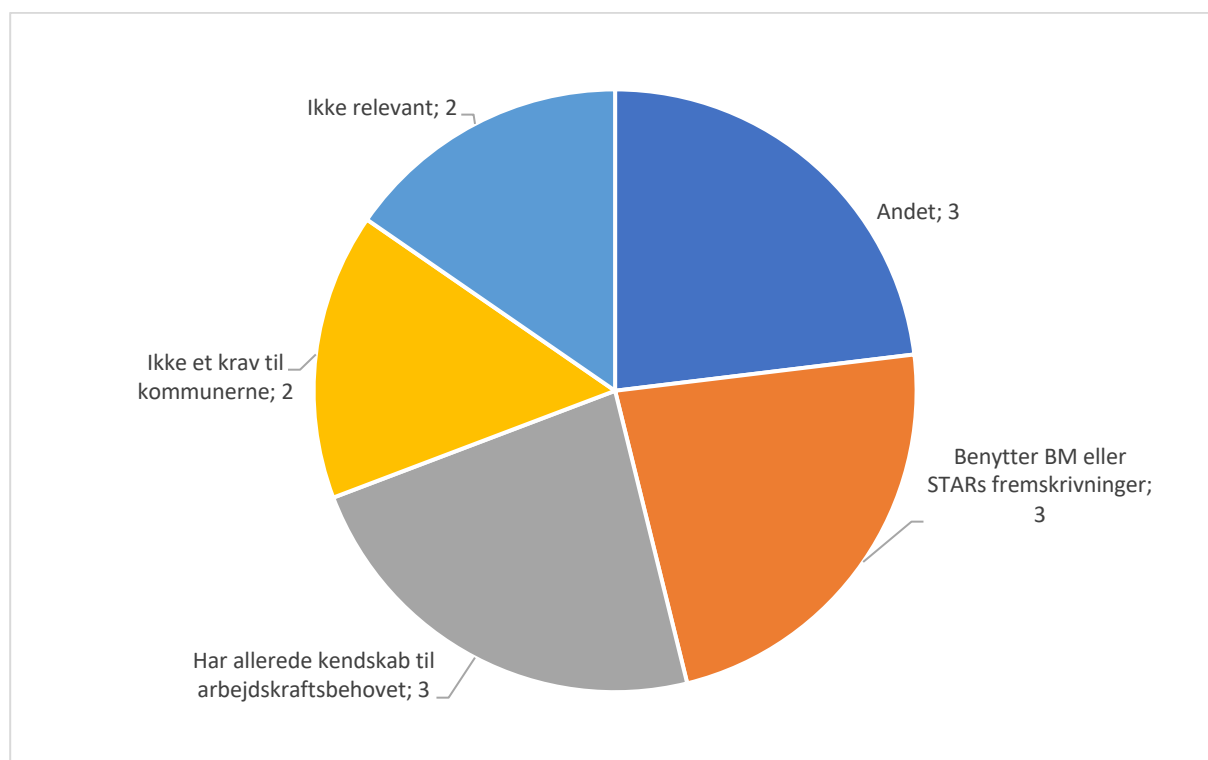
Der er som tidligere nævnt flere kommuner, der ikke udarbejder fremskrivninger, og det kommende afsnit vil derfor fokusere på, hvad der ligger til grund for, at disse ikke finder det relevant at udarbejde fremskrivninger.

Kommuner som ikke udarbejder fremskrivninger

Som tidligere nævnt er der flere kommuner, som ikke udarbejder fremskrivninger, hvilket kan skyldes forskellige årsager som f.eks. det lokale arbejdsmarked, kommunens beskæftigelsespolitik, størrelse, placering m.v. I dette afsnit vil vi derfor undersøge, hvilke årsager der kan ligge til grund for, at disse kommuner ikke udarbejder fremskrivninger, samt om de arbejder med det fremtidige arbejdskraftsbehov behov på anden vis. Til at undersøge dette anvender vi surveydata samt det uddybende interview med Hvidovre kommune, som ikke udarbejder fremskrivninger.

Jf. den tidligere figur 8-1 har 16 ud af 58 kommuner svaret nej til, at de udarbejder fremskrivninger. Disse kommuner blev efterfølgende bedt om at svare på, hvilke overvejelser som ligger til grund for, at de ikke udarbejder fremskrivningerne, hvilket 13 kommuner besvarede:

Figur 8-4: Årsager til, at kommuner ikke udarbejder fremskrivninger



Anm.: Spørgsmål stillet: "Hvilke overvejelser ligger til grund for, at kommunen ikke laver denne form for fremskrivninger?", N=13

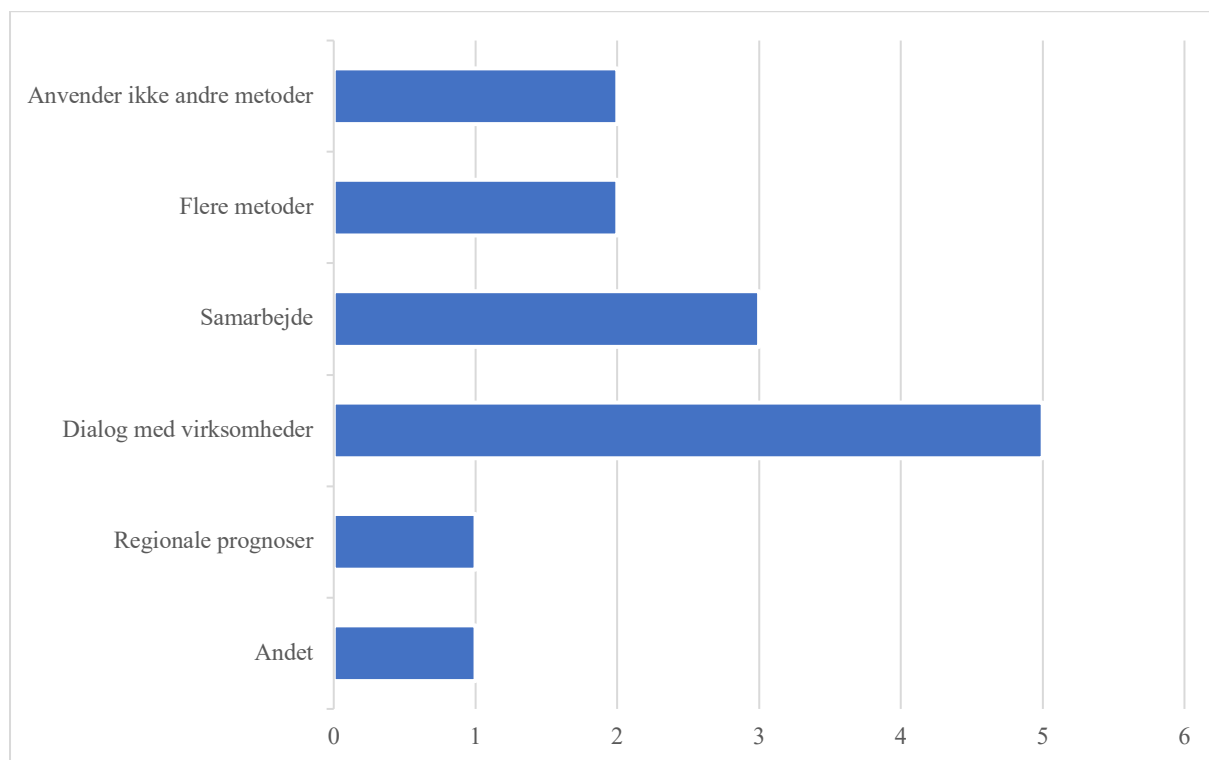
Af figur 8-5 fremgår det, at tre kommuner benytter fremskrivninger udarbejdet af Beskæftigelsesministeriet eller STARs Jobbarometer, i stedet for selv at udarbejde fremskrivninger. Dette ses eksempelvis i Aarhus Kommune, hvor respondenterne har svaret, at:

Det fremgår af §21 i Lov om organisering og understøttelse af beskæftigelsesindsatsen m.v., at Beskæftigelsesministeriet overvåger og analyserer udviklingen på arbejdsmarkedet samt overvåger og følger op på beskæftigelsesindsatsen i jobcentrene. Så det er i loven fastslået, at det er statens opgave. Herudover er det vurderingen, at mange virksomheder i forvejen deltager i lignende surveys fra STAR, DI, Dansk Erhverv, Dansk Byggeri og lignende. Vi har som kommune valgt ikke at have yderligere løbende surveys blandt virksomhederne, men benytter surveys i ad-hoc-tilfælde.

Tre andre kommuner har svaret, at de ikke har behov for at udarbejde fremskrivninger, fordi de allerede har kendskab til arbejdskraftbehovet i deres kommune. Eksempelvis har Lyngby-Taarbæk Kommune svaret, at "Virksomhedskonsulenterne kender det lokale arbejdsmarked og deler deres aktuelle viden om det lokale arbejdsmarked med hinanden i det daglige", hvorfor de ikke ser et yderligere behov for at udarbejde fremskrivninger af det lokale arbejdskraftsbehov.

Figur 8-5 viser således, at der kan være flere forskellige årsager til, at kommunerne ikke udarbejder fremskrivninger. Dette er dog ikke ensbetydende med, at kommunerne ikke har kendskab til det lokale arbejdskraftsbehov, hvorfor vi også valgte at spørge disse kommuner, om de anvender andre metoder eller tiltag for at sørge for, at de lokale virksomheder får den nødvendige og kvalificerede arbejdskraft.

Figur 8-5: Andre metoder til afdækning af lokalt arbejdskraftsbehov



Anm.: Spørgsmål stillet: "Anvender kommunen andre metoder eller andre tiltag for at kunne sørge for dækning af de lokale virksomheders behov for kvalificeret arbejdskraft i de kommende år? I så fald, hvilke?" N=14

Af figuren kan det bl.a. udledes, at 5 ud af 14 kommuner benytter løbende dialog med virksomhederne til at afdække deres arbejdskraftsbehov, mens 3 ud af 14 benytter samarbejde, hvilket både kan være med virksomhederne, andre kommuner, a-kasser m.v., hvorigennem kommunen opnår viden om arbejdskraftsbehovet. Begge metoder ses også i Hvidovre Kommune, som i interviewet fortæller om, hvilke forskellige informationskilder kommunen opnår denne viden fra:

Dels opfanger vi noget selv, og derudover har vi jo kontakt med de lokale virksomheder hver uge... Så er der vores kommunaldirektør, vores borgmester og vores erhvervskonsulent, som går på virksomhedsbesøg, men det er måske 10 besøg om året. Altså, der bliver jeg da altid underrettet og orienteret af erhvervskonsulenten, hvis der så har været noget, eller hun har hørt et eller andet. Så altså, det er jo meget 'jungletrommerne' i virkeligheden. (Bilag 6, 318-329)

Ovenstående citat viser, hvordan Hvidovre Kommune opnår kendskab til virksomhedernes behov gennem dialog med virksomhederne ad forskellige indgange, hvormed Hvidovre Kommune kan antages at være interdependente af virksomhedernes viden og dialog for netop at opnå viden om deres behov for arbejdskraft. Derudover indgår Hvidovre Kommune også i samarbejdsnetværk med andre kommuner, som eksempelvis Hovedstadens Rekrutteringsservice og Vestegnsnetværk (Bilag 6, 177-178;268-269).

Respondenten giver udtryk for, at afdelingen mangler ressourcer for at udarbejde de kortsigtede fremskrivninger, hvilket er en af grundene til, at de ikke har en mere systematisk tilgang (Bilag 6, 115-121). Dog er Hvidovre Kommune en del af Hovedstadens Rekrutteringsservice, hvortil interviewpersonen påpeger, at det er en meget stor udgift for dem at være en del af netværket, og udgiften faktisk kunne dække en deltidsansat op til flere måneder (Bilag 6, 264-268). Dette vidner om, at kommunen har prioriteret deres ressourcer. Respondenten påpeger dog også vigtigheden af ikke at afvige helt fra hvad, de andre kommuner gør:

Jamen altså vi betaler jo simpelthen for at være med i det, der hedder Hovedstadens rekrutteringsservice, og det er jeg især fortaler for, at vi er en del af. Jeg tror såmænd, der er andre i jobcentret, der nok tænker 'kunne vi ikke spare de penge altså' eller sådan noget, ikke. Altså jeg synes, det er rigtig rigtig vigtigt, både fordi at vi ikke afviger helt totalt fra, hvad andre gør, eller vi også nogle gange ligesom også kan indgå i at gribe nogle bolde og sådan noget, som kommer den vej fra. Så for mig, der betyder det, rigtigt, rigtigt meget. (Bilag 6, 177-185)

Dette tyder på, at kommunens ageren til dels er styret af normer og værdier, samt hvad der anses som passende ift. deres omgivelser, uden at der tages hensyn til, om det vil føre til øget effektivitet eller reducere omkostningerne. Dermed kan der argumenteres for, at Hvidovre Kommune indgår i Hovedstadens Rekrutteringsservice, fordi det opfattes som passende. Respondenten udtaler også, at der internt i organisationen ikke er enighed om vigtigheden af den virksomhedsrettede del af beskæftigelsesindsatsen, og at interviewpersonen er fortaler for, at indsatsen tog mere udgangspunkt i virksomhedernes behov, end den gør nu (Bilag 6, 458-465). Det er dermed uoverensstemmelse i opfattelsen af indsatsens indhold og mål.

Hvidovre Kommunes deltagelse i Hovedstadens Rekrutteringsservice kan være en tegn på isomorfisme, da kommunen følger de modeller/strategier, de andre kommuner i Hovedstadsområdet benytter, hvilket derfor anses som værende kulturelt passende. Derudover kan der argumenteres for, at Hvidovre Kommune indgår i Hovedstadens Rekrutteringsservice og opnår viden om virksomhedernes arbejdskraftsbehov gennem forskellige kanaler, fordi kommunen finder disse løsninger mest rationelle og ressourcemæssigt optimale grundet manglen på ressourcer.

Vi kan ikke ud fra interviewet med Hvidovre Kommune konkludere, om de samme årsager gør sig gældende i flere kommuner, der ikke udarbejder fremskrivninger, men det er en mulig forklaring på, hvorfor mange hovedstadskommuner ikke har besvaret surveyundersøgelsen, fordi de ikke har fundet det relevant.

Beskrivelse af case-kommunernes arbejde med det lokale, fremtidige arbejdskraftsbehov

I de følgende afsnit beskrives det, hvordan de udvalgte case-kommuner arbejder med det fremtidige, lokale arbejdskraftsbehov og mere generelt med hele den virksomhedsrettede del af beskæftigelsesindsatsen. Afsnittet tager udgangspunkt i de kvalitative interviews, vi har foretaget med repræsentanter fra kommunernes virksomhedsserviceteams. I Hjørring Kommune har vi interviewet afdelingslederen for virksomhedsservice. I Roskilde Kommune har vi interviewet teamlederen i Virksomhedspartnerne, som er en særskilt afdeling i jobcentret, der kun fokuserer på at understøtte de lokale virksomheder. I Varde Kommune har vi interviewet en udviklingskonsulent fra jobcentrets borgeradministration, og i Stevns Kommune har vi interviewet en faglig koordinator i Rekruttering Køge Bugt.

Hjørring Kommune

Hjørring Kommune udarbejder et særligt lokalt jobbarometer i samarbejde med Brønderslev Kommune, Frederikshavn Kommune og Jammerbugt Kommune én gang om året. Det startede med, at Hjørring Kommune udarbejdede et lokalt jobbarometer alene, og de andre kommuner er derefter kommet til løbende.

Kommunerne udvælger hver en repræsentativ stikprøve af kommunernes virksomheder fordelt på brancher og laver et stort antal interviews med disse. I perioden november 2020 til februar 2021 er der i alt blevet interviewet 1.484 virksomheder i de fire kommuner, hvoraf 417 virksomheder er blevet interviewet i Hjørring Kommune. Interviewene udføres af jobcentrenes virksomhedskonsulenter, som har den daglige kontakt med de lokale virksomheder, og de udføres enten som telefoninterviews eller i forbindelse med virksomhedsbesøg. Virksomhedskonsulenterne udfylder på baggrund af hver enkelt interview en besvarelse i et webbaseret spørgeskema. At kommunerne ikke udsender de webbaserede spørgeskemaer direkte til virksomhederne, skyldes et ønske om at opnå en højere svarprocent og samtidig kontrollere kvaliteten af besvarelsene.

I interviewene spørges der bl.a. om virksomhedernes forventninger til deres arbejdskraftsbehov de næste 12 måneder, herunder hvor mange ansatte som virksomheden forventer at afskedige, hvor mange der forventes at blive ansat, og hvad nettoudviklingen i antal ansatte forventes at blive. Derudover spørges der ind til, hvilke stillingsbetegnelser som virksomhederne forventer at ansætte eller afskedige ansatte i. Det omfattende arbejde med dataindsamlingen er en ressourcetung opgave. Til spørgsmålet om, hvor mange ressourcer arbejdet kræver, svarede interviewpersonen:

Det kræver jo en del. Vi har 15 virksomhedskonsulenter, og de laver så de her 400-450 interviews. Så de laver vel 25-30 interviews hver, og hvert interview vil jeg skyde på, inklusive forberedelse, det tager

måske en time. Måske halvanden time, hvis der er mange ting, der skal registreres efterfølgende. Så kan I selv regne det op. Så det begynder at nærme sig et lille årsværk måske. (Bilag 7, 204-207)

På baggrund af dataindsamlingen udarbejder kommunerne ét lokalt jobbarometer i en rapport og ét jobbarometer for hele Vendsyssel-området. I jobbarometeret er de forskellige stillingsbetegnelser opdelt i en rød, lysegrøn og mørkegrøn sektion, alt efter hvor stor efterspørgsel der forventes at være de næste 12 måneder. Brancher inden for den mørkegrønne sektion er der rigtig gode jobmuligheder i, brancher i den lysegrønne sektion er med gode jobmuligheder, og brancher i den røde sektion er med mindre gode jobmuligheder.

Det brugervenlige slutprodukt anvendes især til sagsbehandlernes vejledning af arbejdsløse, som eksempelvis gerne vil eller er nødt til at skifte branche. Ved at have overblik over, hvilke brancher som har særligt høj efterspørgsel på arbejdskraft, kan sagsbehandlerne vejlede de arbejdsløse i retning mod en branche med gode jobmuligheder:

... vi bruger dem til den direkte dialog med borgerne, der kommer ind på jobcentret. Mange borgere i jobcentret skal måske have et brancheskift, hvis de er sygemeldte. Så aner de jo ikke, hvor de skal gå hen. Der er vi jo med til at pege en vej ud. Hvis du kan se dig selv inden for social- og sundhedsområdet, så er der faktisk stensikkert job bagefter. Det kan man jo sige med et større eftertryk, når man nu har det dokumenteret med de mange interviews, som vi laver... Og det er vigtig næsten lige så vigtigt, at vi kan udpege de områder, som de i hvert fald ikke skal søge i retning af. Fordi der kan vi være sikre på, at de ender i ledighed. (Bilag 7, 210-218)

Derudover anvendes jobbarometeret til at målrette tværkommunale opkvalificeringskurser inden for de brancher, hvor der vil blive størst efterspørgsel på arbejdskraft. De fire kommuner samler kursister og virksomheder fra kommunerne og laver opkvalificeringsforløb, hvor kursisterne kan få mulighed for at komme ud i forskellige beskæftigelsesforløb eller i virksomhedspraktik. Hjørring Kommune har erfaringer med, at det giver en høj jobeffekt.

Fokus er dog ikke udelukkende på kommunens egne borgere. Virksomhedsservice i Hjørring Kommune er en særskilt afdeling, hvor virksomhedskonsulenterne er adskilte fra resten af jobcentret, fordi det forventes at give et tættere kendskab til virksomhederne. I andre kommuner ses det ofte, at virksomhedskonsulenterne er tilknyttet de forskellige teams for ydelsesmodtagere. Det betyder, at opgaven først og fremmest er at understøtte virksomhedernes behov. Dette kommer især til udtryk i tilgangen til rekrutteringsopgaver for kommunens virksomheder, hvor der ikke skeles til, om arbejdskraften hentes fra Hjørring Kommune eller en anden kommune - så længe virksomheden får den mest kvalificerede arbejdskraft:

Altså, hvis vi slår stillinger op på Jobnet for nogle af virksomhederne, så er vi fuldstændig kolde, om vi hiver nogle over fra Frederikshavn. Der tager vi de bedst kvalificerede kandidater. Hvis man står med en komplet ledig fra Hjørring, så vil de jo have førsteprioritet. Men vi vil gerne behandle vores virksomheder så godt, som vi kan, og det er ved at finde den bedst mulige kandidat. (Bilag 7, 266-269)

Det særlige ved Hjørring Kommunes tilgang til arbejdet med virksomhedernes fremtidige arbejdskraftsbehov er således den meget strukturerede og omfattende tilgang til dataindsamlingen. Det store datagrundlag giver især jobcentret et retvisende udgangspunkt til vejledning af arbejdsløse mod mulige jobåbninger. Samtidig er det interessant, at dataindsamlingen foregår i et formaliseret tværkommunalt samarbejde, og at data også bruges til at lave et tværkommunalt jobbarometer for hele Vendsyssel-området, som kan bruges til at lave tværkommunale opkvalificeringskurser.

Roskilde Kommune

I Roskilde Kommune er den virksomhedsrettede og -servicerende del af jobcentret organiseret i en ny enhed, Virksomhedspartnerne, som er adskilt fra resten af jobcentret. Enheden består af én leder og seks medarbejdere fordelt i tre brancheteams, som udfylder rollen som virksomhedspartnere/-konsulenter. Virksomhedskonsulenterne skal endvidere gennemgå et Rambøll-uddannelsesforløb i virksomhedsservice.

Virksomhedspartnerne blev først oprettet i 2021 på baggrund af et politisk og ledelsesmæssigt ønske om at fokusere mere på virksomhedsservice. Inden da havde jobcentret kun i begrænset omfang beskæftiget sig med virksomhedsservice, hvilket kommer til udtryk i følgende citat:

Frem til 2021 har virksomhedsservice, lidt karikeret, bestået af én medarbejder, som har siddet med en telefon, og når virksomhederne så har ringet for at bede om hjælp, så har man hjulpet virksomhederne. Det er lidt karikeret, men det er ikke langt fra sandheden. (Bilag 8, 5-7)

Tidligere havde der ikke været nogen opsøgende indsats, og de lokale virksomheder ville oftest kun møde virksomhedsservice i forbindelse med en håndholdt indsats. Formålet med Virksomhedspartnerne er derfor at skabe en mere målrettet og strategisk tilgang til virksomhedsservice, som tager udgangspunkt i virksomhedernes behov. Det er her særligt bemærkelsesværdigt, at Virksomhedspartnerne er adskilt fra resten af jobcentret. Forventningen er, at dette vil skabe en ny relation til de lokale virksomheder, hvor virksomhederne i højere grad ser Virksomhedspartnerne som samarbejdspartnere og ikke som leverandører. Det vil groft sagt sige, at relationen mellem virksomhedsservice og virksomhederne er blevet vendt om. Det er i højere grad på virksomhedernes præmisser, end det er på de lediges præmisser, og fokus er mere på efterspørgselssiden end udbudssiden.

... i Roskilde er en virksomhedspartner også kun en virksomhedspartner. Dvs. at de ikke har nogle borgere. De skal kun tale med virksomheder. Derfor kan man sige, at seks virksomhedspartnere i en kommune, som kun taler med virksomheder, det er ift. mange andre kommuner en stor indsats. Nogle steder kan det bare være én medarbejder, som sidder og laver det på deltid. (Bilag 8, 190-193)

Virksomhedspartnerne understøtter og samarbejder med virksomhederne om alt fra rekruttering, fastholdelse, opkvalificering af medarbejdere til vejledning i statslige ansøgningspuljer - også selvom det ikke er deres ressort-område. Ift. rekruttering kommer det også til udtryk, at Virksomhedspartnerne udelukkende fokuserer på virksomhederne. Hvis en virksomhed i Roskilde Kommune eksempelvis efterspørger en medarbejder til en bestemt opgave, så rekrutterer Virksomhedspartnerne gerne en ledig fra en anden kommune, hvis det giver et bedre match - og dermed en mere tilfreds virksomhed:

Engang var det sådan, at hvis man fik en rekrutteringsanmodning, så holdt man den lidt i egen kommune, fordi at det altid var bedst, hvis man fik sine egne borgere ud, og så måtte virksomheden ofte vente lidt og måske ende med ikke at få så gode borgere. Den tendens ser jeg ikke længere. Nu deler man rigtig gerne, fordi man gerne vil have fra Køge Bugt, hvis Køge Bugt har en kvalificeret medarbejder til os. Det giver glattere virksomheder hos os og gør vores arbejde nemmere. Så kan vi også levere en borger til Køge Bugt omvendt. (Bilag 8, 323-328)

Samarbejdet med de omkringliggende kommuner ses også på andre punkter. Eksempelvis deltager Roskilde Kommune i Sjællands Rekrutteringsservice.

Det særlige ved Roskilde Kommunes arbejde med de lokale virksomheders arbejdskraftsbehov er, at det er meget datadrevet og foregår i et nyt IT-system, som er udviklet til netop det formål af firmaet Schultz, som leverer digitale løsninger til det offentlige. Vores interviewperson deltog i en udviklergruppe i forbindelse med udviklingen af IT-systemet, og Roskilde Kommune er derfor en af de første kommuner til at tage det i brug.

IT-systemet fungerer ved at sammenkæde forskellige data, som alle er tilgængelige andre steder, i ét system. Det henter stillingsopslag fra Jobnet, data fra andre digitale værktøjer som f.eks. VITAS, der er et digitalt ansøgnings- og bevillingssystem, hvor virksomheder kan ansøge om oprettelse af virksomhedsrettede tilbud (praktik og løn-tilskud) og en række andre ordninger. Derudover hentes der data om antal sygemeldinger i virksomhederne, antal virksomheder som flytter til og fra kommunen. Det giver Virksomhedspartnerne mulighed for at lave udtræk på alle de forskellige data i ét system, hvor det hele foregår i realtid. Ydermere er dataene ikke kun afgrænset til Roskilde Kommune, men til hele landet, hvilket gør det muligt at se på f.eks. udviklingen i stillingsopslag inden for en bestemt branche i de omkringliggende kommuner. Det gør det let at lave udtræk til sagsbehandlere i

jobcentret på f.eks. top-10 over de mest ansøgte stillingsbetegnelser i Roskilde Kommune og omegn eller en graf til et politisk udvalg, som viser udviklingen i virksomheder, som er flyttet ud af kommunen de seneste år.

Datamaterialet bliver suppleret af den viden, virksomhedskonsulenterne indhenter om deres pågældende brancher gennem dialog med de lokale virksomheder - herunder også viden om fremtidige arbejdskraftsbehov. Inden Virksomhedspartnerne blev oprettet, var der ikke noget overblik over det fremtidige arbejdskraftsbehov i kommunen, og der var ingen målrettet indsats ift. arbejdet med det:

Da jeg startede som leder for Virksomhedspartnerne, så var en af de første henvendelser, jeg fik fra vores jobchef, at vi skulle finde ud af, hvilke virksomheder og brancher, som vi vurderede, ville vækste mest i kommunen. Så tog jeg en snak med vores virksomhedspartnere, og det kunne vi simpelthen ikke svare på. Vi vidste det simpelthen ikke. Vi talte med virksomhederne på daglig basis, men vi havde overhovedet ikke noget strategisk eller analytisk overblik over det. (Bilag 8, 120-124)

Heraf opstod et behov for et større fokus på den opsøgende indsats ift. at afdække det fremtidige arbejdskraftbehov. Når virksomhedskonsulenterne er i dialog med virksomhederne og derigennem får viden om, at en virksomhed inden for en bestemt periode skal bruge x-antal nye medarbejdere, kan virksomhedskonsulenterne notere den information i IT-systemet som et fremtidigt arbejdskraftsbehov. Når tiden nærmer sig, hvor virksomheden får brug for arbejdskraften, kan virksomhedskonsulenterne se det og handle på det i tide:

... i vores fagsystem ligger der et fagmodul, som hedder 'arbejdskraftsbehov', og der har man mulighed for at gå ind og oprette fremtidige arbejdskraftsbehov for hver virksomhed... Det kan være, at en virksomhed får en ekstra stor produktion af småkager, så de får brug for 20 ekstra medarbejdere, når vi nærmer os efteråret. Så lægger vi den viden ind som et arbejdskraftsbehov i vores fagmodul i systemet. Det betyder så, at når vi så går ind i systemet og kigger, så har vi en masse fremtidige arbejdskraftsbehov, som er blevet registreret undervejs i systemet. Så mødes vi i Virksomhedspartnerne og validerer den data. Så er det de to virksomhedspartnere, som har den branche, som hele tiden er ansvarlige for at få fulgt op på, om det arbejdskraftsbehov stadig er gældende, om det er rykket frem og tilbage, hvornår skal vi begynde at rekruttere på det, hvornår skal det ud i vores afsnit, hvornår tør vi at stole så meget på det, at vi kan tage det ud og tage fat i afsnittene omkring det. (Bilag 8, 251-261)

Interviewpersonen understreger dog, at arbejdet med det fremtidige arbejdskraftsbehov er relativt nyt, og at de endnu ikke har haft meget erfaring med det.

Virksomhedskonsulenternes opdeling efter branche fremhæves også som en styrke for at forudsige virksomhedernes fremtidige arbejdskraftsbehov inden for de pågældende brancher, da virksomhedskonsulenternes kendskab til brancherne vil gøre dem i stand til at forudsige sæsonbetonet arbejdskraftsbehov og nærmest sætte dette på et årshjul, ifølge interviewpersonen.

Information om mulige jobåbninger og udviklingen i arbejdskraftsbehovet på bestemte stillinger, inden for bestemte brancher osv. videregives til jobcentret, som kan bruge informationen til at igangsætte opkvalificeringsforløb eller vejlede ledige om mulige jobskifte. Jobcentret er derfor afhængig af informationen, men Virksomhedspartnerne er også afhængige af, at jobcentret tør at handle på det:

Vores succes er jo også betinget af vores bagland. Vi kan tage nok så mange opgaver med hjem, men vi skal jo også have et bagland, som kan levere det, der bliver efterspurgt, eller tør at iværksætte de opkvalificeringsforløb eller finder de rette borgere til efterspørgslen. Vi snakker rigtig meget internt om, hvordan vores bagland kan levere på det, vi snakker med virksomhederne om, for ellers bliver vi ikke nogen succes. Tværtimod, så kan vi komme i det dilemma, at vi lover virksomhederne noget, som jobcentret så ikke kan levere. (Bilag 8, 297-302)

Det mest interessante ved Roskilde Kommunes tilgang til arbejdet med virksomhedernes fremtidige arbejdskraftsbehov og til virksomhedsservice generelt er således, at indsatsen er organiseret adskilt fra jobcentret, hvilket kan forventes at give bedre forudsætninger for at samarbejde med virksomhederne. Derudover er det interessant, at Virksomhedspartnerne arbejder meget datadrevet med aktuelt, opdateret data i ét samlet IT-system, hvor det fremtidige arbejdskraftsbehov sammenkædes med andet data, hvilket kan forventes at give et godt overblik i rekrutteringsmuligheder m.m. Det har den fordel, at datamaterialet aldrig bliver forældet, fordi virksomhedskonsulenterne har mulighed for at opdatere fremtidige arbejdskraftsbehov løbende.

Varde Kommune

Varde Kommune benytter en kombination af flere forskellige metoder til at afdække det lokale arbejdskraftsbehov. Arbejdet er organiseret i en tværgående virksomhedsgruppe, som består af én konsulent fra hver afdeling i jobcentret - eksempelvis afdelingen for kontanthjælpsmodtagere, aktivitetsparate kontanthjælpsmodtagere, ungeenheden m.v.

Udover den tværgående virksomhedsgruppe har Varde Kommune i høj grad en dialogbaseret tilgang til at indsamle viden om det lokale arbejdskraftsbehov, som er forholdsvis usystematisk:

I den der tætte dialog, som kun virksomhedskonsulenterne, der har deres daglige gang på virksomhederne, kan få, den kan vi sgu ikke se i jobbarometeret fra statens side, for at være helt ærlig. Så har vi også et tæt samarbejde med ProVarde, som er kommunens erhvervsorganisation. Så har vi et rigtig tæt samarbejde med sparringsforum, som er udløber af det man tidligere kaldte det lokale beskæftigelsesråd, det her sparringsforum, hvor der både er A og B siden. Altså både virksomheder, virksomhedsledere og arbejdsgiver er med ind over. Og vores fagforeninger er også med ind over vores erhvervsorganisation. Og deri mødes vi cirka 4 gange om året i et sparringsforum. Der får vi megagod viden ift. hvad der rører sig på begge sider af bordet, som vi kan bruge internt i jobcentret. Sideløbende har vi også møder med vores lokale a-kasseudvalg. Dem mødes vi også med ind i mellem. Jeg tror, det er tre gange om året, hvor vi mødes med dem. Det er jo også naturligt at drøfte arbejdsmarkedet med dem om, hvilke muligheder der er med opkvalificering. (Bilag 9, 98-109)

Af ovenstående citat fremgår det, at Varde Kommune samarbejder med en række forskellige aktører, heriblandt ProVarde, a-kasser og fagforeninger. Derudover indgår de også et sparringsforum, hvor virksomhedsledere og arbejdsgivere deltager. Gennem de ovenstående netværk får Varde Kommune inputs fra flere forskellige aktører, der har hvert sit kendskab til arbejdsmarkedet, og dermed opnår Varde Kommune en bred indsigt i arbejdsmarkedet. Derudover indgår kommunen i Job-VEU og Vadehavssamarbejdet, som i høj grad benyttes til opkvalificering og til at målrette strategiske fokusområder. Flere af de ovenstående netværk er strukturerede, fordi der afholdes planlagte møder som eksempelvis kvartalsvise møder i sparringsforummet eller i netværket med virksomhedskonsulenterne, som afholdes hver måned.

Modsat de andre case-kommuner er Varde Kommunes tilgang til at indsamle viden om det lokale, fremtidige arbejdskraftsbehov usystematisk, fordi det blot foregår gennem den løbende dialog med de lokale virksomheder og gennem de forskellige netværk og samarbejdsforum, som kommunen allerede deltager i. Det vil sige, at der ikke er målrettet dataindsamling, som vi har set det i Hjørring Kommune og Roskilde Kommune. Dog har Varde Kommune en systematisk tilgang til selve virksomhedskontakten, hvor kommunen har et fagsystem til at strukturere kontakten til virksomhederne, hvori der også kan noteres eventuelle jobåbninger:

Vi har et fagsystem, som hedder Markedspladsen, som er en integreret del af Momentum [Jobcentrets it-system, red.]. Og inde i Markedspladsen har vi oversigt over dem, som vi har kontakten med. Så hvis virksomheden siger, at vi kunne godt bruge så og så mange inden for plast eller sådan noget, så er det jo der, man går ind og registrerer som virksomhedskonsulent en åben ordre... Fordi vi har jo ikke kun en konsulent til hver virksomhed. Det bliver et ret specificeret område så. Derfor er al vores

kommunikation inde i det system, og det er der vi styrer det og ser hvad der er efterspørgsel efter i øjeblikket. (Bilag 9, 243-254)

Gennem fagsystemet kan virksomhedskonsulenterne opnå viden om brancher eller områder samt skabe jobmatch. Det påpeges under interviewet, at Markedspladsen har visse fordele ift. den direkte jobformidling, men ikke kan bruges til den mere langsigtede, strategiske planlægning af eksempelvis opkvalificeringsindsatsen. Til dette formål benyttes i stedet den viden, kommunen opnår ved at deltage i de forskellige netværk som eksempelvis Vadehavssamarbejdet.

Modsat de andre case-kommuner har Varde Kommune primært fokus på borgeren, når virksomhedskonsulenterne tager på virksomhedsbesøg. Interviewpersonen fastholder dog, at der også er fokus på virksomhedernes behov: *"Altså vi vil rigtig gerne have et tæt og godt samarbejde med vores virksomheder. Og generelt set kan man sige, at vi ikke sætter noget i gang i kommunen, uden at vi har spurgt vores virksomheder, om det giver mening for dem."* (Bilag 9, 83-85), men uddyber efterfølgende, at formålet med virksomhedsbesøgene altid er at formidle ledige til virksomheden:

Når virksomhedskonsulenterne tager ud til virksomhederne, så de tager de aldrig derud, uden at de har en borger eller et cpr-nummer med. Vi har ikke ansat nogle virksomhedskonsulenter, som bare går ud og sælger. Vi tror ikke på det der. Det er noget 'crap'. Borgerne skal med ind over. Det bliver de-koblet fra virkeligheden, hvis det sker. (Bilag 9, 232-235)

Varde Kommune adskiller sig således væsentligt fra de andre case-kommuner på to parametre. Kommunen indsamler viden om det fremtidige arbejdskraftsbehov gennem den løbende dialog, som virksomhedskonsulenterne allerede har med virksomhederne, og som et biprodukt af at deltage i allerede-etablerede netværk og samarbejdsforum, der også anvendes til andre formål.

Derudover adskiller kommunen sig ved at have en meget borgerorienteret tilgang til beskæftigelsesindsatsen. Hvor de andre kommuners virksomhedsorienterede- og serviceorienterede afdeling primært har for øje at understøtte virksomhedernes behov, fokuserer Varde Kommune i højere grad på, at arbejdet med de lokale virksomheder foregår på de lediges præmisser.

[Stevns Kommune \(Rekruttering Køge Bugt\)](#)

Den virksomhedsservicerende del af jobcentret i Stevns Kommune er som tidligere nævnt organiseret i den særskilte afdeling, Rekruttering Køge Bugt, som er et samarbejde mellem virksomhedsservice i Stevns og Køge Kommune. Rekruttering Køge Bugt består af seks virksomhedskonsulenter, én faglig konsulent og én teamleder.

Derudover er der virksomhedskonsulenter i begge kommuner, som fokuserer på den borgerorienterede virksomhedskontakt. Rekruttering Køge Bugt har derimod kun fokus på at servicere virksomhederne og har derfor ikke noget med de ledige i jobcentret at gøre:

... vi har udelukkende fokus på ordinær beskæftigelse... Og lige så snart det handler om rekruttering ud over ordinær, så kan det godt være, det er os, der får bestillingen ind, men så skal vi dele den med vores virksomhedskonsulenter, som har de her borgere, der er lidt længere væk fra arbejdsmarkedet.

(Bilag 10, 54-59)

Det virksomhedsorienterede fokus medfører, at de gerne rekrutterer fra andre kommuner. Rekruttering Køge Bugts opgave er derfor at sørge for, at virksomhederne får den bedst mulige service, når de er i kontakt med kommunen.

Vi må selvfølgelig kun arbejde med de ledige borgere, så vi må kun rekruttere blandt de ledige. Men om borgeren kommer fra Roskilde, Solrød, Aalborg - det er sådan set lige meget. Bare virksomhederne får den bedst mulige medarbejder. Og det ved jeg, er en holdning, der er rigtig forskellig fra det ene jobcenter til det andet. (Bilag 10, 75-79)

Rekruttering Køge Bugts opgave er todelt, da den dels fokuserer på afdelingens ansvar overfor virksomhederne, og dels har et ansvar overfor de eksisterende jobcentre i de to kommuner, hvor de forsøger at videreformidle den viden, de har om virksomhederne.

Rekruttering Køge Bugt har organiseret deres arbejde med dataindsamling til kortsigtede fremskrivninger ud fra primært to tilgange. Den første er en årlig survey, hvor de spørger ind til virksomhedernes rekrutteringsbehov for det igangværende år og det kommende år. Denne indsats giver selvfølgelig et indblik i, hvilke brancher som jobcentret skal have særligt fokus på og skal forsøge at opkvalificere ledige til, så jobcentret kan bidrage med kvalificeret arbejdskraft. Her fremhæver den faglige konsulent i Rekruttering Køge Bugt, at særligt spørgsmålet om rekrutteringsbehov i det kommende år er meget usikkert:

Vi kan se, at det er rigtig svært at se tre år ud i fremtiden. Vi kan se, at dem, der svarer på det, det er ca. 75 pct. der har tænkt sig at rekruttere i 2020 og når vi spørger ind til 2021, så falder den procentdel til 35 pct. der siger 'ja', og resten siger 'ved ikke' eller 'nej'. Virksomhederne har rigtig svært ved at se mere end et år ud i fremtiden. (Bilag 10, 428-431)

Det vil sige, at fremskrivningerne bliver mere usikre des længere ud i fremtiden, det undersøges. Virksomhederne får sværere ved at sige noget om, hvad deres rekrutteringsbehov bliver, des længere ude i fremtiden de skal

forholde sig til. Surveyen sendes til alle virksomheder via e-boks i de to kommuner med mere end to ansatte, og sidste år fik kommunen ca. svar fra 650 virksomheder. Rekruttering Køge Bugt kan derfor ud fra datasættet få en god fornemmelse af virksomhedernes rekrutteringsbehov og deres forventninger herom.

Den anden del af indsatsen er baseret på bagudrettet data fra forskellige jobsider, som anvendes til at supplere surveyen. Her kan der sættes spørgsmålstejn ved, om bagudrettet data kan bruges til at sige noget om det fremtidige rekrutteringsbehov. Datasættet vil dog kunne give et overblik over tilbagevendende trends og give kommunen en mulighed for at lave rettidig opkvalificering til bl.a. sæsonarbejde. Slutteligt kan det ligeledes bemærkes, at konsulenterne i Rekruttering Køge Bugt arbejder branchefokuseret, således at hver konsulent skal være specialist på én branche. Dette giver et indgående kendskab og relation til virksomhederne i branchen, der gør dem i stand til at forudse behov i branchen, hvilket muliggør en tidlig opkvalificeringsindsats.

Opsummering

Ovenstående afsnit har kortlagt brugen af kortsigtede fremskrivninger og metoderne hertil. Som besvarelse på forskningsspørgsmål 1: *"Udarbejder kommunerne kortsigtede arbejdsmarkedsfremskrivninger, og hvilke forskellige metoder benyttes der til at udarbejde fremskrivningerne?"* Kan det udledes, at der er en stor andel af kommuner, der udarbejder kortsigtede fremskrivninger af arbejdskraftbehovet, hvor 42 ud af 58 kommuner gør brug af kortsigtede fremskrivninger. Der findes dog en række forskellige metoder til udarbejdelsen af fremskrivningerne som eksempelvis data fra STAR eller Beskæftigelsesministeriet, dialog med virksomheder og samarbejder med andre kommuner m.v.

Der kan være flere årsager til, hvorfor nogle kommuner ikke udarbejder kortsigtede fremskrivninger. Vores surveyundersøgelse viser, at kommuner begrundes dette med eksempelvis manglede relevans, at de allerede har kendskab til arbejdsmarkedet, og at ansvaret for fremskrivninger er placeret ved RAR/STAR. De kommuner, der ikke udarbejder fremskrivninger, benytter dog i flere tilfælde dialog med eksempelvis virksomheder for at afdække deres fremtidige arbejdskraftsbehov.

Ovenstående afsnit har også undersøgt mere uddybende, hvilke forskellige metoder, og kombinationer af disse, de fire case-kommuner benytter til udarbejdelsen af de kortsigtede fremskrivninger af det lokale arbejdskraftbehov. Nedenstående figur viser de primære karakteristika ved de forskellige kommuners metoder og tilgange for udarbejdelsen af fremskrivningerne. Eksempelvis gør flere af kommunerne brug af løbende dialog med forskellige aktører eller bruger udarbejdet bagvedliggende data fra STAR eller BM.

Tabel 8-1: Oversigt over case-kommunernes indsatser

	Organisering	Samarbejde	Dataindsamling	Fokus	Struktur
Hjørring Kommune	Virksomhedsserviceafdeling i jobcentret	Kommuner, Virksomheder	Årlige interviews	Virksomheder	Systematisk
Roskilde Kommune	Særsøskilt afdeling i jobcentret	Kommuner, Virksomheder	IT-system	Virksomheder	Systematisk
Varde Kommune	Integreret i jobcenter	Kommuner, Virksomheder, A-kasse, Fagforeninger	Ad hoc	Ledige (Til dels virksomheder)	Usystematisk
Stevns Kommune (Rekruttering Køge Bugt)	Særsøskilt organisation	Kommuner, Virksomheder	Surveydata	Virksomheder	Systematisk

Kilde: Egen tabel

Tabel 8-1 viser, at der er flere ligheder mellem de forskellige kommuners metoder og arbejdsgange. Bl.a. gør de alle sammen brug af samarbejde med forskellige aktører som andre kommuner eller virksomheder. Hjørring og Roskilde Kommune samt Rekruttering Køge Bugt har flere karakteristika til fælles, hvor Varde Kommune specielt skiller sig ud. De tre kommuner har alle en særsøskilt afdeling fra det øvrige jobcenter, systematiske metoder og fokus på virksomhederne. Derrimod er Varde Kommunes indsats i højere grad integreret i jobcentret og dataindsamlingen foretages usystematisk. De har derimod også et større fokus på de ledige fremfor de lokale virksomheder.

Opbygning af case-kommunernes indsatser

I dette analyseafsnit besvares specialets andet forskningsspørgsmål, som lyder: *Hvilke delelementer består case-kommunernes indsatser af?*

Afsnittet vil fokusere på begrundelserne for de forskellige organisationsopbygninger, dataindsamlingsmetoder, beskæftigelsesfokus, samarbejdsformer og anvendelse af fremskrivningerne, som vi har observeret i de fire case-kommuner. Ud fra vores videnskabsteoretiske udgangspunkt er vi bevidste om, at kontekst har betydning for opbygningen af indsatserne og deres effekter. Derfor forsøger vi, ved at analysere delelementerne i indsatserne,

at undersøge, hvordan og hvorfor disse delelementer eventuelt også kan have en effekt i andre lignende kontekster.

Organisationsform

Jf. besvarelsen af det første forskningsspørgsmål har de fire case-kommuner forskellige organisationsformer, hvilket kan have stor betydning for, hvordan kommunerne arbejder med det lokale fremtidige arbejdskraftsbehov. Det er derfor relevant at analysere, hvilke tendenser som gør sig gældende, samt hvilken betydning de forskellige organisationsformer har.

På baggrund af vores interviews med de fire case-kommuner ser vi tre overordnede organisationsformer:

- Netværksorganisering
- Virksomhedsorienteret afdeling uden fokus på ledige
- Virksomhedsorienteret afdeling med fokus på ledige

Organisationsformen med virksomhedsorienteret afdeling uden fokus på ledige ses i to af case-kommunerne. At afdelingerne ikke har fokus på ledige vil sige, at de ikke beskæftiger sig med sagsbehandling af ledige og udelukkende fokuserer på at understøtte de lokale virksomheder. Den ene form ses i Roskilde Kommune, hvor jobcentrets virksomhedsservice er suppleret af et rent virksomhedsorienteret team (Virksomhedspartnerne), som ikke er underlagt et borgeransvar og kun har fokus på at understøtte kommunens virksomheder. Den anden form ses i Rekruttering Køge Bugt (samarbejdet mellem Stevns Kommune og Køge Kommune), hvor den virksomhedsorienterede beskæftigelsesindsats er placeret adskilt fra jobcentret i en separat organisation.

Derudover ses en tendens til, at kommunerne indgår i tværkommunale samarbejde om opgaveløsningen, hvilket ligeledes vil blive behandlet i dette afsnit.

Netværksorganisering

Netværksorganiseringen ses i Varde Kommune, hvor kommunens virksomhedsservice får viden om det fremtidige arbejdskraftsbehov som et biprodukt af deltagelse i allerede eksisterende netværk. Derudover indsamles viden gennem den løbende dialog, som virksomhedskonsulenterne har med lokale virksomheder.

Deres overvejelser om organisationsformen baserer sig på observationer af det lokale arbejdsmarked, virksomhedernes behov, kommunens størrelse, og hvordan den opnår gennemslagskraft på et område, der er præget af både statslig og lokal styring. Det findes nødvendigt at nævne, at flere af jobcentrets metoder til indsamling af informationer, der er nødvendige for at udarbejde de kortsigtede fremskrivninger, sker i forbindelse med andre

tiltag som eksempelvis i forbindelse med samarbejde omkring opkvalificering. Koordineringen mellem jobcentret og erhvervslivet er særligt vigtigt, idet Varde Kommune har en stor gruppe af ufaglærte ledige, fordi det oftest er denne målgruppe, som deltager i og profiterer af opkvalificeringsindsatser (Bolvig, Andersen, & Bojesen, 2019). Det er derfor afgørende, at opkvalificeringsindsatsen er tilpasset til virksomhedernes behov.

En af de væsentligste grunde til at strukturere indsatsen gennem netværk er, at kommunen ønsker at fokusere på det lokale arbejdsmarked ved at inddrage flere lokale aktører:

Jamen det [RAR og STARs data, red.] kan ikke stå alene. Altså det der kommer statsligt og oppe fra. Vi vil gerne, at beskæftigelsespolitikken lever lokalt. Og det gør den kun, hvis man får alle parter med ind over. Ellers kommer jobcentret til at leve som sådan en ø, som styres centralt fra. Og det virker ikke. Jobcentret og beskæftigelsespolitikken skal være en del af den virkelige verden på lige fod med andre forvaltninger og afdelinger i kommunen. Og det bliver det kun ved at samarbejde tæt med vores lokale virksomheder, uddannelsesinstitutioner og fagforeninger og andet. Så det er en helt bevidst strategi. (Bilag 9, 307-313)

Som tidligere nævnt indgår jobcentret både i samarbejde og dialog med lokale virksomheder, andre kommuner, a-kasser, fagforeninger og arbejdsmarkedskontorer. Fra de mange forskellige netværk får jobcentret viden om udviklingen på det lokale arbejdsmarked, som er med til at danne baggrund for jobcentrets egen afdækning af det lokale arbejdskraftsbehov. Inddragelsen af de lokale virksomheder er derfor helt central ved denne organisationsform. De lokale virksomheder bliver dermed en aktiv aktør i arbejdet med det fremtidige arbejdskraftsbehov, hvilket kan føre til en større villighed til at samarbejde med jobcentret fra virksomhedernes side. Dette ses både i Varde Kommunes forståelse af kortsigtede fremskrivninger og i andre dele af deres beskæftigelsesindsats. Derfor fremgår det tydeligt, at virksomhederne i Varde Kommune tillægges stor vægt og betydning, og at de inddrages til rekruttering af ledige borgere i ordinær beskæftigelse og ikke-ordinær beskæftigelse, hvilket eksempelvis ses i det tværkommunale netværk mellem kommuner og virksomheder, Code of Care, som matcher virksomheder med udsatte ledige. Selvom Code of Care i princippet ikke vedrører selve udarbejdelsen af de kortsigtede fremskrivninger, kan incitamentene til at indgå i netværket være med til at forklare, hvorfor kommunerne ønsker at indgå i netværk med de lokale virksomheder.

[om Code of Care, red.] vi står i kommunen og har en stor udfordring med nogle udsatte ledige, som vi har svært ved at få ud på arbejdsmarkedet. Og hvis vi får dem ud på arbejdsmarkedet, så har vi færre udgifter til offentlig forsørgelse. Og virksomhederne kan også få glæde af de her ansatte, som er

ansat i færre timer. Og derfor kan det måske blive en win-win situation for alle... Og jeg synes virkelig, vores virksomheder løfter en stor opgave. Og de vil virkelig gerne være med. (Bilag 9, 192-202)

Ovenstående citat viser, at kommunen ikke er blind over for virksomhedernes incitamenter til at indgå i samarbejde og dialog med virksomhederne. Kommunens generelle samarbejde med virksomhederne i Varde Kommune kan betegnes som værende netværksbaseret, om end netværkene ikke er gensidigt forpligtende, men i stedet er baseret på løse principper. Kommunerne er afhængige af virksomhederne for at få de ledige i beskæftigelse, specielt med hensyn til de udsatte ledige borgere. Dette betyder, at jobcentret har brug for de lokale virksomheder, til at opnå og opfylde deres resultater. Derfor er det også nødvendigt, at deltagelsen i netværk ikke blot er givende for kommunen, men at virksomhederne ligeledes får merværdi ved at deltage, hvilket ifølge interdependente teorien er afgørende. Dette viser også, at kommunen, ved at inddrage virksomhederne i netværksbaserede løsninger, har en forventning om, at de ledige får nemmere adgang til job, både når det kommer til ordinær beskæftigelse og ikke-ordinær beskæftigelse.

Baseret på observationerne i Varde Kommune er denne netværksbaserede tilgang ikke en lige så struktureret fokuseret metode til at foretage fremskrivninger, idet viden om arbejdsmarkedet i lige så høj grad bliver et biprodukt af andre observationer. Dette er dog ikke nødvendigvis negativt, idet det skaber et udvidet kendskab til virksomhedernes behov, samtidigt opnås der tættere relationer til virksomhederne. Ved at inddrage virksomhederne i netværk skaber man ligeledes en ansvars- og ejerskabsfølelse, der sammen med ovennævnte relation kan få flere i beskæftigelse. En negativ effekt kan være, at den indsamlede viden centrerer om enkelte nøglepersoner, som får en afgørende rolle i at videreformidle denne viden. Formår disse personer ikke det, kan det resultere i, at hele jobcentret ikke får gavn af den indsamlede viden. Derfor sætter organisationsformen store krav til vidensdeling, hvilket kan være tidskrævende og kræve mange møder på tværs af organisationen.

Virksomhedsservice uden borgeransvar

I to af vores case-kommuner har vi observeret metoder, hvor fremskrivningerne placeres i nye afdelinger, hvor konsulenterne udelukkende skal fokusere på det virksomhedsrettede- og servicerende arbejde. Dette ses i to versioner: i Roskilde Kommune, hvor indsatsen er centreret om Virksomhedspartnerne, som skal være opsøgende ift. virksomheder, men ikke har de ledige som førsteprioritet. Deres arbejde er derimod fokuseret på at skabe en relation og et kendskab til de lokale virksomheder og deres behov.

Den primære årsag til, at Virksomhedspartnerne er organiseret i en separat enhed, er, at der har været et tydeligt politisk og ledelsesmæssigt ønske om at fokusere mere på den virksomhedsrettede og -servicerende del i kommunen. Denne indsats tager i højere grad udgangspunkt i virksomhedernes behov fremfor arbejdskraftsudbuddet

i jobcentret. Det fremgår også centralt i kommunens beskæftigelsespolitik for 2020-2023, som bærer titlen ”Målrettet, individuel og virksomhedsrettet”. Her står det bl.a., at kommunen vil sikre:

... at vi hele tiden kender virksomhedernes behov for arbejdskraft gennem et tæt samarbejde med virksomheder og interesseorganisationer, og omsætter denne viden i vores beskæftigelsesindsats, så borgerne oplever sammenhæng mellem jobåbninger og indsats fra jobcentret. (Roskilde Kommune, 2020)

Den politiske og ledelsesmæssige beslutning om at opprioritere den virksomhedsrettede beskæftigelsesindsats kan også skyldes, at kommunen tidligere ikke har haft virksomhedskontakten som deres primære fokus. Kommunens virksomhedsrettede indsats var, før oprettelsen af Virksomhedspartnerne, ikke opsøgende, men hovedsageligt baseret på, at virksomhederne selv kontaktede jobcentret. Det vil sige, at det har været nødvendigt at få politisk og ledelsesmæssig opbakning til at foretage en radikal opprioritering af området - både hvad angår måden, hvorpå virksomhedsservice udføres, men også hvad angår ressourcer.

I Stevns og Køge Kommune opstod den virksomhedsrettede service ud fra et ønske fra Stevns Kommune om en mere aktiv beskæftigelsesindsats. De var dog begrænset af størrelsen på kommunen og valgte på den baggrund at forhøre sig hos Køge Kommune for at lave en fælles indsats. Ud fra dette oprettede de to kommuner en separat organisation, kaldet Rekruttering Køge Bugt, som er organisatorisk adskilt fra jobcentrene, om end der er mange direkte forbindelser mellem jobcentrene og Rekruttering Køge Bugt. De går i den forbindelse skridtet videre ift. Roskilde Kommune ved at fjerne den virksomhedsrettede service helt fra jobcentret. Dette har der været en del overvejelser omkring og begrundes med, at man gerne vil opbygge et nyt ry: ”Vi valgte i sin tid at kalde det Rekruttering Køge Bugt. Og det kan man mene, hvad man vil om, men vi vil gerne distancere os lidt fra jobcentret og jobcentertanken.” (Bilag 10, 457-459).

Reorganiseringen og diskursændringen ved at italesætte sig som Virksomhedspartnerne, eller ved at distancere sig fra jobcentret, kan også have afgørende betydning for kommunens relation til virksomhederne. Ved at føre en virksomhedsrettet indsats efter virksomhedernes behov, bliver det pludselig virksomhederne, som er princi-palen, og kommunen, som er agenten. Det bliver således Virksomhedspartnerne opgave at understøtte virksomhedernes behov for rekruttering, opkvalificering. Der opgave er dermed ikke at bede virksomhederne om hjælp til at ansætte ledige. Samtidig er det i kommunens interesse at have tilfredse virksomheder, da det kan tiltrække flere arbejdspladser, og bibeholde de eksisterende, til kommunen, og i dét perspektiv handler kommunen også ud fra en rationel, egennyttemaksimerende kalkule om, hvad der er bedst for kommunen.

Samtidig kan det skabe bedre forudsætninger for samarbejdet med virksomhederne, eftersom afdelingerne ikke associeres med resten af jobcentret, hvormed man undgår problematikken om dobbeltsidet informationsasymmetri. Typisk vil virksomheder associere jobcentre med understøttelse af arbejdsløse og ikke som en egentlig samarbejdspartner eller rekrutteringskanal, men fordi at afdelingernes opdrag er at understøtte virksomhederne, kan virksomhederne have lettere ved at stole på, at afdelingerne rent faktisk leverer kvalificeret arbejdskraft, hvormed de kan udfylde rollen som en troværdig tredjepart. Dette kan også skyldes, at afdelingerne også rekrutterer på tværs af kommunegrænser, hvis den bedst kvalificerede arbejdskraft findes i en anden kommune. Det kan give bedre betingelser for samarbejdet med virksomhederne, og dermed også dataindsamlingen angående fremtidige rekrutteringsbehov til at udarbejde kortsigtede fremskrivninger.

Modsat kan denne form for organisering føre til, at jobcentret får en helt anden rolle end tidligere. Ved at separere den virksomhedsrettede service fra jobcentret skifter jobcentrets rolle og målgruppe. Dette skyldes ikke mindst, at man samtidigt på forsøgsbasis har overdraget sagsbehandlingen i de første tre måneder af ledighedsforløbet ved ledige, der ikke er i risiko for langtidsledighed til a-kasserne¹¹. Hvis der samtidigt begynder at være en tendens til at jobcentret separerer eller isolerer den virksomhedsorienterede service, efterlader det jobcentre med de svageste borgere, og dermed også et langt større behov for opkvalificering. Hverken Roskilde Kommunes Virksomhedspartnere eller Rekruttering Køge Bugt beskæftiger sig direkte med ikke-ordinær beskæftigelse, hvilket kan ses ud fra et nyttemaksimerende perspektiv. Dette skyldes, at kommunerne har en forventning om, at de får mere ud af det virksomhedsorienterede arbejde end borgerorienteret. Det skal samtidigt understreges, at dette ikke er ensbetydende med, at man glemmer kommunens ledige, idet bl.a. refusionsreformen (2015) sikrer et stærkt incitament til, at kommunerne får ledige i job hurtigst muligt.

Indsatsens organisering kan også medføre et mere interdependent forhold mellem kommunen og virksomhederne. Tidligere har det primært været jobcentret, som har været afhængige af, at virksomhederne ville ansætte ledige borgere - hvilket man naturligvis også må forvente, at virksomheden kun ville gøre, hvis virksomheden også ville få noget ud af at gøre det. Men i og med, at den virksomhedsrettede indsats tidligere kun foregik i et meget begrænset omfang, har virksomhederne ikke været afhængige af jobcentret i lige så høj grad, som jobcentret har været af virksomhederne. Nu, hvor afdelingerne har skabt et langt større fokus på virksomhedsservice, er virksomhederne også dependente af afdelingerne, hvorfor begge parter opnår noget ved at indgå i et samarbejde. I takt med dette bør det også blive lettere at aktivere og forpligte virksomhederne i samarbejde, netværk og endda partnerskaber med det offentlige.

¹¹ Ni a-kasser overtog fra 1. januar 2020 sagsbehandlingen af de første tre måneder af kontaktforløbet for de forsikrede ledige, som ikke er i risiko for langtidsledighed. Forsøget løber til og med 2024. (Læs mere om dette i afsnit om Reformen)

Organisationsformen kan ud fra vores case-kommuner forventes at føre til et styrket forhold mellem virksomheder og kommune, hvilket kan være hensigtsmæssigt ift. den generelle jobcenterservice. Det vil særligt gavne indsamlingen af data til udarbejdelsen af kortsigtede fremskrivninger og det generelle arbejde med fremtidens arbejdskraftsbehov. Organisationsformen kræver dog en omstrukturering af den typiske organisering i jobcentret, og er derfor også forbundet med en merudgift til virksomhedsrettede konsulenter uden borgere eller en omprioritering af de eksisterende ressourcer. Derudover vil organisationsformen forventeligt medføre en mere virksomhedsservicerende retning, hvor det i højere grad er virksomhedernes behov, der sættes i fokus. Organisationsformen sætter krav til vidensdeling på tværs af afdelinger, og hvis det virksomhedsservicerende fokus fjernes helt fra jobcentret, kræver det markant vidensdeling mellem afdelinger. Fordelen ved organisationsformen er således et styrket forhold til virksomhederne og i bedste fald bedre rekruttering for virksomhederne. Modsat kan de negative konsekvenser af organiseringen være, at viden ikke fordeles i organisationen, og at indsatsen bliver for virksomhedsorienteret, idet de ekstra ressourcer muligvis omplaceres fra mere borgerrettede initiativer. Organisationsformen ses i to vidt forskellige kontekster. Roskilde Kommune har en høj andel af højtuddannede ledige, mange arbejdspladser - herunder en stor andel af vidensvirksomheder - samt en stor arbejdsstyrke. Modsat har Stevns Kommune en høj andel af ufaglærte og faglærte ledige, få arbejdspladser i kommunen samt en lille arbejdsstyrke. Dette vidner om, at organisationsformen kan anvendes i forskellige kontekster.

Virksomhedsorienteret afdeling med fokus på ledige

Den sidste organisationsform er virksomhedsorienteret, som er organiseret indenfor de eksisterende rammer i jobcentret. Denne organisationsform placerer de kortsigtede fremskrivninger og arbejdet med det fremtidige arbejdskraftsbehov i den eksisterende virksomhedsservice.

I Hjørring Kommune er indsatsen med de lokale virksomheders fremtidige arbejdskraftsbehov og kortsigtede fremskrivninger heraf ligeledes organiseret i en særskilt virksomhedsservice, hvor virksomhedskonsulenterne kun arbejder med virksomhedsservice og dermed ikke er en del af de enkelte teams i jobcentret. Interviewpersonen fortalte, at årsagen til, at indsatsen er organiseret på den måde, er, at det skaber et tættere samarbejde til virksomhederne. Kommunen arbejder ydermere med, at alle virksomheder, som samarbejder med jobcentret, får tilknyttet en fast virksomhedskonsulent fra virksomhedsservice.

Flere eksterne faktorer kan formodes at have betydning for det virksomhedsorienterede fokus i Hjørring Kommune. For det første er arbejdsmarkedet præget af en stor industri-, bygge- og anlægssektor, som primært beskæftiger ufaglærte og faglærte. Det vil sige, at der ikke er mange vidensvirksomheder og dermed få borgere med mellemlange eller lange videregående uddannelser, som arbejder i kommunen. Dette kan formodes at skabe

et større behov for at arbejde med bl.a. opkvalificering og hjælpe arbejdsløse med et brancheskifte, da det oftest er ufaglærte eller lavtuddannede, som er målgruppen for sådanne beskæftigelsesindsatser. Det er ligeledes værd at bemærke, at Hjørring Kommune herudover også arbejder med det, de kalder en Ungegaranti, som er et partnerskab mellem kommunen og lokale virksomheder, der har til formål at få unge i job. Dette relaterer sig ikke direkte til arbejdet med kortsigtede fremskrivninger, men kan ses som et forsøg på at efterleve nogle af de langsigtede udfordringer, som kommunen står overfor. Denne indsats kan både ses som et virksomhedsorienteret og borgerorienteret initiativ, hvilket skyldes, at man i særlig grad forsøger at efterleve fremtidige virksomhedsbehov og rekrutteringsudfordringer.

Organisationsformen tager udgangspunkt i et virksomhedsrettet fokus indenfor de eksisterende rammer af jobcentret. Virksomhederne er en vigtig aktør i beskæftigelsesindsatsen, og disse betragtes som altafgørende for indsatsen. Dette ses bl.a. ved, at hver virksomhed får tildelt en medarbejder i jobcentret, således de ikke skal forholde sig til flere forskellige medarbejdere. Relationen viser dog også, at kommunen stiller krav til virksomhederne og forsøger at inddrage dem i opgaveløsningen ved at italesætte fremtidige udfordringer. Derudover ser vi, at man i forbindelse med den årlige dataindsamling får mulighed for at få et bedre indblik i de lokale virksomheder på forskellige parametre.

Denne organisationsform kræver ikke store organisatoriske forandringer, hvorfor metoden ikke er ressourcetung, da det ikke kræver mange omkostninger, kulturelle omvæltninger mv. Derudover placeres indsatsen i den mest relevante afdeling, idet denne afdeling både har virksomheds- og borgerkontakt

Dataindsamling

I dette afsnit fokuserer vi på de forskellige metoder, case-kommunerne anvender til at indsamle data for at udarbejde kortsigtede fremskrivninger. Ligesom forrige afsnit er afsnittet ikke opdelt efter kommunerne, men efter de forskellige dataindsamlingsmetoder, hvor vi ser på, hvilke argumenter som ligger til grund for dem.

På baggrund af interviewene med vores case-kommuner ser vi overordnet tre forskellige dataindsamlingsmetoder:

- Dialog og netværksbaseret dataindsamling
- Registerbaseret dataindsamling
- Survey- og interviewundersøgelse

Det skal dog understreges, at flere af kommunerne benytter kombinationer af de forskellige metoder, hvorfor det kan være udfordrende at se isoleret på enkelte typer af dataindsamling.

Dialog- og netværksbaseret dataindsamling

Den netværksbaserede dataindsamling sker via samarbejde med andre aktører som eksempelvis erhvervslivet, andre kommuner, a-kasser m.v. Metoden har betydeligt potentiale, men medfører også en risiko for, at den viden, der indsamles, bliver forbeholdt enkelte personer i organisationen og dermed ikke kommer hele organisationen til gode. Metoden ses i flere af vores case-kommuner i forskellige former, tydeligst i Varde, hvor dataindsamlingen primært foregår gennem jobcentrets deltagelse i forskellige netværk og gennem dialog med de lokale virksomheder.

Data til udarbejdelsen af de kortsigtede fremskrivninger i Varde Kommune indsamles gennem mange forskellige kilder, som f.eks. forskellige netværk og gennem løbende dialog med virksomhederne og andre kommuner. Varde Kommune deltager i forskellige erhvervsnetværk samt netværk med andre kommuner. Dataindsamlingen foregår forholdsvis ustruktureret gennem løbende dialog og dermed ikke, som i andre kommuner, gennem i forvejen planlagte surveys og interviews. En vigtig kilde til vidensdeling internt i kommunen er den tværgående konsulentgruppe, hvor én ansat fra hver afdeling i jobcentret deltager. Det primære formål med disse møder er dog ikke vidensdeling af det fremtidige arbejdskraftsbehov, men en vidensdeling om det generelle arbejdsmarked.

Som tidligere nævnt anvender Varde Jobcenter Markedspladsen, som er et fagprogram, de benytter til at strukturere kontakten med virksomhederne, således der er overblik over, hvilke virksomhederne der er blevet kontaktet. I det samme program fremgår det også, hvilke ledige der er tilknyttet jobcentret. Dermed opnår kommunen et overblik fra mange jobkonsulenter om arbejdsmarkedet for forholdsvis få ressourcer.

Derudover foretages dataindsamlingen gennem de i forvejen planlagte virksomhedsbesøg, hvilket er en ressourceminimerende tilgangsvinkel. Virksomhedskonsulenterne i Varde Kommune har altid en borger med på virksomhedsbesøg med henblik på at få borgeren i beskæftigelse i den pågældende virksomhed. Det vil sige, at virksomhedskonsulenterne ikke kun tager på virksomhedsbesøg for virksomhedens skyld men for borgerens skyld. Dermed risikeres det, at matchet mellem ledig og virksomhed ikke er optimalt, da der tages udgangspunkt i de lediges behov og kompetencer.

Dermed har virksomhedskonsulenterne to roller, der kan være modstridende, hvor det på den ene side handler om at afsætte en borger og på den anden side at servicere virksomhederne. Det stiller store krav til konsulenternes evne til at opbygge relationer, og det kan være problematisk at opbygge en tillidsfuld relation til virksomhederne, idet konsulenterne i forbindelse med besøg bliver principalen i relationen. Denne opbygning kan skyldes, at virksomhedsservicen er en integreret del af jobcentret, og jobcentrets rolle er at afsætte ledige borgere. Dermed kan

det antages, at jobcentret er styret af normer og værdier, omhandlende at få de ledige i beskæftigelse. Disse normer og værdier kan derfor følge virksomhedskonsulenterne over i den nye rolle, som omhandler servicering af de lokale virksomheder. Dette kan være med til at styrke fordommene om de kommunale jobcentre, hvilket problematiseres i teorien om dobbeltsidet informationsasymmetri, hvor det kan være udfordrende for jobcentret at være en troværdig tredjepart. Problematikken er både gældende i jobcentrets relation til virksomhederne og ledige, fordi jobcentret skal understøtte begge parter. Der er derfor en risiko for, at virksomhedsserviceafdelinger, som understøtter begge parter, kan have udfordringer med at opbygge relationer til virksomhederne. I en sådan relation er det i høj grad nødvendigt for jobcentrene, at de appellerer til virksomhedernes sociale ansvar.

En anden udfordring er, at der ved en ustruktureret dataindsamling er en stor risiko for, at der ikke indsamles et tilstrækkeligt datagrundlag. Metoden kan medføre, at der træffes beslutninger på et begrænset vidensgrundlag, og der dermed kun tages stilling til et begrænset antal muligheder. Der er også en stor risiko for, at vidensgrundlaget er baseret på et ikke-repræsentativt udsnit af kommunens virksomheder, hvorfor anden relevant viden kan gå tabt. Det er derfor tvivlsomt, om metoden kan fungere optimalt uden at blive suppleret af anden data i form af eksempelvis registerdataudtræk eller survey- eller interviewundersøgelser.

Vi har observeret lignende metoder i flere af de andre case-kommuner, hvor især Roskilde Kommune italesætter ambitionen om at have konsulenter med indgående kendskab til erhvervslivet og det fremtidige arbejdskraftsbehov. Dette skal gøres gennem virksomhedskonsulenternes dialog med virksomhederne deres branchekendskab. Dermed er ambitionen, at man ideelt set kan opfange tendenser i branchen tidligere end hidtil. Roskilde Kommune supplerer dog denne indsats med en datadrevet tilgang, som beskrives nærmere i det kommende afsnit. Rekruttering Køge Bugt har samme brancheorienterede tilgang som Roskilde Kommune, men baserer primært deres dataindsamling på eksisterende data og en årlig surveyundersøgelse, der udsendes til de lokale virksomheder.

Som tidligere nævnt findes der elementer af en dialogbaseret dataindsamling i alle vores case-kommuner, og det er derfor også tydeligt, at Hjørring Kommune ligeledes har gjort sig tanker herom ved at have en virksomhedsorienteret tilgang, hvor virksomhederne har én kontaktperson, som dermed bliver ekspert i denne virksomhed. Varde Kommune er dog den eneste case-kommune, som udelukkende anvender den dialogbaserede tilgang til dataindsamlingen. I det følgende afsnit analyseres den registerbaserede dataindsamlingsmetode.

Registerbaseret dataindsamling

Ved den registerbaserede dataindsamling udarbejdes en sammenkædning af data i realtid. Det kan f.eks. være antal jobopslag i en given branche, jobåbninger, antal voksenlærlinge m.v. Dermed kan datagrundlaget sammenlignes med den data, som allerede leveres af STAR. STARs data er dog baseret på bagudrettet data, hvor både Roskilde Kommune og Rekruttering Køge Bugt benytter IT-systemer, der samler data i realtid, hvormed data ikke bliver forældet. Netop dette er ifølge interviewpersonen fra Roskilde Kommune afgørende, da interviewpersonen tidligere har oplevet, at anbefalinger fra STAR kom for sent, idet de er baseret på bagudrettede data:

Det bedste eksempel er, at STAR i sommeren 2020 på et tidspunkt meldte ud, at jobcentrene på Sjælland skulle være opmærksomme på, at der ville blive stor efterspørgsel på vagter. Men vi havde ikke selv hørt noget om det eller set det nogle steder, og vi havde ikke Expose Erhverv [IT-system, red.] på det tidspunkt, så vi gik jo i gang med at undersøge, hvor pokker de her vagter skulle ansættes henne, og hvad var kravene. Da vi så får Expose Erhverv, kan jeg jo gå tilbage og se, at frem til den første COVID-19-hjemsendelse, altså den periode, hvor man havde vagter stående i butikkerne, som sagde "sørg for at spritte af" osv., da var der stor efterspørgsel på vagter. Men på det tidspunkt, hvor nyheden nåede til os, der var kurven knækket og var nedadgående. (Bilag 8, 148-155)

Eksemplet er dog et ekstremt tilfælde, men illustrerer ikke desto mindre den generelle problematik i, at STARs data er bagudrettet.

At it-systemet automatisk registrerer og sammenkører forskelligt tilgængeligt data kombineret med de data, som Virksomhedspartnerne opretter i systemet, kan formodes at spare ressourcer. Set fra et rationelt perspektiv er det et vigtigt argument for at vælge netop denne tilgang. Det skal dog understreges, at man ud fra registerdata ikke kan forudse fremtidige arbejdskraftsbehov, ligesom der er en risiko for, at det allerede er for sent at handle, når trenden kan ses i diverse IT-systemer. Registerdata er derimod velegnet til at forudse sæsonbetonet eller tilbagevendende udviklinger på arbejdsmarkedet. Tilgangen siger dog meget lidt om det fremtidige arbejdskraftsbehov, hvorfor metoden med fordel kan suppleres med en af de andre dataindsamlingsmetoder.

Survey- og interviewundersøgelse

I både Hjørring Kommune og Rekruttering Køge Bugt ses den sidste type af dataindsamling, som vi vil fremhæve i dette speciale. I begge tilfælde foretages en årlig surveyundersøgelse, hvor der spørges ind til virksomhedernes fremtidige arbejdskraftsbehov.

Denne type dataindsamling er kendetegnet ved at være meget struktureret og give en stor mængde data med stor forklaringskraft angående det fremtidige arbejdskraftsbehov. Metoden ses i case-kommunerne på to måder: én struktureret om interview med et repræsentativt udvalg af kommunens virksomheder og én struktureret gennem spørgeskema, som sendes til alle virksomheder i kommunen med mere end to ansatte.

Surveyen indeholder en lang række spørgsmål, som ikke kun relaterer sig til fremtidigt arbejdskraftsbehov, men også på en lang række andre faktorer. Dette betyder at de får vigtig viden om de lokale virksomheder. Surveyen får dermed flere formål, og er en måde hvorpå kommunen nyttemaksimerer deres ressourcer. Det er også ensbetydende med, at kommunen ikke bruger særligt mange ressourcer på fremskrivningerne, idet ressourcerne ikke benyttes smalt ift. dette, men ligeledes på en lang række andre områder. Rekruttering Køge Bugt fremhæver, at de nærmest ingen ressourcer bruger på surveyundersøgelsen, eftersom de genbruger materialet fra forrige udsendelser. Hjørring Kommune fremhæver, at de bruger en del ressourcer på fremskrivningerne, men at det ligeledes er godt givet ud for dem, eftersom det hjælper dem med at strukturere deres beskæftigelsesindsats, således at de understøtter virksomhedernes behov.

Dataindsamling struktureret om surveyundersøgelse har således den fordel at kommunen får mulighed for at spørge ind til virksomhedernes behov til fremtidig arbejdskraft, samtidigt med at der spørges ind til andre ting, undersøgelsen kan således være en del af en generel tilfredshedsundersøgelse eller lignende. Alternativt ser vi ligeledes at Hjørring benytter det som en mulighed for at kontakte en lang række virksomheder telefonisk og derigennem bevare en relation til virksomhederne. Derudover får man med denne tilgang data, som er specifikt rettet mod det fremtidige arbejdskraftsbehov. Der kan dog være stor usikkerhed forbundet til disse data, idet det kan være svært for virksomheder at bedømme deres fremtidige arbejdskraftsbehov.

Slutteligt vil vi se på, hvilket fokus de forskellige case-kommuner har, og hvorfor de vælger at fokusere deres beskæftigelsesindsats direkte mod enten borgere eller virksomheder.

Beskæftigelsesindsatsens fokus

På baggrund af interviewene med case-kommunerne har vi erfaret, at deres indsatser overordnet kan opdeles i to kategorier: en borgerorienteret indsats og en virksomhedsorienteret indsats. Virkeligheden er imidlertid ikke en dikotomi, og derfor vil vi i analysen også inddrage nuancer i de to retninger, eftersom et virksomhedsrettet fokus ikke er ensbetydende med, at der ikke kan fokuseres på borgeren og omvendt. Flere af interviewpersonerne gav udtryk for, at det er en udbredt trend, at kommunernes beskæftigelsesindsatser har fået mere fokus på virksomhederne. Traditionelt set har beskæftigelsesindsatsen primært fokuseret på udbudssiden, hvilket også stadig gør sig gældende i mange kommuner som eksempelvis Varde Kommune.

Borgerorienteret indsats

Alle vores case-kommuner fremhæver, at formålet med fremskrivninger er at understøtte de lokale virksomheder bedre, og det er derfor begrænset, i hvilket omfang de fremhæver deres borgerfokus i den forbindelse. I Varde Kommune ses det, at virksomhedskonsulenten har en borger med i forbindelse med virksomhedsbesøg, hvor de skal opnå afklaring omkring virksomhedens behov. I indsamlingen af data til udarbejdelsen af de kortsigtede fremskrivninger for arbejdskraftbehovet, handler det i høj grad om at undersøge virksomhedernes behov for fremtidig arbejdskraft, hvilket respondenterne forklarer i: *"Det kan jo ikke betale sig at opkvalificere nogen til et område, hvor man ikke kan komme i beskæftigelse. Det er heller ikke i den lediges interesse. Derfor er det altid vigtigt at tage afsæt i virksomhedernes behov. Altid."* (Bilag 9, 146-148).

Når virksomhedskonsulenten tager en ledig med ud til et virksomhedsbesøg, får mødet et andet formål, eftersom formålet bliver at skabe et match og dermed ikke kun at afdække virksomhedens behov. Dette kan antages at give virksomhederne en kompromitteret service eller en mindre kvalificeret medarbejder. Det kan således forventes, at jobcentret højere grad vil forsøge at få virksomhedernes behov til at passe til de ledige og ikke omvendt.

At data også kan bruges for at understøtte den ledige, ses bl.a. i Rekruttering Køge Bugt, hvor de anvender data fra fremskrivninger i deres samtaler med de ledige, hvor de forsøger at inddrage deres uddannelsesambassadør i samtalerne for at bidrage med et ekstra fokus i samtalerne. Her er formålet, at sagsbehandleren behandler de lovmæssige områder og rådgiver herudfra, og uddannelsesambassadøren rådgiver ud fra virksomhedernes behov. Dette er et godt eksempel på, at man ikke kan opstille det som en dikotomi.

Virksomhedsorienteret indsats

Som nævnt ovenfor har alle vores case-kommuner en opfattelse af, at de har et klart virksomhedsfokus. Det kommer til udtryk i Varde Kommune, som udtaler, at de spørger virksomhederne til råds i alle henseender, inden de træffer beslutninger ift. deres beskæftigelsesindsats. Det ses ligeledes i Roskilde Kommune og Rekruttering Køge Bugt, hvor de laver afdelinger dedikeret til virksomhedernes behov og i Hjørring Kommune, hvor de inddrager virksomhederne i beslutningstagen i flere projekter og med kommunens fremskrivninger, der udelukkende baserer sig på virksomhedernes forventninger. Et virksomhedsrettet fokus er dog ikke nødvendigvis ensbetydende med, at borgerne sættes i anden række, eftersom dette kan skabe relationer til virksomhederne, som gør det muligt at få flere i beskæftigelse, idet virksomhederne har en større tiltro til jobcentret.

Rekruttering Køge Bugt har som tidligere nævnt organiseret deres virksomhedsrettede service udenfor jobcentrets eksisterende rammer, hvorved man risikerer at gå glip af positive bieffekter af en virksomhedsrettet service,

eftersom det ikke nødvendigvis bliver kommunikeret klart til virksomhederne, at afdelingen er en del af den kommunale beskæftigelsesindsats. Dette kan være problematisk, idet kommunen dermed ikke får optimalt udbytte af det virksomhedsrettede fokus.

Det kan dog diskuteres, om der i Roskilde Kommune og især i Rekruttering Køge Bugt, er et igangværende skifte i tilgangsvinklen til beskæftigelsesindsatsen - særligt for ordinær beskæftigelse. I Rekruttering Køge Bugt er der et virksomhedsfokus, hvor der ageres på virksomhedernes præmisser. Dette adskiller sig markant fra det mere ordinære borgersyn, der oftest observeres i de fleste jobcentre landet over. Det vigtigste i beskæftigelsesindsatsen er derfor i Rekruttering Køge Bugt at sørge for, at virksomhederne i kommunerne er tilfredse og har adgang til den nødvendige arbejdskraft. Repræsentanten fra Rekruttering Køge Bugt nævner således også, at de har vendt relationen til virksomhederne, således det er virksomhederne, der er *kunder* ved kommune og ikke omvendt som før. Kommunen er ud fra denne tankegang begyndt at handle på vegne af virksomhederne, hvor de før i tiden handlede på vegne af den ledige. De er dermed blevet repræsentanter for en anden gruppe og er begyndt at tilrettelægge deres beskæftigelsesindsats med virksomhederne i kommunen som fokus. Dette ses bl.a. ift. deres syn på rekruttering for disse virksomheder. Kommunen formidler gerne jobopslag bredt og søger gerne kandidater uden for kommunegrænserne for at finde den bedste kandidat til virksomheden. Det vigtigste er derfor, at kommunen får en kvalificeret kandidat, og ikke at kandidaten er fra Køge eller Stevns Kommune. Denne tankegang kommer selvfølgelig virksomhederne til gode, og behøver ikke at være skadelig for kommunens ledige, såfremt alle kommuner viser denne villighed. Dette er imidlertid ikke tilfældet, og der er stadig flere kommuner, som ikke deler deres jobopslag med andre.

Der ses ligeledes et virksomhedsrettet fokus i Stevns og Køge Kommunes tilgang til sagsbehandlingen af de ledige, hvor uddannelsesambassadøren deltager, når der skal snakkes opkvalificering af den ledige, som blev beskrevet i ovenstående afsnit. Dette understøtter uden tvivl den ledige i jobsøgningen, men viser også, at der først og fremmest er fokus på at uddanne til virksomhedernes behov.

Samarbejde på tværs af kommuner

Der findes mange årsager til, at nogle kommuner samarbejder på tværs af kommunegrænser, og i de undersøgte case-kommuner ser vi også flere former for samarbejde. Varde og Stevns Kommune nævner begge, at det er nødvendigt for dem at samarbejde med nærliggende kommuner på grund af kommunestørrelsen. De har ikke nok arbejdspladser i kommunen, og på den baggrund indgår de i samarbejde med de nærliggende kommuner for at kunne understøtte både virksomheder og borgere bedst muligt. Ser vi mod Hjørring Kommune og Vend-

sysselsamarbejdet, skyldes samarbejdet i højere grad, at de ved at gå sammen kan lave en fælles opkvalificeringsindsats på tværs af kommunerne. Samarbejdet har ikke givet foranledning til at udvide samarbejdet til andre områder og f.eks. dele jobopslag med de andre jobcentre.

I takt med stigende samarbejde mellem kommuner og det større fokus på at servicere virksomhederne, er der også sket en opblødning af kommunegrænserne. Interviewpersonen fra Roskilde Kommune oplever dette med sine nabokommuner og deler gerne rekrutteringsanmodninger med Rekruttering Køge Bugt, selvom der ikke er indgået et formelt samarbejde mellem kommunerne.

Engang var det sådan, at hvis man fik en rekrutteringsanmodning, så holdt man den lidt i egen kommune, fordi at det altid var bedst, hvis man fik sine egne borgere ud, og så måtte virksomheden ofte vente lidt og måske ende med ikke at få så gode borgere. Den tendens ser jeg ikke længere. Nu deler man rigtig gerne, fordi man gerne vil have fra Køge Bugt, hvis Køge Bugt har en kvalificeret medarbejder til os. Det giver glattere virksomheder hos os og gør vores arbejde nemmere. Så kan vi også levere en borger til Køge Bugt omvendt. (Bilag 8, 323-328)

At kommunerne er begyndt at dele rekrutteringsanmodninger mellem hinanden og i højere grad fokuserer på at finde den mest kvalificerede ledige til virksomhederne, ses også til dels i Vendsysselsamarbejdet. I modsætning til Rekruttering Køge Bugt, hvor de to kommuner har oprettet en fælles afdeling, er Vendsysselsamarbejdet organiseret således, at kommunerne individuelt udarbejder fremskrivningerne, hvor de afslutningsvist samles. Kommunerne samarbejder således om opgaven uden at have etableret en fælles afdeling. På trods af dette deler kommunerne stadig til dels rekrutteringsanmodningerne imellem sig, da de har et stort fokus på at finde de bedst kvalificerede til virksomhederne i deres respektive kommuner. Interviewpersonen fra Hjørring Kommune indrømmer dog, at hvis der er en komplet ledig fra kommunen, vil denne kandidat altid stå forrest i køen.

At kommunerne kun til dels deler deres rekrutteringsanmodninger med hinanden skyldes, at de har en anden forståelse af samarbejdet. Hvor forståelsen i Rekruttering Køge Bugt og Roskilde Kommune er, at hvis vi giver en rekrutteringsanmodning til en nabokommune. I Hjørring Kommune er de bevidste om, at de står i en konkurrencesituation med nabokommunerne, og at de deler samme udfordringer, hvor en af disse er manglen på faglært arbejdskraft. Hjørring Kommune søger derfor efter kvalificeret arbejdskraft i nabokommunerne og rekrutterer den mest kvalificerede men er i mindre grad villige til at dele kommunens arbejdskraft.

De får dermed kun arbejdskraft ind i kommunen og ikke ud, hvilket kan give udfordringer for de ledige. Her må det formodes, at kommunerne er bevidste om dette, idet refusionsloven sikrer, at kommunerne har et stærkt incitament til at få kommunens ledige i job hurtigst muligt. Følger alle jobcentre imidlertid en udvikling, hvor de

begynder at gøre op med kommunegrænser og i højere grad lader virksomhedernes placering være afgørende for deres indsats frem for den lediges placering, vil jobcentrene blive langt mere interdependente af hinanden.

Opsummering

I dette speciale er der inddraget fire case-kommuner, som giver et indblik i, hvordan arbejdet med de kortsigtede fremskrivninger kan tage sig ud. Valget af kommunerne er som tidligere nævnt ikke foretaget ud fra et repræsentativt grundlag, men derimod ud fra tankegangene i formålssampling, som er beskrevet i kapitel 6. Derfor vil der i dette afsnit ikke være et decideret svar på en 'best practice' inden for arbejdet med de kortsigtede fremskrivninger.

I dette afsnit vil vi dermed opsummere, hvordan arbejdet med det kortsigtede arbejdskraftsbehov kan tage sig ud med udgangspunkt i vores undersøgte case-kommuner. I afsnittet har vi forklaret, hvordan indsatsernes delelementer er struktureret og har set på organisationsformer, dataindsamlingsmetoder og beskæftigelsesindsatsens fokus. Dette afsnit vil opsummere på disse metoder. Konteksten er afgørende i denne analyse, idet landets kommuner befinder sig i forskellige kontekster, hvor både størrelse, uddannelsesniveau, arbejdsmarked og meget andet kan påvirke arbejdet med de kortsigtede fremskrivninger. Derfor har ovenstående analyse taget udgangspunkt i, hvilken kontekst fremskrivningerne udføres i, når metoderne analyseres.

Analysen tydeliggør at det primært er tre hovedtematikker, som gør sig gældende ift. kommunerne anvendelse af fremskrivningen og værdien af disse. De tre tematikker er: 1) Virksomhederne kan rekruttere den rette arbejdskraft 2) At få ledige væk fra overførselsindkomst 3) En mere relevant arbejdsstyrke i kommunen. Her er det vigtigt at pointere, at de tre tematikker, hænger tæt sammen og kan være svære at adskille fra hinanden, hvilket også ses i kommende afsnit.

Derudover er vi i analysen kommet frem til, at arbejdet med det fremtidige arbejdskraftsbehov bliver organiseret på forskellige måder. Her skelner vi imellem netværksorganisering og to forskellige former for virksomhedsservice. Netværksorganiseringen er en tværgående organisering, hvor hele jobcentret er involveret i forskellige dele og indgår i netværk. Denne metode er oplagt til at danne relationer med erhvervslivet, men der er en risiko for, at hvert medlem af et netværk får en specialiseret viden, der ikke deles med resten af organisationen, hvorfor den indsamlede viden er fragmenteret. Metoden sætter altså store krav til vidensdeling i organisationen. Der er samtidigt en stor risiko forbundet ved, at de virksomheder, der indgår i netværk, ikke er repræsentative for kommunens erhvervsliv.

En anden metode er at organisere arbejdet med de kortsigtede fremskrivninger i det eksisterende virksomhedsservice. På den måde placeres informationen i den afdeling, som arbejder målrettet med virksomhederne. Her er det en fordel, at den indsamlede viden fra start er placeret i virksomhedsservice, hvor det kan forventes, at denne afdeling ligeledes kan trække på deres eksisterende viden om virksomhederne. Samtidigt har en af vores case-kommuner struktureret deres indsats i en separat organisation. På den baggrund får man en stærkt fokuseret virksomhedsorienteret indsats. Der er dog også en stor risiko for, at virksomhederne ikke opfatter, at det er en del af jobcentret, hvorfor man ikke får de ønskede bieffekter. Derudover stiller organisationsformen ekstra store krav til vidensdelingen mellem organisationerne, idet man separerer den virksomhedsfokuserede service og servicen fokuseret mod den ledige.

Ift. dataindsamlingen har vi observeret tre metoder til at indsamle data. Den første tager udgangspunkt i netværk og dialog, hvor jobcentrets ansatte primært tilegner sig viden om det fremtidige arbejdskraftsbehov via deres deltagelse i netværk og ved deres i forvejen planlagte virksomhedsbesøg. Denne viden bliver derfor indsamlet som et biprodukt af andre indsatser. Metoden kan på den baggrund betegnes som en ad hoc tilgang. Metoden vurderes derfor som omkostningseffektiv, idet dataindsamlingen ikke kræver ekstra ressourcer. Der kan dog være meromkostninger forbundet med at dele den indsamlede viden. Dette ser vi også i Varde Kommune, hvor hele indsatsen med det fremtidige arbejdskraftsbehov i høj grad er et biprodukt af eksisterende aktiviteter. Derudover kan der være tale om et spinkelt datagrundlag, hvis metoden ikke suppleres med andre metoder - f.eks. en af de nedenstående.

En anden tilgang er den strukturerede dataindsamling via registerdata i realtid. Denne metode sikrer, at det nemt at dele data i hele organisationen, ligesom man har et stort datagrundlag. Det er dog kun muligt at sige noget om tilbagevendende trends og ikke nye tendenser. Ift. forudsigelse af det fremtidige arbejdskraftsbehov, er det dog den surveyorienterede dataindsamling der har den største effekt. Her ser vi flere af vores case-kommuner bruge denne metode, hvor virksomheder bliver spurgt direkte ind til deres fremtidige rekrutteringsbehov. Metoden giver således et billede af det fremtidige arbejdskraftsbehov i kommunen, dog på en usikker baggrund.

Foruden dette har vi ligeledes fundet frem til, at de strukturerede indsatser angående det fremtidige arbejdskraftsbehov hovedsageligt er virksomhedsorienteret og arbejder efterspørgselsdrevet. I den forbindelse ser vi, at de arbejder efterspørgselsorienteret i forskellige grader, hvor Rekruttering Køge Bugt i særlig grad servicerer virksomhederne.

Ud fra ovenstående står det klart, at landets kommuner kan arbejde med de kortsigtede fremskrivninger på mange forskellige måder. Det vil dog afhænge af den kontekst, som kommunen befinder sig i, hvordan deres indsats

tager sig ud. Det er både et spørgsmål om ressourcer, organisering, placering, størrelse m.v. Det giver derfor ikke mening at opstille en 'best practice' i dette afsnit, da det ikke kan generaliseres ud til andre kommuner. Det er dog et indblik i, hvordan enkelte kommuner har opsat deres indsats - både på nytænkende og mere traditionelle måder.

Fremskrivninger som et udtryk for en større udvikling i beskæftigelsespolitikken

I denne delanalyse besvares specialets tredje forskningsspørgsmål, som lyder: *Er udarbejdelsen af kortsigtede fremskrivninger af arbejdskraftsbehovet et udtryk for en virksomhedsrettet udvikling af beskæftigelsesindsatsen?*

I forlængelse af forrige forskningsspørgsmål finder vi det relevant at undersøge, hvorvidt udviklingen i arbejdet med det fremtidige arbejdskraftsbehov er et udtryk for en generel udvikling i beskæftigelsespolitikken. I forskningsspørgsmål 2 fandt vi ud af, at arbejdskraftsformidling udgør en stor del af den virksomhedsservicerende indsats, og at der i vores case-kommuner er sket en stor udvikling i, hvordan arbejdskraftsformidling anvendes. På den baggrund vil det være naturligt at undersøge udviklingen af jobformidlinger gennem jobcentret. Dette havde dog krævet, at vi selv indsamlede data på dette fra alle kommuner, idet STAR ikke fører statistik herom. Relevansen af jobformidling er vi først blevet opmærksom på undervejs i dataindsamlingen, hvorfor vi ikke havde mulighed for at inddrage det i surveyundersøgelsen, hvilket ellers havde været fordelagtigt. Derfor vil vi i stedet i dette afsnit undersøge sammenhængen mellem vores undersøgelsesresultater og udviklingen i brugen af aktiveringer, samt hvordan dette årtusindes reformer, med særligt fokus på 2010'ernes reformer, har skabt rammerne for kommunernes beskæftigelsespolitiske fokusområder.

Senere års beskæftigelsesreformer

Som tidligere nævnt har den danske arbejdsmarkeds- og beskæftigelsespolitik været under næsten konstant forandring siden 1990'erne, hvor der både har været indholdsmæssige og styringsmæssige ændringer. Hvor der i 1990'erne blev fokuseret på strukturledigheden, skiftede fokusset i 2000'erne til at fokusere på arbejdsudbuddet. Det stigende fokus på arbejdsudbuddet har således betydet, at der i højere grad blev fokuseret på opkvalificering og aktivering (Andersen & Jørgensen, 2020, s. 105).

Overordnet har aktiveringsgraden dog været faldende for kontant- og dagpengemodtagerne siden 2010, hvorfor aktivlinjen synes svækket. Nedgangen i brugen af aktivering skyldes flere årsager, men en del af forklaringen er de beskæftigelsespolitiske reformer, der har været i perioden. Muligheden for gentagende aktivering af den ledige blev afskaffet og varigheden af aktiveringstilbuddene er blevet reduceret for dagpenge- og kontanthjælpsmodtagere ved henholdsvis Beskæftigelsesreformen i 2014 og Forenklingen af LAB i 2018 (Andersen & Jørgensen,

2020, s. 108-109). En anden årsag til at aktiveringsgraden har været faldende er ændringen af refusionssatserne for kommunernes forsørgelsesudgifter til de ledige i aktivering, da refusionssatsen i dag er afhængig af ledighedsperiodens varighed frem for valget af aktiveringstype (Andersen & Jørgensen, 2020, s. 108). Kommunen får således 80 pct. i refusion, hvis borgeren har en ledighedsperiode på 4 uger, hvorimod kommunen kun får 20 pct. refusion, hvis den ledige har 52 ugers ledighed eller mere. Dette understreger således work first forståelsen, hvor kommunen har større incitament til at få den ledige hurtigst muligt i beskæftigelse (Larsen & Andersen, 2018, s. 50).

Brugen af aktivering steg løbende gennem 2000'erne, men særligt ved Refusionsreformen i 2005 fik kommunerne øget incitament til at anvende aktivering i beskæftigelsesindsatsen. Dette blev efterfulgt af en diskussion om aktiveringsindsatsernes effekt for de ledige, hvor indsatserne senere er blevet omtalt som 'pipfuglekurser' grundet deres manglende effekt for den lediges vej til arbejdsmarkedet (Larsen & Andersen, 2018, s. 52). På baggrund af aktiveringstilbuddenes manglende effekt kom der i 2010 et opgør med de omtalte aktiveringstilbud. Dette resulterede i en reducere af refusionsgraden til uddannelsesaktivering og øvrige vejledning- og opkvalificeringstilbud, da disse tilbud blev vurderet til at have ingen eller negativ beskæftigelseseffekt. Dette gjaldt dog ikke for borgere, der var i virksomhedsrettet aktivering med løntilskud og virksomhedspraktik, som var de eneste typer af aktivering, der havde en positiv beskæftigelseseffekt på de ledige. Derfor fik virksomhedsrettet aktivering ved ændringen i refusionssystemet i 2010 højere refusion end de andre aktiveringstilbud. Dette resulterede i en stigning i antallet af afsluttede virksomhedspraktikforløb frem til 2016 (Larsen & Andersen, 2018, s. 52). Ændringen i refusionssystemet i 2010 har dog også medført, at uddannelse som aktivering i mindre grad er blevet brugt gennem 2010'erne, hvilket i særlig grad kommer til udtryk ved aktivitetsfaldet for AMU-uddannelserne, som er faldet over 50 pct. deltagere (Andersen & Jørgensen, 2020, s. 114). Det er dermed de virksomhedsrettede tilbud, der har haft den største fremvækst siden 2011, hvilket kan skyldes finansieringsbyrden. Hvor de virksomhedsrettede tilbud er mindre omkostningstunge for kommunerne, så er AMU-uddannelserne eksempelvis et egenkommunalt beskæftigelsesprojekt, hvor finansieringsbyrden ligger ved kommunen (Andersen & Jørgensen, 2020, s. 111). Det er således Beskæftigelsesministeriet, der danner en incitamentsramme for, at kommunerne i højere grad prioriterer de virksomhedsrettede tilbud fremfor uddannelse og opkvalificering. I Hjørring Kommune ses det dog, at der i højere grad anvendes ordinær uddannelse end virksomhedsrettede tilbud som aktivering, selvom kommunen vil få en højere refusion ved at anvende virksomhedsrettede tilbud. Dette tyder på, at der også er eksempler på kommuner, som ikke nødvendigvis følger de statslige incitamentsstrukturer.

Kommunernes beskæftigelsesindsats påvirkes således direkte af, at bestemte aktiveringstiltag, der omhandler uddannelse og opkvalificering, vurderes som mindre værdifulde ift. manglende eller negativ effekt på beskæftigelsen. Dette skyldes, at der kun gives økonomisk støtte til virksomhedsrettede aktiveringer gennem refusion, hvorimod de andre aktiveringsindsatser i højere grad er selvfinansierede af kommunerne. Kommunerne har selv mulighed for at vælge mellem de forskellige redskaber og aktiveringsindsatser for den ledige, hvorom retningslinjer i LAB stadig skal efterleves. Men idet der for kommunerne er et økonomisk incitament, kan der argumenteres for, at de opfordres til at vælge de virksomhedsaktiveringsrettede indsatser, og på den måde styres kommunernes beskæftigelsesindsats. Dette er dog ikke en tendens, der skinner igennem i den kommunale brug af aktiveringer, hvor ordinær uddannelse over de seneste ti år har udgjort en større og større del af aktiveringerne.

Forskning viser dog, at aktørerne i den kommunale organisation påvirkes forskelligt alt efter deres rolle i organisationen. I 2017 udgav VIVE rapporten *"Styring af den kommunale beskæftigelsesindsats"*, hvor det bl.a. er blevet undersøgt, hvordan de kommunale jobcentre, ledere og medarbejdere påvirkes af styringen gennem de mange reformer og tiltag, der er vedtaget i beskæftigelsespolitikken. I analysen konkluderes det, at styringsinstrumenterne virker forskelligt alt efter, om det er en medarbejder, leder, topleder eller udvalgsformand m.v., som skal efterfølge dem. Eksempelvis er lovgivningen særligt vigtig for sagsbehandlere og mellemledere, mens det i højere grad er den kommunale økonomi, som påvirkes af økonomiske incitamenter gennem eksempelvis refusionsreformen, der er styrende for topledelsen. Ledelsen og beskæftigelsesformænd påvirkes omvendt i højere grad af den digitale vidensdeling som f.eks. resultatmåling og benchmarking (Thuesen, Bille, & Pedersen, 2017, s. 18-19). I interviewene med de fire case-kommuner fandt vi, at flere af kommunerne var meget opmærksomme på incitamentsstrukturer som resultatmålinger og benchmarking som f.eks. Dansk Industris kommunale erhvervsmålinger.

Kommunerne skal forholde sig til mange forskellige beskæftigelsesreformer, og i 2018 blev Forenklingen af LAB vedtaget, som overordnet har til formål at skabe ens regler på tværs af målgrupperne i LAB og færre og mere enkle proceskrav (Styrelsen for Arbejdsmarked og Rekruttering (2), 2021). I aftalen blev a-kasseforsøget 'Mere ansvar til a-kasser' også vedtaget efter flere års pres fra fagforeninger og a-kasser. Initiativet er en fireårig forsøgsordning, hvor ni udvalgte a-kasser, hvoraf otte er faglige, overtager de første tre måneder af kontaktførelset for dagpengemodtagere. Dagpengemodtagerne bliver screenet inden forløbet, således a-kasserne kun modtager de ledige, der ikke er i risiko for langtidsledighed. Dagpengemodtagerne, der tidligere udelukkende havde deres lovpligtende samtaler med jobcentret, skal nu have de lovpligtige samtaler med a-kassen, hvor jobcentret også deltager ved fællessamtalerne. Da majoriteten af a-kasserne i initiativet er faglige a-kasser, kan der argumenteres for, at de ledige får en indsats der i højere grad er fokuseret på den ledige, men samtidigt kan det antages,

at a-kasserne har et særligt kendskab til branchen, som muliggør en mere virksomhedsrettet indsats, idet der herigennem er en større chance for direkte rekruttering til en arbejdsgiver (Holm, Jensen, Jensen, Nørup, & Thomsen, 2020, s. 100). Samtidigt vil forsøget, såfremt det bliver udvidet til alle a-kasser, når den nuværende forsøgsordning er overstået, delvist ændre jobcentrenes klientel, idet de stærkeste ledige kan overgå til a-kasserne. Dette kan betyde, at jobcentrene i fremtiden skal have større fokus på aktivering, for at få de resterende ledige i arbejde. Enhedslisten, DF og SF har fremsat et lovforslag om, at forsøgsordningen gøres permanent og udvides, så a-kasserne får ansvar for de første seks måneder af ledighedsforløbet, som endnu ikke er blevet behandlet i Folketinget (Kjær, 2021).

Jobcentrene har således en række forskellige styringsinstrumenter og reformer, som det er nødvendigt at navigere rundt i. Den førnævnte rapport fra VIVE undersøgte også samspillet mellem disse forskellige styringsinstrumenter, hvilket der blandt de interviewede i undersøgelsen var delte meninger om. Eksempelvis mente nogle sagsbehandlere, at styringsinstrumenterne harmonerede, mens andre mente, at nogle dele af den økonomiske styring og den lovbaserede styring var modstridende (Thuesen, Bille, & Pedersen, 2017, s. 17). Her kunne man eksempelvis forestille sig, at en sagsbehandler vurderede, at uddannelse var den optimale løsning for en ledig, samtidig med at der er et incitament til at vælge en virksomhedsrettet aktivering. Eller at få personen hurtigt ud i beskæftigelse, som måske ikke sikrer længerevarende beskæftigelse. Dette valg kan sætte sagsbehandleren i et dilemma omkring den lediges valg af aktivering. Hvis man kigger på lederne, herunder mellemlederne og jobcentercheferne, var flertallet af den overbevisning af, at styringsredskaberne, og de seneste reformer var understøttende (Thuesen, Bille, & Pedersen, 2017, s. 17). Dette kan forklare, hvorfor de beskæftigelsespolitiske reformer, som har styrket incitamenterne til at anvende virksomhedsrettet aktivering, ikke nødvendigvis har opnået de tilsigtede effekter.

Gennem det ovenstående er udviklingen i rammen for den kommunale beskæftigelsespolitik blevet belyst og diskuteret, og i det følgende afsnit sammenkobles dette med den landsdækkende udvikling i brugen af aktivering samt vores egen empiri.

Udvikling i jobcentrenes brug af aktivering for forsikrede ledige

Kommunerne har en række indsatser og redskaber, som de har mulighed for at anvende i deres beskæftigelsesindsats for de forsikrede ledige og de ikke-forsikrede ledige. Gennem hele specialet er der taget udgangspunkt i forsikrede ledige, hvorfor dette afsnit ligeledes fokuserer på udviklingen i jobcentrenes brug af aktivering til de forsikrede ledige.

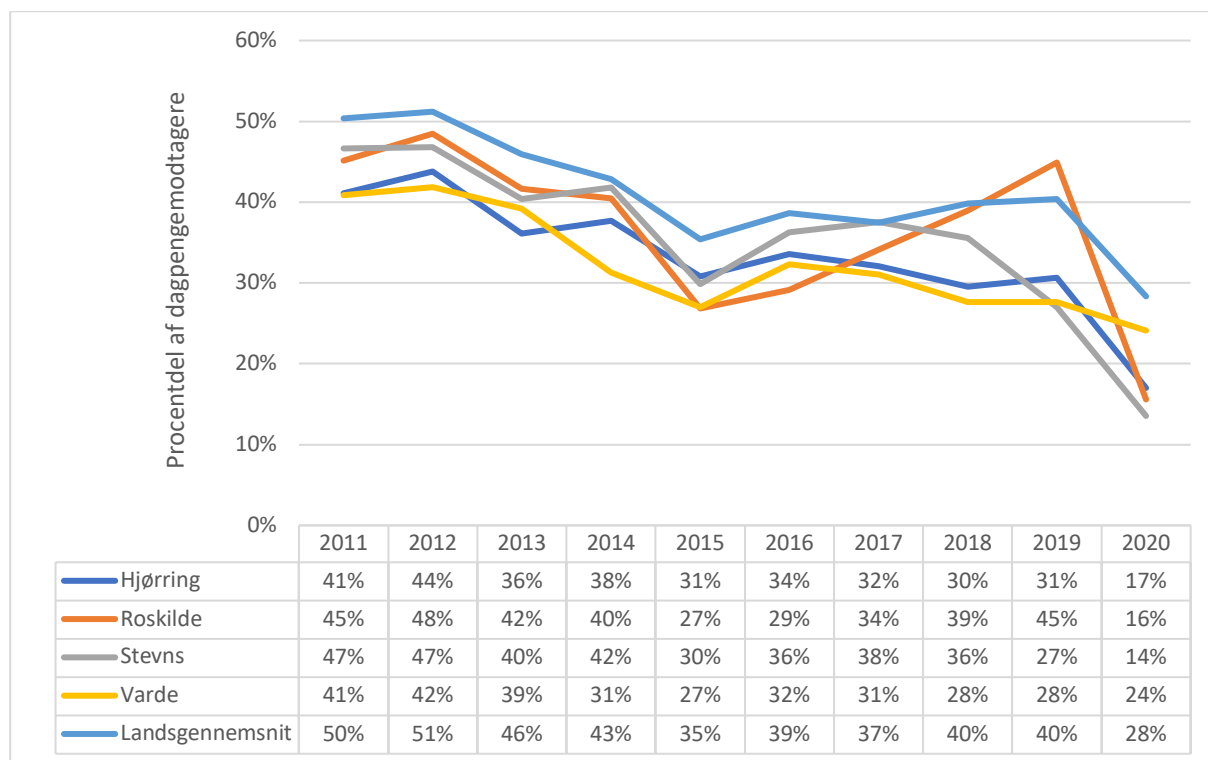
Der findes forskellige typer af aktiveringstilbud, men fælles for dem alle er, at de har til formål at sikre, at de ledige kommer i beskæftigelse. Aktiveringstilbuddene omfatter ordinær uddannelse, virksomhedsrettede aktiveringer og andre vejledning- og opkvalificeringstilbud. Hver af disse aktiveringstilbud beskrives nærmere senere i afsnittet. Som nævnt har disse tilbud til formål at få den ledige i arbejde, og hver aktivitetsform benytter forskellige virkemidler og repræsenterer derfor også tre forskellige strategier i aktiveringsindsatsen. I forskningslitteraturen skelnes der således mellem:

1. Kvalificeringsstrategien
2. Motivationsstrategien
3. Netværksstrategien (Klindt & Ravn, 2020, s. 221-222)

Kvalificeringsstrategien søger at opkvalificere de ledige med henblik på beskæftigelse men i lige så høj grad for at understøtte, at de indgår i en kvalificeret arbejdsstyrke. Netværksstrategien har til formål at matche kvalificeret arbejdskraft med virksomheder. Derudover har de virksomhedsrettede aktiveringstilbud, der hører under netværksstrategien, den fordel for virksomheder, at de i en periode får billig arbejdskraft, fordi virksomhederne ikke skal betale fuld løn (Klindt & Ravn, 2020, s. 222-223). Udviklingen i brugen af disse tilbud er tidligere blevet undersøgt af Mads Peter Klindt og Rasmus Ravn (2020), hvor de med tal fra 2012 og 2016 undersøger udviklingen i brugen af aktivering (Klindt & Ravn, 2020). Vi vil undervejs inddrage nogle af deres pointer og konklusioner og sammenholde disse med vores egne resultater.

Da dette afsnit har til formål at se på udviklingen af beskæftigelsespolitikken i Danmark, og hvorvidt den udvikling, vi har påpeget i forrige afsnit, er en del af en større udvikling, vil vi først se på udviklingen af den landsdækkende brug af aktivering og i vores case-kommuner.

Figur 8-6: Procentdelen af dagpengemodtagere, der har været igennem aktiveringsforløb



Egen opstilling, på baggrund af data fra Jobindsats.dk og Statistikbanken.dk

Figur 8-6 viser, at der er sket et landsdækkende fald i procentdelen af ledige, der gennemgår et aktiveringsforløb. Dette er opgjort i procent for at tage højde for udviklingen i antallet af ledige, idet antallet af aktiveringer naturligt vil falde, når der er lav ledighed og omvendt. Udviklingen viser dog, at der mellem 2011-2019 er sket et landsdækkende fald på ca. 10 procentpoint. I 2020 skete der et yderligere fald, der hovedsageligt skyldes jobindsatsen i store perioder var nedlukket på grund af suspenderingen af beskæftigelsesindsatsen under COVID-19. Derudover er det interessant, at alle vores case-kommuner, i størstedelen af perioden, er under landsgennemsnittet ift. brugen af aktiveringsforløb. Det skal dog påpeges, at den landsdækkende brug af aktivering var på det laveste niveau i 2015. Dette kan ses i lyset af de beskæftigelsesreformer, der er beskrevet i forrige afsnit, som skabte tvivl om effekten af aktivering.

Før vi ser på udviklingen i de forskellige aktiveringsindsatser, redegøres der kort i det følgende for indholdet i de forskellige typer af aktivering. Ordinær uddannelse kan være forskellige typer uddannelser og kurser til ledige, herunder korte AMU-kurser, erhvervsuddannelser men også forberedende voksenuddannelse, som alle har til formål at opkvalificere den ledige. Kommunerne har mulighed for at bevillige uddannelse til ledige gennem en række forskellige ordninger, som eksempelvis seks ugers jobrettet uddannelse, hvilket er forbeholdt dagpengemodtagere med færrest faglige kompetencer. Derudover er der voksenlærlingeordningen, hvor en virksomhed får tilskud til at ansætte en voksenlærling (Styrelsen for Arbejdsmarked og Rekruttering (1), 2020). Kommunerne

har dog modtaget en del kritik for at underprioritere uddannelse og opkvalificering, idet de kun fokuserer på beskæftigelse på kort sigt (Nørgaard 2009, LO & FTF 2015, Klindt & Ravn, 2020).

Kommunerne har også mulighed for at gøre brug af øvrig vejledning og opkvalificering som f.eks. jobsøgningskurser eller coaching. Forløbene er ikke formelt kompetencegivende på samme måde som de førnævnte ordinære uddannelser (Klindt & Ravn, 2020, s. 226-227).

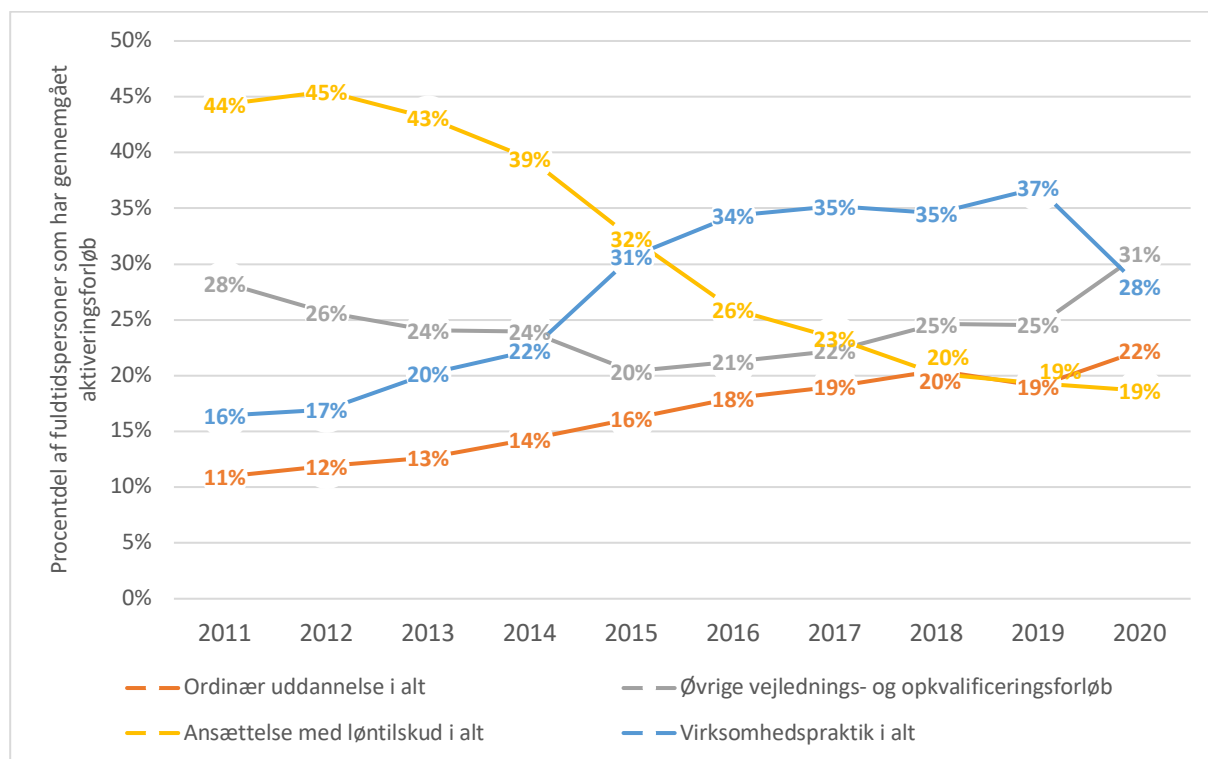
Et andet redskab er de virksomhedsrettede aktiveringer, som omfatter job med løntilskud og virksomhedspraktik. Derudover findes der en række virksomhedsrettede redskaber, herunder nytteindsats, jobrotationsordningen m.v. (Styrelsen for Arbejdsmarked og Rekruttering (2), 2020). Fælles for disse er, at de henvender sig til arbejdsmarkedet og virksomhederne, og at de ikke i samme grad har fokus på opkvalificering og uddannelse, som de andre aktiveringstyper har. Det vil sige, at virksomhedsrettet aktivering er en kortsigtet strategi. Der findes mange redskaber rettet mod virksomhederne, men det er kun job med løntilskud, virksomhedspraktik og nyttejob, der betragtes som værende aktivering, hvorfor vi i denne analyse har afgrænset os til brugen af disse, dog med undtagelse af nyttejob, fordi de hovedsageligt henvender sig til andre målgrupper (Styrelsen for Arbejdsmarked og Rekruttering (3), 2020).

Målgruppen for virksomhedspraktik er ledige, der ikke kan opnå beskæftigelse på normale vilkår og mangler sociale, sproglige eller faglige kompetencer. Formålet er, at få den ledige tættere på beskæftigelse eller uddannelse, som gøres gennem afklaring og udvikling af den lediges kompetencer. Et krav til virksomhedspraktik er, at der skal være et formål med praktikken - eksempelvis afklaring af job- eller uddannelsesmål eller ordinære løntimer. Der er også et stort fokus på, at den ledige ansættes som ordinær lønmodtager, hvilket betyder, at praktikken derfor efterfølges eller kombineres med af ordinære timer, hvis det er muligt (Styrelsen for Arbejdsmarked og Rekruttering (2), 2020). I maj 2021 blev der igangsat et forsøg, hvor nyuddannede dimittender får mulighed for at indgå i længere virksomhedspraktikker med op til otte ugers varighed (Beskæftigelsesministeriet, 2021).

Job med løntilskud er en mulighed for ledige, som har ret til at blive aktiveret. Som udgangspunkt, skal personen have været ledig i seks måneder, dog kan der i nogle tilfælde afviges fra dette. Formålet med indsatsen er, at den ledige opnår nye kompetencer, kontakter og erfaringer, hvilket kan medføre, at den ledige får et bedre udgangspunkt for at søge job. Det skal bemærkes, at der er forskellige regelsæt alt efter, om man er i en offentlig eller privat virksomhed. Virksomhederne får tilskud til ansættelsen, men skal overholde et regelsæt - eksempelvis må et job med løntilskud ikke erstatte en anden medarbejder (Styrelsen for Arbejdsmarked og Rekruttering (1), 2021).

Det er således ordinær uddannelse, virksomhedsrettet aktivering og øvrige vejlednings- og opkvalificeringstilbud, som vi i de kommende afsnit vil analysere. I udarbejdelsen af vores datasæt har vi valgt at adskille de to virksomhedsrettede aktiveringsformer for at kunne se på udviklingen i brugen af disse. Først præsenteres udviklingen i den landsdækkende brug af aktivering.

Figur 8-7: Landsdækkende udvikling i aktiveringsformer, 2011-2020



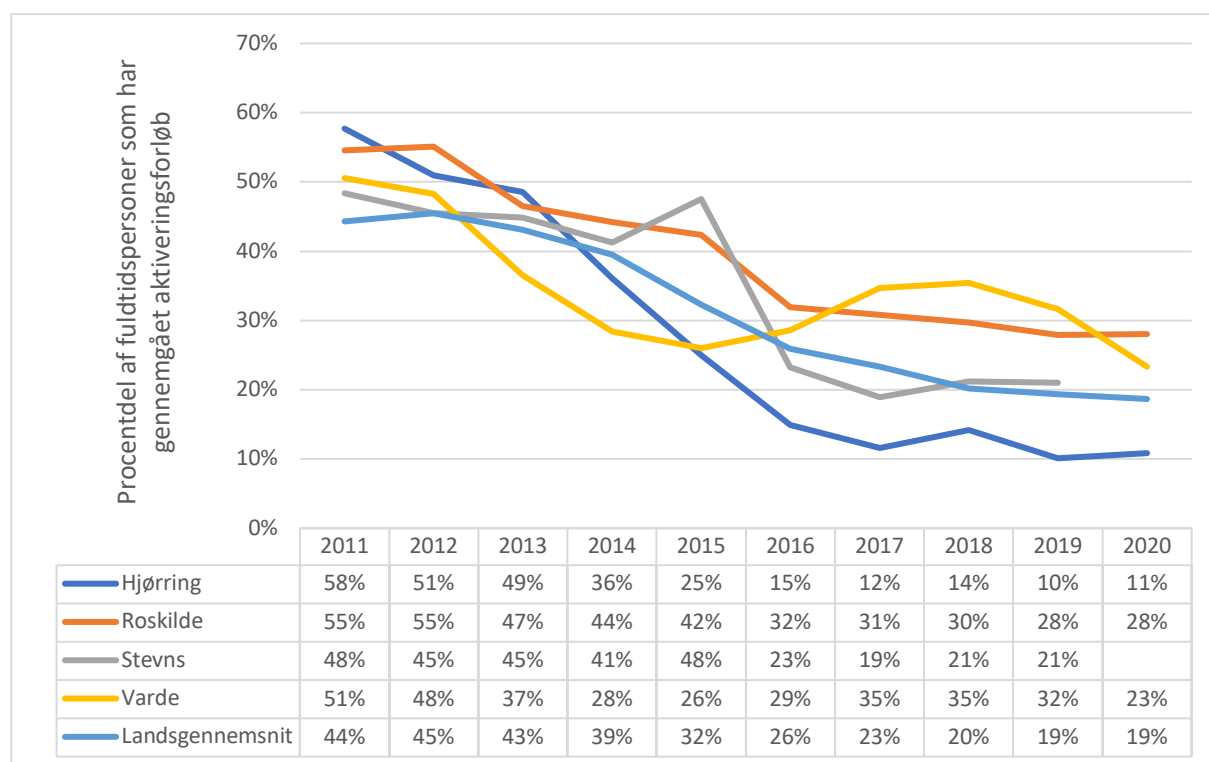
Egen opstilling, på baggrund af data fra Jobindsats.dk

Figur 8-7 viser, at der er sket et skifte i brugen af virksomhedsrettet aktivering. Virksomhedsrettet aktivering bruges i nogenlunde samme grad som tidligere, og er stadig den mest benyttede aktiveringsform. Virksomhedsrettet aktivering udgøres af virksomhedspraktik og løntilskud og sammenlagt udgjorde disse to kategorier 56 pct. af de samlede aktiveringer. Det er til gengæld tydeligt, at der siden 2011 er sket et markant skifte i, hvilken form for virksomhedsrettet aktivering, som anvendes, da det nu er virksomhedspraktikkerne, der fyldes mest - frem for løntilskud. Brugen af løntilskud er halveret og modsat er brugen af virksomhedspraktikker fordoblet, hvorved de to mere eller mindre udligner hinandens udvikling, således det fortsat er de virksomhedsrettede aktiveringer, der fylder mest. Virksomhedspraktikker udgør i 2020 en mindre del af aktiveringerne end 2019, men denne udvikling kan forklares med suspenderingen af beskæftigelsesindsatsen i forbindelse med COVID-19. Herudover er det relevant at se på den markante stigning, der er sket inden for ordinær uddannelse. Ydermere fremgår det af Ankestyrelsens rapport om brugen af virksomhedspraktikker, at det gennemsnitlige antal af virksomheds-

praktikforløb for forsikrede ledige, som har afsluttet et virksomhedspraktikforløb, er faldet fra 1,49 til 1,18 i perioden 2017-2019 (Ankestyrelsen, 2021, s. 14). Denne samlede udvikling kan ud fra rapporten begrundes med, at kommunerne, ud fra den nye lovgivningsramme, har gjort sig overvejelser om deres brug af virksomhedspraktikker, og at der i dag er større fokus på 'meningsfyldte' praktikker. Flere kommuner ligger i denne rapport også vægt på, at deres strategi for brugen af virksomhedspraktikker – og den generelle beskæftigelsesindsats - er afhængig af deres relation til erhvervslivet, hvorfor der er et stort fokus på at understøtte virksomhederne (Ankestyrelsen, 2021, s. 22-23).

Klindt og Ravn konkluderer, at i både 2012 og 2016 var over 61 pct. af alle former for aktivering virksomhedsrettet, som dermed var det mest benyttede redskab i perioden, hvor det mindst brugte redskab var ordinær uddannelse. Det skal dog nævnes, at brugen af ordinær uddannelse steg betydeligt fra 2012 til 2016. I denne undersøgelse konkluderer de samtidigt, at der er stor forskel på udviklingen fra kommune til kommune (Klindt & Ravn, 2020, s. 231-240). På den baggrund vil vi i forlængelse af forskningsspørgsmål 2 undersøge udviklingen i brugen af henholdsvis løntilskud og virksomhedspraktikker i vores case-kommuner.

Figur 8-8: Udvikling i anvendelse af løntilskud, 2011-2020



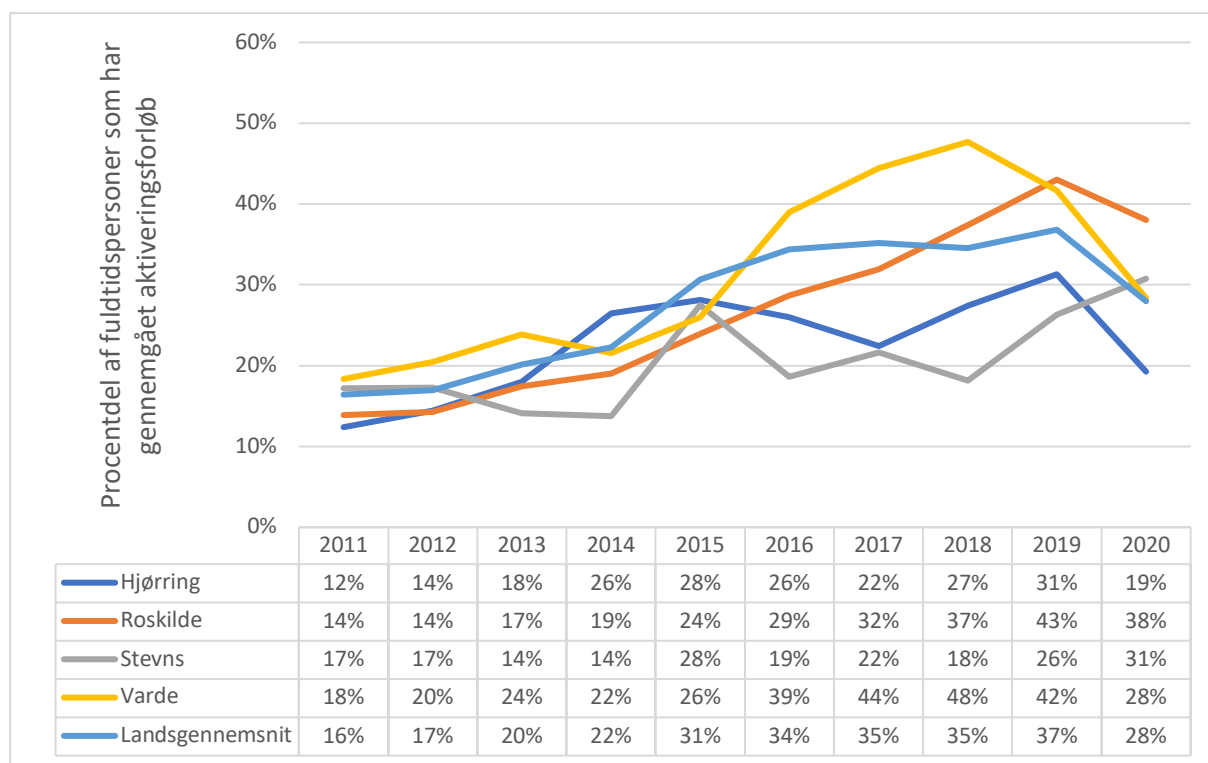
Egen opstilling, på baggrund af data fra Jobindsats.dk

Figur 8-8 viser, at udviklingen i anvendelse af løntilskud i vores case-kommuner følger den landsdækkende udvikling, om end Hjørring Kommunes udvikling er gået fra den ene yderlighed til den anden. Dette kan skyldes,

at Hjørring Kommune har et stort fokus på at opkvalificere ufaglært arbejdskraft til faglært. Af figuren fremgår det, at Hjørring Kommune i 2011 var den kommune af vores case-kommuner med flest løntilskud, hvorimod andelen i dag blot udgør 10 pct. af den samlede aktiveringsindsats.

Det er ligeledes interessant, at størstedelen af vores case-kommuner ligger over landsgennemsnittet ift. brugen af løntilskud, og dette kan være et udtryk for, at de enten ikke har omlagt de virksomhedsrettede aktiveringer i samme grad, som der ses i landsgennemsnittet. Det kan ligeledes være et udtryk for, at de virksomhedsrettede aktiveringer fylder mere i disse kommuner end det gør på landsplan. Følgende figur beskriver således udviklingen i virksomhedspraktikker.

Figur 8-9: Udvikling i anvendelse af virksomhedspraktik, 2011-2020

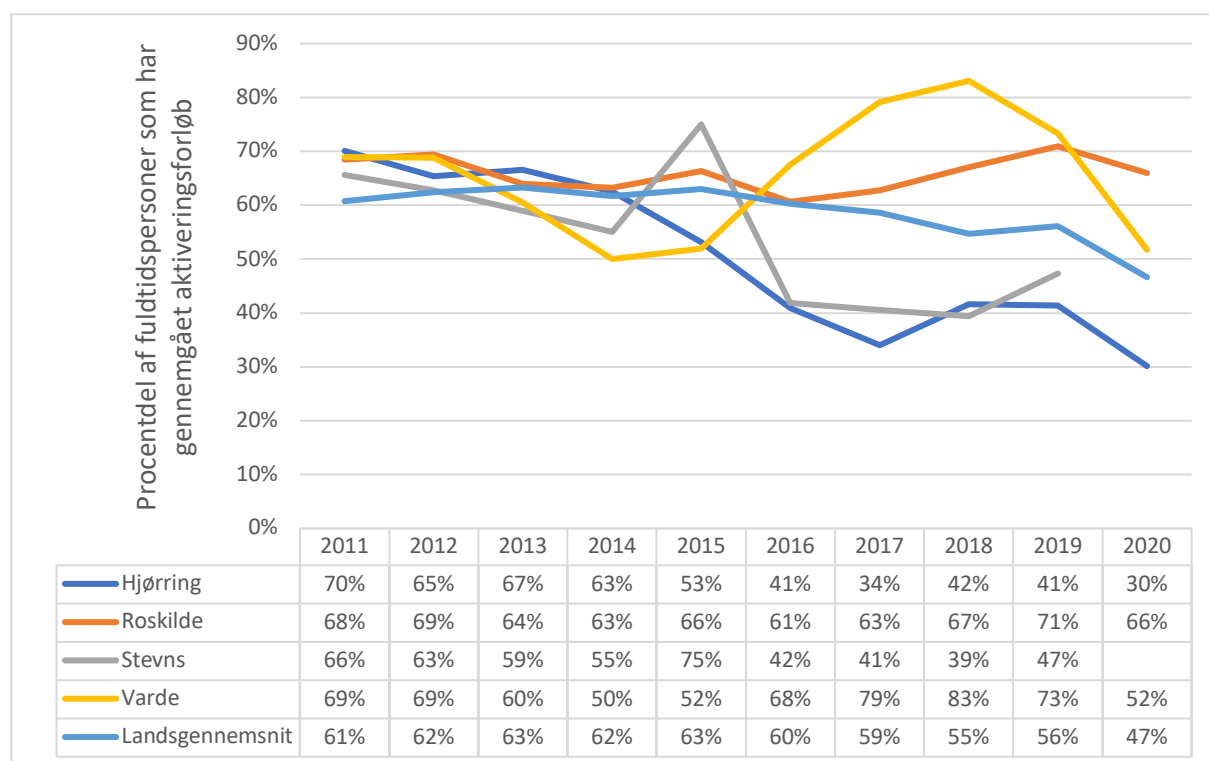


Egen opstilling, på baggrund af data fra Jobindsats.dk

Sammenholder man ovenstående med udviklingen i løntilskud, ser vi nogenlunde samme tendens til, at kommunerne følger landsudviklingen. Dog ser vi ligeledes en tendens til, at særligt Roskilde Kommune bruger virksomhedsrettede aktiveringer i meget høj grad. Varde Kommune ligger ligeledes over landsgennemsnittet, men i langt mindre grad. Det er samtidigt værd at bemærke, at virksomhedspraktikker fylder markant mindre i Hjørring Kommunes aktiveringsindsats ift. landsgennemsnittet. Denne udvikling i brugen af virksomhedspraktik skal ligeledes ses i lyset af de konklusioner i Ankestyrelsens rapport om, at der overordnet set er kommet større fokus

på samspillet mellem beskæftigelses- og erhvervspolitik i kommunerne, og at kommunerne betragter virksomhederne som en uundværlig del af en succesfuld beskæftigelsesindsats (Ankestyrelsen, 2021, s. 21-23). Samtidigt kan man se udviklingen som en konsekvens af, at kommunerne enten har omlagt deres strategi for brugen af virksomhedspraktikker eller har fået en strategisk tilgang til brugen. Ydermere kan udviklingen også tolkes som, at Forenklingen af LAB understøtter kommunernes brug af virksomhedspraktik, idet der ikke har været nogen nævneværdige skift i brugen af virksomhedspraktik siden 2018 - hverken i vores case-kommuner eller på landsniveau.

Figur 8-10: Udvikling i anvendelse af virksomhedsrettet aktivering, 2011-2020



Egen opstilling, på baggrund af data fra Jobindsats.dk

Den samlede udvikling tydeliggør, at Roskilde og Varde Kommune ligger langt over landsgennemsnittet i brugen af virksomhedsrettet aktivering, hvorimod Hjørring Kommune ligger langt under gennemsnittet. Sammenholder vi dette med forrige forskningsspørgsmål, hvor vi netop ser tegn på, at alle vores case-kommuner opfatter sig selv som virksomhedsfokuserede.

Det er derfor relevant at spørge om, hvorvidt brugen af virksomhedsrettet aktivering kan sættes lig med, hvor virksomhedsfokuseret en arbejdsmarkedspolitik en kommune har. Her finder vi det relevant at inddrage kommunernes brug af ordinære uddannelsesstilbud som aktivering. Dette skyldes, at netværksstrategien og opkvalifi-

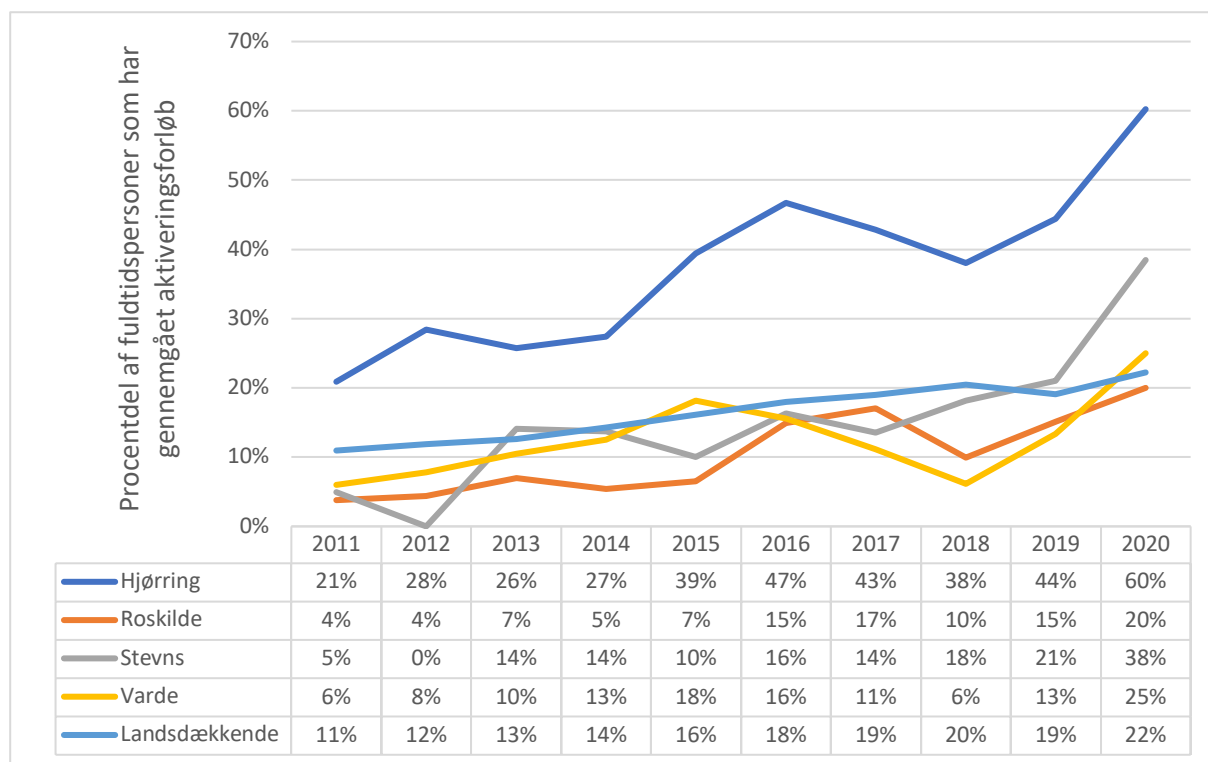
ceringsstrategien begge kan siges at servicere virksomhederne. Opkvalificering kan betegnes som en human kapital tilgang, dog kan der stilles spørgsmålstegn ved, om opkvalificering rent faktisk er rettet mod den lediges behov, eller om opkvalificering ligeledes kan antages at understøtte virksomhedernes behov. Eksempelvis skriver STAR under deres forskellige uddannelsesmuligheder følgende:

Uddannelsesordninger målrettet ledige omfatter forskellige uddannelses typer, fx korte jobbrettede AMU-kurser, erhvervsuddannelser og forberedende voksenuddannelse (FVU). De forskellige uddannelser og ordninger skal understøtte arbejdsmarkedets behov for kvalificeret arbejdskraft og styrke lediges jobmuligheder. (Styrelsen for Arbejdsmarked og Rekruttering (1), 2020)

I ovenstående citat pointes det, at man gennem uddannelse understøtter arbejdsmarkedets behov - og dermed ikke nødvendigvis den lediges behov eller interesser.

Ud fra ovenstående er udviklingen i de ordinære uddannelsesforløb ligeledes interessant ift., hvorvidt kommunerne i højere grad end tidligere er virksomhedsfokuserede i deres arbejdsmarkedspolitiske tilgang.

Figur 8-11: Udvikling i anvendelsen af ordinær uddannelse, 2011-2020



Egen opstilling, på baggrund af data fra Jobindsats.dk

Figur 8-11 viser, at der både landsdækkende og i de fire case-kommuner er sket en klar udvikling ift., at der benyttes langt mere uddannelse end for ti år siden. Den store andel i anvendelse af uddannelse, der ses i 2020,

skal ses i lyset af COVID-19, hvor bl.a. Beskæftigelsesministeriet satte fokus på, at perioden kunne bruges på opkvalificering af de ledige. Denne udvikling kan ses som en opprioritering af kvalificeringsstrategien, hvor man i højere grad fokuserer på at opkvalificere de ledige. Det kan samtidigt være et udtryk for, at man på baggrund af den meget lave ledighed, har et begrænset udbud af kvalificeret arbejdskraft. Det er ligeledes værd at bemærke, at refusionsreformen på landsdækkende plan ikke har ført til mindre brug af opkvalificering. Det kan dog ses i udviklingen, at Varde Kommunes brug af opkvalificering toppede i 2016, hvor refusionsreformen trådte i kraft.

Indtil videre kan vi altså se, at det primære skifte i den landsdækkende aktiveringsindsats er et skifte fra brug af løntilskud til virksomhedspraktikker, og en opskalering i brugen af uddannelse. På lokal plan ser vi ligeledes tendenser omhandlende, at Varde og Roskilde Kommune prioriterer netværksstrategien frem for kvalificeringsstrategien.

At kvalificeringsstrategien ligeledes understøtter virksomhederne, kommer til udtryk i interviewet med repræsentanten fra Hjørring Kommune, hvor der er stort fokus på at afdække virksomhedernes behov og særligt fokus på arbejdsmarkedet i forbindelse med opkvalificering:

Mange borgere i jobcentret skal måske have et brancheskift, hvis de er sygemeldt. Så aner de jo ikke hvor de skal gå hen. Der er vi jo med til at pege en vej ud. Hvis du kan se dig selv inden for social og sundhedsområdet, så er der faktisk stensikkert job bagefter. Det kan man jo sige med et større eftertryk, når man nu har det dokumenteret med de mange interviews vi laver. Vi kan også sige dem vi tror de bare skal være kontormedhjælpere at det er no-go, eller dem der bare skal være receptionister på et hotel, det er også no-go. Og det er vigtig næsten lige så vigtigt at vi kan udpege de områder de i hvert fald ikke skal søge i retning af. Fordi der er vi sikre på at det ender med ledighed. (Bilag 7, 210-218).

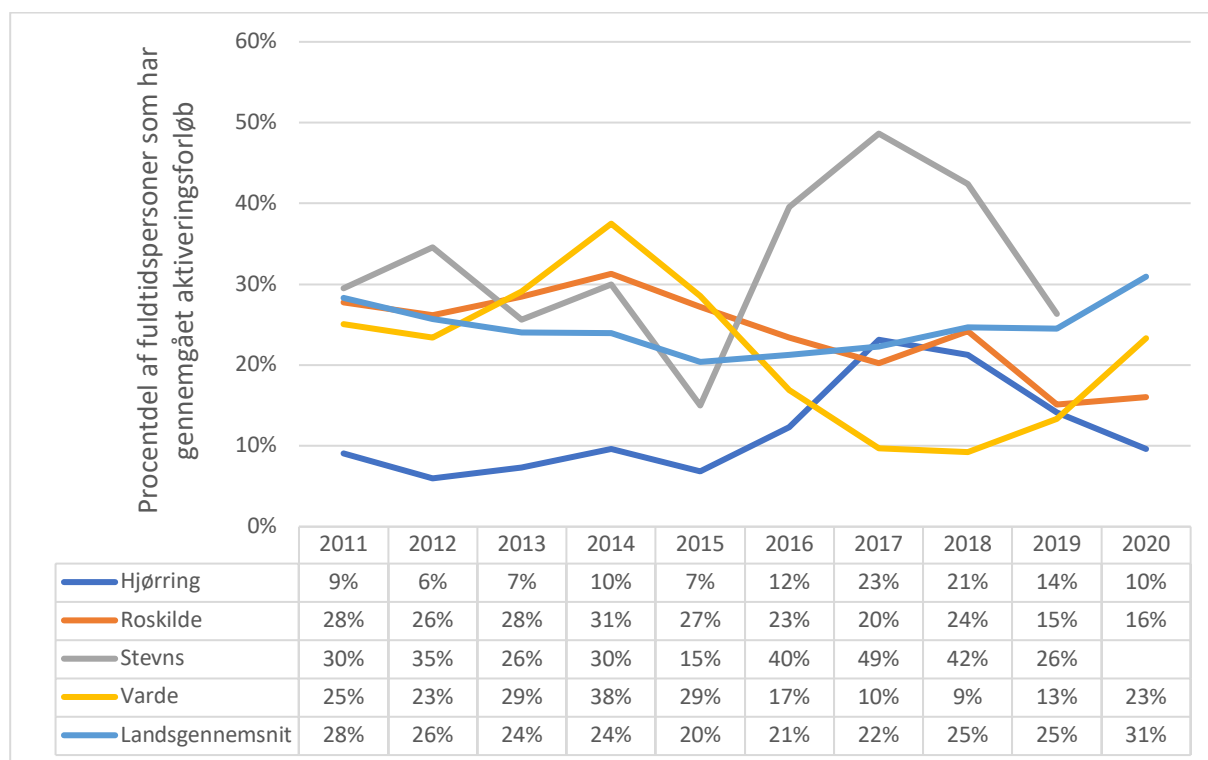
I citatet fremgår det tydeligt, at Hjørring Kommune gerne vil undgå at uddanne sine borgere til ledighed, men i stedet fokusere på arbejdsområder med gode muligheder for beskæftigelse.

Udviklingen i den virksomhedsrettede aktivering og ordinær uddannelse viser altså en tendens til, at der landsdækkende er kommet meget større fokus på opkvalificering, mens der er sket et lille fald i brugen af virksomhedsrettede aktiveringer. Udviklingen i virksomhedsrettede aktiveringer skyldes, at 2010'ernes større reformer har fokuseret på at sikre værdien af disse aktiveringer ved at stramme reglerne for brugen af disse værktøjer. Dette er bl.a. gjort ved at mindske mulighederne for job med løntilskud, så det i dag i højere grad skal være mere jobgivende, end det tidligere har været. Ligeledes er virksomhedspraktikperioden blevet forkortet. På den baggrund er et lille landsdækkende fald i brugen af virksomhedsrettede aktiveringer naturligt. Det er mere påfaldende, at to af vores case-kommuner fortsat har et meget stort fokus på disse, hvorfor vi kan konkludere, at

Roskilde og Varde Kommune satser forholdsvis enstrenget på netværksstrategien ift. aktivering af de ledige. Samtidigt kan vi også konkludere, at Hjørring Kommune modsat satser meget stærkt på kvalificeringsstrategien, hvor de ligger langt over gennemsnittet.

Ser vi på den sidste kategori af aktiveringer, ses ligeledes en tendens til, at Stevns Kommune som den eneste af vores case-kommuner benytter de øvrige vejlednings- og opkvalificeringsforløb, som deres primære værktøj.

Figur 8-12: Udvikling i anvendelsen vejlednings- og opkvalificeringsforløb, 2011-2020



Egen opstilling, på baggrund af data fra Jobindsats.dk

I figur 8-12 fremgår det, at motivationsstrategien på landsplan fylder lige så meget nu, som den gjorde for ti år siden. I Roskilde og Varde Kommune ses det dog, at disse tilbud fylder markant mindre nu, end de gjorde i 2011. I Hjørring Kommune ser vi derimod en lille stigning i brugen af disse tilbud, men ligeledes en tendens til, at brugen toppede lige efter ikrafttrædelsen af refusionsreformen. Særligt interessant for udviklingen i Hjørring Kommune er, at brugen toppede under kommunens investeringsstrategi i perioden 2015 til 2018, hvor der blev investeret 125 mio. kr. i beskæftigelsesindsatsen (Frederiksen, u.d.). Her er det altså tydeligt, at den ekstra fokus på jobcentret førte til en større brug af øvrig vejledning og opkvalificering – der i litteraturen kendetegnes som motivationsstrategien. I 2019 lå Hjørring Kommune dog under landsgennemsnittet.

Sammenholder vi ovenstående resultater, ser vi en klar landsdækkende opprioritering af uddannelse og et lille fald i særligt virksomhedsrettet aktivering og øvrige vejlednings- og opkvalificeringsforløb. Kort sagt er det ensbetydende med en opprioritering af kvalificeringsstrategien. Sammenholdes dette med de seneste års minister-mål, er der her tale om en naturlig udvikling, hvor den kommunale beskæftigelsesindsats følger de ministerielle mål. Stigningen i andelen af aktivering, der er opkvalificeringsforløb, skal ligeledes ses i lyset af, at aktivering i dag benyttes i mindre grad end det gjorde tidligere, hvorfor det kan antages, at de ledige, der kommer igennem aktiveringsforløb, i højere grad har brug for opkvalificering for at kunne finde et arbejde. Udviklingen kan derfor også tolkes som en udvikling i arbejdsmarkedet, hvor flere jobs udgår og bliver erstattet af andre - bl.a. i forbindelse med den grønne omstilling og digitaliseringen. Samtidigt kan faldet i virksomhedsrettet aktivering, som tidligere nævnt, forklares med strengere regler til disse aktiveringer. På den måde kan det argumenteres for, at virksomhedsrettede aktiveringer i dag kan formodes at have større værdi, idet de i højere grad kan formodes at være jobgivende.

Opsummering

Ser vi alene på udviklingen i virksomhedsrettet aktivering, har vi ikke ensidigt observeret en virksomhedsrettet udvikling. Vi har dog observeret en mere struktureret tilgang til aktivering, som bl.a. har ført til, at der benyttes færre aktiveringer end for ti år siden. Nedgangen i brugen af aktiveringer viser derimod en klar tendens til en work first tilgang, der suppleres med en kvalificeringsstrategi, som fylder mere og mere, samt en netværksstrategi, når det bedømmes, at den ledige ikke kan finde job hurtigt. Dette er interessant ift. vores forskningsspørgsmål, idet denne udvikling kan tyde på, at beskæftigelsesindsatsen i høj grad er fokuseret på virksomhederne og deres behov. Med andre ord skal alle, der kan indgå på arbejdsmarkedet, hurtigst muligt ind på arbejdsmarkedet, mens de, der ikke kan, skal opkvalificeres eller have åbnet en dør til virksomheder eller brancher. Denne udvikling understøttes samtidigt også af, at kommunerne har fået et tættere samspil mellem erhvervs- og beskæftigelsespolitik og dermed har et større fokus på erhvervslivet. Ankestyrelsens rapport påpeger således, at erhvervslivet er uundværligt i beskæftigelsesindsatsen og på den baggrund indgår som strategisk samarbejdspartner for kommunerne. Derigennem kan vi se antydninger til, at kommunerne først og fremmest tænker på virksomhederne, når beskæftigelsesindsatsen tilrettelægges.

Ud fra dette datamateriale, udviklingen i lovgivningen og de anvendte rapporter kan vi ikke ensidigt påpege en virksomhedsrettet udvikling i beskæftigelsespolitikken, om end sammensætningen af en work first tilgang, og en opkvalificerende og netværksskabende aktiveringsstrategi i højere grad understøtter virksomhederne fremtidens arbejdsmarked. Derfor vil vi alligevel pointere, at tendensen tyder på en mere virksomheds og efterspørgselsorienteret beskæftigelsesindsats. Dette kommer også til udtryk i vores case-kommuner, hvor vi ser en tendens

til en nedprioritering af motivationsstrategien, dog ikke i Stevns Kommune, og dermed en mere værdiskabende aktiveringsindsats, der enten fokuserer på opkvalificering, netværk eller en kombination af disse. Udviklingen i Stevns Kommune er samtidigt interessant, idet det i aktiveringsindsatsen ikke skinner igennem, at de er meget virksomhedsfokuserede. Dette kan ligeledes være et tegn på, at de har en restriktiv brug af virksomhedsrettet aktivering og uddannelse. Her skal det dog nævnes, at de i 2020, som vi har valgt ikke at fokusere på, på baggrund af COVID-19, ansatte en uddannelsesambassadør, hvorfor det kan antages, at uddannelse i fremtiden vil fylde mere i kommunens aktiveringsindsats.

Ydermere fordrer udviklingen i brugen af ordinær uddannelse en diskussion af, hvorvidt kvalificeringsstrategien, skal ses som en aktiveringsindsats, der understøtter virksomhederne og matcher det kommende arbejdsmarked, eller om den skal opfattes som en aktiveringsindsats uden egentlig beskæftigelsesmæssig værdi.

9. Konklusion

Gennem specialet har vi undersøgt, hvor mange kommuner som arbejder med at afdække det fremtidige, lokale arbejdskraftsbehov ved at udarbejde fremskrivninger heraf, hvordan de gør det, og hvordan fremskrivningerne kan anvendes og skabe værdi i de kommunale beskæftigelsesindsatser. Derudover har vi undersøgt, hvilke årsager og ræsonnementer som ligger til grund for, at nogle kommuner arbejder på bestemte måder inden for dette felt. Til sidst har vi også undersøgt, om disse kommuners virksomhedsrettede tilgang til arbejdet med fremskrivningerne kan anses som et udtryk for en udvikling mod en beskæftigelsesindsats, som tager mere udgangspunkt i virksomhederne end i borgerne. På den baggrund konkluderer vi i dette afsnit på specialets problemformulering, som lyder:

Hvordan arbejder kommunerne med at afdække det lokale, fremtidige arbejdskraftsbehov, hvilke årsager ligger til grund for deres organisering af indsatsen, og hvordan kan arbejdet hermed anses som et udtryk for en udvikling mod en mere virksomhedsorienteret beskæftigelsesindsats?

Vores surveyundersøgelse viser, at næsten 75 pct. af de 58 kommuner, som har besvaret surveyen, har erfaring med at udarbejde fremskrivninger på den ene eller anden måde, hvilket er flere, end vi havde forventet. Hertil er det dog vigtigt at være opmærksom på to forhold. For det første er der en underrepræsentation blandt respondenterne fra Region Hovedstaden, hvilket delvist kan skyldes, at mange af disse kommuner ikke foretager fremskrivninger på grund af deres størrelse og store andel af borgere, som pendler til København. Dette kan være en årsag til, at disse kommuner ikke har reageret på vores henvendelser. Dette blev også bekræftet gennem vores

interview med Hvidovre Kommune, hvor der heller ikke udarbejdes fremskrivninger. Generelt fokuserer jobcentret i Hvidovre Kommune ikke på den virksomhedsorienterede del af beskæftigelsesindsatsen, og det skyldes netop, at kommunens størrelse og placering gør, at arbejdsmarkedet ikke er afgrænset af kommunegrænserne, hvilket skaber dårlige forudsætninger for at arbejde med det *lokale* arbejdskraftsbehov. Derudover er der også en underrepræsentation af kommuner fra Region Midtjylland, som ikke umiddelbart kan forklares.

For det andet har vi erfaret, at der er stor forskel på kommunernes opfattelser af, hvad der skal til for at udarbejde fremskrivninger, hvilket kan medføre misvisende besvarelser. Nogle kommuner, som f.eks. Hjørring Kommune, udarbejder fremskrivninger gennem et omfattende dataindsamlings- og analysearbejde, mens andre kommuner har en mere usystematisk tilgang. Ikke desto mindre kan vi på baggrund af de opfølgende spørgsmål i surveyundersøgelsen konstatere, at det overordnede billede stadig gør sig gældende, og at det er størstedelen af kommunerne, som udarbejder fremskrivninger ud fra den definition, som der er taget udgangspunkt i.

Surveyundersøgelsen bekræfter også, at der er stor forskel på, hvilke metoder som kommunerne anvender til at afdække det fremtidige arbejdskraftsbehov. Generelt kan der skelnes mellem usystematiske metoder og systematiske metoder.

Flere kommuner, som f.eks. Varde Kommune, indsamler løbende viden om jobåbninger og den generelle udvikling på det lokale arbejdsmarked gennem deres deltagelse i forskellige erhvervs- og arbejdsmarkedsnetværk og gennem virksomhedskonsulenternes løbende dialog med de lokale virksomheder, hvilket kan karakteriseres som en usystematisk dataindsamling. Denne form for dataindsamling kan give et indblik i de større udviklingstendenser og kræver ikke, at jobcentret/virksomhedsservice igangsætter yderligere initiativer, fordi viden indsamles gennem allerede eksisterende arbejdsgange. Metoden medfører dog også en betydelig risiko for, at man overser lokale jobåbninger, fordi dataindsamlingen ikke foregår systematisk. Derfor opnås der heller ikke et lige så retvisende grundlag til at målrette opkvalificerende indsatser eller til at vejlede ledige mod jobåbninger.

Andre kommuner, som f.eks. Hjørring, Roskilde og Stevns Kommune, har en mere systematisk tilgang til at indsamle viden om det fremtidige arbejdskraftsbehov. I Hjørring Kommune laves et årligt 'Jobbarometer' over udviklingen på arbejdskraftsefterspørgslen fordelt på stillingsbetegnelser i kommunen. Dette laves på baggrund af et stort antal interviews med lokale virksomheder, som kommunens virksomhedskonsulenter udfører. I Rekruttering Køge Bugt, som er et virksomhedsservice-samarbejde mellem Stevns og Køge Kommune, anvendes en lignende metode, men i stedet for interviews udsendes en surveyundersøgelse direkte til de lokale virksomheders e-boks, hvilket sparer ressourcer. I Roskilde Kommune indsamler virksomhedskonsulenterne løbende viden om jobåbninger og virksomhedernes forventede udvikling i den kommende tid, hvilket efterfølgende noteres i et

IT-system, som sammenkæder dette med andet data om f.eks. stillingsopslag i forskellige brancher, der automatisk føres ind i IT-systemet i realtid. Dermed opnås et detaljeret overblik over, hvilke sektorer og brancher som opleves en stigende efterspørgsel på arbejdskraft inden for, samt hvilke konkrete stillinger og kvalifikationer, som efterspørges.

Surveyundersøgelsen og interviewene viser også, at formålet med fremskrivningerne i langt de fleste kommuners tilfælde er at målrette opkvalificeringstiltag samt at vejlede ledige i retning af brancher, hvor der er eller vil blive efterspørgsel på arbejdskraft. I Hjørring Kommune samarbejder jobcentret eksempelvis med de omkringliggende kommuners jobcentre og virksomheder om at lave opkvalificeringskurser inden for brancher, hvor der på tværs af kommuner vil blive en større efterspørgsel på arbejdskraft. Derudover erfarer vi også, at nogle kommuner i højere grad anvender fremskrivningerne til den direkte jobformidling. Eksempelvis fokuserer Rekruttering Køge Bugt udelukkende på rekruttering til ordinær beskæftigelse og rekrutterer gerne ledige fra andre kommuner, hvis det giver virksomheden den bedst kvalificerede arbejdskraft.

Interviewene viser også, at de kommuner, som har prioriteret ressourcer og tid til at arbejde systematisk med fremskrivninger, generelt har et stort politisk og ledelsesmæssigt fokus på den virksomhedsunderstøttende del af beskæftigelsesindsatsen. Stevns Kommune (Rekruttering Køge Bugt) er et eksempel på dette. Her er der truffet en politisk beslutning om at oprette en afdeling, som udelukkende fokuserer på at understøtte og servicere de lokale virksomheder. Afdelingen er organisatorisk adskilt fra resten af jobcentret for at styrke samarbejdet mellem kommunen og virksomhederne. Det kan skabe bedre forudsætninger for at opbygge relationer til virksomhederne, fordi afdelingen ikke associeres med jobcentret og understøttelse af ledige, men i stedet anses som en reel rekrutteringskanal og samarbejdspartner. Hvis denne organisationsform skal komme de ledige (især ledige med risiko for langtidsledighed) til gode, er det derfor afgørende, at der er et godt samarbejde og god vidensdeling på tværs af virksomhedsserviceafdelingen og jobcentret. Derudover risikerer kommuner, som adskiller virksomhedsservicen fra jobcentret, at gå glip af bieffekter, da virksomhederne ikke nødvendigvis er bevidste om, at det i princippet er jobcentret, som de samarbejder med.

På baggrund af analysen kan vi dog ikke konkludere, om de ledige bliver 'glemt' af virksomhedsservice i de kommuner, som har et meget virksomhedsrettet fokus, idet der er skabt en meget stærk incitamentsstruktur, bl.a. gennem refusionsreformen, som sikrer, at der fortsat er fokus på kommunens egne ledige. Dog ser vi i Stevns Kommune en tendens til, at man forsøger at samarbejde med de omkringliggende kommuner om tværkommunal rekruttering af ledige. Der kan altså argumenteres for, at der i Region Sjælland er en gruppe kommuner, der forsøger at bryde tanken om kommunegrænser ift. de ledige, og i stedet har virksomhederne inden for kommunegrænsen som deres primære målgruppe.

På baggrund af dette havde vi et ønske om at undersøge udviklingen i direkte rekrutteringer gennem jobcentret, men dette føres der ikke statistik over. I stedet valgte vi at sammenholde den udvikling, vi har set i den resterende del af analysen, med udviklingen i beskæftigelsesreformer og brugen af aktiveringer. Her kan vi konkludere, at der over de seneste ti år er sket et forholdsvist markant fald i brugen af aktiveringer, hvilket kan kobles sammen med de reformer, der samtidig er blevet gennemført, som i høj grad har haft en work first tilgang. Derudover kan vi ligeledes konkludere, at virksomhedsrettet aktivering i dag udgør nogenlunde den samme andel af de samlede aktiveringer, som det gjorde for ti år siden. Her er der dog sket et skifte, således det primære værktøj i dag er virksomhedspraktik og ikke job med løntilskud. Dette kan betragtes som en nyttemaksimerende tilgang, idet der typisk er tale om kortere forløb, ligesom virksomheden ikke betaler noget for ydelsen. Ift. den lovgivningsmæssige ramme har særligt Forenkling af LAB sat fokus på, at virksomhedsrettet aktivering ikke skal kunne benyttes som midlertidig gratis arbejdskraft, og at der skal være en forventning om, at de virksomhedsrettede aktiveringer fører til et job, før de igangsættes. Der er dog sket en markant stigning i brugen af ordinær uddannelse i perioden, hvilket også særligt ses i Hjørring Kommune.

Ud fra de seneste års beskæftigelsesreformer, den generelle udvikling i beskæftigelsespolitikken, brugen af aktivering samt vores egen empiri fra surveyundersøgelsen og interviews, kan vi konkludere, at beskæftigelsesindsatsen er blevet præget af en work-first tilgang, hvor der er fokus på jobformidling. Der er dog ligeledes en tendens til, at de, der ikke kan komme hurtigt i job, får en mere målrettet aktiveringsindsats, hvor der i stigende grad er fokus på netværksstrategi og kvalificeringsstrategi frem for motivationsstrategi. Samlet set understøtter dette, at der er blevet et øget fokus på, at virksomhederne skal understøttes med kvalificeret arbejdskraft, og at de personer, som ikke besidder de nødvendige kompetencer, i stedet opkvalificeres, så de matcher arbejdsmarkedets behov.

10. Metodisk efterrationalisering

I det følgende afsnit efterrationaliseres forskningsdesignets validitet samt den anvendte metode i undersøgelsen, og det diskuteres, hvordan det vil have påvirket resultaterne, hvis der var anvendt en anden metodisk tilgang.

For det første er det relevant at se på de metodiske overvejelser i forbindelse med udarbejdelsen af surveyundersøgelsen. Størstedelen af spørgsmålene i surveyundersøgelsen havde udelukkende åbne svarkategorier, hvor respondenterne selv skulle beskrive forskellige aspekter af deres indsatser. Dette skyldes, at den eksisterende litteratur og empiri på området var meget begrænset, hvorfor vi ikke havde mulighed for selv at prædefinere fyldestgørende svarkategorier, da vi ikke havde et kvalificeret vidensgrundlag til at basere disse på. Dette har muligvis medført en lavere svarprocent, da det kræver flere ressourcer af respondenterne. Med den viden, vi har opnået

gennem undersøgelsen, vil det være muligt at foretage en ny surveyundersøgelse med flere lukkede svarkategorier, hvilket øge målingsvaliditeten.

For det andet ses det i surveyundersøgelsen, at der er flere opfattelser af, hvad det vil sige at udarbejde kortsigtede fremskrivninger, hvilket også kan have påvirket surveyundersøgelsens resultater. Forståelserne af begrebet spænder fra strukturerede surveyundersøgelser, systematiske virksomhedsinterviews, registerdataudtræk m.v. til usystematiske virksomhedsbesøg og betragtninger af den generelle udvikling på arbejdsmarkedet. Da det på baggrund af den begrænsede litteratur og empiri på området ikke har været muligt at definere begrebet præcist, var vi derfor nødt til at anvende surveyundersøgelsen til at udforme en definition. Dermed indgår alle variationerne i vores kortlægning af, hvor mange kommuner som udarbejder fremskrivninger. Det kan dog betvivles, om nogle indsatserne reelt bør karakteriseres som fremskrivninger, fordi usikkerheden forbundet med eksempelvis dataindsamlingen kan være så stor, at indsatsen ikke kan anvendes til at forudsige det fremtidige, lokale arbejdskraftsbehov. Ideelt var denne proces foregået omvendt, så vi på forhånd kunne definere begrebet, hvilket ville have resulteret i en højere målingsvaliditet. Hvis surveyundersøgelsen skal gentages vil det derfor være optimalt, hvis undersøgelsen er baseret på en klar definition af kortsigtede fremskrivninger. Derudover vil der særligt skulle fokuseres på at få en højere svarprocent i Region Hovedstaden, Region Midtjylland og Sydhavsøerne, således at man gennem den kvantitative undersøgelse ligeledes kan klargøre udbredelsen af kortsigtede fremskrivninger i disse områder. På baggrund af dette kan det ligeledes diskuteres om det ville have ført til en højere generaliserbarhed, eftersom vi på den baggrund ville have fået et større datagrundlag.

For det tredje kunne undersøgelsens resultater have opnået en højere generaliserbarhed, hvis vi havde anvendt en anden caseudvælgelse. Dette projekt har dog et andet formål, og har i højere grad fokus på at kortlægge forskellige metoder til kortsigtede fremskrivninger, end på at generalisere projektets resultater. Specialets fokus vil derved ændres, hvis vi havde benyttet et andet casedesign. Det kan dog argumenteres for at næste skridt i undersøgelsen er at undersøge i hvilke kontekster de forskellige indsatser virker bedst i. For at undersøge dette vil det være optimalt at udvælge forskellige kommuner med den samme fremskrivningsmetode, men derudover har forskellige kontekster. På den måde vil det være muligt at undersøge i hvilke kontekster metoderne kan benyttes.

Slutteligt er det relevant at nævne at COVID-19 har haft betydning for den indsamlede empiri fra interviewene, eftersom det ikke har været muligt at foretage interviewene fysisk, hvorfor de i stedet er foretaget via videoopkald. Selvom det har sparet tid under dataindsamlingen, at interviewene er foretaget online, er der også flere ulemper forbundet med ikke at være fysisk til stede under interviewet. Det kan være problematisk at gå lige så meget i dybden ved interview foretaget som videoopkald.

11. Litteraturliste

- Andersen, L. B., Binderkrantz, A. S., & Hansen, K. M. (2012). Forskningsdesign. I L. B. Andersen, K. M. Hansen, & K. Robert, *Metoder i statskundskab* (s. 66-96). Hans Reitzels Forlag.
- Andersen, N. A., & Jørgensen, H. (2020). Udviklingslinjer og sporskift i dansk arbejdsmarkeds- og beskæftigelsespolitik. I H. Jørgensen, S. Rasmussen, & M. P. Klindt, *Aktiv arbejdsmarkedspolitik: Etablering, udvikling og fremtid* (s. 89-118). Djøf Forlag.
- Ankestyrelsen. (2021). *Kommunernes brug af virksomhedspraktik i praksis*. Ankestyrelsen.
- Antoft, R. H., & Salomonsen, H. (2007). Det kvalitative casestudium: introduktion til en forskningsstrategi. I R. Antoft, M. H. Jacobsen, A. Jørgensen, & S. Kristiansen, *Håndværk og horisonter, Tradition og nytænkning i kvalitativ metode* (s. 29-58). Syddansk Universitetsforlag.
- Baadsgaard, K., Jørgensen, H., & Klindt, M. P. (2020). *Partnerskabelse i praksis: Temahæfte 3 om social fondsprojektet KOMPETENCEFORSYNING*midt. Aarhus: Erhvervshus Midtjylland.
- Bell, S., & Hindmoor, A. (2009). *Rethinking governance - the centrality of the state in moden society*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Beskæftigelsesministeriet. (2020). *Ledige skal løftes i krisen*. Beskæftigelsesministeriet.
- Beskæftigelsesministeriet. (21. April 2021). *Fra fire til otte uger: Mulighed for virksomhedspraktik for nyuddannede fordobles*. Hentet fra Beskæftigelsesministeriet: <https://bm.dk/nyheder-presse/pressemeddelelser/2021/04/fra-fire-til-otte-uger-mulighed-for-virksomhedspraktik-for-nyuddannede-fordobles/>
- Bjørsted, E. (2021). *Dansk velstand er drevet af produktivitet og ikke arbejdsudbud*. København: Arbejderbevægelsens Erhvervsråd.
- Bolvig, I., Andersen, H. L., & Bojesen, A. B. (2019). *Den regionale uddannelsespulje*. VIVE.
- Bredgaard, T. (2018). Employers and Active Labour Market Policies: Typologies and Evidence. *Social Policy & Society*, s. 365-377.
- Bryman, A. (2016). *Social Research Methods* (5. Udgave udg.). Oxford University Press.

- Campbell, J. L. (2013). Neoinstitutionel teori. I H. Andersen, & L. B. Kaspersen, *Klassisk og moderne samfundsteori* (s. 551-570). København: Hans Reitzels Forlag.
- Damm, E. A., & Andersen, M. L. (Januar 2021). *Coronakrisen vil stadig kradse for ufaglærte i 2021*. Arbejderbevægelsens Erhvervsråd.
- Damm, E. A., Jensen, T. L., & Hansen, F. T. (Marts 2021). *Danmark mangler 99.000 faglærte i 2030*. Arbejderbevægelsens Erhvervsråd.
- Dansk Energi. (Oktober 2020). *Beskæftigelseseffekter af investeringer i den grønne omstilling - konsekvensanalyse*.
- Emmenegger, P., & Klemmensen, R. (2012). Kombination af kvalitative og kvantitative metoder. I L. B. Andersen, K. M. Hansen, & Robert Klemmensen, *Metoder i Statskundskab* (s. 425-438). København: Hans Reitzels forlag.
- Frederiksen, N. (u.d.). *Hjørringmodellen Hjørring kommune*. Hentet 15. maj 2021 fra Hjørring kommune: <http://iar.hjoerring.dk/hjoerringmodellen>
- Hansen, K. M. (2012). Kvantitative datakilder. I L. B. Andersen, K. M. Hansen, & R. Klemmesen, *Metoder i statskundskab* (s. 287-301). Hans Reitzels Forlag.
- Holm, A. S., Jensen, C. R., Jensen, E. J., Nørup, C. S., & Thomsen, F. K. (2020). *A-kassernes nye rolle*.
- Indenrigs- og Boligministeriet. (u.d.). *IMs Kommunale Nøgletal*. Hentet fra Noegletal: <http://www.noegletal.dk>
- Ingemann, J. H. (2013). *Videnskabsteori for økonomi, politik og forvaltning*. Frederiksberg: Samfundslitteratur.
- Jakobsen, M. L. (2012). Kvalitativ analyse: kodning. I L. B. Andersen, K. M. Hansen, & Klemmesen, *Metoder i statskundskab* (s. 173-187). København: Hans Reitzels forlag.
- Kjær, H. S. (21. Maj 2021). *Forslag: A-kasser skal have flere jobsamtaler med ledige dagpengemodtagere*. Hentet 27. Maj 2021 fra nb-beskæftigelse: <https://www.nb-beskaeftigelse.dk/2021/05/21/forslag-a-kasser-skal-have-flere-jobsamtaler-med-ledige/>
- Klindt, M. P., & Ravn, R. (Nr. 1 2019). Den 'rådne banan' er human kapital - en analyse af kommuneres brug af uddannelses i beskæftigelsesindsatsen. *Tidsskrift for arbejdsliv*, s. 48-71.

- Klindt, M. P., & Ravn, R. (2020). Kommunernes redskabsanvendelse i beskæftigelsesindsatsen. I S. R. Henning Jørgensen, *Aktiv arbejdsmarkedspolitik : Etablering, udvikling og fremtid* (s. 221-244). Djøf Forlag.
- Klindt, M. P., Ravn, R., & Friis, M. (2015). *Samarbejde og koordination i selvgroede arbejdsmarkedsnetværk*.
- Kvale, S., & Brinkmann, S. (2009). *Interview - Introduktion til et håndværk*. København: HANS Reitzels Forlag.
- Larsen, C. A. (2009). Ledighedsparadokset, asymmetrisk information og arbejdsmarkedspolitik. I C. A. Larsen, & J. J. Pedersen (Red.), *Ledighedsparadokset: information, netværk og selektion på arbejdsmarkedet* (s. 204-227). Frydenlund Academic.
- Larsen, C. A. (2009). *Ledighedsparadokset: information, netværk og selektion på arbejdsmarkedet*. København: Frydenlund Academic.
- Larsen, C. A., & Vesan, P. (2012). Why Public Employment Services Always Fail. Double-sided Asymmetric Information and the Replacement of Low-skill Workers in six European Countries. *Public Administration*(90(2)), s. 466-479.
- Larsen, F., & Andersen, N. A. (2018). *Beskæftigelse for alle? Den kommunale beskæftigelsespolitik på kontanthjælpsområdet siden 2000*. København: Frydenlund Academic.
- Lynggaard, K. (2015). Dokumentanalyse. I S. Brinkmann, & L. Tanggaard, *Kvalitative metoder - en grundbog* (s. 153-167). Hans Reitzels.
- McQuaid, R. W. (2010). Theory of organizational partnership: Partnership advantages, disadvantages and success factor. I S. P. Osborne, *The New Public Governance - Emerging Perspectives on the Theory and Practice of Public Governance* (s. 127-148). New York: Routledge.
- Nannestad, P. (2009). Rational choice/public choice. I L. B. Kaspersen, & J. Loftager, *Klassisk og moderne politisk teori* (s. 838-854). København: Hans Reitzels Forlag.
- Nedergaard, P. (2015). *At læse tekster med samfundsvidenskabelige briller: En introduktion*. Jurist- og Økonomforbundets Forlag.
- Roskilde Kommune. (2020). *Beskæftigelsesplan 2020-2023*. Hentet fra Roskilde Kommune: https://roskilde.dk/media/fjrpe5j4/beskaeftigelsespolitik_2020-2023_0.pdf

- Roskilde Kommune. (2021). *Beskæftigelsesplan 2021*. Roskilde: Roskilde Kommune. Hentet fra Roskilde Kommunes.
- Sørensen, E., & Torfing, J. (2005). *Netværksstyring: fra Government til Governance*. Roskilde: Roskilde Universitetsforlag.
- Socialdemokratiet, Radikale Venstre, SF, & Enhedslisten. (2019). *Retfærdig retning for Danmark*.
- Strandh, M., & Nordlund, M. (2008). Active Labour Market Policy and Unemployment Scarring: A Ten-year Swedish Panel Study. *Cambridge University Press*, s. 357–382.
- Styrelsen for Arbejdsmarked og Rekruttering (1). (16. August 2020). *Uddannelser for ledige*. Hentet 28. Maj 2021 fra STAR: <https://star.dk/indsatser-og-ordninger/jobrettet-voksen-og-efteruddannelse-veu/uddannelser-for-ledige/>
- Styrelsen for Arbejdsmarked og Rekruttering (1). (4. Maj 2021). *Job med løntilskud*. Hentet 28. Maj 2021 fra STAR: <https://star.dk/indsatser-og-ordninger/virksomhedsrettede-redskaber/job-med-loentilskud/>
- Styrelsen for Arbejdsmarked og Rekruttering (2). (26. August 2020). *Virksomhedspraktik*. Hentet 28. Maj 2021 fra STAR: <https://star.dk/indsatser-og-ordninger/virksomhedsrettede-redskaber/virksomhedspraktik/>
- Styrelsen for Arbejdsmarked og Rekruttering (2). (9. Marts 2021). *Om aftalen om en forenklet beskæftigelsesindsats*. Hentet 27. Maj 2021 fra STARs hjemmeside: <https://star.dk/reformer/forenkling-af-beskaeftigelsesindsats/om-aftalen-om-en-forenklet-beskaeftigelsesindsats/>
- Styrelsen for Arbejdsmarked og Rekruttering (3). (3. Februar 2020). *Virksomhedsrettede redskaber*. Hentet 28. Maj 2021 fra STAR: <https://star.dk/indsatser-og-ordninger/virksomhedsrettede-redskaber/>
- Styrelsen for Arbejdsmarked og Rekruttering (3). (18. December 2021). *Om Arbejdsmarkedsbalancen*. Hentet 28. Maj 2021 fra STAR: <https://arbejdsmarkedsbalancen.dk/om-arbejdsmarkedsbalancen/>
- Styrelsen for Arbejdsmarked og Rekruttering (4). (15. Juni 2020). *Beskæftigelsesrådets forslag til de beskæftigelsespolitiske mål for 2021*. Hentet 28. Maj 2021 fra STAR: <https://star.dk/om-styrelsen/beskaeftigelsesraadet/henvendelser-til-og-fra->

beskaeftigelsesraadet/2020/beskaeftigelsesraadets-forslag-til-de-beskaeftigelsespolitiske-maal-for-2021/

Styrelsen for Arbejdsmarked og Rekruttering (4). (6. Maj 2021). *Rekrutteringssurveys*. Hentet 28. Maj 2021 fra STAR: <https://star.dk/viden-og-tal/udvikling-paa-arbejdsmarkedet/rekrutteringssurveys/?fbclid=IwAR3EDYz8lpscZ7HeUOC3pYAF2HoD6mfy7chOiD3pvn4Zi10H0o6yLrCJNAU>

Styrelsen for Arbejdsmarked og Rekruttering (5). (25. Januar 2021). *Den regionale uddannelsespulje*. Hentet 22. Maj 2021 fra STAR: https://star.dk/indsatser-og-ordninger/jobrettet-voksen-og-efteruddannelse-veu/uddannelser-for-ledige/ordninger-jobrettet-veu/den-regionale-uddannelsespulje/?fbclid=IwAR0JitdJxhb5adYce2kX2GqQQJzP1f_1OdAjd-tzQOkRcx0_I_BO90P4ia4

Styrelsen for Arbejdsmarked og Rekruttering. (Marts. 20 2019). *Beskaeftigelsesraadets forslag til de beskaeftigelsespolitiske maal for 2020*. Hentet 28. Maj 2020 fra STAR: <https://star.dk/om-styrelsen/beskaeftigelsesraadet/henvendelser-til-og-fra-beskaeftigelsesraadet/2019/beskaeftigelsespolitiske-maal-for-2020-beskaeftigelsesraadet/>

Teknologisk Institut. (2015). *Brugen af Fremskrivnings- og Analysemetoder i Uddannelsesplanlægningen*. FTF.

Thuesen, F., Bille, R., & Pedersen, M. J. (2017). *Styring af den kommunale beskaeftigelsesindsats - Instrumenter, motivation og praesentationer*. København: SFI - Det nationale forskningscenter for velfaerd.

Torfig, J., & Krogh, A. H. (2017). Institutionsstyring. I J. Torfig, & P. Triantafillou, *New Public Governance på Dansk* (s. 87-104). København: Akademisk Forlag.

Torfig, J., & Triantafillou, P. (2017). *New Public Governance på dansk*. København: Akademisk Forlag.

van der Aa, P., & van Berkel, R. (2014). Innovating job activation by involving employers. *International Social Security Review*, s. 11-27.