

STATSLIG OG KOMMUNAL BESKÆFTIGELSES- INDSATS

IMPLEMENTERING AF "FLERE I ARBEJDE" FØR STRUKTURREFORMEN



FREDERIKKE BEER, SØREN C. WINTER
METTE H. SKOU, MADS V. STIGAARD
ANNEMETTE C. HENRIKSEN, NINA FRIISBERG

08:19

STATSLIG OG KOMMUNAL BESKÆFTIGELSESIKKELSÆT INDSAT

IMPLEMENTERING AF "FLERE I ARBEJDE" FØR
STRUKTURREFORMEN

FREDERIKKE BEER
SØREN C. WINTER
METTE H. SKOU
MADS V. STIGAARD
ANNEMETTE C. HENRIKSEN
NINA FRIISBERG

KØBENHAVN 2008
SFI – DET NATIONALE FORSKNINGSCENTER FOR VELFÆRD

STATSLIG OG KOMMUNAL BESKÆFTIGELSESIKTSATS.
IMPLEMENTERING AF "FLERE I ARBEJDE" FØR STRUKTURREFORMEN
Afdelingsleder: Lisbeth Pedersen
Afdelingen for beskæftigelse og integration

Kommenteret af arbejdsgruppe bestående af:
Kontorchef Helle Osmer Clausen, Beskæftigelsesministeriet
Chefkonsulent Niels Freiberg, Arbejdsmarkedsstyrelsen
Fuldmægtig Bodil Holt, Arbejdsmarkedsstyrelsen
Regionsdirektør Jan Hendeliowitz, Beskæftigelsesregion Hovedstaden og Sjælland
Chefkonsulent Ulrik Petersen, Kommunernes Landsforening
Direktør Jørgen Borre Larsen, Jobrådgivernes Branche forening.

ISSN: 1396-1810
ISBN: 978- 87-7487-905-3

Layout: Hedda Bank
Oplag: 600
Tryk: Schultz Grafisk A/S

© 2008 SFI – Det Nationale Forskningscenter for Velfærd

SFI – Det Nationale Forskningscenter for Velfærd
Herluf Trolles Gade 11
1052 København K
Tlf. 33 48 08 00
sfi@sfi.dk
www.sfi.dk

SFI's publikationer kan frit citeres med tydelig
angivelse af kilden. Skrifter, der omtaler, anmelder, henviser
til eller gengiver SFI's publikationer, bedes sendt til centret.

INDHOLD

	FORORD	9
	RESUMÉ	13
	"Flere i arbejde"-reformen	13
	Betydelig implementering af "flere i arbejde" – men mest i staten	14
	Forskellig indsats til lige arbejdsmarkedsparete ledige	14
	Sagsbehandlerne giver forskellig indsats	14
	Store udfordringer til fælles og ensartet indsats i de nye jobcentre	15
	Er en ensartet indsats mulig og nødvendig?	16
	DEL I:	
	SAMMENFATNING, INDLEDNING OG METODE	17
1	SAMMENFATNING, KONKLUSION OG PERSPEKTIVER	19
	Sammenfatning	19
	Konklusion	40
	Perspektivering	44

2	INDLEDNING	57
	Den politiske og administrative kontekst	57
	Forskningsprojektet	58
	Rapportens problemstillinger	59
	Teoretiske forhåndsforventninger	59
	Metode	63
	Rapportens struktur	64
3	METODE	65
	Udvælgelse af respondenter og dataindsamling	65
	Høje svarprocenter	68
	Repræsentativitet	68
	Vægtning af sagsbehandlerdata	70
	Undgå niveaufejlslutninger	71
	Særlig spørgeteknik i prioriterings spørgsmål	71
	Sammenligning af AF og kommuner	72
	Analysemetoder	73
	Validitet	75
	DEL II: LEDELSESPRIORITERINGER OG SAGSBEHANDLERPRAKSIS	79
4	LEDELSESPRIORITERINGER	81
	Ledernes prioritering af forskellige målgrupper	82
	Ledernes prioritering af fokus i samtaler	84
	Ledernes prioritering af kroner og ører over for effektiv aktivering	93
	Ledernes prioritering af forskellige tilbud	98
	Ledernes fokus på reaktioner ved udeblivelse fra aktivering	101
	Delkonklusion	104

5	SAGSBEHANDLERPRAKSIS	107
	Visitation	109
	Sagsbehandlerens målgruppeprioritering	115
	Hvor ofte afholdes kontaktføreløbssamtaler?	118
	Fokus for samtalerne og indsatsen	121
	Praksis i sagsbehandlerens anvendelse af aktiveringstilbud	135
	Sanktioner og kontrol	142
	Delkonklusion	148
	DEL III: LEDER- OG SAGSBEHANDLERSTILE	151
6	LEDELSESSTILE OG LEDELSESREDSKABER	153
	Rekruttering af sagsbehandlere	154
	Information af sagsbehandlere	155
	Kontrol af sagsbehandlere	158
	Delegation til sagsbehandlere	165
	Delkonklusion	170
7	SAGSBEHANDLERSTILE OG MESTRINGSSTRATEGIER	173
	Sagsbehandlerstile	174
	Mestringsstrategier	177
	Delkonklusion	181

	DEL IV: SAGSBEHANDLERNES BAGGRUND, HOLDNINGER OG ADFÆRDSEFFEKTER	183
8	SAGSBEHANDLERNES BAGGRUND	185
	Sagsbehandlernes erhvervsuddannelse	185
	Sagsbehandlernes deltagelse i tillægs- og efteruddannelser	186
	Sagsbehandlernes erfaring inden for og uden for beskæftigelsesområdet	188
	Køn	191
	Etnicitet	191
	Resultat- eller præstationsbaseret løn	192
	Delkonklusion	193
9	ORGANISATIONSKULTUR OG SAGSBEHANDLERHOLDNINGER	195
	Organisationskultur	196
	Sagsbehandlerholdninger	198
	Delkonklusion	207
10	BAGGRUND, VIDEN OG HOLDNINGERS BETYDNING FOR PRAKSIS	209
	Betydningen af sagsbehandleres baggrund	213
	Effekt af viden på adfærd	217
	Sagsbehandlernes holdninger påvirker deres adfærd	219
	Betydningen af sagsbehandleres arbejdsvilkår	230
	Delkonklusion	234
	Bilagstabeller til kapitel 10	238

	DEL V: SAMARBEJDE	253
11	SAMARBEJDET MELLEAF OG KOMMUNER	255
	Hvor hyppigt samarbejder AF og kommunerne?	256
	Hvilke opgaver samarbejdes der om?	258
	Hvor godt og tillidsfuldt er samarbejdet mellem AF og kommuner?	262
	Samarbejds mønstre, årsager og konsekvenser	264
	Delkonklusion	267
	LITTERATUR	269
	APPENDIKS	277
	SFI-RAPPORTER SIDEN 2007	285

FORORD

Statslig og kommunal beskæftigelsesindsats – og her især implementeringen af reformen ”Flere i arbejde” – før Strukturreformen er emnet for denne rapport. Den fokuserer på den statslige arbejdsformidlings indsats over for forsikrede ledige og kommunernes indsats over for arbejdsmarkedssparate kontanthjælpsmodtagere. Reformen skulle bl.a. sikre, at vejen fra ledighed til et job blev kortest mulig, og at ledige med samme problemer fik samme indsats, uanset om de var forsikrede eller kontanthjælpsmodtagere. Rapporten undersøger bl.a., om disse forventninger blev indfriet.

Analysen er foretaget som en del af to uafhængige forskningsprojekter, ”Implementering af beskæftigelsespolitik på markarbejder-niveau” og ”Betydningen af netværk i beskæftigelsesindsatsen mellem AF, kommunerne og andre aktører”. De er gennemført på initiativ fra SFI – Det nationale Forskningscenter for Velfærd med økonomisk støtte fra Beskæftigelsesministeriet samt SFI. Projekterne ledes af forskningsprofessor Søren C. Winter fra SFI, og desuden medvirker professor Peter J. May, Department of Political Science ved University of Washington i Seattle i USA, ligesom forskningsassistenterne Ina Risom Bøge, Mads V. Stigaard, Mette Fjord Sørensen, Frederikke Beer, Mette H. Skou og Peter T. Dinesen samt studentermedhjælperne Nina Friisberg, Anne-

mette C. Henriksen, Helle Nygaard Jensen og Louis Havn har medvirket – alle fra SFI.

Dette er den anden rapport fra de to sammenhængende projekter. Den første, ”Kommunernes beskæftigelsesindsats”, blev publiceret i efteråret 2006 i forbindelse med Beskæftigelsesministeriets kulegravning af kontanthjælpsområdet. Denne anden rapport sammenligner beskæftigelsesindsatsen i arbejdsformidlingen og kommunerne før Strukturreformen over for ledige, der er lige arbejdsmarkedsparete. Også variationer i indsatsen mellem kommuner og mellem lokale AF-kontorer belyses. Vægten ligger på sagsbehandlerens adfærd, men denne adfærd sammenlignes også med ledernes prioriteringer vedrørende indsatsen. Også de anvendte ledelsesmetoder beskrives. Desuden belyses sagsbehandlerens baggrund og holdninger i det statslige og det kommunale system, og hvilken betydning disse forhold havde for sagsbehandlerens praksis. Endelig undersøges samarbejdet mellem AF og kommunerne umiddelbart før Strukturreformen, der jo søgte at integrere statslig og kommunal beskæftigelsesindsats i fælles lokale jobcentre.

Rapporten fokuserer som nævnt på de statslige og kommunale beskæftigelsesindsatser og kulturer *før* Strukturreformen, men i en perspektivering af undersøgelsens resultater vurderes deres relevans for de nye jobcentre efter reformen.

En tredje rapport fra forskningsgruppen om AF’s og kommunernes brug af andre aktører i beskæftigelsesindsatsen vil blive udgivet i oktober 2008 (Skou et al., 2008). Endelig publiceres en række særskilte artikler i videnskabelige tidsskrifter og foreløbige arbejdsrapporter fra projekterne med mere uddybende analyser, end det har været muligt at gennemføre i rapporterne, som har et relativt beskrivende sigte.

Disse artikler og arbejdsrapporter søger således at belyse og forklare forskelle i jobfokus mellem den statslige og kommunale beskæftigelsesindsats (Winter et al., 2008a), samarbejdet mellem kommunerne og eksterne samarbejdspartnere, herunder AF, andre kommuner, lokale fagforeninger/a-kasser, arbejdsgiverforeninger og andre aktører (May & Winter, 2007a), samt forskelle i indsatsen mellem kommunernes sagsbehandlere, herunder ledelsens rolle og gennemslagskraft, vedrørende dels omfanget af jobfokus (May & Winter, 2007b), dels anvendelse af sanktioner, når ledige udebliver fra aktivering uden gyldig grund (Winter et al., 2008b). Der er også udarbejdet to specialeafhandlinger fra projekterne i forbindelse med SFI’s specialeafhandlingsordning. De omhandler dels

betydningen af professioner for sagsbehandling i form af jobfokus (Beer & Skou, 2007), dels betydningen af offentligt eller privat ejerskab i forbindelse med AF's brug af andre aktører (Birkler & Nielsen, 2008).

Vi takker kommunernes og AF's mellemledere og sagsbehandlere for at have deltaget i undersøgelsen i en tid med stor travlhed på grund af den tilstundende Strukturreform. SFI-Survey og UNI-C har bistået ved surveyundersøgelserne, AKF har bistået med analyser vedr. kommunernes rammevilkår, og ECO-analyse har leveret kommunale data. Vi takker ligeledes for kommentarer til en tidligere version af manuskriptet fra en arbejdsgruppe af brugerrepræsentanter, jf. kolofonen foran. Endelig en tak til professor Thomas Pallesen, Institut for Statskundskab ved Aarhus Universitet, der har foretaget et eksternt review af rapporten og givet konstruktive forslag til forbedringer.

København, august 2008

JØRGEN SØNDERGAARD

RESUMÉ

"FLERE I ARBEJDE"-REFORMEN

"Flere i arbejde"-reformen fra efteråret 2002 skulle sikre en ensartet indsats over for ledige med samme behov, uanset om den ledige var forsikret eller ej. Systemet skulle tilpasses den enkelte og ikke omvendt (Regeringen, 2002). Med reformen søgtes der skabt en fælles indholdsmæssig ramme for beskæftigelsesindsatsen i staten over for de forsikrede ledige og i kommunerne over for kontanthjælpsmodtagerne.

Vejen tilbage til arbejdsmarkedet skulle være den kortest mulige. Aktiveringen måtte ikke være et mål i sig selv. Der skulle være større fokus på job og jobsøgning i samtalerne med de ledige. Fokus i sagsbehandlingen skulle drejes mere væk fra de lediges problemer og barrierer og over imod deres ressourcer til at bestride et arbejde. De lediges rådighed skulle testes og kontrolleres grundigere.

Undersøgelsen fokuserer alene på indsatsen over for ledige, der er arbejdsmarkedsparate. Den blev foretaget umiddelbart *før* Strukturreformen, som indebar en etablering af lokale jobcentre, der i et vist omfang var fælles for kommunerne og staten.

BETYDELIG IMPLEMENTERING AF "FLERE I ARBEJDE" – MEN MEST I STATEN

Undersøgelsens hovedkonklusioner er, at det i 2006 i betydelig udtrækning var lykkedes at implementere kravene i "Flere i arbejde" både i den statslige arbejdsformidling (AF) og i kommunerne, omend det kneb hos en mindre del af lederne og sagsbehandlerne. Implementeringen lykkedes dog i højere grad hos staten end kommunerne.

FORSKELLIG INDSATS TIL LIGE ARBEJDSMARKEDSPARATE LEDIGE

Lige arbejdsmarkedsparate ledige fik ofte en forskellig indsats i de to systemer. Dette skyldes bl.a. incitamentsforskelle. Fx var der stadig visse forskelle i lovkrav til de to systemer og i finansieringen af dem, ligesom arbejdsmarkedets parter havde en forskellig indflydelse. Også kultur- og holdningsforskelle mellem kommunerne og AF medvirkede til forskelle i indsatsen. Samarbejdet lokalt mellem kommunerne og AF var meget begrænset de fleste steder.

SAGSBEHANDLERNE GIVER FORSKELLIG INDSATS

Der var imidlertid ikke kun forskelle i indsatsen *mellem* de to systemer, men i endnu højere grad *inden for* hvert af disse – og ikke kun mellem lokale myndigheder, men også mellem de enkelte sagsbehandlere inden for den enkelte myndighed. Sagsbehandlerne indsats blev påvirket af deres personlige baggrund og især deres holdninger. Det gjaldt både deres holdninger til "Flere i arbejde"-reformen, deres arbejdsbyrde, de ledige og de redskaber, sagsbehandlerne havde til rådighed. Hvis de vurderede et redskab som effektivt, benyttede de det meget. Alligevel udviste de fleste sagsbehandlere i deres praksis en stor loyalitet over for lovgivningen – også når de var uenige i denne.

Rapporten bygger på landsdækkende, internetbaserede spørgeskemaundersøgelser i 2006 af sagsbehandlere og mellemledere i AF og kommunerne vedrørende beskæftigelsesindsatsen over for arbejdsmarkedsparate kontanthjælpsmodtagere og dagpengemodtagere.

STORE UDFORDRINGER TIL FÆLLES OG ENSARTET INDSATS I DE NYE JOBCENTRE

Da rapporten undersøger beskæftigelsesindsatsen umiddelbart før Strukturreformen, er det nærliggende at overveje, hvor relevante resultaterne er for de nye jobcentre. Her har man samlet den statslige indsats for de forsikrede og den kommunale indsats for kontanthjælpsmodtagerne. Formålet hermed var bl.a. at ensrette og koordinere indsatsen endnu mere for de to grupper.

De nye jobcentre har imidlertid stået over for store udfordringer. Der var således forskelle mellem de to systemer umiddelbart før reformen vedrørende såvel indsatsen over for de ledige, de anvendte ledelsesmetoder samt kultur og holdninger. Dette skyldes bl.a. incitamentsforskelle pga. systemforskelle mht. lovgivning, finansiering og partsinvolvering, ligesom det hidtidige samarbejde mellem det kommunale og statslige system var begrænset. Udfordringerne blev ikke mindre af, at der i de fleste jobcentre også skulle sammenlægges flere forskellige kommuner.

Selv om den statslige og kommunale indsats skal koordineres i de nye jobcentre, er det sandsynligt, at flere af de fundne forskelle stadig består. Det skyldes for det første, at en række af systemforskellene i lovgivningens krav til aktiveringstidspunkt, finansiering og formentlig også partsindflydelse stadig består og dermed giver forskellige incitamenter. For det andet er forskelle i kultur og holdninger ikke lette at ændre. For det tredje var der i de fleste lokalområder kun beskedne samarbejds erfaringer at bygge videre på, og kommunernes tillid til AF var flere steder temmelig begrænset. Endelig kan den todelte ledelsesstruktur, der findes i de fleste jobcentre med både en statslig og en kommunal søjle, hæmme en udjævning af indsatsforskellene.

Det er således en formidabel ledelsesopgave at samordne indsatsen. Ifølge andre analyser fra forskningsprojektet af den kommunale indsats har ledelsen imidlertid kun haft en meget begrænset effekt på sagsbehandlingernes adfærd. På baggrund af disse forhold formoder vi, at der stadig vil være visse systemforskelle i indsatsen.

Modsat er der dog også nogle grunde til, at der måske er sket en vis udjævning af indsatsforskellene mellem staten og kommunerne siden Strukturreformen. De fælles organisatoriske og fysiske rammer i jobcentrene vil forhåbentligt medføre en interesse for at lære af hinanden og

vælge de bedste løsninger. Det fælles projekt medfører en større gensidig afhængighed, ikke mindst mellem lederne, hvilket kan befordre et samarbejde, selv når der ikke er gensidig tillid fra starten af. Fusionsforskningen viser, at fusioner langt fra altid lykkes, men man kan håbe, at der er anvendt de bedste metoder til at få jobcentrene til at blive effektive og koordinerede enheder. Den store omvæltning med dannelsen af jobcentrene kan have skabt en ny dynamik, som kan gøre det lettere at indføre forandringer end i et mere statisk system.

Man kan også håbe, at kommunernes indsats er blevet mere ensartet og effektiv gennem selektionen af færre ledere i forbindelse med kommunesammenlægningerne. Den faldende ledighed siden Strukturreformen burde ligeledes gøre opgaven mere overkommelig. Manglen på arbejdskraft giver også et større fokus på de mindre arbejdsmarkedsparate ledige, hvilket burde være en oplagt fællesinteresse for den kommunale og statslige indsats.

ER EN ENSARTET INDSATS MULIG OG NØDVENDIG?

De individuelle forskelle mellem sagsbehandlerne indbyrdes er imidlertid langt større og vigtigere end forskellene mellem myndigheder, organisationer og ledere. Derfor er det næppe muligt at sikre, at ledige med samme behov modtager samme tilbud af alle sagsbehandlere. Undertiden er forskellige indsatser da også lige effektive til at få ledige i arbejde. Spørgsmålet er, om ikke det vil være mere hensigtsmæssigt at tilstræbe, at ledige med samme behov modtager lige effektive tilbud, og at ineffektive tilbud bortvælges, end at søge at ensrette indsatsen.

DEL I:
SAMMENFATNING,
INDLEDNING OG METODE

SAMMENFATNING, KONKLUSION OG PERSPEKTIVER

SAMMENFATNING

Hovedproblemstillingerne for denne rapport er:

- om ”Flere i arbejde”-reformens indholdsmæssige intentioner og krav var opfyldt i den måde, hvorpå kommunerne og den statslige arbejdsformidling (AF) implementerede reformen i deres beskæftigelsesindsats i 2006, og i forlængelse heraf
- om reformens intention om, at der skulle ydes samme indsats over for forsikrede og ikke-forsikrede ledige med samme behov, var opfyldt, ligesom vi belyser
- i hvilket omfang det lykkedes at etablere et samarbejde mellem den kommunale og statslige beskæftigelsesindsats før Strukturreformen i 2007. Endelig undersøger rapporten
- om ledige med samme behov fik den samme indsats inden for hvert af de to systemer
- i hvilket omfang evt. variationer i indsatsen skyldes sagsbehandlingernes personlige baggrund og holdninger.

LANDSDÆKKENDE SURVEYS AF SAGSBEHANDLERE OG MELLEMLEDERE

Rapporten bygger på landsdækkende, repræsentative, internetbaserede spørgeskemaundersøgelser af sagsbehandlere og mellemledere i AF og kommunerne vedrørende beskæftigelsesindsatsen over for arbejdsmarkedsparete kontanthjælpsmodtagere og dagpengemodtagere. Dataindsamlingen gennemførtes i kommunerne i perioden fra december 2005 til juni 2006 og i AF fra oktober til december 2006. Undersøgelsen har tilfredsstillende svarprocenter på 93 pct. og 88 pct. for sagsbehandlere og 76 pct. og 75 pct. for mellemledere i henholdsvis AF og kommuner.

Analyserne i denne rapport er hovedsageligt beskrivende og fokuserer på at sammenligne beskæftigelsesindsatsen i AF og kommunerne. Imidlertid analyseres det også, hvilken betydning sagsbehandlernes baggrund og holdninger har for deres praksis. For at kunne sammenligne svarfordelingerne mellem sagsbehandlerne og mellemledere er sagsbehandlernes svar vægtede. Det vil sige at hver organisatorisk enhed – kommunen eller AF-kontorerne under en AF-chef – tæller lige meget i analyserne, uanset om der er 1 eller 5 sagsbehandlere fra en kommune eller et AF-kontor, der har svaret.

NOGENLUNDE ENS MATCHVURDERING AF LEDIGE I AF OG KOMMUNER

Selvom undersøgelsen kun fokuserede på indsatsen over for ledige, der var vurderet som arbejdsmarkedsparete i AF og kommunerne, havde kommunerne generelt et tungere klientel end AF mht. arbejdsmarkedsparethed. Spørgsmålet er, om en del af denne forskel skyldes, at sagsbehandlerne i kommunerne generelt vurderede deres ledige som mindre arbejdsmarkedsparete end AF's sagsbehandlere ville vurdere tilsvarende klienter.

For at teste dette præsenterede vi sagsbehandlerne for en fiktiv klient, Tanja Jensen. Tanja er ung enlig mor med et ringe socialt netværk, der har erhvervs erfaring som kasseassistent, men tidligere er sprunget fra et uddannelsesforløb, er overvægtig og klager over en del rygsmerter. Hun er usikker på, hvad hun vil.

Analysen viser, at langt de fleste sagsbehandlere i både kommuner og AF vurderede Tanja til at være arbejdsmarkedsparete. Langt de fleste sagsbehandlere i såvel kommuner som AF placerede Tanja i matchkategori 3, hvilket indebærer, at hun kun lige akkurat blev vurderet

arbejdsmarkedsparat. Det er bemærkelsesværdigt, at der var så stor enighed i matchgruppeplaceringen i begge systemer. Dog vurderede en lidt større andel af AF-sagsbehandlerne Tanja som lidt mere arbejdsmarkedsparat end deres kolleger i AF, men det kan skyldes, at Tanja fremstod lidt stærkere mht. erhvervs erfaring i casebeskrivelsen til AF-sagsbehandlerne. Vi har således ikke fundet sikkert belæg for, at kommunerne gennemsnitligt vurderede en given klient som mindre arbejdsmarkedsparat end AF.

Der var en klar sammenhæng mellem sagsbehandlernes egne klient sammensætninger og deres matchgruppeplacering af den fiktive klient Tanja i såvel AF som kommunerne. Desto tungere klienter sagsbehandlerne selv havde, desto mindre arbejdsmarkedsparat vurderede de Tanja til at være. Det tyder på, at det var den samme underliggende dimension for vurdering af klienters arbejdsmarkedsparethed, der bestemte både vurderingen af Tanja og deres egne klienter. Selvom de fleste sagsbehandlere anvendte samme kriterier til vurdering af, hvor arbejdsmarkedsparat en given klient er – og således var enige i vurderingen – så var en mindre del af sagsbehandlerne i begge systemer uenige i denne vurdering, og de bedømte denne givne klient – og formentligt også deres egne klienter - som enten mere eller mindre arbejdsmarkedsparat, end andre sagsbehandlere ville gøre.

LIDT FORSKELLIG MÅLGRUPPEPRIORITERING I AF OG KOMMUNER

Sagsbehandlerne prioriterede ikke helt de samme målgrupper i AF og kommunerne. Således fokuserede sagsbehandlerne i AF for det første relativt mere på personer, som havde været ledige i et stykke tid, mens kommunale sagsbehandlere lagde mere vægt på personer, der lige var blevet ledige. Tendensen svarede i vidt omfang til prioriteringerne blandt AF-chefer og kommunale mellemledere. For det andet prioriterede kommunale sagsbehandlere yngre ledige en smule højere end ældre ledige, mens AF-sagsbehandlerne omvendt fokuserede lidt mere på de lidt ældre ledige over 30 år. I såvel AF som kommuner ønskede mellemlederne et større fokus på de yngre ledige, end deres sagsbehandlere praktiserede. For det tredje hævdede langt de fleste sagsbehandlere i såvel AF som kommunerne, at de fokuserede lige meget på ledige danskere og etniske minoriteter.

Vi har således fundet, at der var mindre forskelle i målgruppeprioriteringen mellem det kommunale og det statslige beskæftigelsesystem umiddelbart før Strukturreformen. Dette er næppe i overensstemmelse med det overordnede mål om, at ens klienter skal have samme indsats i de to systemer. En del af forskellen skyldes dog nok, at lovgivningen stiller forskellige krav til aktiveringstidspunkt for ledige under 30 år. Desuden havde kommunerne en tradition for straksaktivering, som har bredt sig fra ungeindsatsen til også at omfatte grupper af ledige over 30 år. En sådan tradition for straksaktivering fandtes ikke i AF.

SAMTALER AFHOLDTES TIL TIDEN I BÅDE AF OG KOMMUNER

Stort set alle sagsbehandlere i både AF og kommuner angav, at de typisk afholdt samtaler med de arbejdsmarkedsparate ledige mindst hver tredje måned – det være sig kontaktførelsessamtaler eller andre samtaler. Dermed levede de tilsyneladende op til lovgivningens minimumskrav. Mens langt de fleste sagsbehandlere i AF kun lige akkurat levede op til dette krav, afholdt forholdsvis flere kommunale sagsbehandlere disse samtaler mere hyppigt.

Arbejdsmarkedsstyrelsens (AMS) statistiske opgørelse viser imidlertid, at højst 90 pct. af AF's samtaler blev afholdt inden for den foreskrevne maksimale 3-måneders frist. Og med den store mangel på arbejdskraft og lille ledighed i 2006 burde en del ledige formentligt have haft samtaler med kortere interval, hvis lovgivningens krav skulle efterkommes. Da AMS kun kontrollerede overholdelsen af 3-måneders fristen, er det værd at overveje, om målesystemet på dette område i virkeligheden har bidraget til at legitimere, at samtaler hver tredje måned er godt nok.

FORSKEL I SAMTALERNES FOKUS

Der var en betydelig lighed i, hvad sagsbehandlerne i AF og kommunerne fokuserede på i deres samtaler med de ledige. De fleste sagsbehandlere i begge systemer fokuserede således mere på, at de ledige hurtigt fik et eller andet job end på at forbedre de lediges beskæftigelsesmuligheder på længere sigt. Dog var prioriteringen af job her og nu lidt større i kommunerne. Ligeledes ønskede mellemlederne et større fokus på job her og nu, end sagsbehandlerne praktiserede.

Det store fokus på job her og nu skyldes imidlertid ikke, at sagsbehandlerne var enige i regeringens og folketingets politik – eller for den sags skyld i deres egne leders målsætninger på dette område. Faktisk ønskede sagsbehandlerne i begge systemer et mindre fokus på job her og nu og et relativt større fokus på at forbedre den lediges beskæftigelsesmuligheder på længere sigt. Sagsbehandlerne var imidlertid langt mere loyale i deres adfærd over for lovgivningens krav end over for deres egne synspunkter

AF's sagsbehandlere havde større fokus på konkrete job i samtalerne med de ledige end de kommunale sagsbehandlere. Igen ønskede lederne i AF og kommuner et større fokus på konkrete job i samtalerne, end hvad sagsbehandlerne udførte i praksis. Endelig lagde sagsbehandlerne i såvel AF som kommunerne mere vægt på at stille krav til de ledige end på at tage hensyn til deres problemer. Også her ønskede især AF-lederne endnu mere vægt på krav til de ledige.

Man kan få et mere samlet mål for graden af jobfokus i sagsbehandlingen ved hjælp af et indeks, som inddrager både prioriteringen af job her og nu (i forhold til bedre beskæftigelsesmuligheder på længere sigt), om der var konkrete job på bordet i samtaler med de ledige, og om der stilledes krav frem for at tage hensyn til den lediges problemer. Anvendes dette samlede mål for jobfokus, havde AF et større jobfokus end kommunerne.

I en specialanalyse har Winter, Dinesen & May (2008) vist, at det samlede mere håndfaste jobfokus i AF kan forklares af, at statslige sagsbehandlere følte en større grad af *commitment* og regelorientering end kommunale sagsbehandlere. *Commitment* er udtryk for, hvor meget sagsbehandleren identificerer sig med og er enig i ”Flere i arbejde”-reformen. Det større statslige *commitment* hang formentlig sammen med, at statslige ledere og sagsbehandlere følte en større grad af ejerskab i forhold til reformen, der var udarbejdet i statsligt regi. Den større regelorientering i staten hang formentligt sammen med, at lovgivning havde større legitimitet i det ubrudte statslige hierarki med ministeren som øverste overordnede end i det kommunale system, hvor nogle kommunalbestyrelser ikke bakkede op bag lovgivningens intentioner og krav (May & Winter, 2007b; Winter, 2003). Disse overvejelser indebærer ikke, at statslig opgaveløsning nødvendigvis altid er bedre end kommunal, men at det er vigtigt at sørge for, at kommunerne føler et ejerskab til ny lovgivning, som de skal administrere. Jo mere den statslige politik er topstyret på kontro-

versielle områder, desto mindre egner den sig måske til kommunal implementering!

Det mindre håndfaste jobfokus i kommunerne kan dog også skyldes, at ”Flere i arbejde”-reformen lå tættere på AF’s end kommunernes hidtidige praksis, hvilket gjorde det lettere for de ansatte i AF at identificere sig med kravene og at leve op til dem.

MERE HJÆLP TIL SELVHJÆLP I AF

Der var i 2006 stor forskel på praksis i AF og kommuner mht. fordeling af ansvaret for jobsøgning mellem den ledige og beskæftigelsesforvaltningen. Langt de fleste AF-sagsbehandlere lagde mere vægt på at give vejledning i jobsøgning til den ledige, som så selv skulle kontakte virksomheder, end på at varetage virksomhedskontakten for de ledige. I AF skulle de ledige således i højere grad selv varetage selve virksomhedskontakten. I kommunerne varetog derimod langt flere sagsbehandlere virksomhedskontakt og jobformidling for de ledige.

Denne store forskel på sagsbehandlernes praksis tyder på, at AF i højere grad dyrkede et princip om hjælp til selvhjælp, mens kommunerne tog sig mere af at servicere deres ledige. Samtidig var kommunernes klientgrupper dog svagere i gennemsnit og havde derfor mere behov for, at der blev taget hånd om deres virksomhedskontakt og jobformidling. Desuden var der forskel på lovgivningerne vedrørende ret og pligt til tilbud for de to myndigheder. AF havde således, i modsætning til kommunerne, ikke pligt til at aktivere nogen grupper af ledige før efter et halvt års ledighed. Dette kunne give et incitament til at lægge større vægt på hjælp til selvhjælp i den første del af ledighedsperioden.

AF FOKUSEREDE MEST PÅ ARBEJDSMARKEDETS BEHOV - KOMMUNERNE MEST PÅ DE LEDIGE

Praksis hos sagsbehandlerne i AF var langt mere rettet imod at varetage arbejdsmarkedets behov for arbejdskraft, end tilfældet var i kommunerne. Godt halvdelen af AF-sagsbehandlerne lagde således mere vægt på arbejdsmarkedets behov for arbejdskraft end på de lediges ønsker og forudsætninger. Dette kun gjaldt for knap en fjerdedel af de kommunale sagsbehandlere. En lignende tendens fandtes blandt mellemlederne, idet AF-cheferne i langt højere grad end de kommunale mellemledere prioriterede hensynet til arbejdsmarkedets behov. Lederne i såvel AF som

kommunerne ønskede en højere prioritering af arbejdsmarkedets behov, end hvad sagsbehandlerne praktiserede.

AF's sagsbehandlere og ledere levede således i højere grad end deres kolleger i kommunerne op til lovgivningens prioritering af arbejdsmarkedets behov frem for de lediges ønsker og forudsætninger. Forskelene afspejler formentlig, at AF traditionelt har været arbejdsmarkedsorienteret i sin mission, mens kommunerne har været orienteret mod at hjælpe den enkelte klient. Imidlertid kan kommunernes mindre fokus på arbejdsmarkedets behov være et problem i en tid, hvor der er betydelig mangel på arbejdskraft.

PÆN OPFYLDELSE AF KRAVENE I "FLERE I ARBEJDE"-REFORMEN - MEN MEST I AF

Hvis vi sammenfatter ovenstående gennemgang af AF's og kommunernes samtaler med de ledige, levede sagsbehandlerne i begge systemer i betydeligt omfang op til mål og krav i beskæftigelseslovgivningen, herunder "Flere i arbejde"-reformen. De fleste sagsbehandlere i begge systemer lagde således i deres arbejde størst vægt på,

- at den ledige hurtigt får et eller andet job (frem for at vedkommendes beskæftigelsesmuligheder forbedres på længere sigt)
- at der fokuseres på konkrete job i samtalerne med de ledige (frem for på gradvis opkvalificering)
- at der stilles krav til den ledige (frem for at tage hensyn til vedkommendes problemer)
- at de ledige tilbydes opkvalificerende aktiveringstilbud (frem for afskrækkende tilbud, der fx kan være aktivering på projekter med arbejdsfunktioner, der kan forekomme kedelige eller pinlige for en del ledige).

På en række områder syntes sagsbehandlerne i AF imidlertid at leve mere op til krav og intentioner end de kommunale sagsbehandlere. AF-sagsbehandlerne fokuserede således relativt mere på,

- at drøfte konkrete job i samtalerne med de ledige
- at stille krav til de ledige
- at vejlede de ledige i jobsøgning, som de ledige selv står for (frem for at aktivere dem og lade forvaltningen stå for virksomhedskontakten)

- at give arbejdsmarkedets behov forrang frem for den lediges egne ønsker og forudsætninger ved tilrettelæggelsen af indsatsen.

Modsat levede kommunerne i højere grad op til kravene om, at samtalerne med de ledige skal ske rettidigt, og at indsatsen først og fremmest skal indrettes mod at sikre, at den ledige hurtigt får et eller andet job, hvor AF lagde mere vægt på at forbedre beskæftigelsesmulighederne på længere sigt.

Som nævnt var AF's jobfokus dog stærkere end kommunernes, når der drejede sig om konkrete jobs på bordet og stillen krav til de ledige. Ved en samlet vurdering syntes AF at leve op til flere af de centrale intentioner i "Flere i arbejde"-reformen end kommunerne.

AF OG KOMMUNERNE BRUGER IKKE SAMME AKTIVERINGSTILBUD

Vejlednings- og afklaringsforløb var de mest benyttede tilbud i såvel AF som kommunerne. Også virksomhedspraktik og løntilskud i private virksomheder hørte til de hyppigst anvendte tilbud begge steder. Men der var også væsentlige forskelle. AF anvendte således kommunale løntilskud og uddannelse i væsentligt større omfang end kommunerne. Omvendt anvendte kommunerne lidt mere privat og kommunal virksomhedspraktik samt vejlednings- og afklaringsforløb end AF. Rangordningen af tilbuddene hos ledere og sagsbehandlere i de to systemer svarede nogenlunde til hinanden. Dog benytter sagsbehandlerne relativt flere vejlednings- og afklaringsforløb, end lederne ønskede.

Disse resultater vedrørende den faktiske tilbudsanvendelse fremkommer på basis af sagsbehandlerens selvrapporterede vurderinger af, hvor ofte de brugte de forskellige tilbud. Vi har endnu ikke haft lejlighed til at sammenligne disse data med registerbaserede analyser.

De konstaterede forskelle rejser imidlertid nogle vigtige problemer. Der manglede således en del, før indsatsen i de to parallelle beskæftigelsessystemer, AF og kommunerne, levede op til intentionerne i "Flere i arbejde"-reformen om, at ledige med samme problemer skal have de samme tilbud i de to systemer, uanset om de bliver betjent af AF eller kommunerne. Vi har afgrænset denne undersøgelse til kun at fokusere på beskæftigelsesindsatsen over for arbejdsmarkedsparede ledige i begge systemer, der kun har arbejdsløshed som et problem, dvs. ledige i matchgrupperne 1 til 3. Vi har yderligere søgt at holde klienttypen konstant ved

at præcisere, at hvis brugen af de forskellige tilbud afhang af matchgruppen, skulle respondenterne tænke på matchgruppe 2.

Der kan dog være andre relevante forskelle på de lediges problemer og behov i de to systemer, selv inden for samme matchgruppe. Fx er der flere unge uden nogen synderlig erhvervs erfaring blandt konthjælpsmodtagerne end blandt de forsikrede ledige. Dette kan alt andet lige give et større behov for vejlednings- og afklaringsforløb i kommunerne end i AF

Generelt tyder undersøgelsen dog på, at ledige med de samme problemer – som befandt sig i matchgruppe 2 – kunne risikere at få forskellige tilbud i AF og kommunerne. Det skal tilføjes, at de også i vidt omfang kunne risikere at få forskellige tilbud inden for det enkelte system alt efter, hvilke sagsbehandlere der betjente dem, jf. senere. En del tyder på, at disse tilbudsforskelle mellem kommunerne og AF i nogen grad var systemskabte. Det vil sige, at de hang sammen med en forskellig incitamentsstruktur i AF og kommunerne. Det skyldtes dels, at der var forskellige måder at finansiere forsørgelsen og beskæftigelsesindsatsen på, dels at arbejdsmarkedets parter – og især fagbevægelsen – havde forskellige roller i styringen af de to systemer.

Kommunerne havde ansvaret for at finansiere både forsørgelse, aktivering og personale, hvilket alt andet lige gav et incitament til at bruge billige aktiveringstilbud. AF finansierede ikke forsørgelsen via dagpenge og havde adskilte bevillinger til aktivering og personale. Dette gav et incitament til at bruge aktiveringsbevillingen og få driftsbevillingen til personale til at strække så langt som muligt ved at bruge aktiveringstilbud, der var administrativt lette at fremskaffe.

Selvom de kommunale og statslige ledere og sagsbehandlere gav udtryk for samme afvejning af økonomiske og faglige hensyn i de to systemer, syntes kommunerne i praksis at nedprioritere dyre aktiveringstilbud, som fx uddannelse og kommunale løntilskud. Derimod syntes AF at opprioritere tilbud, der var administrativt relativt lette at fremskaffe. Desuden var kommunale løntilskud billigere at anvende for AF end kommunerne.

Desuden gav arbejdsmarkedets parter langt større indflydelse i det statslige system AF et incitament til at imødekomme fagbevægelsens store ønsker om uddannelse. Disse hensyn til økonomi og fagbevægelsen gav videre incitament, der kom i konflikt med ”Flere i arbejde”-reformens intentioner om, at ledige med samme problemer skulle be-

handles ens uanset, om de betjenes af AF eller kommunerne. Incitamenterne kunne også modvirke, at der blev anvendt de mest effektive tilbud til at få ledige i arbejde.

KONTROL OG REAKTION VED UDEBLIVELSE FRA AKTIVERING

Lederne i såvel AF som kommunerne lagde stor vægt på, at der bør skrides ind med sanktioner eller negative indberetninger til a-kasserne, såfremt den ledige udebliver fra aktivering uden nogen gyldig grund. Det gjaldt endda i endnu højere grad for lederne i AF. Det afspejlede sig da også i sagsbehandlerpraksis, hvor AF-sagsbehandlerne foretog en sådan indberetning allerede ved første udeblivelse, mens en fjerdedel af de kommunale sagsbehandlere nøjedes med at give de ledige en advarsel, hvilket er et klart brud på lovgivningens krav. Anden gang udeblivelsen sker, skred sagsbehandlerne i såvel AF som kommunerne til sanktioner eller indberetninger.

Forskellen skyldes formentlig bl.a., at sagsbehandlerne i AF ikke selv skulle sanktionere de ledige, men blot skulle indberette udeblivelser til a-kassen. Dernæst var det a-kassen, der undersøgte sagen nærmere – og herunder undersøgte, om den ledige var kommet i almindeligt arbejde eller havde andre gyldige grunde til ikke at møde frem til aktivering. Det var ligeledes a-kassen, som afgjorde, om der skulle trækkes i den lediges dagpenge. Sagsbehandlerne i kommunerne skulle derimod selv sørge for, at alle relevante forhold var belyst, og at den ledige blev trukket i kontanthjælp. Derfor var det mere indgribende, når sagsbehandlerne i kommunerne angav at ville sanktionere en ledig, end når en sagsbehandler i AF angav at ville indberette den ledige til a-kassen.

Kommunernes større kontrol- og sanktionsbeføjelser gav sig udslag i, at deres sagsbehandlere fokuserede lige meget på at kontrollere og rådgive den ledige, mens de fleste sagsbehandlere i AF lagde større vægt på at rådgive. Et andet udslag heraf er, at de fleste sagsbehandlere i kommunerne valgte at stoppe den lediges kontanthjælp, hvis de ved et tilfælde opdagede, at vedkommende havde et lønnet arbejde uden at have indberettet dette. Derimod ville de fleste sagsbehandlerne i AF i samme situation ikke engang tage noget initiativ til at indberette forholdet til a-kassen.

NÆSTEN ENS SAGSBEHANDLERSTILE I AF OG KOMMUNER

Vi har prøvet at karakterisere sagsbehandlerens stil – eller væremåde – i samspillet med de ledige. I begge systemer optrådte sagsbehandlerne relativt formelt over for de ledige, dvs. at de henviste mere til regler og lagde vægt på konsekvens frem for fleksibilitet. Derimod opfattede sagsbehandlerne sig som relativt tillidsfulde og imødekommende over for klienterne. Dette står i modsætning til en tvangsorienteret stil, hvor sagsbehandlerne er skeptiske og styrende over for klienterne og ofte truer med sanktioner. I forlængelse af de kommunale sagsbehandleres større kontrol- og sanktionsorientering optrådte de også lidt mere formelt og lidt mere tvangsorienteret over for de ledige end sagsbehandlerne i AF. Omvendt holdt sagsbehandlerne i AF lidt større professionel distance til deres klienter, end tilfældet var for deres kommunale kolleger. Forskellene er alle statistisk sikre, men ikke særligt store.

Disse mindre forskelle kan for det første skyldes, at kommunerne havde en mere omfattende kontrol- og sanktionsrolle end AF. Desuden kan forskellen navnlig i formel optræden¹ skyldes, at kommunernes klientel var mindre arbejdsmarkedsparat end AF's. Jo mere arbejdsmarkedsparate klienter AF-sagsbehandlerne havde, desto mere fleksibelt optrådte de således.

STØRRE BRUG AF MESTRINGSSTRATEGIER I KOMMUNERNE

I litteraturen om frontmedarbejdernes adfærd forventes det, at medarbejderne vil opleve en kronisk kløft mellem deres begrænsede ressourcer og mange krav til dem fra såvel lovgivning, ledere og klienter. I denne situation forventes de at betjene sig af en række mestringsstrategier, hvorved de skyder forskellige genveje i forhold til, hvad regler og de overordnede kræver (Lipsky, 1980; Winter, 1994; 2002).

Imidlertid hævdede sagsbehandlerne i både AF og kommunerne, at de ikke anvendte sådanne mestringsstrategier særlig ofte. Det vil bl.a.

¹ For at undgå evt. misforståelser skal det understreges, at formel optræden over for ledige dækker et andet begreb end regelorientering i sagsbehandlerens rolleorientering mht., hvilke hensyn sagsbehandleren lægger til grund, når hun træffer beslutninger. Regelorienteringen belystes ovenfor ved forklaringen af forskel i jobfokus mellem kommunerne og AF, og vi kommer mere ind på denne rolleorientering nedenfor. AF's sagsbehandlere lagde i højere grad end deres kommunale kolleger love og regler til grund, når de traf beslutninger, hvorimod de optrådte mindre formelt (dvs. mere fleksibelt og med relativt større vægt på holdningspåvirkning og resultater end på regler) i deres samspil med de ledige.

sige, at de ikke i særligt stort omfang anvendte strategier såsom at opprioritere lette sager, fokusere på klienter, som selv presser på, udvikle egne tommelfingerregler for behandlingen af forskellige kategorier af ledige eller udvikle en kynisme over for klienterne, for at få deres hverdag til at hænge sammen. Dog var der lidt flere sagsbehandlere, der 'skummede fløden' ved at opprioritere lette sager og mere ressourcestærke klienter. Der er imidlertid grund til at tro, at sagsbehandlerne underrapporterede deres brug af mestringsstrategier, fordi det ikke anses for politisk korrekt at bruge dem. Alligevel var der interessante forskelle mellem sagsbehandlerne indbyrdes og mellem AF og kommunerne.

De kommunale sagsbehandlere anvendte nemlig mestringsstrategier lidt oftere end AF's sagsbehandlere, herunder gav de sig oftere til at 'skumme fløden' end i AF. En forklaring herpå kan være, at de kommunale sagsbehandlere følte et større arbejdspress end deres kolleger i AF. Som vi senere skal se, er der en meget klar sammenhæng mellem oplevet arbejdspress og brug af mestringsstrategier og 'skumning af fløden'.

FORSKELLIGE LEDELSESPRESKABER I AF OG KOMMUNER

Der var temmelig stor forskel på, hvordan mellemlederne i AF og kommuner ledede deres sagsbehandlere. Vi har i denne rapport koncentreret os om rekruttering, information, kontrol og delegation.

NÆSTEN SAMME REKRUTTERINGSKRITERIER

Når der skulle ansættes nye sagsbehandlere, lagde mellemlederne i både AF og kommunerne mest vægt på ansøgernes indstilling og holdninger til beskæftigelsesindsatsen samt faglig dygtighed og erfaring. Men kommunale mellemledere lagde noget større vægt på sagsbehandlernes uddannelse end AF-cheferne. Omkring en tredjedel af de kommunale ledere lagde således stor vægt på, om ansøgerne har en socialrådgiver- eller socialformidleruddannelse.

AF-LEDERNES INFORMATION ER MERE FORMEL

AF-cheferne var mere formelle i deres information til sagsbehandlerne end de kommunale mellemledere. AF-cheferne anvendte således skriftlige retningslinjer i højere grad end deres kommunale lederkolleger. Dette kan skyldes, at nogle AF-chefer havde flere lokalkontorer under sig og derfor ikke var til stede på det enkelte kontor dagligt. På trods af den

mere formelle information i AF opfattede såvel ledere som sagsbehandlere ledelsessignalerne som lige tydelige i de to systemer. Dog syntes lederne i begge systemer selv, at deres ledelsesstil var mere tydelig, end sagsbehandlerne opfattede det.

STØRRE OG MERE SYSTEMATISK KONTROL I AF

Når nu AF-cheferne var mere formelle i deres information end de kommunale mellemledere, giver det god mening, at de også anvendte mere formel og systematisk kontrol og afrapportering end de kommunale mellemledere, ligesom AF-cheferne førte en mere omfattende kontrol. De kommunale mellemledere anvendte derimod oftest stikprøve af enkelt-sager som kontrolinstrument. Forskellen er ikke overraskende, idet AF-cheferne på en række målbare områder havde adgang til statistik for indsatsen på jobindsats.dk, mens dette ikke var tilfældet i kommunerne før Strukturreformen.

Desuden nøjedes de kommunale mellemledere i højere grad med at foretage en uformel kontrol. Dette kan igen skyldes, at de ikke havde de samme kontrolinstrumenter til rådighed som AF-cheferne, hvor kontrolinstrumenterne i høj grad var standardiserede på landsplan gennem initiativer fra Arbejdsmarkedsstyrelsen. Desuden befandt de kommunale mellemledere sig oftere fysisk på samme sted som sagsbehandlerne, mens mange AF-ledere som nævnt var ledere for flere lokalkontorer.

STØRRE DELEGATION I AF

AF-cheferne delegerede flere beslutninger til sagsbehandlerne end deres kommunale kolleger. Alligevel vurderede sagsbehandlerne i AF omfanget af delegation som mindre end de kommunale sagsbehandlere. Det kan skyldes, at den øgede kontrol i AF fik sagsbehandlerne til at føle, at delegationen var mindre omfangsrig, end hvad tilfældet var. I begge systemer var beslutninger om visitation til aktiveringstilbud og anvendelse af sanktioner delegeret i højere grad end visitation til uddannelsestilbud. Det kan skyldes, at uddannelsestilbud er forholdsvis dyre og omgivet af større restriktioner. Lederne i både AF og kommuner syntes selv, at de generelt delegerede mange beslutninger.

SAGSBEHANDLERNES ADFÆRD PÅVIRKES AF DERES BAGGRUND, VIDEN OG HOLDNINGER

Det meste af organisationsteorien og forvaltningsforskningen lægger afgørende vægt på organisationers evne til at styre og kontrollere deres medlemmer via regler, ordrer, normer og kontrol. Dermed bliver der ikke megen plads til, at de enkelte embedsmænds personlige baggrund og holdninger kan slå igennem på deres forvaltningsadfærd. Nyere forskning med fokus på frontpersonalets adfærd rækker ved denne opfattelse af organisationer 'uden mennesker' og finder, at såvel frontpersonalets baggrund som deres holdninger kan påvirke deres adfærd.

Teorier om *public choice* og rationel institutionalisme forudsætter, at embedsmænds adfærd er drevet af et ønske om at gevinstmaksimere (Moe, 1984). Det kan enten ske ved at søge at få en højere løn eller bedre karriere eller ved at reducere deres arbejdsbyrde (Brehm & Gates, 1997). Vi antager imidlertid, at embedsmænd også kan have politikpræferencer, som de søger at maksimere i deres daglige arbejde (Brehm & Gates, 1997; Winter, 2003). Således bliver vægten mellem egoistiske økonomiske hensyn og politikpræferencer et empirisk spørgsmål.

Analysen af effekten af sagsbehandlingens baggrund for deres adfærd i AF og kommunerne viser en vis, omend begrænset, effekt af uddannelse, tidligere erhvervs erfaring og køn på sagsbehandlingens praksis. Desuden påvirkede sagsbehandlingens viden deres adfærd – ligesom den i øvrigt også påvirkede effekten af ledelse. Men også en lang række sagsbehandlerholdninger var relevante for deres praksis.

Det gælder således deres rolleopfattelser, deres holdninger til deres klienter, deres politikpræferencer vedrørende deres holdninger til "Flere i arbejde"-reformen og de redskaber, de har til rådighed i det daglige arbejde, ligesom sagsbehandlingens adfærd var påvirket af deres ønsker mht. omfanget af deres arbejdsbyrde. Størst betydning havde sagsbehandlerens personlige vurdering af, hvor effektive de redskaber var, som de rådede over i det daglige arbejde.

SAGSBEHANDLERBAGGRUND OG -ADFÆRD

De sociale uddannelser giver mindre fokus på de mest beskæftigelsesfremmende tilbud

Der er store forskelle på sagsbehandlingens uddannelsesbaggrund i AF og kommunerne. Ledernes forskellige rekrutteringskriterier er slået igen-

nem, idet de fleste sagsbehandlere i kommunerne var uddannet som enten socialrådgiver eller socialformidler, mens det kun var tilfældet for få sagsbehandlere i AF. I stedet havde relativt mange af AF's sagsbehandlere enten en socialpædagogisk uddannelse eller en handels- eller kontoruddannelse. Både kommuner og AF benyttede sig i øvrigt i høj grad af efteruddannelse. Således havde 80 pct. af sagsbehandlerne i både AF og kommuner deltaget i tillægs-, efteruddannelser eller kurser inden for de to seneste år.

Generelt havde sagsbehandlernes uddannelse og efteruddannelse kun en forholdsvis begrænset effekt på deres adfærd i forhold til klienterne. Dog var de sagsbehandlere, der havde en uddannelse, som retter sig mod arbejdet som sagsbehandler (socialrådgivere og socialformidlere), mindst beskæftigelsesfokuserede, når de aktiverede de ledige. Efteruddannelse fik de kommunale sagsbehandlere til at optræde mere fleksibelt og mindre formelt i deres møde med de ledige. Når uddannelser i et vist omfang påvirker adfærd, skyldes det formentlig de professionsnormer, der oparbejdes under uddannelsen, og som bevares i et samspil med fagfæller i arbejdslivet. Sådanne normer kan også næres af efteruddannelse (Beer & Skou, 2007).

Sagsbehandlernes erfaring påvirker praksis

Sagsbehandlerne i AF havde langt større erfaring i deres job og med beskæftigelsesområdet i det hele taget end deres kommunale kolleger. Der var langt større gennemtræk i kommunerne. I AF havde sagsbehandlere i gennemsnit 11 års erfaring i deres nuværende stilling mod kun 6 år i kommunerne. Mange kommunale sagsbehandlere havde dog også tidligere beskæftiget sig med beskæftigelsesområdet. Alligevel var der stadig stor forskel på erfaringen i kommunerne og AF, idet sagsbehandlerne i gennemsnit havde 15 års erfaring på området i AF mod kun 10 år i kommunerne. Endelig havde de fleste sagsbehandlere i begge systemer erhvervet sig en forudgående erfaring uden for beskæftigelsesområdet, heraf langt de fleste i den private sektor. Disse erfaringer kan være relevante i forhold til sagsbehandlernes vejlednings- og beskæftigelsesopgave.

Erfaring fra beskæftigelsesområdet havde en forholdsvis begrænset betydning for sagsbehandlernes praksis. Som man kunne forvente, fik lang erfaring fra beskæftigelsesområdet sagsbehandlerne i begge systemer til at skyde flere genveje i forhold til lovgivningens krav, idet de anvendte flere mestringsstrategier; fx skummede de i højere grad fløden

ved at satse på de mest ressourcestærke. Måske blegner idealerne for sagsbehandling med årene noget for en del sagsbehandlere.

Erfaring fra den private sektor havde i kommunerne samme effekt på brugen af mestringsstrategier. Sagsbehandlerne skød flere genveje og skummede fløden mere. Det kan måske skyldes, at privatansatte ikke er oplært i samme normer om retssikkerhed, herunder om ligelig behandling, som gør sig gældende i den offentlige sektor. I det private er det i højere grad resultaterne end processen, der tæller – og det er mere antallet af betjente kunder end deres sammensætning og fordeling, der tæller.

I AF fik erfaring fra den private sektor sagsbehandlerne til at holde en større professionel distance til klienterne og være mere formelle over for dem. Der er næppe samme tradition i den private sektor for at involvere sig dybt personligt i forhold til kunderne.

Er kvinder mere autoritetstro end mænd?

Langt de fleste sagsbehandlere hos såvel AF som kommunerne var kvinder. Men har køn overhovedet nogen betydning for sagsbehandlernes adfærd? Det ser umiddelbart sådan ud. Kvinderne hævdede nemlig, at de optrådte mere formelt i forhold til klienterne, ligesom de gav udtryk for, at de anvendte mestringsstrategier i mindre omfang end mændene. De angav således, at de i højere grad henviste til reglerne og fulgte normerne for god forvaltningsskik. Dette fund, at kvinder mere samvittighedsfuldt håndhæver regler og er mere autoritetstro end mænd, støttes af anden forskning, som imidlertid også viser, at der ikke er de samme forskelle, når målgrupperne betragter deres sagsbehandleres adfærd. Det kan skyldes, at kvinder måske i højere grad svarer i forhold til deres idealer for sagsbehandling end i forhold til, hvad de rent faktisk gør i deres daglige arbejde (Nielsen, 2004).

Viden påvirker adfærd

Sagsbehandlernes indsats blev ikke kun påvirket af deres holdninger, men også af deres viden. Når de kommunale sagsbehandlere følte, de havde en stor viden om beskæftigelsesområdet og arbejdet med de ledige, holdt de et større jobfokus i samtalerne med de ledige. Desuden fik en stor viden de kommunale sagsbehandlere til at optræde mere formelt over for de ledige, ligesom de afholdt sig mere fra at bruge mestringsstrategier og 'skumme fløden'. Øget viden giver måske sagsbehandlerne et

større overskud og overblik, som afholder dem fra at skyde så mange genveje i forhold til lovgivningens krav.

En specialanalyse viser, at sagsbehandlingernes viden også havde betydning for, hvordan kommunernes politiske mål vedrørende jobfokus og de anvendte ledelsesredskaber mht. delegation og kontrol påvirkede sagsbehandlingernes jobfokus (May & Winter, 2007b). I AF var effekterne af viden på sagsbehandlingernes adfærd tilsyneladende mere begrænset. Den vigtigste effekt var, at en større viden fik sagsbehandlerne til at vurdere deres ledige som relativt mere arbejdsmarkedsparate.

SAGSBEHANDLERNES ADFÆRD PÅVIRKES AF DERES HOLDNINGER

Forskellige rolleopfattelser blandt sagsbehandlere i AF og kommuner – og konsekvenser af rolleopfattelser

Sagsbehandlere identificer sig med forskellige roller i deres daglige arbejde. Mest udbredt i begge systemer var en regelorienteret, professionel rolleopfattelse. Det vil sige, at sagsbehandlerne bedst kunne identificere sig med en rolle, hvor de lægger professionelle normer, ledelsens mål og retningslinjer, samt lovgivningen og centralt udstedte regler til grund for beslutninger i deres daglige arbejde. AF's sagsbehandlere lagde dog mere vægt på denne rolle end de kommunale sagsbehandlere. Meget regelorienterede sagsbehandlere havde som krævet i lovgivningen et større jobfokus end deres kolleger. Desuden brugte de mere privat jobtræning, som er de mest effektive aktiveringstilbud.

Sagsbehandlere i såvel AF som kommunerne opfattede sig i mindre grad som 'klienternes advokater', end de var regelorienterede. Når sagsbehandlere opfattede sig som klientens advokat, havde de et mindre jobfokus i samtalerne med de ledige, ligesom de ikke optrådte så formelt over for dem, men var mere fleksible. Og de holdt en mindre professionel distance i forhold til klienterne, men involverede sig mere personligt i deres sager. Dette kan skyldes, at klientens advokat er en rolleopfattelse, hvor man helst undgår at stille store krav til klienten – medmindre vedkommende selv ønsker det. I AF anvendte 'klienternes advokater' flere mestringsstrategier og skummede herunder oftere fløden end andre sagsbehandlere. Dette giver god mening, idet mestringsstrategier bl.a. har den konsekvens, at sagsbehandlerne koncentrerer sig om de klienter, der er lette at få i arbejde, samt de klienter, der selv presser på.

Rolleopfattelsen 'praksisorienteret', hvor sagsbehandlerne gør, som de selv eller kollegerne plejer, var lidt mindre udbredt end de to foregående rolleopfattelser. Sagsbehandlerne i AF og kommuner var lige praksisorienterede. Og i begge systemer anvendte praksisorienterede sagsbehandlere flere mestringsstrategier - herunder skummede de mere fløden. Det kan ikke undre, at disse strategier netop var udbredt blandt den gruppe af sagsbehandlere, hvor 'plejer' spillede en stor rolle. Mestringsstrategier er blevet en slags standardprocedure (standard operating procedures), som har vundet indpas blandt kollegerne eller hos en selv.

De to roller, som sagsbehandlere i både AF og kommuner identificerede sig mindst med, er den forskningsbaserede rolle, hvor forskningsresultater danner udgangspunktet for deres arbejde, og den partsorienterede rolle, hvor arbejdsmarkedets parter og deres ønsker er udgangspunktet for arbejdet. Disse to roller havde dog i gennemsnit større betydning for sagsbehandlere i AF end for kommunale sagsbehandlere. AF's medarbejdere havde formentlig større fokus på forskning i, hvad der virker og ikke virker i beskæftigelsesindsatsen, fordi der i AF i lang tid havde været omfattende statistik vedrørende indsatsen, som har gjort forskning heri mulig.

Endelig er det ikke overraskende, at arbejdsmarkedets parter havde en større rolle i AF, idet parterne gennemgående var langt dybere involveret i beskæftigelsesindsatsen via de regionale arbejdsmarkedsråd end i kommunale koordinations- og beskæftigelsesudvalg. En stor partsorientering fik sagsbehandlere til at anvende flere private løntilskud i AF, men færre i kommunerne. Parterne – og især fagbevægelsen – syntes således at have en forskellig holdning til private løntilskud i forhold til AF og i visse kommuner.

Forskellige holdninger til klienterne

Sagsbehandlerne i kommunerne havde gennemsnitligt mere aversion og mindre tolerance over for deres klienter end AF's sagsbehandlere. Det vil sige, at de havde større mistro over for de lediges motiver og baggrunde for at modtage offentlig forsørgelse. Desuden havde de mindre respekt for de lediges egne måder at indrette deres tilværelse på, og de havde dermed en mere interventionistisk indstilling end sagsbehandlerne i AF. Man kunne opfatte dette som en lidt mere formynderisk holdning i kommunerne end i AF, men man skal erindre, at kommunernes klientel gennemsnitligt var anderledes end AF's. Det var ikke helt så arbejdsmar-

kedsparat – og man kan formode, at den reelle rådighed og arbejdsmotivationen gennemsnitligt ikke var helt så stor som for de forsikrede ledige. Desuden havde kommunerne som tidligere nævnt flere kontrolbeføjelser end AF, hvilket kan føre til mere interventionistiske holdninger.

Holdningerne til klienterne er i nogle tilfælde smittet af på sagsbehandlernes stile og strategier. Således optrådte sagsbehandlere, der havde forholdsvis megen aversion over for klienterne, mere tvangsorienteret over for dem (især i kommunerne). Det indebærer, at klienterne i højere grad blev mødt med skepsis og trusler om sanktioner. Ligesom i andre undersøgelser anvendte sagsbehandlere med aversion desuden flere mestringsstrategier i begge systemer (Winter, 2002; Heinesen et al., 2004). Desuden vurderede AF-sagsbehandlere med aversion den fiktive klient Tanja Jensen til at være mindre arbejdsmarkedsparat.

Tolerance betød i AF, at de relativt tolerante sagsbehandlere anvendte flere mestringsstrategier, som bl.a. omfattede en opprioritering af de klienter, som selv presser på for at få hjælp (se også Winter, 2002). I kommunerne kom tolerance blandt sagsbehandlerne til udtryk ved, at de i højere grad anvendte løntilskud i private virksomheder, som i høj grad minder om et almindeligt job, og som vel opfattes som den mindst indgribende foranstaltning i forhold til klienterne.

Holdninger til "Flere i arbejde"-reformen og de konkrete instrumenter Sagsbehandlernes vurderinger af "Flere i arbejde"-reformen og de tilgængelige redskaber smittede af på deres praksis. AF's sagsbehandlere var mere positive over for "Flere i arbejde"-reformen end deres kommunale kolleger. Som forventet fører en positiv vurdering af reformen til, at sagsbehandlerne havde et større jobfokus i samtalerne med de ledige. Sammenhængen er dog kun statistisk sikker i kommunerne.

Som i tidligere undersøgelser synes sagsbehandlernes adfærd dog i højere grad at blive påvirket af deres vurdering af de konkrete redskaber, de har til rådighed i det daglige arbejde, end af deres mere overordnede vurdering af lovgivningen som helhed (Winter 2002; 2003; Heinesen et al., 2004).

Generelt er der forskel på, hvor effektive sagsbehandlerne i AF og kommuner vurderede forskellige redskaber, men der var dog enighed om, at aktiveringsstilbud i private virksomheder og fokus på konkrete job er mest effektivt. Sagsbehandlerne i kommuner vurderede i højere grad end sagsbehandlere i AF, at vejlednings- og afklaringsforløb og virksom-

hedspraktik i kommuner er effektive redskaber. Omvendt vurderede sagsbehandlerne i AF i højere grad end kommunale sagsbehandlere, at løntilskud i private virksomheder, uddannelsesforløb og jobfokus er effektive redskaber.

Sagsbehandlerne lod som nævnt deres vurderinger af redskabernes effektivitet smitte af på deres valg af tilbud til klienterne. Det gjaldt for næsten alle undersøgte aktiveringstilbud i begge systemer, at når sagsbehandlerne fandt et redskab effektivt, så brugte de det i større omfang. Når sagsbehandlerne mente, at et jobfokus er effektivt, havde de faktisk et større jobfokus i deres samtaler med de ledige. Og når de syntes, det er effektivt at afholde samtaler og lave opfølgning, gav de sig i mindre omfang til at 'skumme fløden'.

Søger sagsbehandlerne at maksimere løn og minimere arbejdet?

Foran forventede vi, at embedsmænd kan have forskellig afvejning mht. maksimering af egoistiske økonomiske hensyn eller politikpræferencer. I forlængelse heraf kunne man forvente, at sagsbehandlere, der har særlige økonomiske incitamenter, fx via resultatlø, eller som har præferencer for en mindre arbejdsbyrde, vil blive påvirket af disse præferencer og incitamenter, når de udfører deres arbejde (Winter, 2002; 2003).

Ud fra regeringens forventninger til anvendelse af præstationslø, kunne man således forvente, at sagsbehandlere, der modtager resultatlø, ville have et relativt stærkere jobfokus og bruge flere private løntilskud, som er de mest effektive tilbud. Ud fra et andet teoretisk udgangspunkt kunne man til gengæld forvente, at de ville 'skumme fløden' i højere grad end deres øvrige kolleger, fordi deres aflønningsform giver dem et incitament til at koncentrere sig om de ledige, der er lettest at få i arbejde. Vi finder imidlertid ikke den forventede effekt af resultatlø hverken på jobfokus eller anvendelse af private løntilskud. Hvad skumning af fløden angår, finder vi ganske vist den forventede sammenhæng, men resultaterne er ikke statistisk sikre. Præstationslø synes således ikke at have nogen stor effekt på sagsbehandlingen. Det kan dog skyldes, at der er meget få sagsbehandlere, der modtager resultatlø i begge systemer.

Nogle sagsbehandlere oplevede deres arbejdsbyrde som langt mere belastende end andre. Som forventet gav sagsbehandlere, der mente, at deres arbejdsbyrde var alt for stor – og således ønskede mindre arbejde – sig oftere til skyde genveje ved at anvende mestringsstrategier

og herunder skumme fløden. Derved bliver arbejdet mere overkommeligt. Effekterne af den oplevede arbejdsbyrde var dog kun statistisk sikre i kommunerne.

HIDTIL MEGET BEGRÆNSET SAMARBEJDE MELLEM KOMMUNER OG AF

Kommunernes og AF's erfaringer med det hidtidige samarbejde varierer fra sted til sted. Men samarbejdet omfattede primært mindre intensive samarbejdsformer, såsom informationsudveksling, henvisning af klienter og modtagelse af hinandens klienter. I forhold til en række af de snitflader vedrørende specielle klientgrupper mellem AF og kommunerne, som politisk blev anset som oplagte for et nærmere samarbejde i forbindelse med Strukturreformen, var samarbejde relativt beskedent umiddelbart før Strukturreformen. Det gjaldt fx samarbejde vedrørende dagpenge-modtagere, hvis dagpengeregulering var ved at udløbe, dagpengemodtagere med sociale problemer, fælles aktiveringstilbud, ligesom samarbejdet om virksomhedskontakten var ret begrænset.

Det eksisterende samarbejde blev vurderet som generelt positivt af både AF og kommunerne. Dog havde AF langt større tillid til kommunerne end omvendt. Op mod en tredjedel af de kommunale ledere nærede decideret mistillid til AF. Desuden er det bemærkelsesværdigt, at kommunerne oplevede, at det hidtidige samarbejde var meget mindre omfattende, end det blev opfattet af AF's ledere.

Det bør dog erindres, at dataindsamlingen til undersøgelsen foregik på to forskellige tidspunkter i 2006. Der er ingen tvivl om, at lederne op til Strukturreformen oplevede en betydelig usikkerhed om fremtiden og herunder deres egen rolle i den fremtidige struktur. De kommunale ledere blev imidlertid interviewet i første halvår af 2006, hvor der formentlig stadig mange steder herskede en del usikkerhed om den fremtidige ledelsesstruktur og konkrete indplaceringer hos de kommunale ledere. Derimod blev AF's ledere først interviewet i efteråret 2006, hvor deres fremtidige indplacering i ledelsesstrukturen og sammensætningen af jobcentrenes ledelse var afklaret. Den større usikkerhed om ledelsesstruktur og –sammensætning samt egen rolle i kommunerne kan have ført til mere kritiske svar fra de kommunale ledere i forhold til AF end omvendt.

ÅRSAGER TIL SAMARBEJDE OG KONSEKVENSER

En specialanalyse fra projektet (May & Winter, 2007a) viser, at omfanget af kommunernes samarbejde med AF varierede efter det forventede udbytte, den lokale beskæftigelsesopgaves sværhedsgrad og tilliden til AF. Specialanalysen viser endvidere, at der ikke var nogen automatisk gevinst – i form af oplevede bedre kommunale resultater vedrørende beskæftigelse og rådighed – af et omfattende samarbejde mellem AF og kommunerne før Strukturreformen. Blot for at opnå et beskedent udbytte krævedes desuden, at lederne involverede sig stærkt i samarbejdet, samt at samarbejdet var støttende frem for præget af konflikter eller konkurrence.

KONKLUSION

På baggrund af denne sammenfatning af rapportens resultater skal vi nu konkludere i forhold til rapportens hovedproblemstillinger, som er:

- om ”Flere i arbejde”-reformens indholdsmæssige intentioner og krav var opfyldt i den måde, hvorpå kommunerne og den statslige arbejdsformidling (AF) implementerede reformen i deres beskæftigelsesindsats i 2006, og i forlængelse heraf
- om reformens intention om, at der skulle ydes samme indsats over for forsikrede og ikke-forsikrede ledige med samme behov, var opfyldt, ligesom vi belyser
- i hvilket omfang det lykkedes at etablere et samarbejde mellem den kommunale og statslige beskæftigelsesindsats før Strukturreformen i 2007. Endelig har vi undersøgt
- om ledige med samme behov fik den samme indsats inden for hvert af de to systemer, og
- i hvilket omfang evt. variationer i indsatsen skyldtes sagsbehandlernes personlige baggrund og holdninger.

Den internationale implementeringsforskning viser, at der ofte er en betydelig kløft mellem lovgivningens mål og realiteterne ude i marken i mødet mellem borgerne og systemet (Winter, 2006; Winter & Nielsen, 2008). Der har også været implementeringsproblemer ved tidligere beskæftigelsespolitiske reformer i Danmark. Der har ligeledes været pro-

blemer med at implementere en amerikansk reform, der på flere punkter kan minde om ”Flere i arbejde” med et stort fokus på job her og nu (Ricucci et al., 2004; Ricucci, 2005; Meyers et al., 1998).

På denne baggrund var der faktisk opnået en relativt pæn implementering af ”Flere i arbejde”-reformen i Danmark i 2006. Det gjaldt både på ledelses- og sagsbehandlerniveau i såvel AF som kommunerne, omend det knob hos en mindre del af især sagsbehandlerne. De fleste sagsbehandlere havde således et betydeligt jobfokus i deres samtaler med klienterne. De lagde vægt på, at den ledige hurtigt fik et eller andet job, drøftede konkrete job i samtalerne med dem og stillede krav til de ledige.

AF’s sagsbehandlere levede dog samlet mere op til reformens krav end de kommunale sagsbehandlere. AF-sagsbehandlerens samlede jobfokus var stærkere, de gav arbejdsmarkedets krav forrang frem for de lediges egne ønsker og forudsætninger ved tilrettelæggelsen af indsatsen, og de brugte i højere grad hjælp til selvhjælp mht. jobsøgning og aktivering, mens kommunerne servicerede de ledige mere. Det større jobfokus hos AF skyldtes bl.a. et større *commitment* over reformen, som de formentlig følte et større ejerskab til, idet den var udtænkt i det statslige system. Forskellen skyldes også, at sagsbehandlerne følte en større forpligtelse til at overholde regler i det statslige system, end tilfældet var i kommunerne, hvor det i en mindre del af dem knob med kommunalpolitisk opbakning til reformen.

De ledige fik heller ikke samme indsats i de to systemer, når de blev aktiveret. AF anvendte uddannelse og kommunale løntilskud i betydeligt højere grad end kommunerne, der til gengæld brugte mere privat og kommunal virksomhedspraktik samt vejlednings- og afklaringsforløb end AF. Det skyldtes formentlig forskellige incitamenter i de to systemer, på baggrund af dels forskellige finansieringssystemer, der fik kommunerne til at vælge billig aktivering, dels en større partsindflydelse i AF, hvor fagbevægelsen traditionelt har presset på for mere uddannelse. Den større brug af vejlednings- og afklaringsforløb i kommunerne kan dog også skyldes et yngre klientel.

Man fandt ligeledes samlet en større vægt på kontrol af de ledige i kommunerne end hos AF. Det hang formentlig sammen med kommunernes større rolle i rådighedsvurderingen og kommunal medfinansiering af de lediges forsørgelse. Endelig skød de kommunale sagsbehandlere lidt flere genveje i forhold til lovgivningens intentioner ved at benytte flere mestringsstrategier end deres kolleger i AF. Blandt andet gav de sig

oftere til at 'skumme fløden' ved at satse på de mest ressourcestærke ledige. Det kan bl.a. skyldes, at sagsbehandlere følte sig mere overbebyrdet i kommunerne end hos AF.

Umiddelbart før dannelsen af jobcentrene manglede der således en del i, at ledige, der var lige arbejdsmarkedsparete, fik samme indsats i de to systemer. En del af disse forskelle skyldtes systemforskelle mellem den kommunale og statslige beskæftigelsesindsats. En anden del skyldtes kulturforskelle.

På en del punkter mindede holdningerne hos sagsbehandlerne i de to systemer ganske vist om hinanden, men der var også forskelle. Sagsbehandlerne i AF var mere regelorienterede, de brugte i lidt højere grad forskningsresultater i deres arbejde, og de orienterede sig mere mod arbejdsmarkedets parter. De kommunale sagsbehandlere nærrede lidt større mistro over for deres klienter, ligesom de var mindre tolerante over for dem og således havde mere lyst til at gribe ind i deres tilværelse. De kommunale sagsbehandlere følte sig også lidt mere fremmedgjorte i forhold til "Flere i arbejde"-reformen og dens stærke jobfokus, ligesom de følte en større arbejdsbyrde.

Selvom der på nogle punkter var ligheder i vurderingen af aktiveringsredskaber i AF og kommunerne, var der også forskelle. De kommunale sagsbehandlere vurderede således i højere grad vejlednings- og afklaringsforløb og kommunal virksomhedspraktik som effektive redskaber, mens deres AF-kolleger havde en relativt højere vurdering af effektiviteten af private løntilskud og uddannelse. Kultur- og holdningsforskellene var af stor vigtighed, fordi de smittede af på sagsbehandlernes praksis, hvilket forklarer en del af forskellene i indsatsen mellem AF og kommunerne.

Der var imidlertid ikke kun forskelle i indsatsen *mellem* de to systemer, men i endnu højere grad *inden for* hvert af disse – og ikke kun mellem lokale myndigheder, men også mellem de enkelte sagsbehandlere inden for den enkelte myndighed. Sagsbehandlernes indsats blev påvirket af deres personlige baggrund og især deres holdninger.

Således blev sagsbehandlernes adfærd i nogen grad præget af deres holdninger til "Flere i arbejde"-reformen og især af deres vurderinger af de forskellige redskabers effektivitet. Hvis de vurderede et redskab som effektivt, brugte de det oftere. Også holdninger til klienterne og vurderingen af deres egen arbejdsbyrde smittede af på deres adfærd. Alli-

gevel udviste de fleste sagsbehandlere stor loyalitet over for lovgivningen – også når de var uenige i den, hvilket ofte var tilfældet.

Lederne i såvel AF som kommunerne fokuserede i de fleste tilfælde lidt mere på at følge lovgivningens krav, end sagsbehandlerne gjorde i deres praksis. De fleste ledere i begge systemer lagde betydelig vægt på både kvalifikationer og ‘den rette indstilling’, når de ansætter sagsbehandlere. Dog blev der lagt lidt mere vægt på uddannelse (som socialrådgiver) i kommunerne. I øvrigt var ledelsesstilene temmelig forskellige. Der blev delegeret mere i AF, hvor lederne til gengæld var mere formelle og skriftlige i deres kommunikation med deres medarbejdere, ligesom de kontrollerede dem mere indgående og systematisk ved hjælp af statistiske opgørelser.

Samarbejdet mellem AF og kommunerne før Strukturreformen var gennemgående ret begrænset – både generelt og vedrørende specielle grupper med fælles snitflader, som fx forsikrede ledige, der skulle overgå til sygedagpenge, revalidering eller kontanthjælp. Men der var lokale variationer, idet der nogle steder blev etableret relativt tætte samarbejdsforsøg, evt. under samme tag. Det eksisterende samarbejde mellem AF og kommunerne blev gennemgående vurderet godt, men det er bemærkelsesværdigt, at AF-cheferne nærede langt større tillid til kommunerne end omvendt, ligesom AF-cheferne vurderede samarbejdet som mere omfattende end de kommunale mellemledere. Den tidligere dataindsamling i 2006 i kommunerne kan dog have betydet, at den fremtidige situation på undersøgelsestidspunktet var mere uafklaret for lederne i kommunerne end i AF. Det kan have medvirket til en større udtalt skepsis over for samarbejdspartneren, end man fandt i AF.

En artikel fra projektet (May & Winter, 2007a) tyder på, at gevinsterne af et øget samarbejde næppe kommer automatisk. Der kræves, at lederen involverer sig personligt i samarbejdet, og at samarbejdet fungerer godt, for at det har blot en beskeden effekt på beskæftigelse, rådighed og jobsøgning, målt ud fra de kommunale mellemlederes egen vurdering heraf.

PERSPEKTIVERING

UDFORDRINGER TIL DE NYE JOBCENTRE

Undersøgelsen har fokuseret på beskæftigelsesindsatsen og kulturene i det tidligere beskæftigelsessystem i kommunerne og den statslige arbejdsformidling lige før Strukturreformen. Denne reform har ændret det administrative landskab en del ved, at der nu er etableret fælles statslige og kommunale jobcentre. Spørgsmålet er, hvilken relevans undersøgelsens resultater har for de nye jobcentre.

For det første indebærer analyseresultaterne, at de nye jobcentre har stået over for nogle betydelige udfordringer. Selvom der var visse ligheder i beskæftigelsesindsatsen over for arbejdsmarkedsparate kontanthjælpsmodtagere og forsikrede ledige, var der alligevel *en del forskelle i sagsbehandlingen* vedrørende bl.a. jobfokus, arbejdsmarkedsorientering, valg af aktiveringsredskaber og kontrolforanstaltninger, der betød, at ledige med samme behov næppe modtog helt samme indsats. Udfordringen blev ikke nemmere af, at der samtidig skete omfattende kommunesammenlægninger, hvor kommunerne også indbyrdes ofte havde grebet beskæftigelsesindsatsen forskelligt an.

Oven i sagsbehandlingsforskellene kom udfordringer i form af temmelig *forskellige ledelsesprincipper* i den statslige og kommunale beskæftigelsesindsats. Det er imidlertid vanskeligt at forestille sig en koordineret og sammentænkt beskæftigelsesindsats – hvor forsikrede og ikke-forsikrede ledige med samme behov får samme indsats, og hvor de enkelte sagsbehandlere oven i købet skulle kunne betjene såvel forsikrede som ikke-forsikrede ledige – uden at ledelsesmetoderne også koordineres.

Det var også en stor udfordring, at *samarbejdet mellem kommunerne og AF* de fleste steder havde været temmelig beskedent forud for Strukturreformen. Der var ikke så megen fælles indsats at bygge videre på. Faktisk havde kommunerne gennemgående mere samarbejde med nabokommuner end med AF (May & Winter 2007a), og det har været en almindelig erfaring fra 1970'ernes kommunalreform, at tidligere mellemkommunalt samarbejde om fx skoler har banet vejen for et samarbejde i nye storkommuner.

Det har formentligt været gunstigt for det fremtidige samarbejde, at kommunerne og AF gennemgående har en relativt positiv vurdering af deres samarbejde, selvom dette ofte har været begrænset. Men udviklingen af et godt samarbejde i jobcentrene kan på den anden side

være blevet hæmmet af, at kommunerne vurderede det hidtidige samarbejde som mindre omfattende, end AF oplevede det, ligesom de kommunale ledere havde en mindre tillid til AF end omvendt, og godt en tredjedel af de kommunale ledere havde besluttet ringe tillid til AF.

Omfanget af tillid er en af de væsentligste faktorer til at forklare, hvor omfattende et samarbejde er (Ansell & Gash, 2007; Bardach, 1998), og kommunernes hidtidige samarbejde med såvel AF som andre eksterne samarbejdspartnere havde da også en klar sammenhæng med den tillid, de havde til hver af disse partnere (Winter & May, 2007a). Som tidligere nævnt kan indsamlingen af data på to forskellige tidspunkter i 2006 lige før reformen dog have medvirket til en overvurdering af tillidsforskellene mellem lederne i AF og kommunerne.

Ligesom tillid påvirker samarbejdet, påvirkes dette også af, hvor stor gensidig ressourceafhængighed, der er mellem parterne (Ansell & Gash, 2007). Dette gjaldt også kommunernes samarbejde med AF og andre eksterne parter før Strukturreformen (May & Winter, 2007a), og det vil utvivlsomt også gælde for samarbejdet inden for jobcentre. Især i de almindelige jobcentre får sagsbehandlingen af forsikrede og ikke-forsikrede ledige de fleste ressourcer fra hver sin kilde, staten og kommunerne. Den adskilte finansiering og styring kan formentligt hæmme en udvikling af samarbejdet og skabelsen af ensartet indsats over for de ledige inden for jobcentre.

På den anden side er den gensidige ressourceafhængighed utvivlsomt blevet større efter reformen. Opgaveløsningen i det enkelte almindelige jobcenter er på en måde blevet et skæbnefællesskab mellem de kommunale og statslige ledere af det. Ledernes status og karriere kan blive stærkt præget af, hvordan de løser denne samarbejdsopgave, og de er afhængige af hinanden for at klare dette!

Der synes imidlertid at være en interessant sammenhæng mellem tillid og ressourceafhængighed. I et review af 137 cases vedrørende netværkssamarbejde finder Ansell & Gash (2007) således, at selv samarbejdssituationer, der er præget af stor konflikt og lav tillid, kan lykkes, hvis der er tilstrækkelig stor gensidig ressourceafhængighed mellem parterne, og at tilliden kan opbygges, hvis der er en sådan afhængighed. Modsat er det vanskeligt at opbygge tillid, når ressourceafhængigheden er lille. Det er derfor et spørgsmål, om den større gensidige ressourceafhængighed mellem den statslige og kommunale indsats og ledelse kan

kompensere for den lave tillid, som en del af de kommunale ledere havde til den statslige arbejdsformidling umiddelbart før Strukturreformen.

Udfordringen bliver ikke mindre af, at specialanalysen af kommunernes eksterne samarbejdsrelationer før Strukturreformen viser, at et omfattende samarbejde mellem kommunen og AF ikke var nogen garanti for, at de kommunale ledere oplevede et bedre afkast på de lediges arbejdsmarkedssituation i form af bedre beskæftigelse, øget rådighed og større jobsøgning. Selvom de fleste kommuner kun havde et beskedent samarbejde med AF før reformen, var det jo alligevel ganske betragteligt i en mindre del af kommunerne, herunder i de kommuner, der deltog i samarbejdsforsøg med AF. Men for blot at få et meget beskedent bedre afkast af samarbejde på et par procent, krævede det ikke blot et omfattende samarbejde, men også at lederen involverede sig personligt i det, og at samarbejdet var positivt, støttende og ikke konfliktfyldt.

Øget samarbejde er som nævnt meget ressourcekrævende, og det er muligt, at gevinsterne først viser sig for lederne på længere sigt. Set i et dynamisk perspektiv er det måske heller ikke altid hensigtsmæssigt at søge at opbygge et samarbejde på mange fronter med det samme. Den internationale forskning i netværk og samarbejde betoner, at de første samarbejdserfaringer er afgørende for den fortsatte udvikling af samarbejdet. Derfor er det ofte en fordel at starte med et samarbejde på et mindre og afgrænset område, hvor chancen for succes er stor, hvor ”der er lavthængende frugter at plukke”. Den første succes giver ofte øget gensidig tillid og basis for en gradvis fortsættelse af samarbejdet til andre punkter (*spill-over effects* eller *bandwagon effects* – O’Toole, 2003; Ansell & Gash, 2007; Bardach, 1998).

HVAD BETYDER ÆNDREDE RAMMEBETINGELSER FOR FORSKELLE I PRAKSIS MELLE STATEN OG KOMMUNERNE?

Selvom man er enig i, at de fundne resultater vedrørende forskelle i sagsbehandling, indsats og ledelse samt begrænset hidtidigt samarbejde mellem den kommunale og den statslige indsats gav jobcentrene store udfordringer ved deres opstart, kan man spørge, om de ændrede rammebetingelser med Strukturreformen ikke medfører en sådan ensretning af indsatsen og et så omfattende samarbejde i den statslige og kommunale indsats, at rapportens resultater er helt forældede i forhold til virkeligheden i dag i jobcentrene.

Det er naturligvis svært at svare på uden en ny undersøgelse, som kan sammenligne situationen før og efter Strukturreformen, men nogle forsigtige bud skal alligevel gives. Naturligvis er der flere muligheder for en mere samordnet og ensartet indsats, når der er dannet fælles jobcentre med en vis fælles statslig og kommunal erfaringsudveksling, som skal leve op til visse fælles mål og måles på deres resultater. Desuden har de omfattende sammenlægninger af kommuner reduceret nogle af de store forskelle mellem kommunerne indbyrdes. Endelig burde ændrede rammebetingelser i form af faldende ledighed siden Strukturreformen også gøre opgaven mere overkommelig. Manglen på arbejdskraft vil ligeledes give et større fokus på mindre arbejdsmarkedsparede ledige, hvilket burde være en oplagt fællesinteresse for den kommunale og statslige indsats.

Vi har imidlertid argumenteret for, at flere af de fundne forskelle mellem statens og kommunernes sagsbehandlingspraksis hænger sammen med incitamenter, der er systembetingede, og som bl.a. skyldes forskelle i lovgivning (trods ”Flere i arbejde”-reformens forsøg på en vis harmonisering heraf), forskellig finansiering og forskellige relationer til arbejdsmarkedets parter. Adskillige af disse systembaserede forskelle eksisterer imidlertid fortsat under de nye jobcentre. Kommunerne har stadig incitamenter til tidlig aktivering af kontanthjælpsmodtagere. Lovgivningen pålægger dem at gøre det for de unge, og kommunernes medfinansiering af forsørgelsesudgifter giver dem incitament til at benytte tidlig aktivering som motivationsinstrument for både unge og ledige over 30 år. Den statslige del af jobcentrene har ikke noget tilsvarende incitament. De har derimod et incitament til at spare på de administrative driftsomkostninger til personale ved at aktivere relativt sent i ledighedsforløbet.

Kommunernes deltagelse i finansiering af udgifter til forsørgelse, aktivering og personale giver dem fortsat et incitament til at vælge billige aktiveringstilbud, og en forøgelse af refusionsprocenten for forsørgelse under aktivering forøger oven i købet deres incitament til hyppig, men billig aktivering. Adskillelsen af bevillinger til drift og aktivering i det statslige system giver fortsat et incitament til at anvende dyrere aktiveringstilbud end kommunerne og til at spare på aktiveringstilbud, der er administrativt besværlige at fremskaffe.

Kommunernes forsørgelsesansvar og deres interesse i at få en del deraf refunderet ved at leve op til statslige refusionskrav giver kom-

munerne et helt andet incitament i forhold til at kontrollere de lediges overholdelse af gældende regler, end der findes for den statslige del af jobcentrene, som blot skal underrette a-kasserne om negative hændelser og lade dem tage sig af resten.

En del af de hidtidige statslige prioriteringer af indsatsen, herunder valg af aktiveringsredskaber, hang formentlig sammen med den tætte tilknytning mellem arbejdsmarkedets parter og AF, og herunder ikke mindst fagbevægelsens store interesse for uddannelsesaktivering og aktiveringstilbud, som ligner ”almindeligt arbejde”, mens arbejdsmarkedets parter har haft en langt svagere tilknytning til kommunerne. Formelt er arbejdsmarkedets parters indflydelse ændret fra de regionale arbejdsmarkedsråds besluttende til de lokale beskæftigelsesråds rådgivende kompetence. Vi ved endnu ikke, hvilken reel indflydelse parterne har sikret sig i forhold til jobcentrene, men det er vel sandsynligt, at fagbevægelsen fortsat vil forfølge samme interesser som før og især interessere sig for vilkårene for de forsikrede ledige, som jo i langt højere grad er organiseret i fagbevægelsen.

Der er således stadig en række systembetingede incitamentsforskelle mellem den kommunale og statslige beskæftigelsesindsats, som sandsynligvis fortsat vil medføre forskelle i beskæftigelsesindsatsen for forsikrede og ikke-forsikrede ledige, og en del af disse forskelle i den statslige og kommunale beskæftigelsesindsats vil formentlig bestå, medmindre man fjerner disse systemforskelle.

Dette vil imidlertid indebære radikale ændringer, som vil være stærkt politisk kontroversielle. Den eneste måde, hvorpå en fuldstændig ensartning af disse systemvilkår kan gennemføres, er at gøre lovgivningen for forsikrede og ikke-forsikrede mere identisk og lade kommunerne overtage ansvaret for såvel beskæftigelsesforvaltningen som for arbejdsløshedsunderstøttelsen til forsikrede ledige. VK-regeringen havde overvejelser i den retning i forbindelse med forberedelsen af Strukturreformen, men forhandlingerne om reformen viste, at et sådant forslag vil blive mødt af stor modstand fra både arbejdsmarkedets parter og Socialdemokratiet. Fagbevægelsen vil frygte at miste en af sine bedste rekrutteringskanaler, hvis a-kassernes kerneopgave overgår til kommunerne, og begge parter vil frygte at miste indflydelse, hvis hele beskæftigelsesområdet kommunaliseres (Christiansen & Klitgaard, 2008). Der er langt større tradition for partsinddragelse og -indflydelse i staten end i kommunerne.

Denne undersøgelse har også vist, at staten i højere grad end kommunerne var i stand til at implementere ”Flere i arbejde”-reformen over for arbejdsmarkedsparate ledige før Strukturreformen. Man kan derfor stille det spørgsmål, om ikke man ved en ren kommunalisering af hele beskæftigelsesområdet ”risikerer at hælde barnet ud med badevandet”. Med andre ord vil en kommunalisering af hele beskæftigelsesområdet måske nok reducere forskellene i indsats mellem forsikrede og ikke-forsikrede ledige, men det vil formentlig ske med andre væsentlige omkostninger, herunder også større kommunale variationer i indsatsen over for forsikrede, end man finder i staten.

KAN LEDELSE SIKRE EN ENSARTET INDSATS?

Nogle vil måske indvende, at det blot er en simpel ledelsesopgave at rette op på de forskelle i beskæftigelsesindsatsen, som er afdækket i denne rapport. Det er en ledelsesopgave, men den er på ingen måde simpel. For det første vil almindelig organisationsteori tilsige, at en todelt statslig og kommunal ledelse med forskellige kommando- og finansieringsveje, som man har i de almindelige jobcentre, vil vanskeliggøre en samordnet ledelsesindsats.

For det andet har en del af de fundne indsatsforskelle mellem statslig og kommunal beskæftigelsesindsats rod i forskellige organisationskulturer eller forskellige sæt af holdninger hos sagsbehandlerne. Med den viden, man har om organisationskultur, er der ingen grund til at forvente, at disse forskelle mellem statslige og kommunale sagsbehandlere vil forsvinde som dug for solen, når jobcentrene er dannet - og slet ikke, når disse organisationskulturer fortsat understøttes af en række systembetingede incitamentsforskelle, som vi lige har belyst. Der kan ske ændringer, men det er en lang proces, og det er temmelig omstridt i organisations- og forvaltningslitteraturen, i hvilket omfang ledelsen kan ændre sådanne organisationskulturer.

For det tredje er det måske slet ikke system- og organisationskulturforskelle, der er den vigtigste årsag til, at ledige med samme behov ikke får samme tilbud. Der var nemlig langt større forskelle mellem de enkelte sagsbehandleres adfærd inden for henholdsvis kommunerne og AF end mellem dem. Vi har hidtil undersøgt dette mest grundigt i kommunerne, hvor vi i specialanalyser finder, at 88 pct. af forskellene i såvel sagsbehandlerens jobfokus som deres sanktionsvillighed skyldes faktorer på individniveau, mens kun 12 pct. skyldes forhold på kommuneniveau

(May & Winter, 2007b; Winter et al., 2008b). Sådanne forhold på kommuneniveau kan fx være lokale rammevilkår, ledelse og organisationskultur. Blandt de vigtigste forhold på individniveau er de enkelte sagsbehandlers baggrund og især deres individuelle holdninger, som spiller en betydelig rolle for deres forskellige adfærd.

Før Strukturreformen var den enkelte kommune mere homogen end de nuværende jobcentre. Når ledelsen dengang ikke var i stand til at sikre en større ensartethed i sagsbehandlernes adfærd, får man et indtryk af, hvor kæmpemæssig en udfordring det er at sikre en ensartet sagsbehandlerpraksis i de nye jobcentre, hvor hvert af dem er mindre homogent sammensat. Når beskæftigelsesindsatsen udføres ved hjælp af sagsbehandlerskøn, vil det efter vores opfattelse næppe være muligt at sikre en fuldstændig ensartet indsats for ledige med samme behov (Winter & Nielsen, 2008; Meyers & Vorsanger, 2003).

Men skyldes den store spredning i sagsbehandlernes indsats før Strukturreformen så ikke bare, at der var for mange steder, man anvendte for ineffektive ledelsesredskaber? Kræver en ensartet indsats ikke blot bedre ledelse? Man kunne fx tænke sig, at den gennemsnitlige lederkvalitet er vokset i kommunerne med den selektion, der er sket ved den store reduktion af antallet af kommuner. Der er ikke tilsvarende sket en reduktion af antallet af ledere i den lokale statslige indsats, hvor der nu er langt flere lokale lederstillinger end tidligere at besætte. En del af de statslige jobcenterchefstillinger blev dog besat med folk fra regionsledelserne, der var højere klassificerede end de lokale AF-chefstillinger. De lokale jobcenterchefstillinger, det ikke lykkedes at besætte med ledere fra det tidligere AF-system, blev besat efter internt opslag i AF.

Men hvor stor effekt har det, hvis man bare anvender de bedste erfaringer fra ledelsen af de gamle kommuner og AF-kontorer? Igen kan vi kun belyse denne problemstilling ved hjælp af specialanalyser vedrørende kommunernes beskæftigelsesindsats. Men ligesom der er store variationer i sagsbehandlingen, er der stor variation i de anvendte ledelsesmetoder i kommunerne. Tilsammen udgør de en slags "laboratorium", hvor vi kan se, om en større anvendelse af specifikke ledelsesmetoder giver en højere grad af implementering af "Flere i arbejde"-reformen.

Analysen i dette og tidligere forskningsprojekter (Winter, 2003) tyder på, at politisk og administrativ ledelse har størst effekt på udførelsen af sagsbehandlingsopgaver, som er relativt synlige. Det kan eksempelvis være anvendelse af sanktioner eller aktiveringstilbud og over-

holdelse af sagsbehandlingsfrister. Derimod er effekten af ledelse mere begrænset over for sagsbehandlingsformer, som er relativt lidt synlige og vanskeligere at overvåge. Eksempler her er sagsbehandlerens personlige stil i mødet med den ledige, anvendelse af mestringsstrategier og graden af jobfokus i personlige samtaler mellem sagsbehandler og klient.

En undersøgelse af dette jobfokus viser for det første, at de kommunale mellemlederes forskellige ledelsesmål vedrørende graden af jobfokus og deres anvendelse af ledelsesredskaberne, kontrol og delegation, hver havde meget beskedne effekter på sagsbehandlerens jobfokus. Derimod var der ikke nogen påviselig effekt af en række andre undersøgte ledelsesinstrumenter. For det andet var effekten af stort set alle ledelsesredskaber betinget af, om den enkelte sagsbehandler havde en stor eller lille faglig viden – ifølge sin egen opfattelse (May & Winter, 2007b).

En undersøgelse på det mere synlige sagsbehandlingsområde vedrørende anvendelse af sanktioner viser, at effekten af at anvende *kapacitetsopbyggende ledelsesredskaber* i form af større sagsbehandlerbemanding eller en større generel informationsformidling var forholdsvist beskedne. Forskellen på sanktionsanvendelse ved lav og stor brug af hvert af disse redskaber var på ca. 6 pct.

Andre ledelsesredskaber er mere målrettede. Det drejer sig fx om rekruttering af sagsbehandlere, hvis profil og indstilling svarer til kommunens mål, klar signalering af lederes forventninger til deres medarbejdere samt kontrol og overvågning af sagsbehandlerens indsats. Ingen af disse målrettede ledelsesinstrumenter hos mellemlederne havde imidlertid nogen effekt på sagsbehandlerens sanktionspraksis, når kommunens sanktionspolitik støttede op omkring lovgivningens krav! Men når kommunens politik derimod modarbejdede lovgivningen ved at være ”blødere”, medførte en målrettet sagsbehandlerrekruttering, at sagsbehandlerne brugte op til 18 pct. færre sanktioner, hvilket er en relativt stærk effekt. Når kommunens politik gik mod statens, medførte en klar ledelsesmæssig signalering af forventninger, at der blev anvendt op til 8 pct. færre sanktioner. Derimod var en ligeledes negativ effekt af øget kontrol og overvågning på sanktionsanvendelsen ikke statistisk sikker (Winter et al., 2008b). Implikationerne af denne analyse er, at målrettet rekruttering og ledelsesmæssig signalering af forventninger på synlige sagsbehandlingsområder synes at være effektive lokale strategier til at modarbejde lovgivningen, men ikke til at understøtte den!

Lederne kan dog også anvende en indirekte ledelsesstrategi i form af holdningspåvirkning af sagsbehandlerne, jf. ovenfor. Således var der en klar sammenhæng mellem mellemledernes og sagsbehandlernes opbakning til ”Flere i arbejde”-reformen, og sagsbehandlernes holdningsmæssige opbakning til reformen forstærkede deres jobfokus (Winter et al., 2008a). En tidligere undersøgelse af implementeringen af integrationspolitik over for flygtninge og indvandrere i kommunerne fandt en tilsvarende sammenhæng mellem den lokale politiske opbakning bag integrationsloven og den bevilgede sagsbehandlerkapacitet på den ene side og sagsbehandlernes holdninger på den anden (Heinesen et al., 2004). Påvirkningen går dog ikke nødvendigvis kun den ene vej.

Disse analyser peger i retning af, at effekten af ledelsesmål og -redskaber varierer fra sagsbehandlingsopgave til sagsbehandlingsopgave, bl.a. efter opgavens synlighed. De fleste effekter synes beskedne. Ved samtidig anvendelse af flere forskellige ledelsesredskaber, kan den samlede effekt dog formentligt blive mere mærkbar. Nogle effekter af ledelse er betingede af den enkelte sagsbehandlers viden, mens andre virker indirekte på sagsbehandlerens adfærd via påvirkning af deres holdninger. I nogle sammenhænge er ledelse mest effektiv til at modvirke implementeringen af beskæftigelseslovgivningen. Effekten af ledelse er således langt mere kompleks end hævdet i meget af ledelseslitteraturen.

Disse resultater giver umiddelbart ikke anledning til nogen stor optimisme mht. mulighederne for at få en væsentlig bedre implementering af ”Flere i arbejde”-reformen og en ensartet indsats over for ledige med samme problemer i de nye jobcentre ved hjælp af en effektiv ledelse. Alligevel skal vi forsøge konstruktivt at give nogle gode råd vedrørende en bedre ledelsesmæssig implementering af ”Flere i arbejde”-reformen ud fra vores analyser af effekter af kommunal ledelse før Strukturreformen:

- Giv klart udtryk for jobcentrets mål på forskellige sagsbehandlingsområder over for sagsbehandlerne - både forudgående og ved feedback – hvis de lokale mål da ellers er i overensstemmelse med lovgivningen!
- Prøv at lade begejstringen for disse mål smitte af på sagsbehandlerne.
- Sørg for en god generel informationsformidling til sagsbehandlerne.

- Bistå dem også i øvrigt med at få en god faglig viden om både lovgivning og det faglige område.
- Deleger opgaver til sagsbehandlere med god faglig viden.
- Sørg for, at sagsbehandlernormeringen er tilstrækkelig.
- Kontrollér sagsbehandlernes opgavevaretagelse systematisk – om end effekten heraf kan være usikker. Effekten er også her mest positiv, når sagsbehandlerne har en god faglig viden.

Vi har allerede berørt nogle ledelsesmæssige opgaver vedrørende etablering af et samarbejde mellem parterne i et jobcenter, herunder betydningen af, at lederne involverer sig personligt i samarbejdet for, at det giver et positivt afkast.

Nu kan man ikke uden videre overføre forskningsresultater om ledelse og sagsbehandling fra situationen i AF og kommunerne før Strukturreformen til de integrations- og fusionsprocesser, der skal gennemføres i forbindelse med implementeringen af Strukturreformen. De store organisatoriske omvæltninger og ændret fysisk placering kan i sig selv skabe en dynamik, som kan gøre det lettere at indføre forandringer end i et mere statisk system. De fælles organisatoriske og fysiske rammer i jobcentrene og den centrale og regionale understøttelse af jobcentrene vil forhåbentligt medføre en interesse for at lære af hinanden og vælge de bedste løsninger for de ledige og virksomhederne. Disse dynamiske processer kræver i vidt omfang andre ledelseskompetencer end ledelse af lokale beskæftigelsesforvaltninger i en om end ikke statisk situation, så dog i en situation, før fusionerne for alvor kom i gang. En forskningsmæssig belysning af og rådgivning om varetagelsen af sådanne fusionsopgaver kræver derfor også andre teoretiske perspektiver end de, der har været relevante at benytte i den foreliggende undersøgelse. Fusionslitteraturen viser, at fusioner langt fra altid lykkes, men at der findes metoder, der kan medvirke til at gøre dem mere vellykkede.

Vi vil kort nævne tre forskellige fusionsperspektiver, som hver belyser forskellige sider af fusioner. Således vil et *strategisk fusionsperspektiv* navnlig fokusere på stordriftsfordele og synergieffekter, hvordan de opstår, og hvad der hæmmer/fremmer opnåelse af synergi (Larsson, 1990, Larsson & Finkelstein, 1999). Ved horisontale kombinationer af organisationer er der ifølge teorien mulighed for synergi bl.a. i kraft af skalafordele (lavere gennemsnitsomkostninger på grund af større produktion, fx af aktivering), scopefordele (forskellige ydelser, fx aktiveringstyper, kan produceres bedre

eller billigere, hvis det sker i samme organisation end i to forskellige organisationer), større faglig bæredygtighed i opgaveløsningen (ved en større samlet ekspertise og et mere differentieret udbud af beskæftigelsesindsatser). Ved meget store produktionsenheder kan der imidlertid tænkes at opstå stordriftsulemper, idet koordinations- og bureaukratiseringsproblemer kan være særligt fremtrædende i store organisationer.

Et *organisatorisk fusionsperspektiv* vil derimod fokusere på især den menneskelige og organisatoriske tilpasning mellem fusionerende organisationer, som indirekte er med til at fremme eller hæmme synergi. Det omfatter temaer som modstand mod forandring og kultur (Cartwright & Cooper, 1992; 1995). Kultur ses i denne sammenhæng som samlebetegnelse for fundamentale organisatoriske træk som værdier, holdninger, arbejdsmåder og ledelsesformer. Problemstillingen er et spørgsmål om kulturelt *fit*, dvs. om kulturerne i to enheder, der fusionerer, populært sagt ”passer sammen”. Ifølge Cartwright & Cooper er det afgørende ikke graden af lighed mellem to kulturer i en fusion, men om medarbejderes autonomi bliver større eller mindre. På denne baggrund vil det være interessant at belyse, om der på trods af de oprindelige kulturforskelle, som denne undersøgelse har afdækket, kan skabes et kulturelt *fit* i det enkelte jobcenter mellem de forskellige sammenlagte kommuner og den statslige forvaltning, der indgår i centret.

Som nævnt har den administrative ledelse en vigtig rolle i forhold til sammenlægnings- og reorganiseringer som Strukturreformen. Det såkaldte *Procesperspektiv* på fusioner fokuserer på, hvordan ledelsernes håndtering af en fusion før, under og efter sammenslutningen påvirker udfaldet af fusionen, dvs. synergien (Haspeslagh & Jemison, 1991). Det drejer sig om forhold som beslutningsprocesser, informering og uddannelse af medarbejdere, omorganiseringer, systemændringer, ansættelser og fyringer. Den grundlæggende tese er, at udfaldet af en kombination af organisationer ikke blot er bestemt af det strategiske og kulturelle *fit* i udgangspunktet, jf. foran, men også af forhold knyttet til selve integrationsprocessen og ledelsen heraf. Dette ledelsesmæssige procesperspektiv ligger i forlængelse af den ledelsesforskning, vi har foretaget i forskningsprojektet, der ligger bag bl.a. denne rapport.

En nærmere vurdering af disse fusionsperspektivers frugtbarhed i forbindelse med Strukturreformen på beskæftigelsesområdet kræver imidlertid en empirisk efterprøvning på basis af ny dataindsamling om såvel ledelse som sagsbehandling, hvor data fra den foreliggende under-

søgelse kunne bruges som et sammenligningsgrundlag for situationen før reformen.

ER EN ENSARTET BSKÆFTIGELSESIKKELSISINDSATS NØDVENDIG?

Det er af denne perspektivering fremgået, at vi formoder, at en del af de forskelle i indsatsen – både mellem staten og kommunerne, inden for den enkelte organisationstype og for så vidt også inden for den enkelte organisation – vi fandt før Strukturreformen, stadig gør sig gældende. Det er dog muligt, at indsatsen er blevet mere ensartet siden reformen. En større ensartethed kan således være fremmet af det mindre antal kommuner og af den store organisatoriske omvæltning i såvel den statslige som kommunale indsats, som kan have givet en form for chokeffekt i forhold til gamle rutiner. Dertil kommer et bygningsmæssigt fællesskab, ændrede organisatoriske vilkår, styring og vejledning fra de statslige centrale og regionale myndigheder og Kommunernes Landsforening samt ændrede rammevilkår i form af lavere ledighed og øget fokus på de lidt mindre arbejdsmarkedsparete, som er en oplagt fællesopgave for den kommunale og statslige indsats, ligesom man kan håbe på effektiv lokal ledelse.

På baggrund af teori og forskning i front-personalets adfærd og ledelse heraf forventer vi dog som nævnt, at det vil være umuligt at opnå, at ledige med samme problemer modtager helt samme indsats af forskellige sagsbehandlere selv i samme myndighed – i hvert fald hvis man bevarer et skøn i sagsbehandlingen. Man kan på denne baggrund spørge, om ensartethed er en nødvendighed. Det første svar er, at det er et politisk spørgsmål. Hvis Folketinget beslutter, at beskæftigelsesindsatsen skal være ensartet, så er det naturligvis et politisk mål. Der kan også argumenteres ud fra retssikkerhedsbetragtninger for, at der som udgangspunkt skal være en ligelig behandling. Men hvad nu, hvis flere forskellige former for indsats er lige effektive til at få en ledig i arbejde? Er der så fornuft i at kræve ensartet indsats, eller bør der være en vis metodefrihed?

Efter vores opfattelse er det virkelige problem i den kommunale og statslige indsats før Strukturreformen, at der er nogle sagsbehandlere, der systematisk fokuserer på indsatsformer, herunder aktiveringstilbud, der ikke bidrager særligt godt til, at den ledige kommer i beskæftigelse. Der er således sagsbehandlere, der prioriterer uddannelse højt, skønt den ene effektmåling efter den anden har vist, at hvis uddannelsesstilbud har en beskæftigelseseffekt, er den snarere negativ end positiv.

Det er ganske vist et problem, at forskningen i beskæftigelseseffekter hidtil i overvejende grad har set på gennemsnitseffekter af relativt grove aktiveringskategorier, som fx uddannelse og privat løntilskud, på beskæftigelsen, hvorimod der næppe er tvivl om, at det reelle billede af, hvad der hjælper over for hvem, er mere nuanceret. Der er behov for en mere nuanceret forskning vedrørende effekter, ikke blot af forskellige aktiveringstilbud i forhold til forskellige målgrupper, men også effekter af forskellig udformning af den øvrige sagsbehandlingsindsats.

Sagsbehandlingen over for de ledige bør i langt større grad være styret af en sådan viden, hvilket også for nylig er efterlyst af professor Michael Rosholm (2008). Det er efter vores opfattelse mindre væsentligt, om alle ledige med samme behov får samme indsats, end at alle ledige med samme behov får en eller anden indsats, der giver en begrundet forventning om den bedst opnåelige effekt for den pågældende målgruppe.

INDLEDNING

DEN POLITISKE OG ADMINISTRATIVE KONTEKST

Organiseringen af beskæftigelsesindsatsen har vakt betydelig politisk og administrativ interesse i de senere år. I løbet af de sidste årtier er beskæftigelsesindsatsen i den statslige arbejdsformidling (AF) over for forsikrede ledige og i kommunerne vedrørende kontanthjælpsmodtagere gradvist kommet til at minde mere og mere om hinanden. Derved fik vi to relativt parallelle beskæftigelsessystemer. Med ”Flere i arbejde”-reformen i 2003 søgte VK-regeringen at sikre en endnu mere ensartet indsats i de to systemer via et indholdsmæssigt lovgrundlag, som i vid udtrækning var fælles.

Med reformen skal der nu foregå en mere systematisk og ensartet vurdering af, hvor arbejdsmarkedsparat den enkelte ledige er. Indsatsen skal sikre de ledige den kortest mulige vej til et job. Aktiveringen må ikke være et mål i sig selv. Der skal være større fokus på job og jobsøgning i samtalerne med de ledige. Fokus i sagsbehandlingen skal drejes mere væk fra de lediges problemer og barrierer og over imod, hvilke ressourcer de har til at bestride et arbejde. Det øgede jobfokus skal desuden understøttes af en hyppig og individuel kontakt med de ledige. Der skal føres en nøje test af og kontrol med, at de arbejdsmarkedsparate ledige nu også står til rådighed for arbejdsmarkedet.

Det var et mål i reformen, at forsikrede ledige og kontanthjælpsmodtagere med samme problemer skulle have samme indsats i de to systemer. Man understregede dette indholdsmæssige mål ved at bede AF og kommunerne om at samarbejde om opgaveløsningen, og regeringen tog hul på en fremtidig organisering af beskæftigelsesindsatsen ved at igangsætte 12 lokale samarbejdsforsøg med udstrakt samarbejde mellem AF og en eller flere kommuner.

Siden blev organiseringen af beskæftigelsesindsatsen et af de væsentlige – og meget omdiskuterede - elementer i overvejelserne om Strukturreformen (Christiansen & Klitgaard, 2008). Nogle har argumenteret for, at kommunerne ville være bedst til at varetage forvaltningen af beskæftigelsesopgaver, mens andre har ment, at det var bedre at samle beskæftigelsesindsatsen for arbejdsmarkedsparate kontanthjælpsmodtagere og forsikrede ledige i en statslig beskæftigelsesforvaltning.

Det foreløbige resultat er som bekendt blevet en kompromisløsning, hvor der er etableret 77 jobcentre, som er fælles for kommunerne og staten, men med delt ledelse, styring og finansiering, mens kommunerne i de øvrige 14 som en forsøgsordning har overtaget ansvaret for såvel forsikrede som ikke-forsikrede ledige. Politikudviklingen på området og den politiske diskussion af organiseringen af beskæftigelsesindsatsen rejser et behov for viden om evt. forskelle i kommunal og statslig opgaveløsning og om karakteren af samarbejdet mellem staten og kommunerne på beskæftigelsesområdet før Strukturreformen.

FORSKNINGSPROJEKTET

Denne rapport om AF's og kommunernes beskæftigelsesindsats er en del af to sammenhængende og omfattende forskningsprojekter, der for det første undersøger implementeringen af beskæftigelsespolitik på markarbejderniveau – hvor frontmedarbejderne mødes med de ledige og virksomhederne i målgrupperne. Det skal i denne forbindelse undersøges, hvordan implementeringen af beskæftigelsespolitik afhænger af dens organisering. For det andet undersøges betydningen af netværk for implementeringen af beskæftigelsespolitik med fokus på samspillet mellem kommunerne, AF og andre aktører.

Denne rapport fokuserer på implementeringen af beskæftigelsespolitik i AF og kommunerne og på samspillet mellem disse to myn-

digheder. Formålet med rapporten er på basis af relativt beskrivende analyser at formidle viden om implementeringen i de to systemer og samarbejdet imellem dem til politiske og administrative myndigheder på områder samt til offentligheden.

RAPPORTENS PROBLEMSTILLINGER

Hovedproblemstillingerne for denne rapport er:

- om ”Flere i arbejde”-reformens indholdsmæssige intentioner og krav var opfyldt i den måde, hvorpå kommunerne og den statslige arbejdsformidling (AF) implementerede reformen i deres beskæftigelsesindsats i 2006 umiddelbart før Strukturreformen, og i forlængelse heraf
- om reformens intention om, at der skulle ydes samme indsats over for forsikrede og ikke-forsikrede ledige med samme behov, var opfyldt, ligesom vi belyser,
- i hvilket omfang det lykkedes at etablere et samarbejde mellem den kommunale og statslige beskæftigelsesindsats før Strukturreformen i 2007. Endelig undersøger rapporten,
- om ledige med samme behov fik den samme indsats inden for hvert af de to systemer, og
- i hvilket omfang evt. variationer i indsatsen skyldes sagsbehandlernes personlige baggrund og holdninger.

TEORETISKE FORHÅNDSFORVENTNINGER

Den internationale implementeringsforskning viser, at der ofte er en kløft mellem lovgivningens mål og realiteterne ude i marken i mødet mellem borgerne og systemet (Winter & Nielsen, 2008; Winter, 2006). Der har også været implementeringsproblemer ved tidligere beskæftigelsespolitiske reformer i Danmark, ligesom problemerne har vist sig i implementeringen af en amerikansk reform, der på flere punkter kan minde om ”Flere i arbejde”-reformen med et stort fokus på job her og nu (Ricucci et al., 2004; Ricucci, 2005; Meyers et al., 1998).

På denne baggrund viste vores tidligere rapport om kommunernes beskæftigelsesindsats en lidt overraskende god implementering af ”Flere i arbejde”-reformen i kommunerne. De fleste sagsbehandlere levede op til kravene bl.a. om et håndfast jobfokus i samtalerne med de ledige samt anvendelse af sanktioner ved overtrædelse af rådighedsreglerne i forbindelse med aktivering. Sammenholdt med en tidligere undersøgelse af jobfokus (Damgaard et al., 2005) tyder resultaterne på en bedre implementering i kommunerne over tid, hvilket er en almindelig erfaring fra implementeringslitteraturen (Mazmanian & Sabatier, 1981; 1983; Kirst & Jung, 1982). Ligeledes kan en meget stærk statslig signalering af reformens sigte og krav have medvirket til, at sagsbehandlere var mere loyale over for lovgivningen end over for deres egne holdninger og overbevisning, der var mere skeptiske over for en række krav i reformen (Stigaard et al., 2006).

På basis heraf vil vi for analyserne i denne rapport på forhånd forvente, at der vil være en relativ høj grad af implementering af intentioner og krav i ”Flere i arbejde”-reformen ikke blot i kommunerne, men også i den statslige arbejdsformidling. Vi vil tilmed forvente, at reformens krav implementeres i større omfang i AF end kommunerne. Det skyldes, at reformen er en statsligt initieret reform, som de statslige myndigheder og personale formentligt vil føle et større ejerskab til, hvilket formodes at give dem en større grad af *commitment* over for reformen end hos kommunerne, hvor en mindre del af kommunerne forventes politisk og administrativt at være skeptiske over for elementer i reformen.

Vi forventer samtidigt, at sagsbehandlere i statsligt regi vil være mere regelbundne, da de står i et ubrudt hierarkisk underordningsforhold til den minister, der har fået lovgivningen vedtaget. Derimod formoder vi, at skeptiske kommunalpolitikere i en mindre del af kommunerne vil legitimere en sagsbehandleradfærd, der ikke helt lever op til lovgivningens krav og intentioner (Winter et al., 2008a).

Forventningen om en større statslig implementering af reformen styrkes også af, at reformens krav formentligt ligger tættere på den hidtidige praksis i AF med et klarere arbejdsmarkedssigte end kommunernes forventede større klientorientering. Desuden kan kommunernes indsats over for svagere, ikke-arbejdsmarkedspare ledige, som er deres største klientel, tænkes at smitte af på deres indsats over for arbejdsmarkedspare ledige, som er i fokus for denne undersøgelse.

I modsat retning peger dog, at kommunerne har et langt større økonomisk incitament end AF til at få de ledige i arbejde, da kommunerne selv betaler en del af de lediges forsørgelse. Dette incitament virker dog kun, hvis kommunerne tror, at ”Flere i arbejde”-reformen med dens mere håndfaste metoder over for de ledige er mere effektiv end den hidtidige indsats, og det er ikke nødvendigvis alle kommunalbestyrelser og embedsmænd, der tænker sådan.

En række af de valg, der træffes i implementeringen, er ikke direkte reguleret i lovgivningen. Der er således lagt vægt på en betydelig metodefrihed i valget af aktiveringsredskaber, når det ikke er muligt at få den ledige direkte i job. Også her vil vi forvente forskelle i redskabsvalget hos AF og kommunerne, fordi de to myndigheder opererer under forskellige incitamenter. De skyldes dels forskellige finansieringssystemer, som giver kommunerne et incitament til valg af billige aktiveringsredskaber, men giver AF incitamenter til valg af aktiveringstilbud, der er administrativt lette at fremskaffe. Dels skyldes de en forskellig indflydelse fra arbejdsmarkeds parter i de to systemer, som giver AF incitament til at vælge mere uddannelse (Jepsen et al., 2002). Disse teoretiske argumenter uddybes senere i rapporten.

Disse forventninger om en forskellig implementeringsadfærd hos AF og kommunerne er i tråd med hovedresultater i implementeringsforskningen, der viser, at implementeringen afhænger af graden af *commitment* hos myndigheder, der deltager i implementeringen, og at dette *commitment* påvirkes af, hvilke opgaver og målgrupper organisationerne betragter som deres kerneopgaver og -grupper og af evt. andre incitamenter (Winter & Nielsen, 2008).

En anden væsentlig forhåndsforventning i rapporten er, at der ikke kun vil være forskelle i beskæftigelsesindsatsen mellem AF og kommunerne, men også inden for hvert af disse systemer. Denne forventning baserer sig på forskning i markarbejderadfærd eller frontmedarbejderadfærd (”Street-Level Bureaucracy”) (Lipsky, 1980; Brehm & Gates, 1997; Winter & Nielsen, 2008), som betoner den vigtige rolle, som de enkelte markarbejdere har i implementeringen af politik på baggrund af det betydelige skøn, de udfører i deres arbejde i samspillet med klienter i målgruppen.

En tredje forventning er, at disse variationer i sagsbehandlernes adfærd ikke er tilfældige, men delvis kan forklares af sagsbehandlernes baggrund, viden og holdninger (Winter, 2002; 2003). Ifølge disse for-

ventninger bliver sagsbehandlerne reelt vigtige politiske beslutningstagere. Det indebærer også et element af ustyrbarhed fra ledelsens side. Men som vi så i den første rapport fra projektet, begrænses skønnet hos en del sagsbehandlere af deres loyalitet i forhold til lovgivningen (Stigaard et al., 2006).

Hvad angår ledelsens rolle i forhold til sagsbehandlerne, nøjes vi i denne rapport med at sammenligne ledelsesprioriteringer og anvendte ledelsesmetoder i de to systemer, ligesom vi sammenligner ledergruppens prioriteringer vedrørende sagsbehandlerne med sagsbehandlergruppens adfærd. Fordi vi sammenligner fordelinger i de to grupper på landsbasis, vil en række forskelle mellem lederprioriteringer og sagsbehandleradfærd på lokalt organisationsniveau imidlertid blive udvisket.

Når vi i denne rapport har udeladt analyser af den direkte sammenhæng mellem leder- og sagsbehandleradfærd, er det, fordi det kræver relativt komplicerede multilevel-analyser, som der ikke er mulighed for at inddrage systematisk for både AF og kommunerne i denne rapport. Men der publiceres om ledelseeffekter på sagsbehandlingen i særskilte videnskabelige publikationer fra projektet (foreløbig May & Winter, 2007b; Winter et al., 2008a; 2008b; se også Winter & Nielsen, 2008). Disse analyseresultater inddrages imidlertid i perspektiveringen i ”Kapitel 1. Sammenfatning, konklusion og perspektiver” i forbindelse med en vurdering af, hvilken relevans vores forskningsresultater fra 2006 har for de nye jobcentre efter Strukturreformen.

Hvad endelig angår samarbejdet mellem AF og kommunerne, vil vi på forhånd forvente, at dette er forholdsvist begrænset. Forventningen skyldes for det første, at samarbejde mellem forskellige myndigheder er meget besværligt og ressourcekrævende, og for det andet, at myndigheder, der varetager parallel opgaveløsning med en relativ stor grad af selvforsyning ikke har så stort et behov for at samarbejde, som hvis deres afhængighed af hinanden i opgaveløsning havde været enten sekventiel eller reciprok. Dette kræver en uddybning.

Ved sekventiel afhængighed er den ene organisation A ensidigt afhængig af et bidrag fra den anden, B, for at kunne levere sit eget implementeringsbidrag, mens den anden organisation, B, ikke har nogen sådan afhængighed af A og derfor heller ikke har så stor et incitament til at bistå A. Denne situation kræver megen koordination, der dog næppe har gode udsigter til at lykkes pga. den forskellige incitamentsfordeling (O’Toole & Montjoy, 1984, O’Toole, 2003).

Et eksempel herpå er relationen mellem kommunerne og AF i 1970'erne og 80'erne, hvor kommunerne var relativt ensidigt afhængige af AF for at få deres egne ledige i revalidering eller aktivering i private virksomheder. Det skyldtes, at AF da havde monopol på kontakt med private virksomheder. AF var derimod ikke tilsvarende afhængig af bistand fra kommunerne. Situationen førte til en meget kraftig kommunal kritik af AF for manglende bistand og var en del af baggrunden for, at kommunerne er blevet mere selvforsynende siden 1991, og opgaveløsningen hos kommunerne og AF er blevet gradvist mere parallel. Der blev dog formentligt dengang grundlagt en kommunal skepsis og manglende tillid til AF, som kan være vanskelig at udrydde, navnlig hvis ikke der opstår stor ressourceafhængighed mellem parterne (Bardach, 1998; Ansell & Gash, 2007).

Ved reciprokke afhængighedsrelationer er begge parter gensidigt afhængige af bidrag fra den anden for selv at kunne levere sine implementeringspræstationer. Også dette kan kræve koordination for at lykkes, men den gensidige interesse fremmer sagen. Manglende gensidighed i leverancer af tjenester kan evt. opvejes af betaling for ydelser, som der fx anvendes i AF og kommunernes brug af andre aktører (May & Winter, 2007a).

En del af de teoretiske forhåndsforventninger til rapportens problemstillinger og analyser uddybes undervejs i rapporten.

METODE

Rapporten bygger på landsdækkende, repræsentative, internetbaserede spørgeskemaundersøgelser af sagsbehandlere og mellemledere i AF og kommunerne, vedrørende beskæftigelsesindsatsen over for arbejdsmarkedsparate kontanthjælpsmodtagere og dagpengemodtagere. Dataindsamlingen er gennemført i kommunerne i perioden fra december 2005 til juni 2006 og i AF fra oktober til december 2006. De anvendte data og metoder beskrives mere indgående i næste kapitel.

RAPPORTENS STRUKTUR

Rapportens del I omfatter kapitel 1 Sammenfatning, konklusion og perspektiver, kapitel 2 Indledning og kapitel 3 Metode. I kapitel 1 foretages en mere fyldig sammenfatning af og konklusion på rapportens mange analyser, end der fremgik af resumeet, ligesom resultaternes relevans for de nye jobcentre efter Strukturreformen vurderes. I dette kapitel 2 præsenteres rapportens problemstillinger, forventninger og struktur, mens kapitel 3 om metode redegør for de anvendte data og analysemetoder.

I del II tager vi fat på sagsbehandlingspraksis på beskæftigelsesområdet i forhold til de krav, der er fremsat i lovgivningen. Først ser vi i kapitel 4 på mellemlidernes prioriteringer og ønsker til sagsbehandlernes praksis. Vi belyser således de ledelsesmæssige mål for sagsbehandlingen, mens vi i kapitel 5 undersøger, hvad sagsbehandlernes praksis er i AF og kommunerne i forhold til hinanden, samt i forhold til dels lovgivningens krav, dels mellemlidernes prioriteringer og ønsker til sagsbehandlingspraksis.

Del III belyser mere uformelle former for adfærd, der ikke er knyttet så direkte til lovgivningens krav, men alligevel er relevante for beskæftigelsesindsatsen, idet vi ser på de stile, som benyttes af henholdsvis ledere og sagsbehandlere. Kapitel 6 undersøger således, hvilke ledelsesmetoder mellemlidene benytter i forhold til sagsbehandlerne, mens kapitel 7 omfatter sagsbehandlernes egne stile i samspillet med deres klienter. Disse stile og adfærdsformer omfatter dels sagsbehandlernes væremåde i forhold til klienterne, dels de mestringsstrategier i form af bl.a. genveje, som sagsbehandlernes benytter sig af under oplevet resourceknaphed.

Del IV går mere i dybden med sagsbehandlernes baggrund, holdninger og konsekvenserne heraf for deres adfærd. Kapitel 8 ser således på sagsbehandlernes baggrund mht. bl.a. uddannelse, efteruddannelse, køn, etnicitet og erfaring, mens kapitel 9 fokuserer på organisationskultur og sagsbehandlernes holdninger til deres arbejde og klienter. I forlængelse af disse to kapitler undersøger vi i kapitel 10, om sagsbehandlernes baggrund og holdninger har nogen betydning for deres adfærd.

Endelig behandler del V samarbejdet mellem AF og kommunerne, som det var umiddelbart før Strukturreformen, jf. kapitel 11.

METODE

UDVÆLGELSE AF RESPONDENTER OG DATAINDSAMLING

Undersøgelsen bygger på landsdækkende, internetbaserede spørgeskemaundersøgelser af sagsbehandlere og mellemledere i kommuner og AF vedrørende beskæftigelsesindsatsen over for arbejdsmarkedsparate kon-tanthjælpsmodtagere og dagpengemodtagere. Sagsbehandlere er valgt som respondenter for at kunne belyse den direkte, klientrettede sagsbe-handling og vejledning, der foretages i forhold til de ledige. Vi har imid-lertid også villet belyse de ledelsesmæssige prioriteringer, som danner rammer for sagsbehandlerne i de to systemer.

Derfor har vi indsamlet oplysninger såvel fra øverste decentrale ledelsesniveau i form af forvaltningscheferne i kommunerne og regionscheferne i AF som fra mellemlederniveauet i form af de kommunale mellemledere og AF-chefer, der er ledere af de lokale AF-kontorer. I nogle tilfælde fungerer Arbejdsmarkedschefen som kontorleder og dermed mellemleder. I denne rapport ligger hovedvægten imidlertid på den direkte klientrettede indsats, og vi har derfor valgt at fokusere på de prio-riteringer, der foretages af mellemlederne. De har nemlig den direkte ledelse af og direkte kontakt med sagsbehandlerne, og derfor må mellem-ledernes mål og prioriteringer formodes at stå særlig klart for sagsbe-handlerne.

Der er givet en række basale oplysninger om surveydataindsamlingen fra mellemledere og sagsbehandlere i AF og kommunerne i tabel 3.1. Der er herunder givet oplysninger om population, hvor denne kendes, udvælgelse af respondenter/stikprøvestørrelse, proceduren til identifikation/udvælgelse af respondenter, gennemførelsesperioden for den enkelte survey, antallet af opnåede interview og svarprocent. Dataindsamlingen og repræsentativitet gennemgås mere detaljeret i det følgende.

TABEL 3.1

En oversigt over surveydata fra mellemledere og sagsbehandlere i AF og kommuner.

	AF	Kommuner
Mellemlidersurvey	Ledere af AF-kontorer	Ledere af sagsbehandlere med kontaktførløbs-/jobplansamtaler
Population	45	272 (En i hver kommune)
Udvælgelse	Alle	Alle
Identifikationsprocedure	Oplyst af Arbejdsmarkedsstyrelsen	Opringning til alle kommuner
Gennemførelsesperiode	Oktober-december 2006	December 2005-juni 2006
Opnåede interview	32	204
Svarprocent	76	75
Sagsbehandlersurvey	Sagsbehandlere med kontaktførløbs-/jobplansamtaler over for arbejdsmarkedsparate ledige	Sagsbehandlere med kontaktførløbs-/jobplansamtaler over for arbejdsmarkedsparate ledige
Stikprøve	220	442
Procedure	Udpeget af region/AF-chef	Udpeget af mellemleder
Gennemførelsesperiode	Oktober-december 2006	Maj-juni 2006
Opnåede interview	203	389
Svarprocent	93	88

Undersøgelserne i kommunerne er gennemført i perioden fra december 2005 til juni 2006 for ledernes vedkommende og maj og juni 2006 for sagsbehandlernes vedkommende. Den tilsvarende dataindsamling i AF er gennemført fra oktober til december 2006, umiddelbart inden Strukturreformen trådte i kraft.

De kommunale ledere og mellemledere blev udpeget gennem telefonopringninger til alle landets daværende kommuner. Sagsbehandlerrespondenterne i kommuner blev udpeget af mellemlederne. Antallet af

ønskede sagsbehandlerrespondenter i hver kommune er udregnet efter en fordelingsnøgle, der sikrede, at alle eller relativt mange sagsbehandlere i de små kommuner blev udpeget til at deltage i undersøgelsen, mens kun en relativt mindre andel af sagsbehandlere i de større kommuner skulle deltage. Denne udvælgelsesmetode giver mulighed for at belyse forskelle og ligheder – ikke kun mellem kommunerne indbyrdes, men også mellem sagsbehandlere indbyrdes inden for de enkelte kommuner.

Da en del kommuners beskæftigelsesindsats er organiseret i fælleskommunale centre, er der udformet særligt tilpassede spørgeskemaer til sagsbehandlere og mellemledere i disse centre. I 29 fortrinsvis små kommuner fandtes der ingen mellemleder, hvilket indebærer, at forvaltningschefen var eneste leder for sagsbehandlerne. I disse tilfælde er forvaltningschefen derfor blevet bedt om at besvare spørgsmål til både forvaltningschefer og mellemledere i et særligt tilpasset spørgeskema.

Til brug for undersøgelsen af AF blev regionschefer og AF-chefer identificeret ved hjælp af oplysninger fra Arbejdsmarkedsstyrelsen. Sagsbehandlerrespondenter i AF er udpeget af AF-regionscheferne og ledere af AF-kontorerne. I første omgang søgtes anvendt samme procedure for udpegning af sagsbehandlere i AF, som var benyttet i kommunerne.

Mellemlederne – dvs. AF-cheferne (og i enkelte tilfælde Arbejdsmarkedschefen) som ledere af AF-kontorerne – blev således bedt om at udvælge op til ti AF-konsulenter og erhvervsvejledere, alt efter hvor mange af disse det enkelte kontor havde ansat. Jo flere sagsbehandlere kontorerne havde ansat på undersøgelsestidspunktet, desto flere sagsbehandlere skulle udvælges til undersøgelsen, men dog med et maksimalt antal. Da denne procedure imidlertid viste sig at give en stikprøve, der var for lille, blev proceduren efter aftale med Arbejdsmarkedsstyrelsen ændret, så hver regionschef blev bedt om at foranledige, at regionen udpegede en forholdsmæssig andel af i alt 229 sagsbehandlerrespondenter, der svarede til regionens relative andel af AF-konsulenterne i hele landet. Samtidig blev det henstillet, at de udpegede respondenter i hver region skulle afspejle den geografiske fordeling af sagsbehandlerne i regionen og fordelingen mht. varetagelse af såvel kontaktforløbssamtaler som jobplansamtaler, som er organiseret forskelligt fra region til region og nogle steder også inden for den enkelte region.

Kriterier for, at sagsbehandlere i både AF og kommuner er udvalgt til deltagelse, er, at de har mindst tre måneders erfaring i at afholde

kontaktførløbs-/jobplansamtaler med arbejdsmarkedsparete ledige og i øvrigt er repræsentative i forhold til samtlige sagsbehandlere i de enkelte AF-kontorer eller kommuner. Alle respondenter i kommunerne og hos AF blev kontaktet via e-mail med et link til et internetbaseret spørgeskema. Der er i forhold til alle spørgeskemaundersøgelserne rykket for svar to gange per e-mail og én gang telefonisk.

HØJE SVARPROCENTER

Der er opnået pæne svarprocenter i undersøgelserne af såvel kommunerne som AF. Fra AF er der modtaget besvarelser fra 32 mellemledere (AF-chefer), hvilket giver en svarprocent på 76 pct., og fra 203 sagsbehandlere, som udgør 93 pct. af de sagsbehandlere, som AF's ledelse havde udpeget. I kommuneundersøgelserne er der modtaget svar fra 204 mellemledere, som svarer til en svarprocent på 75 pct. Endelig har 389 sagsbehandlere svaret, hvilket udgør 88 pct. af de sagsbehandlere, kommunerne havde udpeget. De medvirkende sagsbehandlere repræsenterer 70 pct. af de daværende kommuner.

REPRÆSENTATIVITET

Respondenterne fra såvel kommunerne som AF er repræsentative i forhold til henholdsvis kommunernes og AF-regionernes relative befolkningstal. I henhold til oplysninger fra Arbejdsmarkedsstyrelsen svarer den regionsvise fordeling af sagsbehandlerrespondenter i AF-undersøgelserne til den relative fordeling af AF-konsulenter i alle landets AF-regioner. Der er kun få og meget små afvigelser mellem fordelingen af sagsbehandlerrespondenter og AF-konsulenter i alle landets AF-regioner. Den største afvigelse er på 3 procentpoint. Tilsvarende gælder det for de medvirkende kontorledere i AF, at afvigelserne er små imellem fordelingen af AF-chefrespondenter og den regionsvise fordeling af samtlige AF-chefer i landet. Den største afvigelse er her 4 procentpoint. Vores AF-respondenter er således ganske repræsentative.

Tilsvarende er de medvirkende kommuner forholdsvis repræsentative for alle landets kommuner, når repræsentativiteten måles i forhold til kommunestørrelse. Mellemlederrespondenterne i de små kommuner

med under 10.000 indbyggere er dog svagt underrepræsenteret i undersøgelsen. De udgør i undersøgelsen 43,6 pct., mens disse kommuner udgør 47,4 pct. blandt alle landets kommuner på undersøgelsestidspunktet. De små kommuner er således underrepræsenteret med 3,8 procentpoint i forhold til fordelingen på landsplan. Omvendt er mellemlederrespondenterne fra kommuner med mellem 20.000 og 45.000 indbyggere svagt overrepræsenteret med 3 procentpoint.

I de indsamlede svar fra sagsbehandlerne er de små kommuner med under 10.000 indbyggere (og relativt få kontanthjælpsmodtagere) ligeledes underrepræsenteret. Disse kommuner udgør 42,3 pct. af stikprøven mod 47,4 pct. blandt samtlige kommuner. Denne underrepræsentation er dog søgt imødegået ved, at de anvendte udvælgelseskriterier for sagsbehandlerrespondenter indebærer en overrepræsentation af sagsbehandlere fra de små kommuner, jf. ovenfor.

Respondentkommunerne er ligeledes forholdsvis repræsentative i forhold til kommunerne på landsplan, når repræsentativiteten måles i forhold til, hvor vanskelig en beskæftigelsesopgave kommunerne står overfor. Kommunernes rammevilkår eller problemtungde er målt ved et indeks for den gennemsnitlige varighed af den *forventede* periode, hvor borgere i en kommune er på kontanthjælp (eller kontanthjælpslignende kommunale ydelser) i 2004.

Indekset er konstrueret på basis af registerbaserede beregninger på landsbasis af, hvor længe borgere med forskellige karakteristika modtog disse ydelser i 2004, ligesom indekset inddrager betydningen af lokale arbejdsmarkedsforhold, herunder den lokale arbejdsløshedsprocent, antallet af jobåbninger og sæsonledighed. Indekset viser således, hvor stor en gennemsnitlig varighed på ydelser man skulle forvente i den enkelte kommune på basis af den befolknings sammensætning og de lokale arbejdsmarkedsvilkår, som kommunen er udsat for, og som den i princippet ikke selv har nogen indflydelse på. Disse analyser er leveret af AKF på basis af det modelarbejde, som SFI og AKF i fællesskab har udviklet til at belyse de nye kommuners og jobcentres forskellige rammevilkår i forhold til beskæftigelsesopgaverne efter Strukturreformen (Clausen et al., 2006). Dog er beregningerne til denne undersøgelse foretaget på basis af de daværende kommuner. Den største afvigelse mht. repræsentativitet er på 5 procentpoint, i forhold til, hvor vanskelig en beskæftigelsesopgave kommunerne står overfor. For mere information om indekset, se appendiks.

De få og små afvigelser mht. repræsentativitet i såvel AF- som kommuneundersøgelserne har ingen eller kun mindre betydning i analyserne i denne rapport, idet sagsbehandlerdata vægtes, så hver enkelt kommune, og hver AF-kontorleders organisation tæller lige meget i analyserne, jf. nedenfor.

VÆGTNING AF SAGSBEHANDLERDATA

Da hensigten med denne rapport både er at sammenligne kommunernes og AF's beskæftigelsesindsats og at sammenligne, hvordan praksis hos sagsbehandlerne som en gruppe forholder sig til de ledelsesmæssige prioriteringer i kommunerne og AF, har vi været nødt til at veje sagsbehandlerne svar. Det skyldes, at der er indsamlet data fra et varierende antal sagsbehandlere under den enkelte mellemlider i kommunerne og AF, mens der kun er en enkelt mellemlider. Hvis vi på landsbasis sammenligner de uvægtede svarfordelinger fra mellemlidere med sagsbehandlerne svar, vil sagsbehandlerne svar kunne afvige fra mellemlidernes alene, fordi der er relativt mange sagsbehandlere fra de store kommuner og AF-kontorer, mens dette ikke er tilfældet blandt mellemlidernes.

For at undgå dette vægter vi sagsbehandlerne svar således, at hver enkelt kommune og hver enkelt organisation under en AF-kontorleder tæller lige meget i analyserne, uanset hvor mange sagsbehandlere under hver enkel mellemlider, der har svaret. For kommunernes vedkommende er den organisatoriske enhed således den enkelte kommune, mens det hos AF er den organisation, der hører under en leder af et eller flere AF-kontorer. Da nogle kontorledere er leder af mere end et AF-kontor, kan denne organisation således i nogle tilfælde omfatte mere end et AF-kontor.

Dette valg indebærer, at undersøgelsen ikke omfatter universet af sagsbehandlere inden for beskæftigelsesområdet i kommuner og AF-kontorer, men at store kommuner og store organisatoriske enheder under en AF-kontorleder (med relativt mange ledige) er underrepræsenteret i forhold til totalpopulationen. Til gengæld omfatter sagsbehandleranalyserne universet af såvel kommuner som organisationer under lederne af AF-kontorerne. Analyserne viser således, hvordan kommunerne og AF-kontorledernes organisationer fordeler sig procentvist mht. ledelsesprioriteringer og sagsbehandleradfærd.

UNDGÅ NIVEAUFEJLSLUTNINGER

Det er vigtigt at undgå at lave niveaufejlslutninger i de kapitler, der benytter sig af en beskrivende analyseform, hvor vi sammenligner fordelinger af svar mellem ledere og sagsbehandlere for henholdsvis kommuner og AF. Eventuelle ligheder mellem ledergruppernes og sagsbehandlergruppernes fordelinger betyder ikke nødvendigvis, at der er sammenfald i ledernes prioriteringer og sagsbehandlerens adfærd i alle kommuner og lokale AF-enheder. Sluttes man sådan, kan man risikere at lave en niveaufejlslutning. At der er lighed mellem ledergruppernes prioriteringer og sagsbehandlergruppernes adfærd betyder blot, at lederne og sagsbehandlere i gennemsnit over hele landet er enige om prioriteringer og adfærd. Lokalt kan der derimod være – eller ikke være – stor forskel på ledernes prioriteringer og sagsbehandlerens adfærd. Det er imidlertid en problemstilling, som ikke belyses i denne rapport, men i andre publikationer fra projektet (May & Winter, 2007b; Winter et al., 2008b).

SÆRLIG SPØRGETEKNIK I PRIORITERINGSSPØRGSMAÅL

Der er anvendt to forskellige spørgeteknikker, når vi spørger om sagsbehandlerens praksis og ledernes prioriteringer af indsatsen. Ved nogle spørgsmål er der blot anvendt en 5-punktsskala for, hvor lavt eller højt en given indsats prioriteres – fx løntilskud i private virksomheder. I andre spørgsmål er respondenterne stillet over for en prioritering mellem to forskellige, oftest modsatrettede, mål eller indsatser. Et eksempel er, om fokus i sagsbehandlingen retter sig mod A – at den ledige hurtigt får et eller andet job – eller B – at den lediges beskæftigelsesmuligheder forbedres på længere sigt. Også her er der en 5-punktskala, som viser graden af enighed med henholdsvis A- og B-udsagnene.

Baggrunden for den sidste type spørgsmål er, at vi frygtede, at den første spørgeform i visse tilfælde ville give for lidt variation i analyserne, fx hvis man blot spørger om prioriteringen af, at den ledige hurtigt får et eller andet job. Måske ville alle så blot svare ja til en høj prioritering, og vi ville ikke kunne afdække de forskelle, vi formoder, der er mellem respondenterne. Ved at bede respondenterne prioritere mellem to mål eller indsatsformer vurderede vi, at vi bedre kunne afdække en del relevante prioriteringer og variationen i dem.

Denne spørgeform har dog den konsekvens, at der ikke nødvendigvis i alle kommuner eller AF-enheder er formuleret nogen ledelsesmålsætning eller prioritering for lige nøjagtig den afvejning, vi spørger til i det enkelte spørgsmål. Dette kan være tilfældet selv hos mellemledere i AF eller kommuner, der ellers har formuleret en del målsætninger. Vi har derfor givet lederne mulighed for at svare, at der ikke er formuleret nogen prioritering vedrørende det pågældende emne på vedkommendes ledelsesniveau, fx fordi en sådan afvejning foregår på lavere niveau i organisationen (ved delegation). Som man vil kunne se i analyserne, har en mindre del af mellemlederne benyttet sig af denne mulighed ved visse spørgsmål. Vi finder den valgte spørgeform relevant, idet dagligdagen for både mellemledere og sagsbehandlere består i at afveje målsætninger og indsatsformer i forhold til hinanden.

SAMMENLIGNING AF AF OG KOMMUNER

De fleste analyser i den foreliggende rapport består af sammenligninger af besvarelser fra AF og kommuner. Undersøgelserne i AF og i kommuner er baseret på spørgeskemaer, der så vidt muligt er enslydende, dog med forskelle i spørgsmålsformuleringer, når forskellig lovgivning for de to systemer giver anledning hertil. Det er dog tilstræbt, at spørgsmålsformuleringerne ligger så tæt op ad hinanden som muligt, hvorfor vi kan sammenligne svarene fra AF og kommuner. Vi har i rapporten gjort opmærksom på, om der på visse områder er forskelle i lovgivningen for de to systemer, da dette undertiden kan forklare en del af den variation, vi ser.

For at gøre det muligt at sammenligne den rapporterede beskæftigelsesindsats i AF og kommunerne, har vi søgt at standardisere surveyundersøgelsen mest muligt. Respondenterne omfatter kun sagsbehandlere og mellemledere, der har erfaring med kontaktførelse og jobplaner for ledige, der er arbejdsmarkedsparete. Det er ligeledes understreget over for respondenterne, at undersøgelsen kun vedrører indsatsen over for ledige, der er arbejdsmarkedsparete. De spørgsmål, som vedrører indsatsen over for ledige, spørger kun til indsatsen over for arbejdsmarkedsparete ledige, og det er specificeret, at hvis indsatsen varierer efter matchgruppe, skal respondenterne tænke på indsatsen over for en ledig i matchgruppe 2. Vi har på denne måde (og gennem så ens spørgsmåls-

formuleringer som muligt, jf. ovenfor) forsøgt at holde konteksten så konstant som muligt, så de rapporterede indsats og prioriteringer bliver så sammenlignelige som muligt ved, at vi sammenligner indsatsen over for ledige, der er lige arbejdsmarkedsparate i de to systemer. Denne standardisering er nødvendig, idet kommunernes gennemsnitlige kontanthjælpsmodtagere – og for så vidt også deres gennemsnitlige arbejdsmarkedsparate kontanthjælpsmodtagere – er væsentligt mindre arbejdsmarkedsparate end AF's.

I et spørgsmål om skøn ved vurderingen af graden af arbejdsmarkedsparathed i forbindelse med matchgruppeplacering har vi søgt at standardisere endnu mere af konteksten gennem en mere omfattende beskrivelse af en fiktiv klient ved hjælp af den såkaldte vignette metode. Denne metode er imidlertid så plads- og tidskrævende, at vi kun har kunnet bruge den i ét tilfælde.

Selv om de øvrige spørgsmål om beskæftigelsesindsats og prioriteringer som nævnt er søgt standardiseret i forhold til graden af arbejdsmarkedsparathed, kan der imidlertid være andre egenskaber ved de ledige i de to systemer, som kunne tænkes at have betydning for udformningen af visse former for indsats. For eksempel kunne det tænkes, at der er relativt flere unge ledige i en given matchgruppe blandt kommunernes kontanthjælpsmodtagere end blandt AF's dagpengemodtagere. Hvis det er tilfældet, kunne det fx aktualisere et større behov for vejlednings- og afklaringsforløb i kommunerne end i AF, selv om matchgruppeplaceringen holdes konstant. Vi har imidlertid kun mulighed for at kontrollere for graden af arbejdsmarkedsparathed i vores analyser, men må nævne muligheden af variationer på andre relevante egenskaber som et generelt forbehold for analyserne, ligesom vi kan inddrage disse overvejelser i fortolkninger af resultaterne, hvor vi er opmærksomme på sådanne faktorer.

ANALYSEMETODER

Undersøgelsen bygger på svarfordelinger fra sagsbehandlere og mellemledere i AF og kommuner. For at undersøge forskelle i de to sagsbehandlergruppers besvarelser – og tilsvarende for forskelle i besvarelserne mellem de to systemers mellemledere – udarbejdes frekvenstabeller og krydstabeller af spørgsmålsbesvarelserne hos sagsbehandlere og ledere i

henholdsvis kommuner og AF. Der anvendes T-tests for at undersøge, om forskelle i gennemsnit mellem svarfordelingerne hos de to sagsbehandlergrupper eller ledelsesgrupper er statistisk sikre. Hvor forudsætningerne er til stede, anvendes desuden en Chi²-test for at afdække, om forskelle i svarfordelingerne for de to sagsbehandlergrupper eller ledelsesgrupper er statistisk sikre. Med mindre andet er anført, er den statistiske sikkerhed sat til et 5 procentniveau. Dette indebærer, at der er mindst 95 pct. sandsynlighed for, at en konstateret forskel mellem AF og kommunerne ikke er tilfældig.

Flere steder i rapporten foretages analyser af indeks, som er baseret på en gennemsnitlig score for flere forskellige variable eller svar på spørgsmål. Besvarelsen er oftest sket i forhold til en skala, der spænder fra 1 til 5, hvor højere score betyder større enighed med de udsagn, som indekset er konstrueret ud fra. Når der i visse tilfælde anvendes indeks frem for at basere analyserne på besvarelserne af de enkelte spørgsmål, er det for at opnå mere robuste analyseresultater. Indeks-konstruktionerne er foretaget på baggrund af teoretiske overvejelser om dimensioner samt en form for faktoranalyse (*principal component analyser med varimax rotation*). Indeksenes robusthed er målt ved hjælp af reliabilitetsmålet, *Cronbach's alpha*. For mere information om de forskellige indeks, se appendiks.

I kapitel 10 laver vi multiple lineære regressionsanalyser (med mindste kvadraters metode) for at undersøge, i hvor høj grad sagsbehandlerlernes baggrund og holdninger påvirker deres sagsbehandlerpraksis. De anvendte baggrunds- og holdningsvariable er beskrevet og analyseret i kapitel 8 og 9. I regressionsanalyserne anvendes uvægtede data, og den statistiske sikkerhed er sat til et 10 procentniveau, hvilket indebærer, at en konstateret effekt med 90 pct. sandsynlighed ikke er tilfældig.

I regressionsanalyserne er der fortrinsvist anvendt variable, der knytter sig til sagsbehandlerne. Der er dog inddraget enkelte variable, der beskriver den kontekst, hvori organisationen befinder sig, vedrørende hvor vanskelig en beskæftigelsesopgave organisationen står overfor, jf. ovenfor, samt indbyggertal i kommunen og den lokale AF-organisations geografiske dækningsområde. Det har således været nødvendigt at kontrollere for den kontekst, organisationen befinder sig, når vi skal måle effekten af sagsbehandlerlernes baggrund og holdninger på deres adfærd.

Derimod har vi *ikke* inddraget variable, der beskriver *organisatoriske og ledelsesmæssige forhold* – fx den politiske opmærksomhed over for beskæftigelsesopgaven og ledelsens mål og de anvendte ledelsesredska-

ber. Dette er gjort for at gøre analyserne forholdsvis enkle. Vi har imidlertid inddraget sådanne forhold med brug af mere avancerede statistiske metoder i andre publikationer fra projektet, hvortil vi henviser. Foreløbig er der publiceret en artikel om politikernes, ledelsernes og sagsbehandlernes indflydelse på de kommunale sagsbehandlernes implementering af ”Flere i arbejde”-reformens mål om et håndfast jobfokus i kontakten med de ledige (May & Winter, 2007b). Desuden er to arbejdspapirer under publicering. De belyser for det første effekt af ledelsesredskaber på de kommunale sagsbehandlernes sanktionsanvendelse (Winter et al., 2008b). For det andet belyses bl.a. sammenhængen mellem ledernes og sagsbehandlernes *commitment* i såvel AF som kommunerne forhold til ”Flere i arbejde”-reformen i et arbejdspapir (Winter et al., 2008a).

For alle regressionsanalyser i rapporten er der foretaget forudsætningstest, og i de tilfælde, hvor der er konstateret brud på forudsætningerne, er der forsøgt kompenseret herfor. Da der i mange kommuner og lokale AF-organisationer er svar fra flere sagsbehandlere, som måske i nogle henseender kan minde en del om hinanden, kan forudsætningen om uafhængighed mellem observationer i nogle tilfælde være brudt. Samtlige multiple regressionsanalyser er derfor foretaget med korrektion for klyngeudvælgelse af sagsbehandlere.²

VALIDITET

I rapporten måles sagsbehandlerpraksis og ledelsesprioriteringer ved hjælp af svar på spørgeskemaundersøgelser. Det vil sige, at der bruges selvrapporterede oplysninger. Spørgsmålet er, om der kan fæstes lid til disse oplysninger. Vi har søgt at fremme en samvittighedsfuld udfyldning af spørgeskemaerne ved at love anonymitet, både til den enkelte svarperson og til den enkelte kommune og den enkelte AF-enhed. Besvarelser over Internettet gør det endvidere vanskeligere for ledere og andre i AF-kontoret eller kommunen at kontrollere og dermed påvirke den enkelte respondents besvarelse end ved besvarelse af postomdelte skemaer.

Alligevel kan det ikke udelukkes, at der som i andre spørgeskemaundersøgelser kan være en vis bias i besvarelserne, så der vælges svar, der er mere i overensstemmelse med socialt acceptable holdninger og

2. OLS regressioner med Cluster Robust Standard Errors.

adfærd, end der i virkeligheden er belæg for. Et eksempel herpå er, at mens det på baggrund af svar fra AF's sagsbehandlere ser ud til, at 97-98 pct. af kontaktforløbssamtaler og andre samtaler typisk afholdes inden for 3 måneder, viser Arbejdsmarkedsstyrelsens registerbaserede statistik, at højst 90 pct. af samtalerne i 2006 afholdtes inden for 3 måneder (Arbejdsmarkedsstyrelsen, 2007). Nu er der forskel på at svare, hvad man typisk gør, og en totalopgørelse, hvori også atypiske sager indgår, og forskellen på de to opgørelser er ikke stor.

Det er vores indtryk, at en sådan bias med hensyn til at svare mere socialt acceptabelt, end der er basis for, generelt er forholdsvis beskeden i datamaterialet. Det beror bl.a. på, at der ligesom i andre danske spørgeskemaundersøgelser af ledere og sagsbehandlere inden for miljø, integration og indsatsen for sårbare børn og unge (May & Winter, 2000; Heinesen et al., 2004; Hestbæk et al., 2006) faktisk er en del respondenter, der rapporterer illegitim adfærd i forhold til lovgivningen. Sagsbehandlerne lægger heller ikke skjul på, at deres adfærd er forskellig fra deres holdninger. Der synes også at være en betydelig konsistens i den enkelte respondents besvarelse af forskellige spørgsmål. Undersøgelsen tyder heller ikke på, at besvarelserne er søgt afstemt, idet der er betydelige variationer i bevarelsen mellem sagsbehandlere inden for samme AF-kontor eller kommune, ligesom sagsbehandlerne ofte svarer anderledes end deres ledere.

Selvom besvarelserne i enkelte tilfælde er præget af, hvad der er socialt acceptabelt at svare, har dette mere betydning, hvis man lægger vægt på de absolutte niveauer – fx for brug af mestringsstrategier. En sådan bias må imidlertid anses for at have meget mindre betydning, når man fokuserer på variationer mellem sagsbehandlere og søger at forklare disse variationer eller deres effekt (May & Winter, 1999).

Det bør dog erindres, at dataindsamlingen til undersøgelsen foregik på to forskellige tidspunkter i 2006. Der er ingen tvivl om, at lederne op til Strukturreformen oplevede en betydelig usikkerhed om fremtiden og herunder deres egen rolle i den fremtidige struktur, hvor der skulle dannes fælles jobcentre med den statslige beskæftigelsesforvaltning og mange steder også fusioneres flere kommuner. De kommunale ledere blev imidlertid interviewet i første halvår af 2006, hvor der formentlig stadig mange steder herskede en del usikkerhed om den fremtidige ledelsesstruktur og konkrete indplaceringer hos de kommunale ledere. Derimod blev AF's ledere først interviewet i efteråret 2006, hvor deres frem-

tidige indplacering i ledelsesstrukturen og sammensætningen af jobcentrenes ledelse var afklaret. Den større usikkerhed om ledelsesstruktur og ledernes indplacering heri kan have ført til mere kritiske svar fra de kommunale ledere om deres samarbejde med og tillid til AF end omvendt.

DEL II:
LEDELSESPRIORITERINGER
OG SAGSBEHANDLERPRAKSIS

LEDELSESPRIORITERINGER

Da rapportens hovedfokus er at sammenligne sagsbehandlingen i AF og kommunerne, har vi valgt at tage udgangspunkt i de ledelsesmæssige mål og prioriteringer hos mellemliderne i de to systemer. Når vi har valgt dette lederniveau, skyldes det, at disse ledere har den direkte kontakt til sagsbehandlerne, som dermed i særlig grad må forventes at kende disse ledeses mål og prioriteringer og at blive påvirket af dem i deres daglige sagsbehandling. Potentielt har ledernes mål og prioriteringer stor betydning for sagsbehandlernes implementering af intentionerne i ”Flere i arbejde”-reformen om bl.a. en mere direkte vej for de ledige til beskæftigelse samt en ensartet behandling af forsikrede og ikke-forsikrede ledige med samme problemer. Endvidere stiller etableringen af jobcentre krav til mellemliderne om at samarbejde om indsatsen over for forsikrede og ikke-forsikrede ledige, hvorfor det ville være en udfordring til jobcentrene, hvis mellemliderne i de to systemer prioriterede meget forskelligt umiddelbart før reformen. I AF er mellemliderne chefer for et eller flere AF-kontorer.

Kapitlet er opdelt således, at en række forskellige ledelsesprioriteringer belyses og sammenlignes. Først sammenlignes ledernes målgruppeprioriteringer. Derefter belyses ledernes ønsker til, hvilket fokus sagsbehandlerne skal have i deres samtaler med de ledige, herunder ledernes prioritering af hovedformålet med ”Flere i arbejde”-reformen om, at ledige hurtigst muligt skal i arbejde, deres prioritering af jobfokus og

af, hvor store krav sagsbehandlerne skal stille til de ledige. Herefter undersøges lederens ønsker til sagsbehandlerens afvejning af hensynet til de lediges egne ønsker over for arbejdsmarkedets behov. Desuden belyses lederens prioritering af afskrækkelse i forhold til opkvalificering samt af økonomiske hensyn over for effektivitet i tilbuddene. På baggrund heraf drøftes lederens prioriteringer af forskellige typer af aktiveringstilbud, og kapitlet afsluttes med en sammenligning af lederens ønsker til, hvor håndfast sagsbehandlerne skal reagere, hvis deres klienter udebliver fra aktivering uden nogen gyldig grund.

Datagrundlaget for kapitlet er surveyundersøgelserne af mellemlederne i kommunerne og AF. Vi har som nævnt i metodekapitlet søgt at gøre sammenligningen af prioriteringerne af indsatsen så sammenlignelig som muligt ved for det første kun at interviewe ledere af indsatsen over for arbejdsmarkedsparate ledige om indsatsen over for arbejdsmarkedsparate ledige. For det andet har vi bedt respondenterne tænke på indsatsen over for ledige i matchgruppe 2, hvis prioriteringen af indsats varierede mellem forskellige matchgrupper.

LEDERNES PRIORITERING AF FORSKELLIGE MÅLGRUPPER

Både AF og kommunerne har mange forskellige klienter – bl.a. hvad angår klienternes ledighedsperiode og alder. Der findes imidlertid kun få direkte lovmæssige krav på området, der regulerer prioriteringerne i AF og kommuner. I lovgivningen for både AF og kommuner ligger der en opprioritering af ledige under 30 år, som imidlertid er stærkere for kommunerne end AF. I AF skal unge under 30 år senest i tilbud efter 6 måneders ledighed, mens tilsvarende ledige i kommunerne allerede skal i tilbud senest efter 13 uger. Ledige, der er fyldt 30 år, skal både i AF og kommuner i tilbud efter senest 12 måneders ledighed. Derfor kan det forventes, at kommunale mellemledere i højere grad end AF-chefer prioriterer personer, der lige er blevet ledige, samt ledige under 30 år.

PRIORITERING AF LEDIGE MED FORSKELLIGE LEDIGHEDSPERIODER

Tabel 4.1 viser, at cirka halvdelen af AF-cheferne prioriterer, at sagsbehandlerne skal fokusere på personer, som har været arbejdsløse i længere tid. Som forventet er prioriteringen blandt kommunale mellemledere lige

omvendt – de kommunale ledere lægger mere vægt på, at sagsbehandlere retter indsatsen mod personer, som lige er blevet arbejdsløse. Forskellen er statistisk sikker.

TABEL 4.1

AF-chefer og kommunale mellemlæderes prioritering af ledige med forskellige ledighedsperioder. Procent.

A: Personer, som lige er blevet arbejdsløse.

B: Personer, som har været ledige i et stykke tid.¹

	Enig med A	Delvis enig med A	Neutral	Delvis enig med B	Enig med B	I alt pct.	Antal besvarelser
AF	10	10	28	38	14	100	29
Kommuner	27	22	25	12	15	101	181

1. Til AF-chefer lyder B: Personer, som har været arbejdsløse i længere tid.

6 pct. af AF-cheferne og 8 pct. af de kommunale mellemlædere er udeladt af analysen, da de har svaret: "Ingen prioritering på mit ledelsesniveau" (kommuner) eller "Ingen ledelsesmæssig prioritering" (AF).

En t-test viser, at der er signifikant forskel på gennemsnittene.

Alle rækker summerer ikke op til 100 på grund af afrunding til hele tal.

En forklaring på forskellen i målgruppeprioritering kan således være den forskellige lovgivning for AF og kommunerne. AF er først efter 6 måneder forpligtet til at aktivere en ledig under 30 år, mens kommunerne allerede skal aktivere efter 3 måneder. Men desuden har traditionen i kommunerne med straksaktivering af unge i et vist omfang bredt sig til gruppen over 30, hvorimod aktiveringen traditionelt er startet langt senere i AF.

De forskellige regelsæt for unge under 30 år og den forskellige praksis i AF og kommuner mht. straksaktivering kan således betyde et meget forskelligt målgruffokus i AF og kommunerne. Dette kan undergrave hovedintentionen bag "Flere i arbejde"-reformen, at ledige med samme problemer skal behandles ens uanset, om de tilhører det kommunale eller statslige system.

PRIORITERINGER AF LEDIGE MED FORSKELLIG ALDER

På baggrund af lovgivningen om hurtigere aktivering af unge i kommunerne end i AF kan man forvente en højere prioritering af unge i kom-

munerne. Som det fremgår af tabel 4.2 er dette tilfældet, men forskellen er dog ikke statistisk sikker.

TABEL 4.2

AF-chefer og kommunale mellemlæderes prioritering af fokus på aldersgrupper over og under 30 år. Procent.

A: Ledige under 30 år.

B: Ledige over 30 år.

	Enig med A	Delvis enig med A	Neutral	Delvis enig med B	Enig med B	I alt pct.	Antal besvarelser
AF	20	20	53	7	0	100	30
Kommuner	35	23	36	4	1	99	179

6 pct. af AF-cheferne og 9 pct. af de kommunale mellemlædere er udeladt af analysen, da de har svaret: "Ingen prioritering på mit ledelsesniveau" (kommuner) eller "Ingen ledelsesmæssig prioritering" (AF).

En t-test viser, at der knap er signifikant forskel på gennemsnittene (p-værdi 0,079).

Alle rækker summerer ikke op til 100 på grund af afrunding til hele tal.

Den generelle tendens i begge systemer er, at lederne klart prioriterer unge ledige frem for ledige over 30 år. Det stærke fokus på de unge ledige under 30 år skyldes formentlig lovgivningens prioritering af denne gruppe.

LEDERNES PRIORITERING AF FOKUS I SAMTALER

"Flere i arbejde"-reformen lægger op til et større jobfokus i sagsbehandlernes samtaler med de ledige. I dette afsnit afdækkes, hvilke prioriteringer lederne har, både i forhold til sagsbehandlernes jobfokus, i hvilket omfang de skal stille krav til de ledige, samt afvejningen af hensyn til de ledige og arbejdsmarkedets behov og sluttelig i forhold til, om sagsbehandlerne skal fokusere på opkvalificering eller afskrækkelse. Disse prioriteringer er vigtige, idet de potentielt har stor betydning for sagsbehandlernes praksis og dermed den indsats, de ledige modtager, og implementeringen af intentionerne i "Flere i arbejde".

LEDERNES FOKUS PÅ HOVEDFORMÅLET MED "FLERE I ARBEJDE"-REFORMEN

Hovedformålet med ”Flere i arbejde”-reformen er, at flere personer kommer i ordinært arbejde, og at de ledige kommer hurtigst muligt i arbejde.³ Desuden har et mål med reformen været at skabe et mere ens regelsæt for beskæftigelsesindsatsen i AF og kommuner, så ledige med samme problemer i langt højere grad behandles ens, uanset om de er klienter hos AF eller kommunerne.

I forbindelse med ”Flere i arbejde”-reformen er *Lov om en aktiv beskæftigelsesindsats* blevet præciseret med en bekendtgørelse om visitation og det individuelle kontaktføreløb.⁴ Ifølge vejledningen til bekendtgørelsen⁵ er en effektiv beskæftigelsesindsats afhængig af, at beskæftigelsespotentialet i samfundet udnyttes bedst muligt. Det kræver, ifølge vejledningen, at ledige, der kun har ledighed som problem, skal bistås i at finde den hurtigste og mest direkte vej til arbejde. Lovgivningen gælder for både AF og kommuner.

Nedenfor belyses det, hvordan AF-chefer og kommunale mellemlidende prioriterer mellem hovedformålet med ”Flere i arbejde”-reformen, at de ledige skal hurtigt i arbejde, og hensynet til forbedring af de lediges beskæftigelsesmuligheder på længere sigt.

LEDERNES FOKUS PÅ, AT LEDIGE KOMMER HURTIGT I JOB

Tabel 4.3 viser, at 85 pct. af AF-cheferne og 70 pct. af de kommunale mellemlidende prioriterer, at de ledige hurtigt får et eller andet job frem for, at deres beskæftigelsesmuligheder forbedres på længere sigt. Mens ingen AF-chefer prioriterer de lediges beskæftigelsesmuligheder på længere sigt højest, gør en lille gruppe på 12 pct. af de kommunale mellemlidende dette. Der er altså en tendens til, at AF-chefer i højere grad end kommunale mellemlidende prioriterer hurtige job til de ledige, men tendensen er ikke fuldstændig statistisk sikker.

3. De almindelige bemærkninger til *Forslag til lov om en aktiv beskæftigelsesindsats* samt forligsteksten til aftale om *Flere i arbejde*.

4. BEK nr. 1101 af 16/11/2004.

5. VEJLEDNING nr. 9628 af 01/12/2004.

TABEL 4.3

AF-chefer og kommunale mellemlederes prioritering af formålet med "Flere i arbejde"-reformen. Procent.

A: At den ledige hurtigt får et eller andet job.

B: At den lediges beskæftigelsesmuligheder forbedres på længere sigt.

	Enig med A	Delvis enig med A	Neutral	Delvis enig med B	Enig med B	I alt pct.	Antal besvar- elser
AF	41	44	16	0	0	101	32
Kommuner	37	33	19	8	4	101	194

3 pct. af de kommunale mellemledere er udeladt af analysen, da de har svaret: "Ingen prioritering på mit ledelsesniveau".

En t-test viser, at der knapt er signifikant forskel på gennemsnittene (p-værdi 0,088).

Alle rækker summerer ikke op til 100 på grund af afrunding til hele tal.

Dermed ser det ud til, at de fleste AF-chefer og kommunale mellemledere lever op til lovgivningens krav om en hurtig og direkte vej til arbejde for arbejdsmarkedsparete ledige. AF-cheferne gør det dog nok i lidt højere grad end de kommunale mellemledere.

LEDERNES FOKUS PÅ KONKRETE JOB

Formålet med "Flere i arbejde"-reformen er, at flere personer kommer hurtigere i ordinært arbejde. Et af de primære virkemidler er, at der i højere grad end hidtil skal være jobfokus i det individuelle kontaktforløb med de ledige.⁶ Dermed skal der tales om – og også gerne henvises til – konkrete job i samtalerne.

I dette afsnit analyseres det, om lederne i AF og kommuner lægger vægt på at sagsbehandlerne fokuserer på konkrete job eller på gradvis opkvalificering i samtalerne med dagpengemodtagere og arbejdsmarkedsparete kontanthjælpsmodtagere.

STÆRKEST FOKUS PÅ KONKRETE JOB I AF

Tabel 4.4 viser, at næsten trefjerdedele af AF-cheferne udelukkende prioriterer, at sagsbehandlerne skal lægge vægt på konkrete job i samtaler med ledige. Dertil kommer 16 pct., som mener, at sagsbehandlerne del-

6. De almindelige bemærkninger til *Forslag til lov om en aktiv beskæftigelsesindsats* samt forligsteksten til aftale om *Flere i arbejde*.

vist skal lægge vægt på konkrete job. Kommunale mellemledere prioriterer jobfokus noget lavere. Kun en tredjedel af de kommunale mellemledere lægger udelukkende vægt på, at sagsbehandlerne skal fokusere på konkrete job i samtaler med ledige. 39 pct. af de kommunale mellemledere lægger delvist vægt på konkrete job. Forskellen mellem lederne i AF og kommunerne er statistisk sikker.

TABEL 4.4

AF-chefer og kommunale mellemlederes prioritering af vægt på konkrete job over for vægt på gradvis opkvalificering i samtaler med de ledige. Procent.

A: At der lægges vægt på konkrete job i samtalen med de ledige.

B: At der lægges vægt på gradvis opkvalificering i samtalen med de ledige.

	Enig med A	Delvis enig med A	Neutral	Delvis enig med B	Enig med B	I alt pct.	Antal besvarelser
AF	72	16	3	0	9	100	32
Kommuner	30	39	19	9	3	100	195

2 pct. af de kommunale mellemledere er udeladt af analysen, da de har svaret: "Ingen prioritering på mit ledelsesniveau".

En t-test viser, at der er signifikant forskel på gennemsnittene.

De fleste ledere prioriterer således på den måde, lovgivningen lægger op til, men AF-cheferne gør det i noget højere grad end de kommunale ledere. Forskellen kan skyldes, at jobformidling længe har været en traditionel kerneopgave for AF, mens lovgivningens krav til jobfokus i kommunerne først for alvor er blevet skærpet med "Flere i arbejde"-reformen.

LEDERNES FOKUS PÅ JOBSØGNING

Et af formålene med "Flere i arbejde"-reformen er, at fokus i indsatsen skal flyttes fra aktivering til jobsøgning og jobformidling. Særligt skal ledige, der ikke har andre problemer end ledighed, bistås til selv at søge job. Desuden er et af hovedprincipperne i reformen, at den enkelte ledige i højere grad skal i centrum. Det betyder blandt andet, at ledige, der kan selv (fx søge job), skal selv. Målet er en mere effektiv indsats ved, at

ledige selv tager ansvar for deres situation og fremtid. Lovgivningen er således ens for AF og kommuner, men den kommunale tradition for straksaktivering kan betyde, at ledige i det kommunale system har en mindre periode til selv at søge job. I dette afsnit belyses det, hvordan lederne prioriterer mellem, om forvaltningen eller de ledige selv skal stå for jobsøgningen.

ENS PRIORITERINGER I AF OG KOMMUNER

Som tabel 4.5 viser, erklærer omkring halvdelen af lederne i både AF og kommunerne sig neutrale i afvejningen af, om forvaltningen skal varetage de lediges jobsøgning, eller om de ledige selv skal gøre det. Dog er der i begge systemer en klar overvægt af ledere (cirka 40 pct.), som mener, at sagsbehandlerne skal rette deres indsats mod, at de ledige selv varetager jobsøgning og virksomhedskontakt.

TABEL 4.5

AF-chefer og kommunale mellemlæderes prioritering af den lediges og AF/kommunens rolle vedrørende jobsøgning og virksomhedskontakt. Procent.

A: At AF/kommunen kun skal give vejledning i jobsøgning til den ledige, som så selv må kontakte virksomheder.

B: At AF/kommunen skal varetage al virksomhedskontakt og jobformidling for den ledige.

	Enig med A	Delvis enig med A	Neutral	Delvis enig med B	Enig med B	I alt pct.	Antal besvarelser
AF	19	22	50	9	0	100	32
Kommuner	11	30	44	9	7	101	192

3 pct. af de kommunale mellemlædere er udeladt af analysen, da de har svaret: "Ingen prioritering på mit ledelsesniveau".

En t-test viser, at der ikke er signifikant forskel på gennemsnittene.

Alle rækker summerer ikke op til 100 på grund af afrunding til hele tal.

Således er de fleste ledere i begge systemer neutrale i forhold til, hvem der varetager de lediges jobsøgning. Dette er næppe i overensstemmelse med, hvad lovgivningen lægger op til. Der er dog langt flere ledere, som ønsker, at de ledige selv står for jobsøgningen frem for, at sagsbehandlerne skal. På grund af den kommunale tradition for straksaktivering er

det umiddelbart overraskende, at de kommunale ledere lægger lige så stor vægt på, at de ledige selv skal søge job, som AF-cheferne.

LEDERNES AFVEJNING AF KRAV OG HENSYN TIL DE LEDIGE

Det har længe, og særligt i de sidste år, været diskuteret, om de kommunale sagsbehandlere tager for meget hensyn til de lediges problemer frem for at stille krav til de ledige. Hensigten med ”Flere i arbejde”-reformen er i høj grad at give sagsbehandlerne nogle flere værktøjer til at stille krav til de ledige – særligt ledige, der ikke har andre problemer end ledighed.

I visitationssamtalen skal sagsbehandlerne med udgangspunkt i dialogguiden fastholde fokus på de ressourcer, som den ledige har, og som kan anvendes i et job.⁷ Sagsbehandlerne må ikke tage udgangspunkt i de lediges barrierer for at komme ind på arbejdsmarkedet.

Som beskrevet i afsnittet ovenfor, kan sagsbehandlerne også stille krav om, at ledige skal visiteres til et tilbud, hvis der er konkrete behov for arbejdskraft på arbejdsmarkedet. Der stilles desuden en del krav til de ledige om, at de skal stå til rådighed for arbejdsmarkedet, herunder søge job også gerne uden for egen kommune.

Samlet set er der med ”Flere i arbejde”-reformen kommet mere fokus på, hvilke krav sagsbehandlerne stiller til de ledige frem for en hensyntagen til deres problemer. Det er mellemledernes afvejning af disse to hensyn, dette afsnit belyser.

STØRST FOKUS PÅ KRAV BLANDT AF-CHEFER

Som det fremgår af tabel 4.6 lægger 94 pct. af AF-cheferne vægt på, at sagsbehandlerne skal stille krav til de ledige frem for at tage hensyn til de lediges problemer, heraf er 66 pct. uden noget forbehold. Til sammenligning prioriterer 85 pct. af de kommunale mellemledere krav til de ledige højest, men heraf er kun 37 pct. uden forbehold. Der er meget få AF-chefer og kommunale mellemledere, der ønsker, at sagsbehandlerne lægger mest vægt på de lediges problemer. Forskellen på prioriteringen i AF og kommuner er statistisk sikker.

7. Visitationsværktøjskassen.

TABEL 4.6

AF-chefer og kommunale mellemlæderes prioritering vedrørende afvejning af krav og hensyn til den ledige. Procent.

A: At stille krav til den ledige.

B: At tage hensyn til den lediges problemer.

	Enig med A	Delvis enig med A	Neutral	Delvis enig med B	Enig med B	I alt pct.	Antal besvar- elser
AF	66	28	3	3	0	100	32
Kommuner	37	48	13	1	1	100	195

2 pct. af de kommunale mellemlædere er udeladt af analysen, da de har svaret: "Ingen prioritering på mit ledelsesniveau".

En t-test viser, at der er signifikant forskel på gennemsnittene.

Således lever både AF-chefer og kommunale mellemlædere op til lovgivningens fokus på at stille krav til de ledige, men AF-cheferne betoner mere end de kommunale mellemlædere, at sagsbehandlerne skal stille krav til de ledige.

LEDERNES PRIORITERING AF ARBEJDSMARKEDETS BEHOV FOR ARBEJDSKRAFT OVER FOR DE LEDIGES EGNE ØNSKER OG FORUDSÆTNINGER

Kontaktforløbet for dagpengemodtagere og kontanthjælpsmodtagere skal gennemføres både under hensyn til de lediges ønsker og forudsætninger samt arbejdsmarkedets behov for arbejdskraft. Ifølge lovgivningen skal sagsbehandlerne afveje de to hensyn, når de formidler et konkret job til ledige eller udarbejder jobplaner med henblik på visitation til et aktiveringstilbud. Der er følgende relevante lovparagraffer i *Lov om en aktiv beskæftigelsesindsats*:

- § 15: Kontaktforløbet gennemføres under hensyn til den lediges ønsker og kvalifikationer samt arbejdsmarkedets behov.
- § 27,2: I en jobplan beskrives en ledig persons beskæftigelsesmål på baggrund af den lediges ønsker og forudsætninger samt arbejdsmarkedets behov.
- § 28: Jobplanens tilbud kan af arbejdsformidlingen eller kommunen, uanset § 27,2 fastsættes under hensyn til konkrete behov på arbejdsmarkedet.

På baggrund af ordlyden af § 28 og de generelle intentioner med ”Flere i arbejde”-reformen om, at der skal være fokus på job i beskæftigelsesindsatsen, synes lovgivningen at vægte arbejdsmarkedets behov for arbejdskraft højest. I de situationer, hvor der konkret er behov for arbejdskraft på arbejdsmarkedet, er der ingen tvivl om, at lederne bør prioritere arbejdsmarkedets behov. I dette afsnit belyses det, hvilket hensyn AF-chefer og kommunale mellemledere ønsker, at sagsbehandlere skal lægge mest vægt på.

AF-CHEFER PRIORITERER ARBEJDSMARKEDETS BEHOV HØJERE

I tabel 4.7 kan det ses, at AF-cheferne prioriterer hensynet til arbejdsmarkedets behov langt højere end de kommunale mellemledere. Hele 96 pct. af AF-cheferne erklærer, at de ønsker, at deres sagsbehandlere skal indrette indsatsen efter arbejdsmarkedets behov, heraf er 61 pct. uden noget forbehold. Til sammenligning er der blandt kommunale mellemledere samlet set 61 pct., som prioriterer hensynet til arbejdsmarkedets behov over hensynet til de lediges ønsker og forudsætninger, men her er kun 24 pct. uden noget forbehold. Forskellen mellem lederne i AF og kommunerne er statistisk sikker.

TABEL 4.7

AF-chefer og kommunale mellemlederes prioritering vedrørende afvejning af klientens ønsker/forudsætninger i forhold til arbejdsmarkedets behov. Procent.

A: At indrette indsatsen efter den lediges egne ønsker og forudsætninger.

B: At indrette indsatsen efter arbejdsmarkedets behov for arbejdskraft.

	Enig med A	Delvis enig med A	Neutral	Delvis enig med B	Enig med B	I alt pct.	Antal besvar- elser
AF	0	0	3	35	61	99	31
Kommuner	5	10	24	37	24	100	196

2 pct. af de kommunale mellemledere er udeladt af analysen, da de har svaret: "Ingen prioritering på mit ledelsesniveau".

En t-test viser, at der er signifikant forskel på gennemsnittene.

Alle rækker summerer ikke op til 100 på grund af afrunding til hele tal.

De fleste AF-chefer og kommunale mellemlidere prioriterer således arbejdsmarkedets behov i højere grad end de lediges ønsker og forudsætninger, hvilket er i overensstemmelse med lovgivningen. Over halvdelen af AF-cheferne (61 pct.) prioriterer imidlertid udelukkende arbejdsmarkedets behov, hvilket kan synes at være en overopfyldning af lovgivningen. Omvendt underopfylder en relativ stor andel af kommunale mellemlidere (40 pct.) lovgivningen ved enten at erklære sig neutrale eller prioritere de lediges ønsker og forudsætninger højest.

Forskellene kan skyldes, at AF har en gammel tradition for først og fremmest at være arbejdsmarkedsrettet i sin indsats og mission, mens kommunerne har haft tradition for at tage udgangspunkt i klientens situation. Desuden er AF de fleste steder langt tættere på arbejdsmarkedets parter end kommunerne. Imidlertid må den forskellige prioritering af arbejdsmarkedets behov have været en kæmpe udfordring på ledelsesniveau i de nye jobcentre – en udfordring, som den nuværende højkonjunktur med mangel på arbejdskraft kun har gjort endnu større.

LEDERNES PRIORITERING MELLEM OPKVALIFICERING OG AFSKRÆKKELSE

Det har tidligere været en udbredt praksis i nogle kommuner at bruge mindre attraktive tilbud til ressourcestærke ledige. Hensigten var at afskrække de ledige, så de i stedet startede på en ordinær uddannelse eller fandt et ordinært arbejde. AF derimod har traditionelt haft mere fokus på uddannelse og opkvalificering af ledige.

Der er ingen konkrete lovparagraffer, målsætninger eller hensigter i lovgivningen vedrørende emnet, og det må derfor forventes, at det er kommunernes og AF's forskellige traditioner, der styrer prioriteringen. Dette afsnit belyser, hvordan lederne prioriterer mellem, om sagsbehandlerne skal give opkvalificerende tilbud eller bruge afskrækkende tilbud, der giver de ledige et incitament til selv at finde et arbejde.

AF-LEDERE PRIORITERER OPKVALIFICERENDE TILBUD HØJERE END KOMMUNALE LEDERE

Som tabel 4.8 viser, prioriterer AF-cheferne opkvalificerende tilbud højere end de kommunale mellemlidere. Over halvdelen af AF-cheferne prioriterer ubetinget, at sagsbehandlerne skal give opkvalificerende tilbud. Medtager man den gruppe AF-chefer, der med forbehold prioriterer opkvalificering højest, prioriterer hele 84 pct. af AF-cheferne opkvalifice-

ring over afskrækkelse. Derimod prioriterer kun knap en tredjedel af de kommunale mellemledere ubetinget opkvalificerende tilbud, og den samlede andel af kommunale mellemledere, der prioriterer opkvalificering over afskrækkelse er 64 pct. Knap en tiendedel af de kommunale mellemledere prioriterer afskrækkende over opkvalificerende tilbud. Forskellen mellem ledernes prioriteringer er statistisk sikker.

TABEL 4.8

AF-chefer og kommunale mellemlederes prioritering vedrørende afvejning af opkvalificering i forhold til mindre attraktive tilbud. Procent.

A: At give aktive tilbud, som opkvalificerer den ledige.

B: At give tilbud, som er mindre attraktive, så de ledige får et incitament til selv at finde arbejde.

	Enig med A	Delvis enig med A	Neutral	Delvis enig med B	Enig med B	I alt pct.	Antal besvar- elser
AF	55	29	16	0	0	100	31
Kommuner	30	34	27	5	4	100	192

3 pct. af AF-cheferne og 3 pct. af de kommunale mellemledere er udeladt af analysen, da de har svaret: "Ingen prioritering på mit ledelsesniveau" (kommuner) eller "Ingen ledelsesmæssig prioritering" (AF).

En t-test viser, at der er signifikant forskel på gennemsnittene.

Den tidligere praksis i nogle kommuner om at give de ressourcestærke ledige mindre attraktive tilbud kommer således stadig til udtryk blandt nogle kommunale mellemledere. Nogle kalder dette for en 'saltmineeffekt', fordi det kan være ubehageligt at arbejde i en saltmine. Dog prioriterer størstedelen af de kommunale mellemledere at opkvalificere de ledige i stedet for at afskrække dem. AF's chefer har som forventet et stærkere fokus på opkvalificering.

LEDERNES PRIORITERING AF KRONER OG ØRER OVER FOR EFFEKTIV AKTIVERING

Lederne i AF og kommunerne står over for forskellige finansieringssystemer og deraf følgende incitament, når de skal afveje omkostningerne over for effekten ved tilrettelæggelsen af beskæftigelsesindsatsen og

ved prioriteringen mellem forskellige typer af aktiveringstilbud. I dette afsnit undersøges den mere generelle afvejning af omkostninger og effekter, mens den mere konkrete prioritering mellem redskaber behandles i det efterfølgende afsnit. Vi drøfter imidlertid først nogle teoretiske forventninger, der er relevante for begge delproblemstillinger.

Jepsen, Nørgaard og Vinderslev (2002) har tidligere opstillet og testet en række teoretiske forventninger til, hvad forskelle i incitamenter i AF og kommunerne betyder for deres valg af aktiveringstilbud i forhold til de arbejdsløse, der kun har ledighed som et problem. Kernen i disse forventninger er, at kommunerne – da de både finansierer forsørgelsesudgifter for deres ledige, udgifter til aktivering og driftsudgifter til administration – har et økonomisk incitament til at minimere de samlede udgifter, hvoraf forsørgelsesudgifterne er langt de største.

Kommunerne finansierer som nævnt selv både aktiveringsindsatsen og forsørgelsen, men får 50 pct. af deres udgifter refunderet af staten. Administrationsomkostninger refunderes dog ikke. Fordi kommunerne selv finansierer halvdelen af udgifterne til ledige, vurderer Jepsen, Nørgaard og Vinderslev (2002), at de på den ene side har et incitament til at bruge billige aktiveringstilbud, men på den anden side skal de ikke være billigere, end de er effektive nok til at skaffe så mange ledige i arbejde som muligt, så kommunerne minimerer deres udgifter til forsørgelse. Dette kan enten gøres ved at anvende meget beskæftigelsesfremmende tilbud eller ved at prioritere lidet attraktive tilbud, som får de ledige til selv at finde et job. Selvom kommunerne selv skal betale administrationsomkostningerne, vil disse typisk være relativt små i forhold til de gevinster, der kan hentes ind via besparelser på forsørgelsesudgifterne.

For AF's vedkommende vurderer forfatterne, at AF har et relativt mindre økonomisk incitament til at bruge de mest effektive beskæftigelsesindsatser til at skaffe de ledige i arbejde, fordi AF – i modsætning til kommunerne – ikke finansierer de lediges almindelige forsørgelsesudgifter, der jo betales af arbejdsløsheds-kasserne. De vurderer ligeledes, at AF ikke har noget økonomisk incitament til at minimere udgifterne til aktivering, da disse midler er øremærkede og ikke kan bruges til andre formål. Forud for deres undersøgelse havde AF i flere år ikke været i stand til at bruge hele sin aktiveringsbevilling. Til gengæld mener de, at AF har et incitament til at anvende tilbud, der er administrativt lette at

fremskaffe, da der er lagt loft over driftsbevillingen til personalet, og der ikke kan overflyttes midler fra aktivering til drift.

Disse formodede incitamentsforskelle fik forfatterne til at forvente, at kommunerne ville bruge relativt billige aktiveringstilbud med en relativ stor kvalificerende eller afskrækkende effekt, og at det ikke betød så meget, om de var administrativt dyre at fremskaffe, fordi dette kunne kompenseres af færre forsørgelsesudgifter. Derfor forventedes kommunerne at bruge mange tilbud i den private sektor, som er relativt effektive og billige at 'købe', men administrativt relativt dyre at fremskaffe. Ligeledes forventede de, at kommunerne ville bruge relativt megen kommunal individuel jobtræning, der nu til dels kan minde om 'virksomhedspraktik i kommuner' dels pga. dens formodede afskrækkende effekt, dels pga., at disse ledige kan virke som en billig arbejdskraft til at forbedre det kommunale serviceniveau.

Og endelig forventede de, at kommunerne ville bruge relativt få af de dyre (men generelt ikke særligt effektive) uddannelsesstilbud, ligesom de ikke forventedes at bruge mange kommunale 'jobtræningstilbud' (nu 'løntilskud'), der er relativt dyre tilbud at benytte for kommunerne. Det skyldes, at kommunerne ved løntilskud i kommunen både skal betale løntilskuddet og resten af lønnen til den ledige. Det er således økonomisk mere attraktivt for kommunen at anvende 'individuel jobtræning' i kommunen (nu 'virksomhedspraktik') i kommunen frem for almindelig 'jobtræning' (nu 'løntilskud').

Heroverfor forventede forfatterne, at AF ville bruge mange relativt dyre tilbud, især uddannelse, pga. den rigelige og øremærkede aktiveringsbevilling, og fordi uddannelsesstilbud er administrativt lette at fremskaffe. Endelig har uddannelsesstilbud været meget populære i fagbevægelsen, som jo er tæt involveret i AF's aktiveringsindsats via dens sæde i de regionale arbejdsmarkedsråd, der har planlægningskompetence vedrørende aktivering. Desuden forventede de en relativ stor brug af kommunale løntilskud i AF, da disse pladser er administrativt lette at fremskaffe, men en relativ lille brug af private løntilskud, fordi disse var administrativt vanskelige at fremskaffe. Det kræver typisk opsøgning af virksomheder. Tilsvarende forventes en relativ lille brug af 'individuel jobtræning' (nu 'virksomhedspraktik'), fordi de er lidet attraktive for de ledige og møder modstand i fagbevægelsen. I deres empiriske undersøgelse af den faktiske tilbudsfordeling i AF og kommunerne ud fra AMFORA regi-

sterdata fandt forfatterne en betydelig støtte til deres teoretiske forventninger.

Ud fra Jepsen, Nørgaard og Vinderslevs (2002) omfattende argumentationskæde skulle man forvente, at økonomiske hensyn vil veje tungere i kommunerne end i AF, da kommunerne har ansvaret for udgifter til både forsørgelse, tilbud og administration under ét, mens AF ikke har ansvar for forsørgelsesudgifterne og i øvrigt arbejder med adskilte pengekasser til drift og aktivering.

Imidlertid kan disse forfatteres antagelser ikke uden videre lægges til grund for vores undersøgelse af prioriteringerne i 2006 i de to systemer. For det første er aktiveringsmidlerne ikke længere så rigelige i AF som tidligere. AF's bevillinger er på forhånd opdelt i to hovedbevillinger. Den ene er en driftsbevilling, som bl.a. finansierer AF's personale. Den anden er en aktiveringsbevilling, der dels består af en bevilling til drift (finansiering af tilbud) og dels af en bevilling til forsørgelse af dagpengemodtagere i aktivering.

Det sidste par år har AF ikke været i stand til at bruge sin forsørgelsesbevilling til aktivering, men har til gengæld overskredet sin bevilling til drift af tilbud. Det vil sige, at AF har rigelige ressourcer til at forsørge aktiverede dagpengemodtagere, men mere knappe ressourcer end tidligere, når det gælder prisen på tilbudene. Desuden er der fra centralt hold lagt et loft over anvendelsen af uddannelsestilbud i regionerne, dog på et niveau der til sammenligning ligger langt over kommunernes traditionelle anvendelse af uddannelsestilbud.

Desuden har AF hele tiden haft et incitament til effektiv aktivering for at leve op til de centrale mål og resultatkrav, der siden midten af 1990'erne er blevet stillet til dem bl.a. vedrørende beskæftigelseseffekt af indsatsen. Ledernes fremtidige karriere kan blive påvirket af deres resultater, og efter at der er indført præstationsfremmende lønsystemer på ledelsesniveau i AF, gælder det også deres indtjening.

I forlængelse heraf kan der også være forskelle på incitamenterne for lederne og sagsbehandlerne. Lederne må således forventes at have et større incitament end sagsbehandlerne til at ønske, at der fremskaffes så mange af de effektive private løntilskud som muligt, selvom de er relativt besværlige at fremskaffe, mens det for sagsbehandlerne undertiden kan være en fristelse at bruge tilbud, som er administrativt lette at fremskaffe, men måske ikke så effektive – som fx uddannelse og kommunale løntil-

skud – når de mangler tid, og når de ledige (og måske også deres fagforening – især vedrørende uddannelse i AF) søger at presse dem til dette.

På baggrund heraf vil vi forvente, at incitamentsforskellene mellem AF og kommunerne på ledelsesniveau var mindre, da vi gennemførte vores undersøgelse i 2006, end hvad Jepsen, Nørgaard og Vinderslev (2002) forventede i deres undersøgelse i 2002. Vi forventer dog, at økonomiske hensyn stadig spiller en relativt større rolle i kommunerne i forhold til hensynet til den mest effektive indsats.

Det skyldes, at selvom AF er blevet nødt til at økonomisere mere med de dyre tilbud, herunder især uddannelse, så har AF alligevel incitament til at bruge hele sin aktiveringsbevilling, mens kommunerne i højere grad har incitament til at finde de billigst mulige tilbud, der enten kan kvalificere de ledige til almindeligt arbejde eller 'skræmme' dem til at finde et sådant.

Vi har derfor spurgt lederne om, hvordan de prioriterer mellem A: At tilbuddene forbedrer den lediges jobmuligheder næsten uanset omkostningerne, og B: At tilbuddene medfører så få omkostninger så muligt. Forventningen er, at kommunerne er mere fokuserede end AF på at holde udgifterne til aktivering nede.

ENS AFVEJNING MELLEOMKOSTNINGER OG EFFEKTIVE TILBUD BLANDT LEDERNE

Tabel 4.9 viser imidlertid, at AF-cheferne og de kommunale mellemledere prioriterer relativt ens. Omkring 40 til 50 pct. af lederne i AF og kommunerne lægger lige stor vægt på at give de ledige tilbud, som forbedrer deres jobmuligheder uanset udgifterne, og at give de ledige tilbud, som medfører så få udgifter som muligt. Stort set ingen ledere prioriterer enten udelukkende forbedring af lediges jobmuligheder eller udelukkende at holde omkostningerne nede. Umiddelbart ser det således ikke ud til, at vores forventninger er opfyldt.

TABEL 4.9

AF-chefer og kommunale mellemlederes prioritering vedrørende afvejning af forbedring af jobmuligheder i forhold til omkostninger ved tilbud. Procent.

A: At tilbuddene forbedrer den lediges jobmuligheder næsten uanset omkostningerne.

B: At tilbuddene medfører så få udgifter som muligt.

	Vægt på A	Delvis vægt på A	Lige stor vægt	Delvis vægt på B	Vægt på B	I alt pct.	Antal besvarelser
AF	3	22	38	31	6	100	32
Kommuner	3	19	50	20	9	101	188

6 pct. af de kommunale mellemledere er udeladt af analysen, da de har svaret: "Ingen prioritering på mit ledelsesniveau".

En t-test viser, at der ikke er signifikant forskel på gennemsnittene.

Alle rækker summerer ikke op til 100 på grund af afrunding til hele tal.

Der kan dog være en bias i besvarelserne, da det kan være vanskeligt for respondenterne at indrømme, at man lægger mere vægt på økonomi end på at få de ledige i arbejde, da dette kunne virke mindre socialt acceptabelt. På den anden side kunne det også tænkes, at man i kommunerne mener, at man kan lave en effektiv beskæftigelsesindsats uden at bruge så mange penge på aktiveringstilbud som AF, eller at man lægger større vægt på at aktivere forholdsvist billigt tidligt i ledighedsforløbet end at give relativt dyre tilbud sent i ledighedsforløbet, hvor AF's aktivering for det meste foregår. Hvis det er tilfældet, skulle man forvente, at der vil være forskel i de aktiveringstilbud, lederne foretrækker i de to systemer, hvilket vi ser nærmere på i det følgende.

LEDERNES PRIORITERING AF FORSKELLIGE TILBUD

AF og kommunerne har mulighed for at anvende en række forskellige aktive tilbud til de ledige. Ifølge § 22 i *Lov om en aktiv beskæftigelsesindsats* kan AF og kommunerne give tilbud om følgende:

1. Vejledning og opkvalificering
2. Virksomhedspraktik
3. Ansættelse med løntilskud.

Tilbud gives ud fra den enkelte lediges ønsker og forudsætninger samt arbejdsmarkedets behov med henblik på, at personen hurtigst muligt opnår varig beskæftigelse og hel eller delvis selvforsørgelse. Tilbuddene kan gives hver for sig eller i kombination.

Særligt gælder ifølge § 30, at dagpengemodtagere, som har opbrugt deres adgang til selvvalgt uddannelse i op til 6 uger, har ret til at få udarbejdet en jobplan med henblik på yderligere uddannelse, hvis personen fremsætter ønske herom.

På baggrund af overvejelserne over for om ledernes incitamenter i AF og kommunerne vil vi forvente, at de kommunale ledere vil have en relativt lavere prioritering end deres kolleger i AF af de forholdsvist dyre tilbud, som i kommunerne er kommunale løntilskud og uddannelsesstilbud. Da de kommunale løntilskud er billigere for AF og administrativt lette at benytte, vil vi forvente, at de bliver brugt mere i AF.

Vi forventer ligeledes, at den særligt øremærkede aktiveringspulje kombineret med fagbevægelsens ønske om uddannelse vil føre til en relativt større prioritering af uddannelse i AF end i kommunerne. Dog forventes forskellene at være mindre end i undersøgelsen af Jepsen, Nørgaard & Vinderslev (2002) pga. loftet over brug af uddannelse, mindre rigelige aktiveringsmidler og incitamenter til valg af mere effektive tilbud via præstationsfremmende lønsystemer. Endelig vil vi forvente, at de kommunale mellemledere vil lægge mere vægt på vejlednings- og afklaringsforløb end AF, fordi kommunerne har forpligtelse til en mere fremrykket indsats over for unge, som må formodes at have et større behov for vejledning og afklaring.

LEDELSESMÆSSIGE PRIORITERINGER AF TILBUD

Tablet 4.10 viser, at der faktisk er en betydelig lighed i AF-chefer og kommunale mellemlederes prioritering af en del typer af tilbud. Der er således ikke nogen statistisk sikker forskel på de to ledergruppers gennemsnitlige prioritering af virksomhedspraktik i private virksomheder og i kommuner samt af uddannelsesstilbud. Oven i købet er der flere ledere i kommunerne end i AF, der prioriterer uddannelsesstilbud meget højt. Det sidste er overraskende i lyset af vores forventninger og den tidligere undersøgelse af Jepsen, Nørgaard & Vinderslev (2002).

TABEL 4.10

AF-chefer og kommunale mellemlædere prioritering af anvendelsen af forskellige tilbud. Procent.

	Bør ikke anvendes	2	3	4	Høj	I alt pct.	Gennemsnit	Antal besvar- elser
<i>Vejlednings- og afklaringskurser¹</i>								
AF	0	0	43	37	20	100	3,7	30
Kommuner	1	6	21	27	45	100	4,1	181
<i>Virksomhedspraktik i kommunen</i>								
AF	0	23	33	27	17	100	3,4	30
Kommuner	1	19	33	31	17	101	3,4	183
<i>Virksomhedspraktik i private virksomheder</i>								
AF	0	3	6	19	71	99	4,6	31
Kommuner	1	0	1	14	85	101	4,8	187
<i>Løntilskud i kommunen</i>								
AF	0	0	3	58	39	100	4,3	31
Kommuner	8	29	29	24	10	100	2,9	179
<i>Løntilskud i private virksomheder</i>								
AF	0	0	0	0	100	100	5,0	31
Kommuner	2	4	4	19	71	100	4,5	186
<i>Uddannelsesstilbud</i>								
AF	0	3	29	52	16	100	3,8	31
Kommuner	4	10	22	28	36	100	3,9	184

1. I AF lyder spørgsmålet: "Vejlednings-, afklarings- og jobsøgningsforløb".

T-tests viser, at der er signifikant forskel på gennemsnittene for vejlednings- og afklaringskurser, løntilskud i kommunen og løntilskud i private virksomheder.

Alle rækker summerer ikke op til 100 på grund af afrunding til hele tal.

Som forventet prioriterer AF-cheferne kommunale løntilskud langt højere end de kommunale mellemlædere! Enten tror AF-lederne mere på effekten af disse tilbud, end lederne i kommunerne selv gør, eller også kan det tænkes, at forskellig pris på disse tilbud i AF og kommuner spiller en rolle!

Desuden prioriterer de kommunale mellemlædere som forventet vejlednings- og afklaringskurser højere end AF-cheferne, der omvendt prioriterer løntilskud i private virksomheder højere end de kommunale mellemlædere. Alle disse forskelle mellem AF og kommunerne er statistisk sikre.

De tilbud, som AF-cheferne prioriterer højest, er i nævnte rækkefølge:

1. Løntilskud i private virksomheder (100 pct. prioriterer dette højt)
2. Virksomhedspraktik i private virksomheder (71 pct.)
3. Løntilskud i kommunen (39 pct.).

Det bør dog anføres, at AF-cheferne også prioriterer anvendelsen af voksenlærlingeforløb og jobrotation meget højt, men her har vi ikke sammenlignelige data for kommunerne.⁸

For kommunale mellemledere er de højest prioriterede tilbud:

1. Virksomhedspraktik i private virksomheder (85 pct.)
2. Løntilskud i private virksomheder (71 pct.)
3. Vejlednings- og afklaringskurser (45 pct.).

Som nævnt har lederne og sagsbehandlerne ikke nødvendigvis de samme incitamenter i deres daglige arbejde. Derfor skal vi i næste kapitel se på sagsbehandlernes faktiske prioritering af de forskellige aktiveringstilbud, og i hvilket omfang denne afspejler ledelsens prioriteringer på landsplan i de to systemer.

LEDERNES FOKUS PÅ REAKTIONER VED UDEBLIVELSE FRA AKTIVERING

Reglerne for sanktionering af kontanthjælpsmodtagere og dagpenge modtagere er blevet skærpet med ”Flere i arbejde”-reformen. Der er dog væsentlige forskelle mellem kommunernes og AF’s opgaver på dette område. I dette afsnit undersøges prioriteringerne blandt lederne i begge systemer i forhold til, hvordan sagsbehandlerne bør reagere, når ledige udebliver fra aktivering uden nogen gyldig grund.

8. Voksenlærlingeforløb prioriteres højt af 93 procent af AF-cheferne, ligesom godt halvdelen (54 procent) af AF-cheferne prioriterer jobrotation højt.

LOVGIVNINGENS KRAV

De kommunale sagsbehandlere er forpligtede til at iværksætte sanktioner over for de kontanthjælpsmodtagere, som de vurderer, udebliver fra beskæftigelsesfremmende indsatser uden nogen gyldig grund. Sagsbehandlere i AF skal derimod kun indberette til a-kasserne, hvis dagpengemodtagere udebliver fra beskæftigelsesfremmende indsatser. Hefter er det a-kassernes opgave at vurdere, om grunden til den lediges udeblivelse er gyldig eller ej. AF iværksætter således ikke selv sanktioner – dette er op til de enkelte a-kasser.

For kommunerne er der i *Bekendtgørelse af lov om aktiv socialpolitik* to relevante bestemmelser om sanktionering af kontanthjælpsmodtagere:

- § 39: Hvis den ledige uden en rimelig grund udebliver fra et tilbud eller anden beskæftigelsesfremmende foranstaltning, nedsættes hjælpen svarende til det antal timer, som den pågældende er udeblevet.
- § 41,2: Hjælpen skal stoppes, hvis den ledige uden gyldig grund har gentagne udeblivelser fra et tilbud eller anden beskæftigelsesfremmende foranstaltning, og udeblivelserne har så betydeligt omfang, at de kan sidestilles med en afvisning af tilbuddet.

For AF findes der i *Lov om aktiv beskæftigelsespolitik* en bestemmelse om sanktionering af dagpengemodtagere:

- § 104, stk. 1: Arbejdsformidlingen skal underrette arbejdsløshedskassen, hvis en person, der modtager dagpenge (1) afslår et formidlet arbejde eller udebliver fra en formidlingsamtale, (2) udebliver fra eller ikke vil medvirke til aktiviteter efter kapitel 6 (CV) og 7 (individuel kontaktforløb), hvis arbejdsformidlingen har pålagt personen at møde til aktiviteter efter dette kapitel, (3) ikke vil medvirke til udarbejdelsen eller revision af jobplan, (4) afslår, udebliver fra eller ophører i et tilbud i henhold til en jobplan.

Kommunerne har således i lovgivningen mere vidtgående beføjelser end AF til at sanktionere ledige, der udebliver fra beskæftigelsesfremmende foranstaltninger uden nogen gyldig grund. Dette forventes at indebære, at kommunale ledere i højere grad end AF-chefer fokuserer på kontrol af de ledige, og at kulturen i kommunerne er mere kontrollerede end i AF.

HØJ GRAD AF SANKTIONERING I AF OG KOMMUNER

I undersøgelsen har kommunerne og AF modtaget forskellige spørgeskemaer, der er tilpasset de forskellige lovgivningskrav. Det er tilsigtet, at spørgsmålene er så ens som muligt i deres ordlyd, men på trods heraf bør sammenligningen af lederne i AF og kommuner foretages med de forskellige lovgivningskrav in mente.

Lederne er bedt om at prioritere mellem A: At sagsbehandlerne ved udeblivelser skal skride ind med sanktioner/indberette til a-kassen straks og B: At sagsbehandlerne skal undgå at anvende sanktioner/indberette til a-kassen.

Tabel 4.11 viser, at samtlige AF-chefer prioriterer, at sagsbehandlerne straks skal indberette til a-kasserne, hvis en ledig udebliver fra tilbud. Heraf har 88 pct. ikke noget forbehold. Til sammenligning mener 93 pct. af de kommunale mellemledere, at sagsbehandlerne skal skride ind med sanktioner, hvis kontanthjælpsmodtagerne uden gyldig grund udebliver fra indsatser, og her har 70 pct. ikke noget forbehold. Forskellen er statistisk sikker.

TABEL 4.11

AF-chefer og kommunale mellemlederes prioritering af reaktioner over for udeblivelse fra aktivering. Procent.

A: At skride ind med sanktioner straks (kommuner)/Straks at indberette til a-kassen (AF), hvis den ledige udebliver fra samtaler, jobhenvisning eller tilbud uden gyldig grund.

B: At undgå at anvende sanktioner (kommuner)/ At undgå at indberette udeblivelser (AF).

	Enig med A	Delvis enig med A	Neutral	Delvis enig med B	Enig med B	I alt pct.	Antal besvar- elser
AF	88	13	0	0	0	101	32
Kommuner	70	23	6	1	1	101	195

2 pct. af de kommunale mellemledere er udeladt af analysen, da de har svaret: "Ingen prioritering på mit ledelsesniveau".

En t-test viser, at der er signifikant forskel på gennemsnittene.

Alle rækker summerer ikke op til 100 på grund af afrunding til hele tal.

Således ønsker AF-cheferne i højere grad end de kommunale mellemledere, at deres sagsbehandlere skal skride ind med sanktioner/indberette

udeblivelser til a-kasserne. Dog må det siges, at anvendelse af sanktioner prioriteres højt begge steder, ligesom lovgivningen lægger op til. Alligevel er det bemærkelsesværdigt, at omkring 30 pct. af de kommunale mellemledere ikke ubetinget ønsker, at deres sagsbehandlere skal bruge sanktioner, når en ledig udebliver uden gyldig grund, selvom lovgivningen kræver dette. I AF gælder det tilsvarende kun for omkring 12-13 pct. af AF-cheferne.

Når nogle kommunale mellemledere ønsker, at deres sagsbehandlere skal anvende svagere reaktionerne på udeblivelser fra aktivering end de sanktioner, der er fastsat i lovgivningen, kan det skyldes, at kommunalpolitikere nogle steder forholder sig kritisk over for dele af ”Flere i flere i arbejde”-reformen. Men der er også i det kommunale personale en del skepsis over for værdien af straks at skride til sanktioner, som vi skal se i næste kapitel (Winter et al., 2008b).

DELKONKLUSION

Der er navnlig forskel på prioriteringerne hos lederne fra AF og kommunerne på tre dimensioner. Den første dimension er prioritering af jobfokus og konsekvens i indsatsen. AF-chefer fokuserer i højere grad end kommunale mellemledere på, at sagsbehandlere skal lægge vægt på konkrete job i samtalerne med de ledige, at sagsbehandlere skal stille krav til de ledige, og at sagsbehandlere skal indberette udeblivelser, der kan føre til sanktioner mod de ledige. Der er dog knap nogen statistisk sikker forskel på ledernes prioritering af, at den ledige hurtigt skal have et eller andet job over for, at den lediges beskæftigelsesmuligheder skal forbedres på længere sigt.

Den anden dimension er prioritering af arbejdsmarkedets behov. Her fokuserer AF-cheferne betydeligt mere på arbejdsmarkedets behov for arbejdskraft end de kommunale mellemledere. De kommunale mellemledere har større tendens til at inddrage de lediges egne ønsker og forudsætninger i deres prioriteringer.

Den tredje dimension er prioritering af målgrupper. Der er enighed om prioriteringen af forskellige aldersgrupper, men en klar forskel i prioriteringen af ledige med forskellige ledighedsperioder. Hvor AF-cheferne prioriterer personer, der har været arbejdsløse i længere tid,

prioriterer de kommunale mellemledere personer, som lige er blevet ledige.

Slutteligt skal det nævnes, at AF-chefer først og fremmest ønsker, at sagsbehandlerne skal anvende løntilskud i såvel kommuner som private virksomheder samt virksomhedspraktik i private virksomheder, mens kommunale mellemledere foretrækker tilbud i den private sektor og dernæst vejlednings- og afklaringsforløb, hvorimod de undgår løntilskud i kommunerne, som er de dyreste tilbud.

Vi må således konstatere, at de mål og prioriteringer, lederne opstiller for sagsbehandlerens indsats, i højere grad lever op til beskæftigelseslovgivningen og herunder særlig ”Flere i arbejde”-reformen i den statslige arbejdsformidling, end tilfældet er i kommunerne. AF-lederne ønsker i højere grad end deres kommunale kolleger, at der er et klart jobfokus med konkrete job på bordet, at der stilles krav til de ledige, at arbejdsmarkedets krav skal have forrang frem for hensynet til den ledige, og at der straks skrives ind over for udeblivelser fra aktivering.

Dette indebærer også, at lederne i de to systemer *ikke* helt som tilsigtet i ”Flere i arbejde”-reformen lægger op til, at ledige med samme grad af arbejdsmarkedsparathed skal have samme indsats i de to systemer. Dette bliver endnu tydeligere, når man ser på ledernes ønsker mht. fokus på bestemte målgrupper, hvor der er en klar forskel på de ledelsesmæssige prioriteringer i de to systemer. Disse hænger dog sammen med, at der lovgivningsmæssigt på trods af ”Flere i arbejde”-reformens krav om en ensartet indsats stilles forskellige krav til aktiveringstidspunkt for unge ledige, og at den kommunale tradition med straksaktivering af unge tilsyneladende er smittet af på indsatsen over for andre ledige.

Der er også forskelle på ledernes prioritering af aktiveringstilbud i de to systemer, hvilket synes at hænge sammen med forskellige systemskabte incitamenter pga. forskellige finansieringssystemer og en forskellig indflydelse hos arbejdsmarkedets parter i de to systemer.

Disse forskellige ledelsesmæssige prioriteringer i de to systemer må have stillet de nye jobcentre over for store udfordringer, når der med Strukturreformen skal søges tilrettelagt en fælles indsats. Udfordringen bliver ikke mindre af, at der i langt de fleste jobcentre er en todelt statslig og kommunal ledelse med adskilte kommandoveje til henholdsvis det statslige og det kommunale system. Desuden eksisterer en række af de anførte systemforskelle fortsat mht. forskellige lovgivningskrav til aktive-

ringstidspunkt og forskellig finansiering, som giver forskellige incitamenter i forhold til indsatsen.

SAGSBEHANDLERPRAKSIS

Selv om ledernes mål og prioriteringer vedrørende beskæftigelsesindsatsen i kommuner og AF er et vigtigt led i implementeringen af ”Flere i arbejde”-reformen, sker den endelige iværksættelse først i sagsbehandlernes møde med de ledige og i de beslutninger, sagsbehandlerne træffer. Vi skal derfor belyse, i hvilket omfang sagsbehandlernes praksis i AF og kommunerne levede op til ”Flere i arbejde”-reformens krav og intentioner umiddelbart før Strukturreformen. Vi skal herunder belyse, om ledige, der er lige arbejdsmarkedsparete, fik samme indsats i de to systemer som tilsigtet i reformen.

På baggrund af de ledelsesmæssige prioriteringer, vi lige har set i kapitel 4, kunne man umiddelbart forvente, at sagsbehandlerne i AF i højere grad ville leve op til ”Flere i arbejde”-reformens mål og krav, og at der ville være en række forskelle i indsatsen mellem de to sagsbehandlergrupper vedr. bl.a. målgruppefokus, fokus i samtalerne med de ledige, valg af aktiveringsredskaber og reaktioner ved lediges udeblivelse fra aktivering. Man skal imidlertid erindre, at sagsbehandlerne ikke kun har ledernes prioriteringer – som kan være mere eller mindre tydelige for sagsbehandlerne - at forholde sig til, men de har også lovgivningens ordlyd.

Sagsbehandlernes praksis består af flere forskellige dele. En væsentlig del af sagsbehandlernes hverdag er at visitere ledige i forhold til, hvor arbejdsmarkedsparete de er. Visitationen er de lediges første møde

med beskæftigelsessystemet og har konsekvenser for, hvilke tilbud de får og deres videre forløb.

Dernæst præsenteres sagsbehandlernes praksis af, hvordan de prioriterer mellem forskellige målgrupper. Derfor undersøger vi i kapitlet sagsbehandlernes prioritering mellem ledige med forskellige ledighedsperioder og aldersgrupper samt prioritering mellem etniske minoriteter og danske ledige.

De lediges ledighedsforløb påvirkes også af, hvor ofte der afholdes samtaler med dem, hvilket også undersøges i kapitlet. Desuden udgør sagsbehandlernes fokus for samtalerne og indsatsen en vigtig del af deres praksis. Sagsbehandlerne kan fokusere på job i forskellig grad, og der er betydelig politisk bevågenhed omkring sagsbehandlernes jobfokus, da reformen ”Flere i arbejde” har haft til hensigt at skabe mere jobfokus i sagsbehandlingen. Desuden kan sagsbehandlerne bistå den ledige i forskelligt omfang, og der kan således være forskel på, hvor aktiv den ledige selv skal være i sin jobsøgning og kontakt med virksomheder. Desuden er det interessant, om sagsbehandleren fokuserer på den lediges ønsker og forudsætninger eller på arbejdsmarkedets behov for arbejdskraft, og i hvilket omfang sagsbehandleren stiller krav til den ledige i samtalerne. Endelig ses på, hvordan økonomiske hensyn afvejes i sagsbehandlingen i forhold til effekten af indsatsen.

Dernæst har sagsbehandlernes anvendelse af aktiveringstilbud betydning, og kapitlet belyser derfor, om der er forskel på AF og kommunernes aktiveringsindsats. Endelig afdækker kapitlet, hvilken vægt der lægges på kontrol i de to systemer, og hvordan der reageres i forbindelse med konstaterede rådighedsproblemer. Når det er relevant, sammenligner kapitlet løbende sagsbehandlernes praksis med ledernes prioriteringer, som er gennemgået i kapitel 4. Som tidligere nævnt, sammenlignes prioriteringerne i ledergruppen og sagsbehandlergruppen på landsplan inden for henholdsvis AF og kommunerne, men ikke inden for den enkelte kommune eller lokale AF-kontor. Lokalt kan forskellene mellem ledernes og sagsbehandlernes prioriteringer derfor være betydeligt større (May & Winter, 2007b; Winter et al., 2008a; 2008b). Primært er kapitlet dog en sammenligning af sagsbehandlerpraksis i AF og kommunerne.

Datagrundlaget for kapitlet er først og fremmest de foretagne surveyundersøgelser af sagsbehandlerne i AF og kommunerne, mens sammenligningerne af sagsbehandlernes og ledernes prioriteringer desuden sker på baggrund af surveyundersøgelserne med mellemlederne i de

to systemer. Vi har som nævnt i metodekapitlet søgt at gøre sammenligningen af prioriteringerne af indsatsen så sammenlignelig som muligt ved for det første kun at interviewe sagsbehandlere, der har arbejdsmarkedsparate ledige, om indsatsen over for arbejdsmarkedsparate ledige. For det andet har vi bedt respondenterne tænke på indsatsen over for ledige i matchgruppe 2, hvis prioriteringen af indsats varierede mellem forskellige matchgrupper.

VISITATION

Kommunerne og AF skal vurdere, hvor arbejdsmarkedsparat den enkelte ledige er. Det er en betingelse for en virkeliggørelse af ”Flere i arbejde”-reformens krav om en ensartet indsats over for forsikrede og ikke-forsikrede ledige med samme behov, at sagsbehandlere i AF og kommuner vurderer de lediges arbejdsmarkedsparathed på samme måde. Den vurderede grad af arbejdsmarkedsparathed må forventes at have konsekvenser for, hvilke tilbud den ledige får. Arbejdsmarkedsparathed er desuden en betingelse for tilmelding af ledige til arbejdsformidlingen.

Undertiden er det imidlertid ikke altid sagsbehandleren selv, som har foretaget den indledende kategorisering af, hvor arbejdsmarkedsparat den enkelte ledige er ved hjælp af den såkaldte ‘matchgruppeplacering’. Denne kan være foregået ved en indledende screening, som det måske er en anden medarbejder, der har foretaget. Men ofte har sagsbehandleren mulighed for at ændre matchgruppeplaceringen af en klient i løbet af sagsbehandlingen, så mange sagsbehandlere har alligevel indflydelse på matchgruppeplaceringen.

LOVGIVNINGENS KRAV

Både kommunerne og AF er forpligtet til at vurdere, hvorvidt den ledige kun har ledighed som problem, samt vurdere, hvor arbejdsmarkedsparat den enkelte ledige er. I denne vurdering klassificeres den ledige ved hjælp af såkaldte matchkategorier, der skal anvendes til at vurdere den lediges kvalifikationer. Kategorierne går fra 1 til 5, hvor 1 betyder, at den ledige har kompetencer og ressourcer, der umiddelbart matcher arbejdsmarkedets krav, og 5 betyder, at den ledige har så omfattende begrænsninger i kompetencer og ressourcer, at han/hun aktuelt ingen arbejdsevne har.

De mellemliggende matchkategorier 2-4 er en graduering af den lediges arbejdsevne, således at den ledige i matchkategori 2 har kompetencer og ressourcer, der umiddelbart i væsentlig grad matcher arbejdsmarkedets krav. Den lediges kompetencer og ressourcer er i høj grad forenelig med varetagelsen af jobfunktioner, som er på det ordinære arbejdsmarked, men dog med et mindre 'mismatch' i forhold til specifikke kvalifikationer. Den ledige i matchkategori 3 har kompetencer og ressourcer, der umiddelbart kun delvis matcher arbejdsmarkedets krav. Den ledige vil imidlertid være i stand til at varetage jobfunktioner, som i et vist omfang eksisterer på det ordinære arbejdsmarked.

Den ledige i matchkategori 4 betegnes ikke som arbejdsmarkedssparat og har så væsentlige begrænsninger i kompetencer og ressourcer, at han/hun ikke umiddelbart kan indgå i jobfunktioner på det ordinære arbejdsmarked. Den ledige i matchkategori 5 har så omfattende begrænsninger i kompetencer og ressourcer, at vedkommende ikke har nogen arbejdsevne på nuværende tidspunkt. Det er sagsbehandlerne, der skal vurdere, hvilken matchkategori den ledige skal placeres i, og der udøves således et skøn i denne vurdering.

FÆRRE MEGET ARBEJDSMARKEDSPARATE I KOMMUNERNE END I AF

Denne undersøgelse fokuserer kun på indsatsen i forhold til de arbejdsmarkedssparate kontanthjælps- og dagpengemodtagere; dvs. målgruppen af ledige i matchgruppe 1 til 3. Alligevel er der selv her meget stor forskel på målgruppesammensætningen hos sagsbehandlerne hos kommunerne og AF. Der er forholdsvis langt flere meget arbejdsmarkedssparate klienter hos AF end i kommunerne. 59 pct. af AF-sagsbehandlerne arbejdsmarkedssparate ledige er således vurderet til matchgruppe 1 mod kun 14 pct. i kommunerne, jf. tabel 5.1 nedenfor. Tabellen bygger på sagsbehandlerne udsagn om sammensætningen af deres klienter. Modsat er 54 pct. af de kommunale sagsbehandlerne arbejdsmarkedssparate klienter placeret i matchgruppe 3 mod kun 7 pct. hos AF-sagsbehandlerne. I både kommuner og AF er omkring en tredjedel af det samlede arbejdsmarkedssparate antal klienter placeret i matchgruppe 2.

TABEL 5.1

Sagsbehandlingernes gennemsnitlige andel af sager opdelt efter match-gruppe i AF og kommuner. Procent.

	Kommuner	AF
Match 1	14	59
Match 2	31	33
Match 3	54	7
I alt pct.	99	99
Den gennemsnitlige klients matchgruppeplacering	2,4	1,5
Antal besværelser	357	177

T-tests viser, at forskelle mellem kommuner og AF's andele af ledige i matchgruppe 1 og 3 er statistisk sikre. Desuden viser en t-test, at der er signifikant forskel på den gennemsnitlige klients matchgruppeplacering i AF og kommuner.

Kolonnerne summerer ikke til 100, pga. afrunding til hele tal.

Resultaterne er vægtede jf. metodekapitlet.

Kommunerne har langt de fleste af deres kontanthjælpsmodtagere placeret i matchgruppe 4 og 5, som ikke arbejdsmarkedsparete. Men selv når vi kun fokuserer på de arbejdsmarkedsparete i matchgruppe 1 til 3 i de to systemer, er kommunernes klientel mindre arbejdsmarkedsparete end AF's.

Der har fra tid til anden været rettet kritik mod den kommunale matchgruppekategorisering. Der har både været kritik af, at kommunerne ikke havde nok blik for de lediges arbejdsmarkedssressourcer og derfor vurderede de lediges arbejdsmarkedsparethed for lav, og en modsatrettet kritik fra især AF over, at kommunerne var for ukritiske i deres vurderinger og derfor vurderede for mange ledige som arbejdsmarkedsparete, som AF ikke vidste, hvad de skulle stille op med. På denne baggrund er det et interessant spørgsmål, om den tilsyneladende forskel i klientel er reel eller blot afspejler, at kommunerne vurderer en given klient som mindre arbejdsmarkedsparete end AF.

Vi har forsøgt at belyse dette ved at bede både AF's og kommunernes sagsbehandlere om at vurdere, hvor arbejdsmarkedsparete en given, fiktiv klient er.

EN FIKTIV PERSON-CASE

For at afdække kommunernes og AF's forståelse og brug af matchgrupper er sagsbehandlerne blevet præsenteret for en case efter den såkaldte vignet-metode, hvori den fiktive person, Tanja Jensen, og hendes arbejds- og uddannelseshistorie introduceres. Formålet med casen er at

belyse det skøn, der indgår i placeringen af ledige i matchkategorier, idet en væsentlig del af den konkrete kontekst er søgt gjort ens for alle sagsbehandlere, som ellers kan have med meget forskellige klientgrupper at gøre. Casen præsentes i det følgende (se desuden Stigaard et al., 2006):

Tanja Jensen er 22 år og enlig mor til en pige på 10 måneder. Tanja har modtaget kontanthjælp/barselsdagpenge de sidste 12 måneder i forbindelse med barsel. Hun har ingen kontakt med barnets far. Hun var begyndt på at uddanne sig til social- og sundhedshjælper, men sprang hurtigt fra på grund af stort besvær under sin graviditet. Efter fødslen er hun ikke kommet i gang igen, og hun ved ikke rigtigt, om hun vil fortsætte med sin uddannelse.

Hun har nogle helbredsproblemer, som kan være problematiske i forhold til det fysiske arbejde som SOSU-hjælper. Hun fik kejsersnit på grund af overvægt og lider stadig af smerter. Hun siger også, at hun har haft en del rygproblemer siden fødslen og klager over smerter i skuldre, ryg og ben.

Desuden mener hun, det ville være svært at få tid både til at passe skolen, datteren og være i praktik. Det vil være problematisk at få datteren passet om aftenen, hvis hun genoptager SOSU-uddannelsen. Hun vil formentlig blive pålagt aften- og nattevagter under praktik, og når hun er færdig med uddannelsen. Tanjas forældre kan ikke hjælpe, da de bor fire timer væk. Tanja har et ringe socialt netværk. Det meste af tiden går med at passe datteren eller se TV.

Tanja har svært ved at tage stilling til, hvad hun vil lave eller uddanne sig til. Hun har kun folkeskolens afgangseksamen. (I beskrivelsen til de kommunale sagsbehandlere har Tanja ikke megen erhvervs erfaring. Hun har tidligere arbejdet som kasseassistent, men var ikke glad for dette. I beskrivelsen til AF har Tanja to års erfaring som kasseassistent⁹.)

Generelt mangler Tanja selvtillid, og hun synes ikke, hun har nogen kvalifikationer – bortset fra, at hun er god til at passe datteren. Måske vil hun dog gerne arbejde med mennesker, især børn.

⁹ Denne præcisering i forhold til AF er foretaget, for at Tanja kunne være dagpengeberettiget.

Tabel 5.2 viser, at langt de fleste sagsbehandlere i både kommuner og AF vurderer Tanja til at være arbejdsmarkedsparat. Vi søgte oprindeligt at konstruere casen om Tanja til at være i matchkategori 2, men størstedelen af sagsbehandlerne fra både kommuner (62 pct.) og AF (59 pct.) placerer Tanja i den næste, lavere matchkategori, nemlig matchkategori 3. Det er bemærkelsesværdigt, at der er så stor enighed i matchgruppeplaceringen i begge systemer. Der er dog ikke fuldstændig enighed om matchplaceringen af Tanja imellem sagsbehandlerne fra kommuner og AF. Mens 34 pct. af sagsbehandlere hos AF vurderer Tanja som match 1 eller 2, gør denne vurdering sig kun gældende for 26 pct. af de kommunale sagsbehandlere.

Umiddelbart ser det således ud til, at kommunale sagsbehandlere matchvurderer Tanja som lidt mindre arbejdsmarkedsparat end sagsbehandlere fra AF. Resultatet skal dog tages med det forbehold, at Tanja er tillagt mere erhvervs erfaring i casebeskrivelsen til AF end i beskrivelsen til kommunerne. Dette kan tænkes at have indflydelse på, at sagsbehandlerne i AF vurderer Tanja som mere arbejdsmarkedsparat end de kommunale sagsbehandlere. Under alle omstændigheder er variationerne i matchgruppevurderingen langt større inden for henholdsvis AF og kommunerne end mellem dem!

TABEL 5.2
Sagsbehandlerne matchgruppeplacering af Tanja Jensen i AF og kommuner. Procent.

	Match 1	Match 2	Match 3	Match 4	Match 5	Gennemsnitlig matchplacering	I alt pct.	Antal besvarelser
AF	2	33	59	7	0	2,7	101	200
Kommune	1	25	62	12	0	2,9	100	388

En t-test viser, at der er signifikant forskel på AF's og kommunernes gennemsnitlige matchplacering af Tanja Jensen.

Tabellerne er vægtede jf. metodekapitlet.

Pga. afrunding summerer ikke alle rækker til 100.

HAR VURDERINGEN AF TANJA JENSEN SAMMENHÆNG MED
SAGSBEHANDLERNES DAGLIGE VISITATION?

Det er interessant at belyse, om udsvingene i vurderingen af Tanja Jensen i tabel 5.2 er tilfældige, eller om de afspejler en systematik i sagsbehandlerens vurdering af deres klienter mere generelt (se også Stigaard et al., 2006).

Det viser sig, at jo mindre arbejdsmarkedssparate sagsbehandlerne vurderer deres egne klienter, desto mindre arbejdsmarkedssparat vurderer de Tanja Jensen. Og denne systematik gælder både i kommunerne og AF. Af tabel 5.3 fremgår, at de sagsbehandlere, som har vurderet Tanja til at være mindre arbejdsmarkedssparat og dermed placeret hende i matchkategorierne 3 eller 4, har en større andel af match 3-klienter i deres egen klientsammensætning end de sagsbehandlere, som har matchplaceret Tanja i matchgruppe 1 eller 2. Dette gør sig gældende for både kommunale (58 pct.) og AF-sagsbehandlere (henholdsvis 9 og 16 pct.), selvom sagsbehandlerne i kommuner har flest tunge klienter.

Resultatet tyder på, at vurderingen af case-personen Tanja i et vist omfang afspejler en underliggende, systematisk vurderingsdimension i sagsbehandlerens daglige matchgruppevurderinger, således at sagsbehandlere, der vurderer Tanja som meget arbejdsmarkedssparat, også vil have klassificeret en relativ stor del af deres egne klienter som meget arbejdsmarkedssparate. Vurderingen af Tanja-casen er således ikke tilfældig.

TABEL 5.3

AF's og kommunernes sagsbehandleres gennemsnitlige andel matchgruppe 3-klienter af deres arbejdsmarkedssparate klienter, opdelt efter sagsbehandlerens matchgruppeplacering af case-personen, Tanja. Procent (antal i parentes).

	Tanja placeres i match 1	Tanja placeres i match 2	Tanja placeres i match 3	Tanja placeres i match 4
AF-sagsbehandlerens gennemsnitlige andel matchgruppe 3-klienter	0 (3)	4 (59)	9 (105)	16 (10)
Kommunale sagsbehandleres gennemsnitlige andel matchgruppe 3-klienter	29 (5)	45 (83)	58 (224)	58 (44)

Resultaterne er vægtede jf. metodekapitlet.

SAMMENFATNING VEDRØRENDE VISITATION

Generelt har kommunerne et tungere klientel end AF mht. arbejdsmarkedsparethed, idet de fleste af kommunernes ledige slet ikke vurderes som arbejdsmarkedsparete. Men selvom vi koncentrerer os om de arbejdsmarkedsparete klienter i begge systemer, er kommunernes klientel betydeligt mindre arbejdsmarkedsparete end AF's.

Vi har ikke fundet belæg for, at denne forskel skyldes, at de kommunale sagsbehandlere vurderer en given klient som mindre arbejdsmarkedsparete end AF-sagsbehandlerne. For det første vurderer langt de fleste sagsbehandlere i både kommuner og AF en given klient – som vores konstruerede case-eksempel – på samme måde mht. match-gruppeplacering. Dog vurderer en lidt større andel af kommunale sagsbehandlere end i AF Tanja som lidt mindre arbejdsmarkedsparete, men det kan skyldes, at Tanja fremstår lidt stærkere i casebeskrivelsen til AF-sagsbehandlerne med hensyn til arbejdserfaring. Vi har således ikke fundet belæg for, at kommunerne gennemsnitligt vurderer en given klient som mindre arbejdsmarkedsparete end AF.

SAGSBEHANDLERNES MÅLGRUPPEPRIORITERING

Kommunerne og AF har mange forskellige typer klienter, og det er interessant at belyse, om der er forskel på, hvem sagsbehandlerne retter deres indsats imod. For at undersøge sagsbehandlerne prioriteringer er sagsbehandlerne blevet stillet over for en række modsatrettede udsagn om målgruppeprioritering, som de skulle tage stilling til.

SAGSBEHANDLERNES PRAKSIS VEDRØRENDE LEDIGHEDSPERIODENS LÆNGDE

Som tabel 5.4 viser, er der en tendens til, at sagsbehandlerne i kommunerne retter opmærksomheden mod personer, som lige er blevet arbejdsløse (25 pct.), mens sagsbehandlerne i AF omvendt fokuserer mere på personer, som har været ledige i et stykke tid (49 pct.). Som nævnt i kapitel 4 kan en forklaring på forskellen være, at kommunerne har haft tradition for straksaktivering, og at der i lovgivningen findes en forskellig prioritering af unge ledige med forskellige ledighedsperioder i de to systemer.

TABEL 5.4

Sagsbehandlerne prioritering af ledige med forskellige ledighedsperioder i AF og kommuner. Procent.

A: En person, som lige er blevet arbejdsløs

B: En person, som har været ledig et stykke tid

	Enig med A	Delvis enig med A	Neutral	Delvis enig med B	Enig med B	I alt pct.	Antal besvarelser
AF	2	10	39	32	17	100	201
Kommuner	8	17	54	16	5	100	386

En t-test viser, at der er en signifikant forskel på de to gruppers gennemsnit, og en Chi^2 -test viser, at der er signifikant forskel på de to gruppers fordelinger. Resultaterne er vægtet, jf. metodekapitlet.

SAGSBEHANDLERNES PRAKSIS VEDRØRENDE PRIORITERING AF ALDERSGRUPPER

Som beskrevet i kapitel 4 er der forskelle i lovgivningen for prioritering af forskellige aldersgrupper i AF og kommunerne. Hvor AF først er forpligtet til at aktivere unge efter 6 måneder, skal kommunerne allerede aktivere efter 3. Man kunne derfor have forventet, at sagsbehandlerne, ville prioritere unge ledige forskelligt i de to systemer.

TABEL 5.5

Sagsbehandlerne prioritering af fokus på aldersgrupper over og under 30 år i AF og kommuner. Procent.

A: En ledig under 30 år

B: En ledig over 30 år

	Enig med A	Delvis enig med A	Neutral	Delvis enig med B	Enig med B	I alt pct.	Antal besvarelser
AF	7	10	67	10	7	101	201
Kommuner	8	21	68	3	1	101	387

En t-test viser at der er en signifikant forskel på de to gruppers gennemsnit, og en Chi^2 -test viser, at der er signifikant forskel på de to gruppers fordelinger. Sagsbehandlerne prioritering er vægtet, jf. metodekapitlet. Procentsummen afviger fra 100 på grund af afrunding.

Tabel 5.5 viser imidlertid, at langt de fleste sagsbehandlere – to tredjedele – i såvel AF som kommuner – hævder, at de fokuserer lige meget på ledige over 30 og under 30 år. Der er dog relativt flere sagsbehandlere i kommunerne (29 pct.) end i AF (17 pct.), som prioriterer ledige under 30 højere end ledige over 30. Analysen viser dermed en svag tendens til, at sagsbehandlere i AF og kommuner prioriterer unge og ældre ledige i forskelligt omfang.

SAGSBEHANDLERNES PRAKSIS VEDRØRENDE ETNISKE MINORITETER OG DANSKERE

Langt de fleste sagsbehandlere i både kommuner og AF fokuserer lige meget på ledige, som tilhører en etnisk minoritet, og ledige danskere. Gennemsnitligt er der ingen forskel på AF og kommunerne, men der er en lidt større polarisering i AF, idet lidt flere sagsbehandlere i AF enten fokuserer relativt mere på danskere eller på etniske minoriteter, mens kommunerne i højere grad fokuserer lige meget på de to grupper. Men de to grupper af AF-sagsbehandlere, der giver en af grupperne større bevågenhed, udligner hinanden.

TABEL 5.6

Sagsbehandlernes prioritering af fokus på etniske minoriteter og danske ledige i AF og kommuner. Procent.

A: En ledig der er etnisk minoritet

B: En ledig dansker

	Enig med A	Delvis enig med A	Neutral	Delvis enig med B	Enig med B	I alt pct.	Antal besvarelser
AF	3	11	66	14	6	100	201
Kommuner	1	6	84	5	4	100	378

En t-test viser, at der ikke er signifikant forskel på de to gruppers gennemsnit, men en Chi²-test viser, at der er en signifikant forskel på de to gruppers fordeling.

Sagsbehandlernes prioritering er vægtet, jf. metodekapitlet.

SAMMENFATNING VEDRØRENDE MÅLGRUPPEPRIORITERING

Sagsbehandlere i kommuner og AF har lidt forskellige prioriteringer af bestemte målgrupper. AF fokuserer mere på personer, som har været ledige i et stykke tid, mens kommunale sagsbehandlere i stedet prioriterer personer, der lige er blevet ledige. Tendensen stemmer overens med

prioriteringerne blandt AF-chefer og kommunale ledere, hvor de samme forskelle gør sig gældende. Kommunale sagsbehandlere har en tendens til at prioritere yngre ledige en smule højere end ældre ledige, hvor AF-sagsbehandlere omvendt fokuserer lidt mere på ledige over 30 end på yngre ledige. Mellemlederne i både AF og kommuner har større fokus på de yngre ledige, end hvad sagsbehandlerne praktiserer. Langt de fleste sagsbehandlere i såvel kommunerne som AF hævder, at de fokuserer lige meget på ledige danskere og ledige, som tilhører en etnisk minoritet.

Vi har således fundet, at der fandtes mindre forskelle i målgruppeprioriteringen mellem det kommunale og statslige beskæftigelsessystem umiddelbart før Strukturreformen. Dette er næppe i overensstemmelse med det overordnede mål, at ens klienter skal have samme indsats i de to systemer. En del af forskellen skyldes dog nok for det første, at lovgivningen stiller forskellige krav til aktiveringstidspunkt for ledige under 30 år. For det andet har kommunerne en tradition for straksaktivering, som har bredt sig fra ungeindsatsen til også at omfatte grupper af ledige over 30 år. En sådan tradition for straksaktivering findes ikke i AF. Vi bemærker dog også, at der også er betydelige forskelle i prioriteringer af målgrupper *inden for* hvert af de to systemer,

HVOR OFTE AFHOLDES KONTAKTFORLØBSSAMTALER?

Foruden afholdelse af samtaler om jobsøgning og CV skal sagsbehandlere også som led i det individuelle kontaktføreløb afholde samtaler med de ledige vedrørende deres jobsøgning og jobplaner. I dette afsnit undersøges det, hvor ofte sagsbehandlerne typisk afholder kontaktføreløbssamtaler eller andre samtaler med den enkelte arbejdsmarkedssparate ledige.

LOVGIVNINGENS KRAV

Lovgivningens krav til afholdelse af kontaktføreløbssamtaler er de samme for AF og kommunerne. De findes i *Lov om en aktiv beskæftigelsesindsats* § 17:

- Kontaktføreløbssamtalen skal afholdes senest hver tredje måned, hvor den ledige har modtaget offentlig forsørgelse, deltaget i tilbud med videre. Samtalen skal afholdes oftere end hver tredje måned, hvis den ledige har kvalifikationer inden for erhvervsområder, hvor

der er mangel på arbejdskraft, hvis der er tvivl om den lediges rådighed, eller hvis der er risiko for, at den ledige ikke selv kan finde beskæftigelse.

SAGSBEHANDLERPRAKSIS

Nedenstående tabel 5.7 viser, at de fleste sagsbehandlere i både AF og kommuner (over 98 pct.) typisk afholder kontaktføreløbssamtaler eller andre samtaler med arbejdsmarkedsparate ledige mindst hver tredje måned. Her indenfor varierer det dog en del.

TABEL 5.7

Hyppighed for afholdelse af kontaktføreløbssamtaler og andre samtaler med den enkelte arbejdsmarkedsparate ledige i AF og kommuner. Procent.

Hyppighed	Kommuner	AF
Flere gange pr. måned	20	13
En gang pr. måned	16	1
Hver 2. måned	16	13
Hver 3. måned	47	72
Hver 4. måned	1	1
Hver 5. måned	0	1
Hver 6. måned	0	0
Sjældnere	0	1
I alt pct.	100	102
Antal besvarelser	387	198

Sagsbehandlernes praksis er vægtet, jf. metodekapitlet.

Procentsummen afviger fra 100 pga. afrunding.

En t-test viser, at der er signifikant forskel på den gennemsnitlige hyppighed for afholdelse af kontaktføreløbssamtaler i kommuner og AF, og en Chi²-test viser, at der er signifikant forskel på fordelingerne i kommuner og AF.

Knap halvdelen i kommuner og næsten to tredjedele i AF afholder samtaler hver tredje måned og læner sig derved op af lovgivningens ordlyd om, at der som hovedregel skal afholdes kontaktføreløbssamtaler senest hver tredje måned. I kommunerne afholdes 52 pct. af samtalerne oftere, end lovgivningen kræver, hvilket er signifikant hyppigere end i AF, hvor kun 26 pct. af samtalerne afholdes oftere end hver 3. måned.

Analysen tyder således umiddelbart på, at sagsbehandlerne i såvel kommunerne som AF afholder kontaktføreløbssamtaler så ofte, som lovgivningen kræver. Der er dog nogle forbehold. For det første er der

blevet spurgt til kontaktføreløbssamtaler *eller andre samtaler*. Dette indebærer, at en sagsbehandlerrespondent fx kan have kontaktføreløbssamtaler hver fjerde måned, men tolker spørgsmålet som, at en hurtig telefonsnak vedrørende et konkret problem er en 'samtale'. Derfor vælger sagsbehandleren måske at besvare spørgsmålet med fx *hver anden måned*, selvom de formelle kontaktføreløbssamtaler kun afholdes hver fjerde måned.

For det andet har vi anvendt sagsbehandlerens selvrapporterede oplysninger om samtalehyppighed. Det fremgår imidlertid af den officielle statistik i jobindsats.dk og Arbejdsformidlingens Årsmelding fra 2006, at kun 81 pct. af AF's kontaktføreløbssamtalerne var rettidige. Dette skal holdes op mod, at Arbejdsmarkedsstyrelsen administrativt har fastsat, at 90 pct. rettidigt afholdte samtaler svarer til, at alle påkrævede samtaler er afholdt, da målingerne til statistikken rent teknisk ikke tager fuldt ud højde for korte ledighedsforløb, sygdom, udeblivelse fra planlagte samtaler mv. (Arbejdsmarkedsstyrelsen, 2007). Det indebærer, at højst 90 pct. af AF's kontaktføreløbs- og jobplansamtaler har været afholdt rettidigt inden for de tre måneder.

For det tredje skulle en del af de ledige jo have haft samtaler hyppigere end hver tredje måned. Det gælder som nævnt, når der er tale om ledige, der har kvalifikationer inden for erhvervsområder, hvor der er mangel på arbejdskraft, hvis der er tvivl om den lediges rådighed, eller hvis der er risiko for, at den ledige ikke selv kan finde beskæftigelse. Med den mangel på arbejdskraft, der var i 2006, og med den relativt lave ledighed, burde en betydelig andel af ledige formentligt have haft samtaler hyppigere end hver tredje måned. Dette indebærer, at AF's opfyldelse af lovgivningens krav om rettidige kontaktføreløbssamtaler i 2006 i virkeligheden var på noget under 90 pct.

Normalt vil man opfatte den mere systematiske statistiske opfølgning og kontrol i AF sammenlignet med kommunerne som en fordel i forhold til implementeringen af lovgivningen. Det er dog velkendt fra organisationsteori, at måle- og kontrolsystemer også kan medvirke til suboptimering, så et godt måleresultat bliver vigtigere end en opfyldelse af de overordnede mål. Arbejdsmarkedsstyrelsens kontrol af AF's overholdelse af, hvor hyppigt der afholdtes kontakt- og jobplansamtaler, gik alene på, om tremåneders kravet var opfyldt. Men kontrollen tog ikke højde for, at en del ledige skal have samtaler hyppigere. På denne baggrund er det værd at overveje, om den systematiske kontrol i AMS med

AF's indfrielse af det tremåneders rettidighedskrav har været med til at legitimere, at det er godt nok, at samtalerne afholdes hver tredje måned.

FOKUS FOR SAMTALERNE OG INDSATSEN

AF'S OG KOMMUNERNES VURDERING AF HOVEDFORMÅLET MED "FLERE I ARBEJDE"-REFORMEN

Det primære formål med "Flere i arbejde"-reformen er ifølge lovgivningen jf. kapitel 4, at flere personer kommer i ordinært arbejde, samt at de ledige kommer hurtigst muligt i arbejde. I dette afsnit belyses det, på hvilken måde sagsbehandlerne i AF og i kommunerne implementerer hovedformålet med "Flere i arbejde"-reformen.

Derfor undersøges det, om sagsbehandlerne i deres sagsbehandling fokuserer på, at den ledige hurtigt får et eller andet job, eller på om den lediges beskæftigelsesmuligheder forbedres på længere sigt. Desuden undersøges det, hvad sagsbehandlerne mener, deres organisations hovedformål med beskæftigelsesindsatsen er og burde være. Forventningen er, at sagsbehandlerne lægger størst vægt på, at den ledige hurtigt får et eller andet job, da det er i overensstemmelse med reformen "Flere i arbejde" og lovgivningens formål.

PRAKSIS I AF OG KOMMUNER

Tabel 5.8 viser, at kommunerne har større fokus end AF på, at de ledige hurtigt får et eller andet job frem for at forbedre deres beskæftigelsesmuligheder på længere sigt. Flertallet af sagsbehandlere i både kommuner og AF prioriterer dog *hurtigt i job* højere end gradvis opkvalificering. Langt de fleste kommunale sagsbehandlere (70 pct.) har således større fokus på, at de ledige hurtigt skal i et eller andet job, og flertallet af AF's sagsbehandlere (58 pct.) har samme praksis. Samtidig lægger kun 6 pct. af de kommunale sagsbehandlere og 12 pct. af AF-sagsbehandlerne mere vægt på at forbedre de lediges beskæftigelsesmuligheder på længere sigt. Resultatet kan tolkes som, at særligt de kommunale sagsbehandlere – men også AF-sagsbehandlerne – har lyttet til regeringens ønsker og lovgivningens målsætninger.

TABEL 5.8

Sagsbehandleres praksis, holdninger og oplevelse af egen organisations politik i AF og kommuner mht. afvejning af et job hurtigt i forhold til beskæftigelsesmuligheder på længere sigt. Procent.

A: At den ledige hurtigt får et eller andet job.

B: At den lediges beskæftigelsesmuligheder forbedres på længere sigt.

	Vægt på A	Delvis vægt på A	Lige stor vægt	Delvis vægt på B	Vægt på B	I alt pct.	Antal besvarelser
<i>Sagsbehandleres praksis</i>							
AF	19	39	30	8	4	100	202
Kommuner	24	46	24	4	2	100	388
<i>Sagsbehandleres holdning til, hvad organisationens politik burde være</i>							
AF	19	21	37	11	12	100	198
Kommuner	16	20	37	15	12	100	381
<i>Sagsbehandleres oplevelse af, hvor vægten i organisationens politik ligger</i>							
AF	40	30	24	5	1	100	201
Kommuner	47	29	18	4	1	99	381

En t-test viser, at der er signifikant forskel på AF's og kommunernes gennemsnitlige praksis. Forskellene i gennemsnit er ikke signifikante for sagsbehandleres holdninger til, hvad organisationens politik burde være og hvad de oplever, politikken er. En Chi²-test viser desuden, at der ikke er forskel i de to gruppers fordelinger for holdninger og oplevelse af egen organisations politik. Resultaterne er vægtede jf. metodekapitlet. Pga. afrunding summerer ikke alle rækker til 100.

Sammenlignes sagsbehandleres praksis med ledernes prioritering, viser det sig, at AF-chefer prioriterer hurtigt job til de ledige, hvor kommunernes ledere også prioriterer beskæftigelse på lang sigt. Det er dog ikke nogen statistisk sikker forskel. For sagsbehandlerne forholder det sig omvendt, idet sagsbehandlerne i kommunerne i højere grad end AF-sagsbehandlerne prioriterer, at de ledige hurtigt får job. Vi bemærker dog, at forskellene i prioriteringerne og opfattelserne er større inden for henholdsvis AF og kommunerne end mellem dem.

SAGSBEHANDLERE VILLE FORETRÆKKE MINDRE FOKUS PÅ JOB HER OG NU

Sagsbehandlerne er også blevet spurgt, hvad de mener, hovedformålet med deres organisations beskæftigelsesindsats *burde være*. Der er ikke nogen statistisk sikker forskel på sagsbehandlerne i kommunerne og sagsbehandlerne i AF. Dog er der, som det fremgår af tabel 5.8, stor forskel på sagsbehandlerne ønsker og deres praksis.

Cirka en fjerdedel af såvel de kommunale sagsbehandlere som AF-sagsbehandlere mener, at deres egen organisations – henholdsvis kommunen og AF-kontorets – politik burde rettes mere imod at forbedre de lediges beskæftigelsesmuligheder på længere sigt. Analysen af sagsbehandlerne praksis viste på den anden side, at kun 6 pct. i kommunerne og 12 pct. i AF reelt i deres praksis prioriterer dette fokus over fokuset på hurtige job.

En del kommunale sagsbehandlere (36 pct.) og AF sagsbehandlere (40 pct.) mener imidlertid, at den rette politik er, at de ledige hurtigst muligt kommer i job, og at det derfor er en bedre idé at holde fast i det nuværende jobfokus. I praksis fokuserer imidlertid 70 pct. af de kommunale sagsbehandlere og 58 pct. af AF-sagsbehandlerne på hurtige job. Det er interessant, at sagsbehandlerne holdning til, hvad politikken bør være, er markant anderledes fra deres praksis, og at de er så loyale i deres adfærd over for lovgivningen på dette område.

Samtidig adskiller også sagsbehandlerne oplevelse af, hvor vægten i henholdsvis kommunens og AF-kontorets politik faktisk ligger, sig fra deres praksis. Således mener langt flere af sagsbehandlerne både i AF og kommunerne, at deres organisations politiske målsætninger lægger mere vægt på, at den ledige hurtigt får et eller andet job, end de selv gør i deres praksis.

Sagsbehandlerne er således ikke enige i hverken kommunens eller AF's politik på området, men i deres praksis følger sagsbehandlerne i højere grad lovgivningen (og den samlede ledergruppes målsætninger) frem for at lade sig styre af egne synspunkter.

JOBFOKUS I AF OG KOMMUNERNE I KONTAKTFORLØBS-SAMTALERNE

Formålet med ”Flere i arbejde”-reformen er, at flere personer kommer hurtigere i ordinært arbejde. Et af de primære virkemidler er, at der skal være jobfokus i det individuelle kontaktførelse med de ledige, jf. omtalen

ovenfor i kapitel 4 om lovgivningens krav til jobfokus i kontaktførelses-samtalerne.

Derfor analyseres det i dette afsnit, om sagsbehandlerne fra AF og kommunerne lægger vægt på konkrete job i samtalerne med dagpengemodtagere og de arbejdsmarkedsparate kontanthjælpsmodtagere. Sagsbehandlerne er blevet spurgt om, om de lægger vægt på konkrete job i samtalerne med de ledige, eller om de prioriterer vejledning om gradvis opkvalificering i samtalerne.

AF HAR MERE KONKRET JOBFOKUS END KOMMUNERNE I KONTAKTFØRELSESAMTALERNE

Tabel 5.9 viser, at AF-sagsbehandlerne lægger mere vægt på, at der drøftes konkrete job i samtalerne med de ledige, end de kommunale sagsbehandlere gør. Hele 71 pct. af AF-sagsbehandlerne – heraf 33 pct. uden forbehold – lægger mere vægt på at drøfte konkrete job i samtalerne med de ledige, end på at vejlede om en gradvis opkvalificering. I kommunerne er det 55 pct. af sagsbehandlerne – heraf 17 pct. uden forbehold – der drøfter konkrete job med de ledige frem for at vejlede om gradvis opkvalificering.

TABEL 5.9

Sagsbehandlerpraksis i AF og kommuner mht. vægt på konkrete job i forhold til vejledning om gradvis opkvalificering i samtaler med de ledige. Procent.

A: Vægt på konkrete job i samtalerne med de ledige.

B: Vægt på vejledning om gradvis opkvalificering i samtalerne med de ledige.

	Vægt på A	Delvis vægt på A	Lige stor vægt	Delvis vægt på B	Vægt på B	I alt pct.	Antal besvarelser
AF	33	38	23	6	0	100	200
Kommuner	17	38	32	11	2	100	388

En t-test viser, at der er en signifikant forskel på de to gruppers gennemsnit. Resultaterne er vægtet, jf. metodekapitlet.

Der er stor forskel på lederne prioriteringer og sagsbehandlerne praksis. Således lægger 72 pct. af AF's ledere og 30 pct. af de kommunale ledere uden noget forbehold vægt på konkrete job i samtalerne med de

ledige jf. kapitel 4. Til sammenligning er det som nævnt kun 33 pct. af AF's sagsbehandlere og 17 pct. af de kommunale sagsbehandlere, der gør det samme. Langt flere ledere end sagsbehandlere både i AF og i kommunerne lægger således vægt på konkrete job. I dette tilfælde svarer sagsbehandlernes gennemsnitlige praksis således ikke til ledergruppens prioriteringer på landsplan.

SAGSBEHANDLERNES AFVEJNING AF KRAV OG HENSYN TIL DEN LEDIGE

Det har i efterhånden i en del år været diskuteret, hvorvidt særligt kommunale sagsbehandlere tog for mange hensyn til de lediges problemer i forhold til at stille nogle krav til dem. Hensigten med ”Flere i arbejde”-reformen er i høj grad at give sagsbehandlerne nogle flere værktøjer til at stille krav til de ledige, jf. kapitel 4. Derfor undersøges det i dette afsnit, hvorvidt sagsbehandlerne fokuserer på at stille krav til de ledige, eller på at tage hensyn til deres problemer.

PRAKSIS I AF OG KOMMUNER

Som det fremgår af tabel 5.10, fokuserer langt de fleste sagsbehandlere i såvel AF (70 pct.) som kommunerne (63 pct.) på især at stille krav til de ledige. Der er ingen statistisk forskel i praksis mellem de to myndigheder. Derimod er der betydelige variationer i fokus inden for den enkelte myndighed. Stort set ingen sagsbehandlere fra kommunerne eller AF (3-4 pct.) lægger mere vægt på at tage hensyn til den lediges problemer end på at stille krav til den ledige. En tredjedel af sagsbehandlerne fra både kommuner og AF prioriterer dog begge indsatsformer lige meget.

Sammenlignes sagsbehandlernes praksis med ledernes prioriteringer viser det sig, at lederne i højere grad fokuserer på at stille krav til de ledige uden noget forbehold, jf. kapitel 4. Sagsbehandlerne stiller således krav i mindre omfang, end ledergruppen ønsker.

TABEL 5.10

Sagsbehandleres praksis i AF og kommuner vedrørende afvejning af krav og hensyn til den ledige. Procent.

A: Stiller krav til den ledige.

B: Tager hensyn til den lediges problemer.

	Vægt på A	Delvis vægt på A	Lige stor vægt	Delvis vægt på B	Vægt på B	I alt pct.	Antal besvar- elser
AF	18	52	28	4	0	102	200
Kommuner	23	40	33	3	0	100	388

Hverken en t-test, der sammenligner de to gruppers gennemsnit, eller en Chi-2 test, der sammenligner de to gruppers fordelinger, viser signifikante forskelle.

Sagsbehandleres praksis er vægtet, jf. metodekapitlet.

Alle rækker summerer ikke til 100 pga. afrunding.

SAGSBEHANDLERNES FOKUS PÅ JOBSØGNING I KOMMUNER OG AF

Et af hovedformålene med ”Flere i arbejde”-reformen er, at fokus i indsatsen – særligt i det første ledighedsår – skal flyttes fra aktivering til jobsøgning og jobformidling jf. kapitel 4. Særligt ledige, der ikke har andre problemer end ledighed, skal bistås til selv at søge job.

Derfor undersøges det i dette afsnit, hvordan sagsbehandlerne i AF og i kommunerne prioriterer, enten at den ledige selv skal søge job, eller at den ledige skal aktiveres i det første halve år af ledighedsperioden. Desuden undersøges det, hvor meget sagsbehandlerne hjælper den ledige i jobsøgningen ved at se på, om sagsbehandlerne vejleder den ledige i jobsøgning, men lader den ledige selv kontakte virksomheder, eller om sagsbehandlerne eller deres kollegaer varetager virksomhedskontakt og jobsøgning for den ledige.

STØRRE FOKUS PÅ JOBSØGNING I AF END I KOMMUNERNE

Tabel 5.11 og 5.12 viser, at der er et langt større fokus på, at de ledige selv skal søge job i AF end i kommunerne. Resultaterne i tabel 5.11 kan dog til dels skyldes, at der er en forskellig lovgivning vedrørende *ret og pligt til tilbud* for de to myndigheder. AF har således, i modsætning til kommunerne, ikke pligt til at aktivere nogen grupper af ledige før efter et halvt års ledighed.

TABEL 5.11

AF's og kommunernes sagsbehandlerpraksis mht. afvejning af jobsøgning og aktivering i det første halve år af ledighedsperioden. Procent.

A: At den ledige selv skal søge job i det første halve år af ledighedsperioden.

B: At den ledige skal aktiveres i det første halve år af ledighedsperioden.

	Vægt på A	Delvis vægt på A	Lige stor vægt	Delvis vægt på B	Vægt på B	I alt pct.	Antal besvar- elser
AF	59	27	11	2	2	101	202
Kommuner	13	12	38	11	27	100	387

En t-test viser, at der er en signifikant forskel på de to gruppers gennemsnit, og en Chi²-test viser, at der er signifikant forskel på de to gruppers fordelinger.

Resultaterne er vægtet, jf. metodekapitlet.

Alle rækker summerer ikke til 100 pga. afrunding

Sagsbehandlerne er også blevet spurgt om, hvor meget de hjælper den ledige mht. jobsøgning og virksomhedskontakt. Tabel 5.12 viser, at der er stor forskel på praksis i AF og kommuner mht. jobsøgning. Langt hovedparten af AF-sagsbehandlerne (81 pct.) lægger mere vægt på at give vejledning i jobsøgning til den ledige, som så selv må kontakte virksomheder, end på at varetage virksomhedskontakten for de ledige. I AF skal de ledige således i højere grad selv varetage selve virksomhedskontakten. I kommunerne lægger derimod langt færre sagsbehandlere (46 pct.) mere vægt på vejledning i jobsøgning end på at varetage virksomhedskontakt og jobformidling for de ledige.

Den store forskel på sagsbehandlernes praksis i forhold til jobsøgning kan være et udtryk for, at AF i højere grad dyrker et princip om hjælp til selvhjælp, mens kommunerne tager sig mere af og servicerer deres ledige. Selv om vores spørgeskemaundersøgelse kun fokuserer på indsatsen over for arbejdsmarkedsparede ledige, og det er betonet, at der skal svares i forhold til en matchgruppe 2-ledig, hvis indsatsen varierer efter matchgrupper, kan kommunernes generelt svagere klientgrupper have mere behov for, at der bliver taget hånd om deres virksomhedskontakt og jobformidling, og denne praksis fra mindre arbejdsmarkedsparede ledige er måske smittet af på indsatsen over for de mere arbejdsmarkedsparede. Den forskellige praksis på dette område mellem kommunerne og staten medfører dog, at der ikke gives samme indsats til ledige med

samme grad af arbejdsmarkedsparathed i de to systemer, som ”Flere i arbejde”-reformen lagde op til.

TABEL 5.12

Sagsbehandlerpraksis i AF og kommuner mht. jobsøgning og virksomhedskontakt. Procent.

A: Giver vejledning i jobsøgning til den ledige, som så selv må kontakte virksomheder.

B: Jeg (eller en kollega) varetager som regel virksomhedskontakt og jobformidling for den ledige.

	Vægt på A	Delvis vægt på A	Lige stor vægt	Delvis vægt på B	Vægt på B	I alt pct.	Antal besvar- elser
AF	50	31	14	3	2	100	202
Kommuner	19	27	35	14	5	100	388

En t-test viser, at der er en signifikant forskel på de to gruppers gennemsnit, og en Chi²-test viser, at der er signifikant forskel på de to gruppers fordelinger. Resultaterne er vægtet, jf. metodekapitlet.

Ledernes prioriteringer på området er både i kommunerne og i AF meget forskellig fra sagsbehandlerne. Halvdelen af lederne i både AF og kommunerne lægger lige stor vægt på de to forskellige procedurer, mens sagsbehandlerne i højere grad lader de ledige selv varetage jobsøgningen. Dog lægger en relativt stor del af de kommunale sagsbehandlere også lige stor vægt på de to procedurer og er dermed mere i overensstemmelse med ledergruppens prioriteringer, end tilfældet er for AF-sagsbehandlerne.

Samlet set giver de to analyser et billede af, at kommunernes sagsbehandlere i forhold til AF har et relativt lille fokus på, at den ledige selv skal søge job og kontakte virksomheder, men derimod lægger mere vægt på, at de ledige bliver sat i aktivering, og at forvaltningen varetager en evt. virksomhedskontakt på de lediges vegne. AF synes således at leve mere op til ”Flere i arbejde”-reformens princip om hjælp til selvhjælp. Der er dog også betydelige forskelle i praksis inden for henholdsvis kommunerne og AF. Både forskellene mellem den kommunale og statslige praksis og de betydelige interne forskelle i hvert af systemerne har formentligt givet jobcentrene udfordringer i forhold til en fælles strategi

vedrørende jobsøgning og virksomhedskontakt og i forhold til en koordinering af virksomhedskontakten.

AFVEJNING AF DE LEDIGES EGNE ØNSKER OG FORUDSÆTNINGER OVER FOR ARBEJDSMARKEDETS BEHOV FOR ARBEJDSKRAFT.

Kontaktforløbet for kontanthjælpsmodtagere og dagpengemodtagere skal gennemføres både under hensyn til de lediges ønsker og forudsætninger og arbejdsmarkedets behov for arbejdskraft, jf. kapitel 4. Lovgivningen lægger størst vægt på arbejdsmarkedets behov, og derfor belyses det i dette afsnit, hvordan sagsbehandlerne i praksis afvejer de to hensyn over for hinanden.

AF HAR MERE FOKUS PÅ ARBEJDSMARKEDETS BEHOV END KOMMUNERNE

Som det fremgår af tabel 5.13 er praksis i AF langt mere rettet imod at varetage arbejdsmarkedets behov for arbejdskraft, end tilfældet er i kommunerne. Over halvdelen af AF sagsbehandlerne (58 pct.) lægger mere vægt på arbejdsmarkedets behov for arbejdskraft end de lediges ønsker og forudsætninger, mens dette kun gælder for 22 pct. af de kommunale sagsbehandlere.

En tredjedel af de kommunale sagsbehandlere lægger derimod størst vægt på de lediges egne ønsker og forudsætninger, mod kun 4 pct. af AF-sagsbehandlerne. Næsten halvdelen af de kommunale sagsbehandlere prioriterer de to hensyn lige højt.

Ledernes prioriteringer både i AF og i kommunerne afviger en del fra sagsbehandlerne, jf. kapitel 4. Således ønsker lederne både i AF og i kommunerne, at indsatsen skal indrettes efter arbejdsmarkedets behov i langt højere grad, end sagsbehandlerne gør i deres praksis. I AF prioriterer både ledere og sagsbehandlere arbejdsmarkedets behov højere end henholdsvis ledere og sagsbehandlere i kommunerne. Der er dog en vis variation, navnlig i kommunernes praksis. De forskellige prioriteringer af hensynet til arbejdsmarkedets krav og de ledige i AF og kommunerne vidner om, at ledige, der er lige arbejdsmarkedssparate, ikke har fået samme indsats i AF og kommunerne, som det ellers var tilsigtet i ”Flere i arbejde reformen, og den forskellige afvejning i de to systemer og de kommunale variationer har givet de nye fælles jobcentre en betydelig udfordring.

TABEL 5.13

Sagsbehandlerne praksis mht. afvejning af klientens ønsker/forudsætninger i forhold til arbejdsmarkedets behov opdelt efter AF og kommuner. Procent.

A: Tilrettelægger indsatsen efter de lediges egne ønsker og forudsætninger.

B: Tilrettelægger indsatsen efter arbejdsmarkedets behov for arbejdskraft.

	Vægt på A	Delvis vægt på A	Lige stor vægt	Delvis vægt på B	Vægt på B	I alt pct.	Antal besvarelser
AF	1	3	39	47	11	101	199
Kommuner	3	29	46	19	3	100	388

En t-test viser, at der er en signifikant forskel på de to gruppers gennemsnit.

Sagsbehandlerne praksis er vægтет, jf. metodekapitlet.

Alle rækker summerer ikke til 100 pga. afrunding.

OPKVALIFICERING ELLER AFSKRÆKKELSE?

Det har tidligere været en udbredt praksis i nogle kommuner at tilbyde mindre attraktive tilbud til ressourcestærke ledige. Hensigten var at afskrække de ledige, så de i stedet startede på en ordinær uddannelse eller fandt et ordinært arbejde. AF derimod har traditionelt haft mere fokus på uddannelse og opkvalificering af ledige. Det er derfor interessant at undersøge forskellen i praksis mellem AF og kommuner. Det undersøges her, om sagsbehandlerne i AF og kommunerne lægger vægt på at give aktive tilbud, som opkvalificerer de ledige, eller om de giver aktive tilbud, som er mindre attraktive, så de ledige får et incitament til selv at finde arbejde.

AF HAR MERE VÆGT PÅ OPKVALIFICERING END KOMMUNERNE

Tabel 5.14 viser, at sagsbehandlerne i AF som forventet har mere fokus på opkvalificering end de kommunale sagsbehandlere. To tredjedele af AF-sagsbehandlerne lægger således mere vægt på tilbud, der opkvalificerer de ledige, end på mindre attraktive tilbud, der virker afskrækkende. Det samme gør kun knap halvdelen af de kommunale sagsbehandlere. Analysen viser også, at næsten hver fjerde kommunale sagsbehandler har mere fokus på de mindre attraktive tilbud og dermed afskrækkelseeffekten, mens stort set ingen i AF har en sådan prioritering. Som helhed er

kommunernes praksis dog, som i AF, mest rettet imod opkvalificerende tilbud, men altså ikke i samme omfang som i AF. Der er større variationer i praksis inden for kommunerne end i AF. Sagsbehandlerne praksis i AF og kommunerne stemmer godt overens med ledergruppernes prioriteringer, da især AF's ledere lægger uforbeholden vægt på opkvalificering, jf. kapitel 4.

TABEL 5.14

Sagsbehandleres praksis vedrørende afvejning af opkvalificering i forhold til mindre attraktive tilbud opdelt efter AF og kommuner. Procent.

A: Aktive tilbud, som opkvalificerer de ledige.

B: Aktive tilbud, som er mindre attraktive, så de ledige får et incitament til selv at finde arbejde.

	Vægt på A	Delvis vægt på A	Lige stor vægt	Delvis vægt på B	Vægt på B	I alt pct.	Antal besvar- elser
AF	28	38	28	6	1	101	198
Kommuner	13	32	32	20	3	100	387

En t-test viser, at der er en signifikant forskel på de to gruppers gennemsnit. Sagsbehandler- nes praksis er vægtet, jf. metodekapitlet.

Alle rækker summerer ikke til 100 pga. afrunding.

KRONER OG ØRERS BETYDNING FOR VALG AF AKTIVERINGSTILBUD

Som beskrevet i kapitel 4 finansierer kommunerne selv store dele af deres udgifter til forsørgelse og beskæftigelse, mens AF's bevillinger fastsættes af Folketinget, Beskæftigelsesministeriet og Arbejdsmarkedsstyrelsen. AF's aktiveringsmidler er adskilt fra driftsbevillinger til bl.a. personaleudgifter, og forsørgelsesudgifterne betales af a-kasserne. Herudover skal kommunerne i modsætning til AF prioritere deres beskæftigelsesudgifter i forhold til andre store velfærdsydelse, som fx folkeskoler og børnehaver. Det kan derfor umiddelbart forventes, at kommunerne i højere grad end AF tænker på at minimere udgifterne til såvel forsørgelse som aktivering. På den anden side har AF de seneste år overskredet sin bevilling til drift af tilbud, hvilket gør, at det må forventes, at også AF er opmærksom på omkostningerne ved aktivering, jf. kapitel 4. På den baggrund er det interessant at belyse, hvordan sagsbehandlerne i de to sy-

stemmer prioriterer tilbud med få omkostninger i forhold til effekthensyn, når der skal lægges jobplaner for ledige.

PRAKSIS I AF OG KOMMUNER

Tabel 5.15 viser, at der ikke er nogen statistisk forskel i praksis mellem AF og kommuner. Tæt på halvdelen af sagsbehandlerne i både AF og kommunerne (42-45 pct.) lægger lige stor vægt på at give de ledige tilbud, som forbedrer de lediges jobmuligheder uanset udgifterne samt tilbud, som medfører så få udgifter som muligt. Herudover fremgår det af tabellen, at næsten alle sagsbehandlere i begge systemer i et eller andet omfang søger at tage begge hensyn i betragtning.

Dette stemmer godt overens med ledernes prioriteringer, og vi må således konkludere, at de kommunale ledere og deres sagsbehandlere ikke som forventet i højere grad oplever – eller giver udtryk for – at økonomiske hensyn spiller en relativt større rolle i forhold til hensynet til, hvor beskæftigelsesfremmende tilbudene er, når man sammenligner med AF. Ikke desto mindre kunne det tænkes, at økonomiske og andre hensyn kan spille en forskellig rolle for prioriteringen mellem forskellige aktiveringstilbud, hvilket vi ser nærmere på nedenfor.

TABEL 5.15

Sagsbehandleres praksis vedrørende afvejning af forbedring af jobmuligheder i forhold til omkostninger ved tilbud opdelt på AF og kommuner. Procent.

A: At tilbuddene forbedrer den lediges jobmuligheder næsten uanset omkostningerne.

B: At tilbuddene medfører så få udgifter som muligt.

	Vægt på A	Delvis vægt på A	Lige stor vægt	Delvis vægt på B	Vægt på B	I alt pct.	Antal besvar- elser
AF	6	20	45	23	7	101	200
Kommuner	5	22	42	26	6	100	388

Hverken en t-test der sammenligner de to gruppers gennemsnit, eller en chi-2 test der sammenligner de to gruppers fordelinger viser signifikante forskelle.

Sagsbehandleres praksis er vægtet, jf. metodekapitlet.

Alle rækker summerer ikke til 100 pga. afrunding.

SAMMENFATNING OM FOKUS FOR SAMTALER OG INDSATSEN

Sagsbehandlerne i både AF og kommunerne har i betydeligt omfang levet op til mål og krav i beskæftigelseslovgivningen, herunder ”Flere i arbejde”-reformen. De fleste sagsbehandlere i begge systemer lægger således størst vægt i deres arbejde på,

- at den ledige hurtigt får et eller andet job (frem for at vedkommendes beskæftigelsesmuligheder forbedres på længere sigt)
- at der fokuseres på konkrete job i samtalerne med de ledige (frem for på gradvis opkvalificering)
- at der stilles krav til den ledige (frem for at tage hensyn til vedkommendes problemer)
- og måske også at de ledige tilbydes opkvalificerende aktiveringstilbud (frem for afskrækkende tilbud).

På en række områder synes sagsbehandlerne i AF imidlertid at leve op til krav og intentioner i større grad end de kommunale sagsbehandlere. AF-sagsbehandlerne har således et relativt større fokus på,

- at drøfte konkrete job i samtalerne med de ledige
- at stille krav til de ledige
- at vejlede de ledige i jobsøgning, som de ledige så selv står for (frem for at aktivere dem og lade forvaltningen stå for virksomhedskontakten)
- at lade arbejdsmarkedets behov have forrang frem for den lediges egne ønsker og forudsætninger ved tilrettelæggelsen af indsatsen.

Modsat lever kommunerne i højere grad op til kravene om rettidighed i samtalerne med de ledige og om, at indsatsen først og fremmest skal indrettes mod at sikre, at den ledige hurtigt får et eller andet job. Her lægger AF mere vægt på at forbedre beskæftigelsesmulighederne på længere sigt. I delvis forlængelse heraf prioriterer AF i endnu højere grad end kommunerne opkvalificering frem for afskrækkelse. Denne sidste prioriteringsforskel kan dog næppe uden videre vurderes i forhold til lovgivningens intentioner.

AF synes således at leve mere op til intentionerne i ”Flere i arbejde”-reformen på flere centrale punkter end kommunerne. Det kan indvendes, at kommunernes forholdsvis mindre involvering af den ledige

selv i jobsøgningen i nogen grad kan skyldes lovkrav om hurtigere aktivering af unge i kommunerne end i AF samt kommunale traditioner for straksaktivering. Denne tradition er dog ikke lovbunden, og slet ikke for gruppen over 30 år.

Nogle vil måske også indvende, at kommunerne ikke har helt de samme muligheder som AF for at leve op til lovgivningens intentioner, da kommunerne har et svagere klientel end AF – også selvom man kun kigger på gruppen af arbejdsmarkedsparete ledige i begge systemer. Undersøgelsen har dog på forhånd søgt at tage højde herfor ved at pointere ud for disse spørgsmål, at såfremt besvarelsen afhang af matchgruppe, skulle respondenterne tænke på matchgruppe 2. Vi har således forsøgt at standardisere besvarelsene, så klientgruppen holdes konstant. Alligevel kunne det tænkes, at sagsbehandlernes praksis alligevel er influeret af, om de har mest kendskab til relativt stærke eller relativt svage klienter. I kapitel 10 vil vi derfor søge at belyse, om sagsbehandlernes klientsammensætning har nogen betydning for deres adfærd.

Graden af jobfokus er meget central i ”Flere i arbejde”-reformen. Man kan få et mere samlet mål for graden af jobfokus i sagsbehandlingen ved hjælp af et indeks, som inddrager både prioriteringen af job her og nu (i forhold til bedre beskæftigelsesmuligheder på længere sigt), om der var konkrete job på bordet i samtaler med de ledige, og om der blev stillet krav frem for at tage hensyn til den lediges problemer. Anvendes dette samlede mål for jobfokus, havde AF et større jobfokus end kommunerne.

I en specialanalyse har Winter, Dinesen & May (2008a) vist, at dette mere håndfaste jobfokus i AF kan forklares af, at statslige mellemledere og sagsbehandlere følte en større grad af *commitment* og regelorientering end kommunale sagsbehandlere. *Commitment* er udtryk for, hvor meget lederen og sagsbehandleren identificerer sig med og er enig i ”Flere i arbejde”-reformen. Det større statslige *commitment* hang formentlig sammen med, at statslige ledere og sagsbehandlere følte en større grad af ejerskab i forhold til reformen, der var udarbejdet i statsligt regi. Den større regelorientering i staten hang formentlig sammen med, at lovgivning havde større legitimitet i det ubrudte statslige hierarki med ministeren som øverste overordnede end i det kommunale system, hvor nogle kommunalbestyrelser ikke bakkede op bag lovgivningens intentioner og krav (May & Winter, 2007b; Winter, 2003). Denne forklarings styrke illustreres af, at systemforskellene i jobfokus mellem AF og kommuner

forsvinder, når der bliver kontrolleret for graden af *commitment* og regelbundethed hos de enkelte sagsbehandlere i de to systemer (Winter et al., 2008a).

Endelig kan man som et muligt bidrag til en forklaring af forskellene mellem AF og kommunerne anføre, at intentionerne i ”Flere i arbejde”-reformen ligger tættere på AF’s end kommunernes hidtidige praksis før reformen. Det har måske gjort det lettere for ledelsen og medarbejderne i AF at identificere sig med reformens krav og at leve op til dem. Kommunerne har således skullet ’flytte sig’ længere end AF, og det kan tage længere tid, før det ’bundfælder sig’.

Selv om vi har fundet en række klare forskelle i sagsbehandlernes praksis i samtalerne med de ledige mellem AF og kommunerne, bemærker man dog, at der også er betydelige variationer mellem sagsbehandlerne inden for hvert af de to systemer og ikke mindst i kommunerne. De interne forskelle er ofte større end forskellene mellem systemerne. I forhold til ”Flere i arbejde”-reformens målsætning om, at ledige med samme behov skal have samme indsats, er den interne variation et mindst lige så stort problem. Den viser også, hvor vanskelig en opgave det er at sikre, at ledige med samme behov får en ens indsats.

Tilsyneladende er der ingen forskel mellem AF og kommunerne mht. afvejningen af økonomiske hensyn i forhold til, hvor beskæftigelsesfremmende tilbuddene er. Og det gælder både på leder- og sagsbehandlerniveau. I næste afsnit skal vi imidlertid se nærmere på sagsbehandlernes valg mellem forskellige typer af konkrete aktiveringstilbud i de to systemer, og om økonomiske hensyn kan spille en rolle i denne prioritering.

PRAKSIS I SAGSBEHANDLERNES ANVENDELSE AF AKTIVERINGSTILBUD

Sagsbehandlerne har mulighed for at give en række forskellige former for aktiveringstilbud til de ledige. De kan således give tilbud i form af vejlednings- og afklaringstilbud, uddannelsestilbud, virksomhedspraktik i private virksomheder eller i kommunen samt løntilskud i private virksomheder eller i kommunen.

På baggrund af forventningerne ovenfor om incitamenter hos lederne i AF og kommunerne vil vi forvente, at de kommunale sagsbe-

handlere har en relativt lavere prioritering end deres kolleger i AF af de forholdsvis dyre tilbud. Det skyldes, at AF ikke har noget synderligt incitament til at spare på aktiveringsbevillingen, der jo ikke kan bruges til andre formål, herunder drift.

Derimod har kommunerne et incitament til at reducere de samlede omkostninger til aktivering og forsørgelse. De dyreste tilbud for kommunerne er uddannelsestilbud og kommunale løntilskud og uddannelsestilbud. Det skyldes, at kommunerne ved løntilskud i kommunen både skal betale løntilskuddet og den resterende løn til den ledige. Vi forventer derfor, at de kommunale sagsbehandlere vil have et større incitament til at bruge mere kommunal virksomhedspraktik end AF. Det skyldes for det første, at det er en billigere måde at skaffe arbejdskraft på til at forbedre kommunernes serviceniveau end via kommunale løntilskud. For det andet formodes kommunerne at lægge større vægt på skræmmeeffekten ved såvel kommunal som privat virksomhedspraktik end AF, fordi dette instrument og dets forgænger – 'individuel jobtræning' har været såre upopulært i fagbevægelsen, der jo har en betydelig indflydelse på AF via dens sæde i de regionale arbejdsmarkedsråd.

Desuden forventer vi i lighed med Jepsen, Nørgaard og Vinderslev (2002), at de fastlåste og adskilte bevillinger til personale og aktivering vil give AF-sagsbehandlere et incitament til at lægge større vægt på tilbud, der er administrativt lette at fremskaffe, som fx uddannelse og kommunale løntilskud.

For AF er de kommunale løntilskud billigere end for kommunerne, og da de også er relativt administrativt lette at bruge, forventer vi en større brug heraf i AF. Vi forventer også en relativ større brug af uddannelse i AF pga. et incitament til at bruge den særligt øremærkede aktiveringspulje, fagbevægelsens ønske om uddannelse og de relativt små administrative omkostninger ved at bruge uddannelse. Dog forventes forskellene mellem AF og kommunerne i 2006 at være mindre end i undersøgelsen af Jepsen, Nørgaard & Vinderslev (2002), da der senere er kommet et loft over brug af uddannelse i AF, lidt færre aktiveringsmidler og incitamenter til valg af mere effektive tilbud via præstationsfremmende lønsystemer – især på ledelsesniveau.

Endelig vil vi forvente, at de kommunale sagsbehandlere vil lægge mere vægt på vejlednings- og afklaringsforløb end AF, fordi kommunerne er forpligtet til en mere fremrykket indsats over for unge, som må formodes at have et større behov for vejledning og afklaring.

SAGSBEHANDLERNES PRAKSIS I FORHOLD TIL ANVENDELSEN AF TILBUD

Som det fremgår af tabel 5.16, findes der visse fællestræk i AF's og kommunernes valg af aktiveringsinstrumenter. Både AF og kommunerne bruger således i stort omfang vejlednings- og afklaringsforløb, efterfulgt af virksomhedspraktik og løntilskud i private virksomheder. Der er imidlertid også en række forskelle. Selvom vejlednings- og afklaringsforløb anvendes hyppigt i både AF og kommunerne, anvendes de som forventet hyppigere af de kommunale sagsbehandlere.

Som forventet anvender AF oftere uddannelsestilbud end kommunerne. 38 pct. af sagsbehandlerne i AF anvender således ofte eller meget ofte uddannelsestilbud mod kun 13 pct. af de kommunale sagsbehandlere. Næsten halvdelen af de kommunale sagsbehandlere anvender sjældent uddannelsestilbud. Selvom virksomhedspraktik i private virksomheder anvendes ofte i både AF og kommunerne, anvender kommunerne dog dette tilbud oftere end AF. Derimod anvendes kommunal virksomhedspraktik knap så ofte af AF og kommunerne, omend både kommunal og privat virksomhedspraktik anvendes lidt hyppigere i kommunerne. Dette var forventet, omend vi havde forventet større forskelle.

AF anvender hyppigere løntilskud i private virksomheder end kommunerne. Desuden anvender AF-sagsbehandlerne som forventet løntilskud i kommunen i langt større omfang af deres kommunale kolleger. Mens de fleste sagsbehandlere i AF anvender dette tilbud ofte eller meget ofte (66 pct.), gælder det tilsvarende kun for 6 pct. af de kommunale sagsbehandlere. Vi finder imidlertid ikke kun betydelige forskelle i anvendelse af forskellige aktiveringstilbud mellem AF og kommunerne, men der er endog større variation inden for hvert af de to systemer for de fleste tilbud.

Når man sammenligner sagsbehandlernes brug af tilbud med ledergruppens prioriteringer af disse tilbud, jf. kapitel 4 (tabel 4.9.), ser der ved første udkast ud til at være store forskelle. En del heraf skyldes dog, at lederne ønsker de fleste tilbud anvendt hyppigere, end sagsbehandlerne bruger dem i praksis. Det kan skyldes, at lederne ønsker mere aktivering, end sagsbehandlerne udfører. Vi har imidlertid ingen data, der kan belyse dette yderligere, men niveauforskellene mellem lederne og sagsbehandlerne kan også skyldes en forskellig opfattelse af svar-skalaen i forhold til det stillede spørgsmål. Derfor vil vi ved sammenligningen af

ledernes og sagsbehandlerne prioriteringer lægge hovedvægten på at sammenligne deres rangordninger af tilbud frem for niveauerne for deres prioriteringer.

TABEL 5.16

Sagsbehandlerne praksis vedrørende anvendelsen af tilbud opdelt på AF og kommuner. Procent.

	Anven- des ikke	Anven- des sjældent	Anven- des af og til	Anven- des ofte	Anven- des meget ofte	I alt pct.	Gen- nemsnit	Antal besvar- elser
Skala	1	2	3	4	5			
<i>Vejlednings- og afklarings- forløb</i>								
AF	1	8	21	32	38	100	4,0	198
Kommuner	4	9	11	15	61	100	4,2	384
<i>Virksom- hedspraktik i kommunen</i>								
AF	8	36	29	21	6	100	2,8	192
Kommuner	7	25	28	23	16	99	3,2	376
<i>Virksom- hedspraktik i private virksomheder</i>								
AF	1	10	25	43	22	101	3,7	200
Kommuner	2	8	20	32	39	101	4,0	383
<i>Løntilskud i kommunen</i>								
AF	2	8	24	37	29	100	3,8	194
Kommuner	52	34	9	4	2	101	1,7	370
<i>Løntilskud i private virksomheder</i>								
AF	2	8	25	41	25	101	3,8	195
Kommuner	8	22	31	24	15	100	3,2	377
<i>Uddannelses- forløb</i>								
AF	2	26	35	26	12	101	3,2	192
Kommuner	13	44	29	9	4	99	2,5	371

T-tests viser, at der er signifikant forskel på AF's og kommunernes gennemsnit vedrørende anvendelsen af tilbud. Chi²-tests viser, at der er signifikant forskel i fordelingerne for AF og kommuner. Dog er forudsætningerne for Chi²-testen ikke opfyldt i testen for virksomhedspraktik i private virksomheder.

Resultaterne er vægtede jf. metodekapitlet.

Procentsummen afviger fra 100 på grund af afrundinger.

AF-sagsbehandlingernes rangordning af tilbud stemmer godt overens med lederne rangordning. AF-chefernes højst prioriterede tilbud er løntilskud og virksomhedspraktik i private virksomhed samt løntilskud i kommunen. Sagsbehandlerne anvender disse tilbud i relativt stort omfang.

Sagsbehandlerne i kommunerne anvender også i nogen grad de tilbud, som deres ledere prioriterer højest. Det drejer sig om virksomhedspraktik og løntilskud i private virksomheder og vejlednings- og afklaringskurser. Sagsbehandlerne anvender da også disse tilbud i relativt stort omfang – bortset fra virksomhedspraktik i private virksomheder, der ikke anvendes ret meget. Sagsbehandlergruppen følger således i vidt omfang ledergruppens relative prioritering af tilbuddene, omend dette gælder i lidt mindre grad i kommunerne end i AF.

SAMMENFATNING OM ANVENDELSE AF TILBUD

Analysen viser, at vejlednings- og afklaringsforløb er de mest benyttede tilbud i såvel AF som kommunerne. Også virksomhedspraktik og løntilskud i private virksomheder hører til de hyppigst anvendte tilbud begge steder. Men der er også væsentlige forskelle. AF anvender således kommunale løntilskud og uddannelse i væsentligt større omfang end kommunerne. Omvendt anvender kommunerne lidt mere privat og kommunal virksomhedspraktik end AF.

Disse resultater fremkommer på basis af sagsbehandlingernes selvrapporterede vurderinger af, hvor ofte de bruger de forskellige tilbud. Vi har endnu ikke haft lejlighed til at sammenligne disse data med de statistiske opgørelser af AF's og kommunernes anvendelse af aktiveringstilbud i henhold til det såkaldte AMFORA-register over anvendelsen af arbejdsmarkedspolitiske foranstaltninger. AMFORA-statistikken kan imidlertid ikke uden videre anvendes til at sammenligne kommunernes og AF aktiveringsindsats over for arbejdsmarkedsparate ledige, idet de kommunale opgørelser er foretaget for både arbejdsmarkedsparate og ikke arbejdsmarkedsparate kontanthjælpsmodtagere under ét.¹⁰ Vi må derfor nøjes med de selvrapporterede data til denne rapport.

10. Analysen af Jepsen, Nørgaard og Vinderslev (2002) blev foretaget ved en samkøring af AMFORA- og CRAM-registrene, så gruppen af kontanthjælpsmodtagere kunne opsplittes i arbejdsmarkedsparate og ikke-arbejdsmarkedsparate.

De konstaterede forskelle rejser imidlertid nogle vigtige problemer. Der mangler således en del, før indsatsen i de to parallelle beskæftigelsessystemer, AF og kommunerne, lever op til intentionerne i ”Flere i arbejde”-reformen om, at ledige med samme problemer skal have de samme tilbud i de to systemer, uanset om de betjenes af AF eller kommunerne. Vi har afgrænset denne undersøgelse til kun at fokusere på beskæftigelsesindsatsen over for arbejdsmarkedsparate ledige i begge systemer, der kun har arbejdsløshed som et problem, dvs. ledige i matchgrupperne 1 til 3. Vi har yderligere søgt at holde klienttypen konstant ved at præcisere, at hvis brugen af de forskellige tilbud afhang af matchgruppen, skulle respondenterne tænke på matchgruppe 2 under besvarelsen.

Alligevel tyder undersøgelsen på, at ledige med samme grad af arbejdsmarkedsparathed kan risikere at få forskellige tilbud i AF og kommunerne. Det skal tilføjes, at de også i endnu større omfang kan risikere at få forskellige tilbud inden for det enkelte system alt efter, hvilke sagsbehandlere der betjener dem, idet sagsbehandlerne i såvel AF som kommunerne anvender de forskellige tilbud i forskelligt omfang, som det fremgår af tabel 5.16. Både de systembaserede og de individuelle forskelle udgør et problem i forhold til ”Flere i arbejde”-reformens mål om, at ledige med samme problemer skal have samme indsats.

De individuelle forskelle ser vi nærmere på i kapitel 10, hvor vi søger at forklare, hvorfor sagsbehandlernes anvendelse af tilbud og deres øvrige indsats varierer. Her skal vi koncentrere os om forskellene på anvendelsen af de forskellige tilbud mellem AF og kommunerne.

En del tyder på, at disse tilbudsforskelle i nogen grad er systemskabte. Det vil sige, at de hænger sammen med en forskellig incitamentsstruktur i AF og kommunerne, bl.a. på baggrund af forskellige måde at finansiere beskæftigelsesindsatsen på og på baggrund af, at arbejdsmarkedets parter – og især fagbevægelsen – har forskellige roller i styringen af de to systemer. En del af de fundne forskelle i tilbudsfordelingen mellem AF og kommunerne svarer således til, hvad vi på forhånd havde forventet ud fra disse finansieringssystemers indretning og en analyse af fagbevægelsens interesser og rolle i styringen. Noget tyder således på, at økonomiske hensyn spiller en relativt større rolle for valget af aktiveringstilbud i kommunerne end i AF, mens hensynet til en overkommelig administrativ arbejdsbyrde og til fagbevægelsen synes at spille en større rolle i AF. Det er imidlertid hensyn, der er uvedkommende i forhold til ”Flere i arbejde”-reformens intentioner om, at ledige med

samme problemer skal behandles ens uanset, om de betjenes af AF eller kommunerne.

Forskellen i tilbudsanvendelsen repræsenterer en stor udfordring for de nye jobcentre, som er fælles for kontanthjælps- og dagpengemodtagere. Udfordringen bliver ikke mindre af, at en del af de systembestemte incitamentsforskelle fortsat består i jobcentrene. Således er de forskellige finansieringssystemer for de kommunale og statslige indsatser ikke udjævnet. Tværtimod har indførelse af en større statslig refusion af kommunale udgifter til kontanthjælpsmodtagere under aktivering sammenlignet med passiv forsørgelse givet kommunerne et endnu større incitament til omfattende, men billig aktivering. Og fagbevægelsen vil fortsat interessere sig meget for aktiveringen af forsikrede organiserede lediges anvendelse af uddannelse, men dens formelle indflydelse på den statslige indsats i de regionale beskæftigelsesråd er dog afløst af en rådgivende rolle i de lokale beskæftigelsesråd.

Vi har argumenteret for, at forskellen i tilbudsanvendelsen mellem AF og kommunerne i et vist omfang kunne skyldes forskellige incitamentter på baggrund af den forskellige finansieringsstruktur, som skulle indebære, at økonomiske hensyn vejer tungere i kommunerne. Men på et direkte spørgsmål om, hvorvidt økonomiske hensyn eller hensynet til, hvor beskæftigelsesfremmende tilbudene er, synes der ikke at være nogen væsentlig forskel på AF og kommunerne, hverken på mellemleder- eller sagsbehandlerniveau.

En anden konkurrerende eller supplerende forklaring på den forskellige anvendelse af tilbudene kunne derfor være en forskellig opfattelse blandt sagsbehandlerne af, hvilke tilbud der er mest effektive. I kapitel 10 viser vi, at sagsbehandlerne vurderer af, om et givet aktiveringsinstrument er effektivt eller ej, i høj grad bestemmer deres brug af dette instrument. Det gælder både i AF og kommunerne. I kapitel 9 undersøger vi bl.a., om der er forskel i vurderinger af effektiviteten af forskellige aktiveringsredskaber mellem sagsbehandlerne i AF og kommunerne.

Disse vurderinger kan imidlertid ikke forklare, hvorfor kommunale løntilskud og privat virksomhedspraktik anvendes i så forskelligt omfang, da der ikke er nogen statistisk sikker forskel i vurderingen af effektiviteten af disse tilbud. Det er derfor svært at finde andre forklaringer end de systemskabte forskellige incitamentter på den forskellige anvendelse af disse tilbud i AF og kommunerne, bortset fra den relativt

større kommunale anvendelse af vejlednings- og afklaringsforløb, der kan skyldes, at kommunerne har relativt mange unge uden nogen synderlig erhvervs erfaring.

Den større kommunale brug af vejlednings- og afklaringsforløb ledsages da også af lidt mere positive vurderinger af dette tilbuds effektivitet i kommunerne end i AF. Dette gælder også vurderingen af kommunal virksomhedspraktik, mens AF's større brug af uddannelse og privat jobtræning tilsvarende ledsages af lidt mere positive vurderinger af deres effektivitet i AF. Disse vurderings- eller holdningsforskelle kan således være med til at opretholde forskelle i anvendelsen af disse tilbud mellem AF og kommunerne.

Vurderingsforskellene afspejler imidlertid ikke nødvendigvis forskelle i den faktiske effektivitet. Således viser de foretagne effektevalueringer af aktiveringsredskaber klart størst beskæftigelseseffekt af private løntilskud og meget ringe gennemsnitlig effekt af uddannelses tilbud. Forskellen i tilbudssammensætningen i AF og kommunerne synes således at hænge sammen med både systemskabte forskelle i incitamenter og en forskellig vurdering af nogle af tilbuddenes effektivitet. En del af den større kommunale anvendelse af vejlednings- og afklaringsforløb kan dog evt. skyldes, at der er relativt mange unge kontanthjælpsmodtagere, der mangler forudgående erhvervs erfaring.

SANKTIONER OG KONTROL

Kommunerne har pligt til at sanktionere den ledige, såfremt vedkommende udebliver fra beskæftigelsesfremmende foranstaltninger uden nogen gyldig grund, og AF har i sådanne situationer pligt til at underrette a-kassen om den lediges udeblivelser, jf. kapitel 4.

Der er flere måder at anvende sanktioner på. Således kan holdningen til sanktioner have indflydelse på sagsbehandlingen, da sagsbehandlerne kan lægge forskellig vægt på kontrol frem for rådgivning af den ledige i hverdagen. Dernæst kan sagsbehandlerne reagere forskelligt ved vurderingen af, om udeblivelser fra formelle samtaler eller aktivering er gyldige eller ej, selvom lovgivningen er klar i forhold til, hvornår sagsbehandlerne har pligt til at reagere. Endelig kan sagsbehandlerne have forskellig stil i forhold til at udøve kontrol med den ledige ved mere uformelle lejligheder. Opdager sagsbehandlerne således tilfældigt i deres

fritid, at den ledige overtræder reglerne, kan de have forskellige vurderinger af, hvordan de skal reagere. Analyserne kan vise, om der er en gennemgribende kontrolkultur eller ej.

I dette afsnit undersøges, hvordan sagsbehandlerne i kommunerne og AF reagerer over for den ledige i forhold til de tre ovennævnte dimensioner. Det forventes, at der er forskel på kulturen i AF og i kommunerne på dette område, idet kommunerne har videre kontrolbeføjelser end AF jf. kapitel 4 om lovgivningen. Det kan føre til en kultur, der er mere fokuseret på kontrol.

OPFATTER SAGSBEHANDLERNE SIG SOM RÅDGIVERE ELLER KONTROLLANTER?

Som det fremgår af Tabel 5.17, er der er stor forskel på, hvordan sagsbehandlerne i AF og kommunerne i deres daglige sagsbehandling prioriterer mellem rådgivning og kontrol af den ledige. Således lægger langt flere sagsbehandlere i AF stor vægt på rådgivning (66 pct.) end i kommunerne (24 pct.). Sagsbehandlerne i kommunerne er langt mere tilbøjelige til at lægge lige stor vægt på rådgivning og kontrol. Der er ingen sagsbehandlere hverken i AF eller kommunerne, der lægger nogen stor vægt på kontrol.

TABEL 5.17

Sagsbehandlernes typiske prioritering mellem rådgivning og kontrol opdelt på AF og kommuner. Procent.

A: Lægger vægt på at rådgivning af den ledige.

B: Lægger vægt på at kontrollere lediges rådighed.

	Vægt på A	Delvis vægt på A	Lige stor vægt	Delvis vægt på B	Vægt på B	I alt pct.	Antal besvar- elser
AF	66	22	13	0	0	101	200
Kommuner	24	35	39	2	0	100	386
Total	39	30	30	2	0	101	586

En t-test viser at der er signifikant forskel på AF's og kommunernes gennemsnitlige prioritering.

Resultaterne er vægtede jf. metodekapitlet.

Procentsummen afviger fra 100 på grund af afrundinger.

Denne store forskel mellem AF's og kommunernes fokus på rådgivning i forhold til kontrol viser, at der på dette område kan siges at være en adfærdsforskel mellem AF og kommunerne. Nogle vil måske indvende, at det kunne skyldes, at kommunerne har flere forskellige klienter end sagsbehandlerne i AF, men i spørgeskemaet er sagsbehandlerne alle blevet bedt om at svare, hvad de ville gøre i forhold til en matchgruppe 2-klient.

Derfor er det rimeligt at antage, at kommunerne i højere grad end AF prioriterer kontrol. Sagsbehandlerne i AF opfatter sig formentlig ikke som en kontrolinstans, da denne opgave i højere grad ligger hos a-kasserne. I AF sondres således klart mellem rådgivningsafprøvning og rådgivningskontrol. Det første opfattes som en AF-opgave, mens det andet opfattes som en a-kasseopgave, og derfor fokuserer AF på rådgivning og ikke på kontrol. Kommunerne har derimod til opgave at rådgivningskontrollere deres ledige, så ingen uberettiget får kontanthjælp, og kommunerne kan miste statsrefusion af sine udgifter til kontanthjælp, hvis de ikke fører den lovpligtige rådgivningskontrol.

Da kommunerne har videre beføjelser og pligt til at sanktionere de ledige, bliver kontrolaspekter en mere integreret del af de kommunale sagsbehandleres arbejde, end det er hos AF-sagsbehandlerne. Dette kan føre til adfærdsforskelle, hvor kommunerne er mere kontrolfokuserede end AF.

SAGSBEHANDLERNES REAKTION PÅ LEDIGES UDEBLIVELSER

Nedenstående tabel 5.18 viser, at hovedparten af sagsbehandlerne i AF og i kommunerne reagerer allerede første gang, en ledig udebliver uden nogen gyldig grund, i henhold til lovgivningen, idet 87 pct. af sagsbehandlerne i AF indberetter den ledige til a-kassen, og 63 pct. af sagsbehandlerne i kommunerne trækker den ledige i kontanthjælp. Dog nøjes en fjerdedel af sagsbehandlerne i kommunerne med at give den ledige en advarsel, selvom lovgivningen klart udtrykker, at den ledige ved udeblivelse uden nogen gyldig grund skal trækkes i kontanthjælp. Desuden viser tabellen, at 8 pct. af sagsbehandlerne i kommunerne faktisk 'overopfylder' lovgivningen – og dermed også bryder den – ved helt at stoppe kontanthjælpen allerede ved første udeblivelse uden nogen lovhemmel herfor.

TABEL 5.18

Sagsbehandlerne reaktion ved lediges første udeblivelse fra aktivering uden gyldig grund, opdelt på AF og kommuner. Procent.

	AF	Kommuner
Det har jeg endnu ikke oplevet	0	0
Venter og ser, om problemet ikke løser sig selv	0	1
Kontakter den ledige og fortæller, at vedkommende skal deltage i aktiveringen eller i samtaler	10	4
Giver den ledige en advarsel	3	24
Den ledige trækkes i kontanthjælp eller den ledige indberettes til a-kassen	87	63
Kontanthjælpen stoppes	-	8
I alt pct.	100	100
Antal besvarelser	200	386

En t-test viser, at der er signifikant forskel på AF's og kommunernes gennemsnitlige reaktion. I t-testen er de sidste to svarmuligheder lagt sammen, idet AF kun får en svarmulighed og kommunerne har to, hvilket påvirker t-testens resultat. Resultaterne er vægtede jf. metodekapitlet.

Det undersøges også, hvordan sagsbehandlerne i kommunerne og AF reagerer anden gang, en ledig udebliver fra aktivering uden nogen gyldig grund. Som det fremgår af Tabel 5.19, indberetter alle de sagsbehandlerne i AF, der har oplevet udeblivelser anden gang, den ledige til a-kassen. 34 pct. af sagsbehandlerne i kommunerne stopper kontanthjælpen helt, mens hele 62 pct. nøjes med at trække den ledige i kontanthjælp. Således reagerer sagsbehandlerne både i AF og kommunerne med strengere sanktioner, hvis den ledige udebliver for anden gang, men AF skrider dog hurtigere til at indberette udeblivelser til a-kasserne, end kommunerne standser kontanthjælpen.

Lovgivningsmæssigt er kommunerne imidlertid næppe forpligtet til at reagere så hurtigt som AF, da kommunerne skal stoppe hjælpen efter gentagne udeblivelser, og når udeblivelserne får et så væsentligt omfang, at de har karakter af en nægtelse af at deltage i aktiveringen, hvorimod AF straks skal sende a-kassen en indberetning om en såkaldt ”negativ hændelse” både første og anden gang.

TABEL 5.19

Sagsbehandlerne reaktion på lediges anden udeblivelse fra aktivering uden gyldig grund, opdelt på AF og kommuner. Procent.

	AF	Kommuner
Det har jeg endnu ikke oplevet	4	1
Venter og ser, om problemet ikke løser sig selv	0	0
Kontakter den ledige og fortæller, at vedkommende skal deltage i aktiveringen eller i samtaler	0	1
Giver den ledige en advarsel	0	3
Den ledige trækkes i kontanthjælp eller den ledige indberettes til a-kassen	96	62
Kontanthjælpen stoppes	-	34
I alt pct.	100	100
Antal besvarelser	196	382

En t-test viser, at der er signifikant forskel på AF's og kommunernes gennemsnitlige reaktion. I t-testen er de sidste to svarmuligheder lagt sammen, idet respondenterne i AF kun får én svarmulighed, mens de i kommunerne har to, hvilket ville påvirke t-testens resultat. Desuden er den første svarmulighed, "Det har jeg endnu ikke oplevet", udeladt af t-testen. Resultaterne er vægtede, jf. metodekapitlet.

SAGSBEHANDLERPRAKSIS I EN MERE UFORMEL KONTROLSITUATION

Der er stor forskel på, hvordan sagsbehandlere i AF og i kommunerne ser på deres rolle i forhold til at kontrollere den ledige. I undersøgelsen er sagsbehandlerne blevet spurgt om, hvordan de vil reagere, hvis de ved et tilfælde eksempelvis på et restaurantbesøg, opdager, at deres klient arbejder uden at have oplyst dette enten til kommunen eller a-kassen.

Nedenstående tabel 5.20 viser, at hele 44 pct. af sagsbehandlerne i AF ikke ville foretage sig noget i en sådan situation. Den tilsvarende andel for de kommunale sagsbehandlere er 2 pct., hvilket må siges at være en meget stor forskel. Ligeledes ville dobbelt så mange sagsbehandlere i AF som i kommunerne påtale de ulovlige forhold, men ellers ikke foretage sig noget.

Sagsbehandlerne i kommunerne ville derimod benytte sig af skrappe sanktioner, og således svarer hele 69 pct. af de kommunale sagsbehandlere, at de ville tage initiativ til at standse klientens kontanthjælp. Tilsvarende ville kun 19 pct. af sagsbehandlerne i AF indberette forholdet til a-kassen. Ligeledes vil cirka dobbelt så mange sagsbehandlere i kommunerne som i AF påtale det ulovlige i forholdet for klienten og true med konsekvenser.

TABEL 5.20

Sagsbehandleres reaktion på en tænkt situation, hvor de på en restaurant tilfældigt møder en af deres ledige, som arbejder der uden at have meldt dette til socialforvaltningen/a-kassen, opdelt på AF og kommuner. Procent (antal i parentes).

	AF	Kommuner
Jeg vil ikke foretage mig noget. Det er ikke min opgave at være politibetjent.	44 (89)	2 (7)
Påtale det ulovlige i forholdet over for den ledige straks eller ved næste møde, men ellers ikke gøre noget.	21 (41)	9 (36)
Påtale det ulovlige i forholdet over for den ledige straks eller ved næste møde med trussel om enten at indberette forhold til a-kassen eller stop for kontanthjælpen.	10 (20)	26 (99)
Tage initiativ til, at klienten kontanthjælp standses/indberette forholdet til a-kassen	19 (38)	69 (267)
Sørge for at forholdet indberettes til Skattevæsenet	0 (0)	13 (49)
Ved ikke	14 (28)	2 (6)

Både t-tests og Chi²-tests viser, at samtlige forskelle på AF's og de kommunale sagsbehandleres reaktioner er signifikant forskellige.

Resultaterne er vægtede jf. metodekapitlet.

Kolonnerne summerer ikke til 100, da sagsbehandlerne kunne vælge flere reaktioner.

Analysen viser, at de kommunale sagsbehandlere i langt højere grad end sagsbehandlerne i AF vil kontrollere den ledige, selvom de opdager det ulovlige forhold i deres fritid og ved et tilfælde. Således anvender kommunerne skrappe sanktioner i en sådan situation, hvor AF ikke reagerer på lediges overtrædelse. En stor del af sagsbehandlerne i AF ville slet ikke foretage sig noget, hvor hovedparten af kommunerne ville standse den lediges kontanthjælp. Det tyder således på, at der er store forskelle på AF og kommunernes kultur i forhold til at kontrollere den ledige.

SAMMENFATNING

Analysen viser, at de kommunale sagsbehandlere i deres sagsbehandling fokuserer lige meget på at rådgive og kontrollere, mens de fleste sagsbehandlere i AF lægger større vægt på at rådgive. Ved lediges udeblivelser uden nogen gyldig grund reagerer man i AF hurtigere med at sende negative indberetninger til a-kasserne første gang, det sker, end man i kommunerne skrider til sanktioner ved at trække i kontanthjælpen. Derimod

reagerer langt de fleste sagsbehandlere i både AF og kommunerne kraftigt anden gang, det sker.

Både AF og kommunernes ledere fokuserer på, at man bør skride ind med sanktioner/negativ indberetning, såfremt den ledige udebliver uden gyldig grund, jf. kapitel 4. Endda er der en tendens til, at lederne i AF i endnu højere grad end de kommunale ledere prioriterer sådan, og det afspejler sig da også i sagsbehandlernes praksis, hvor AF-sagsbehandlerne reagerer ved første udeblivelse, mens en fjerdedel af kommunerne kun giver de ledige en advarsel.

Endelig viser analysen, at hvis sagsbehandlerne ved et tilfælde opdager, at en ledig har et arbejde uden at have indberettet dette, vælger mange af sagsbehandlerne i AF ikke at foretage sig noget, hvorimod de kommunale sagsbehandlere i langt højere grad vil stoppe den lediges kontanthjælp.

De kommunale sagsbehandlere er mere tilbøjelige til at fokusere på kontrol i deres hverdag end deres kolleger i AF. Dette tyder på, at der er kulturelle forskelle mellem kommunerne og AF i deres tilgang til kontrol. Årsagen skal formentlig bl.a. findes i, at kontrolaspektet er en integreret del af kommunale sagsbehandlers hverdag, idet de har flere beføjelser til sanktionering, ligesom kommunerne har en klar økonomisk interesse i at skride ind over for misbrug af ydelser. Dette er således en konsekvens af, at udbetalingen af ydelser og sagsbehandlingen hos kommunerne finder sted i samme regi i modsætning til opdelingen mellem AF og a-kasser i den statslige beskæftigelsesindsats.

DELKONKLUSION

Vi vil her kort sammenfatte nogle hovedresultater af de mange analyser, der er foretaget i dette kapitel, mens en mere fyldig opsummering foretages i kapitel 1 ”Sammenfatning, konklusion og perspektiver”. Generelt lever de fleste sagsbehandlere i AF og kommunerne i betydeligt omfang op til kravene i ”Flere i arbejde”-reformen om bl.a. et stærkt jobfokus. Sagsbehandlerne i AF synes dog samlet at leve op til flere reformkrav end kommunerne.

Der er betydelige ligheder i, hvordan sagsbehandlere i AF og kommunerne placerer en given klient i matchgrupper. Derimod har de lidt forskellige prioriteringer af bestemte målgrupper. AF fokuserer mere

på personer, som har været ledige i et stykke tid, og på ledige over 30 år, mens kommunale sagsbehandlere i stedet prioriterer yngre ledige og personer, der lige er blevet ledige.

På flere punkter er der forskelle i indsatsen mellem AF og kommunerne. I forbindelse med kontaktførelset for ledige afholder sagsbehandlere i kommunerne oftere samtaler end deres kolleger i AF, hvor en mindre del ikke lever op til lovgivningens krav. I AF er der imidlertid generelt mere fokus på job og arbejdsmarkedets behov i disse samtaler, end man finder hos sagsbehandlere i kommunerne, der fokuserer relativt mere på de ledige. Dette kan ses som et resultat af, at AF traditionelt har været tættere knyttet til arbejdsmarkedet, mens kommunerne har fokuseret mere på de lediges situation. Samtidig hjælper kommunerne de ledige med jobsøgning og virksomhedskontakt i langt højere grad, end AF gør. Her overlader sagsbehandlere i højere grad opsøgningen af virksomheder til de ledige selv.

Der er ligeledes forskel på sagsbehandlernes anvendelse af aktiveringstilbud i de to systemer. AF's sagsbehandlere anvender således oftere end kommunale sagsbehandlere uddannelsesforløb og løntilskud i såvel kommuner som private virksomheder. De kommunale sagsbehandlere anvender derimod oftere vejledning og afklaring samt virksomhedspraktik i såvel kommunen som private virksomheder. Forskellene synes at hænge sammen med incitamentsforskelle som følge af forskellige finansieringssystemer og partsindflydelse.

Endelig finder man forskelle i sagsbehandlernes brug af kontrol og sanktioner. Sagsbehandlere i kommunerne er mere kontrollerende i samtalerne med de ledige end sagsbehandlere i AF, og de er mere tilbøjelige til at kontrollere muligheden for at skride ind over for socialt bedrageri, hvis de tilfældigt møder en ledigmeldt klient i en arbejdssituation. I forhold til sanktionering af udeblivelser uden gyldig grund er AF dog mere tilbøjelig til at indberette den ledige til a-kassen, end kommunerne er til at trække i eller stoppe den lediges kontanthjælp. Samlet set eksisterer der dog i højere grad en kontrolkultur i kommunerne end i AF.

I kapitlet er der løbende blevet sammenlignet med ledernes prioriteringer fra kapitel 4. Det viser sig, at sagsbehandlere i deres praksis på landsbasis lægger sig op ad ledernes prioriteringer, omend ledelsen ofte er mere uforbeholden i sine prioriteringer og bakker mere op bag kravene i "Flere i arbejde"-reformen, end hvad der gælder i sagsbehandlernes praksis.

Samlet set har analysen vist en række forskelle i indsatsen over for lige arbejdsmarkedsparede ledige mellem AF og kommuner, hvilket næppe lever op til ”Flere i arbejde”-reformens mål om, at ledige med samme problemer skulle have samme indsats i de to systemer.

En række af disse forskelle skyldes systembestemte incitamentsforskelle, herunder forskelle i lovgivning mht. aktiveringstidspunkt for unge, forskellige finansieringssystemer og forskellig partsindflydelse. Relativt mange unge kontanthjælpsmodtagere i det kommunale system kan dog også dels flytte fokus mere over mod denne gruppe, dels skabe et større behov for at bruge vejlednings- og afklaringsforløb end i AF. Nogle af indsatsforskellene synes understøttet af kultur- og holdningsforskelle mellem de to systemer.

Der er imidlertid ikke kun forskelle i indsatsen mellem de to systemer, men også betydelige – og ofte større – forskelle mellem sagsbehandlerne *inden for* hvert af de to systemer, hvilket indebærer, at man på undersøgelsestidspunktet var endnu længere fra at realisere ”Flere i arbejde”-reformens mål om samme indsats til ledige med samme problemer, end indsatsforskellene mellem de to systemer indikerer. Disse systemforskelle og individuelle sagsbehandlerforskelle i indsats må have stillet de nye fælles jobcentre for kommunale og statslig beskæftigelsesindsats efter Strukturreformen over for store udfordringer.

DEL III:
LEDER- OG
SAGSBEHANDLERSTILE

LEDELSESSTILE OG LEDELSESREDSKABER

I kapitel 4 belyste vi mellemedernes mål og prioriteringer vedrørende beskæftigelsesindsatsen i henholdsvis AF og kommunerne. I kapitel 5 belyste vi sagsbehandlerens praksis, og i hvilket omfang sagsbehandlergruppens adfærd svarede til ledergruppens prioriteringer på landbasis. I dette kapitel vil vi forøge at belyse, hvilken ledelsesadfærd og ledelsesredskaber mellemederne bruger til at få sagsbehandlerne til at leve op til de mål og prioriteringer, der dels fremgår af lovgivningen, dels er opstillet af ledelsen i henholdsvis AF og kommunerne.

Kapitlet belyser anvendelsen af fire forskellige ledelsesredskaber, der analyseres, herunder forskellige ledelsesstile. Først analyseres mellemedernes rekruttering af sagsbehandlere. Dernæst analyseres omfanget af mellemedernes information til sagsbehandlere, og hvor tydelig mellemedernes ledelse er – set fra såvel ledernes eget som fra sagsbehandlerens synspunkt. Herefter undersøges omfanget af mellemedernes kontrol, og til sidst sammenlignes det generelle omfang af mellemedernes delegation samt mellemedernes delegation i forhold til forskellige tilbud. Analyserne i kapitlet er foretaget på basis af de foretagne surveyundersøgelser af mellemederne i AF og kommunerne.

REKRUTTERING AF SAGSBEHANDLERE

Når AF-cheferne og de kommunale mellemledere ansætter sagsbehandlere, har de mulighed for at vurdere ansøgerne ud fra en række forskellige kriterier. På den måde har lederne indflydelse på, hvilken type sagsbehandlere, de ansætter. Lederne er blevet bedt om at angive, hvor stor vægt de lægger på en række kriterier, når de rekrutterer nye sagsbehandlere. Disse kriterier er uddannelse, faglighed og erfaring, hvor godt ansøgeren passer til AF-området eller kommunens målsætninger og metodeanvendelse samt ansøgerens indstilling og holdninger til beskæftigelsesindsatsen.

AF-CHEFER OG KOMMUNALE MELLEMLEDERES REKRUTTERINGSKRITERIER

Som det fremgår af tabel 6.1, lægger AF-chefer og kommunale mellemledere i de fleste tilfælde lige stor vægt på de fem kriterier for rekruttering. Omkring 60 pct. af både AF-chefer og kommunale mellemledere prioriterer ansøgerens indstilling og holdninger til beskæftigelsesindsatsen samt faglig dygtighed og erfaring meget højt. Desuden lægger halvdelen af AF-cheferne og knap halvdelen (43 pct.) af de kommunale mellemledere stor vægt på, hvor godt ansøgeren passer i forhold til AF-områdets/kommunens målsætninger for beskæftigelsesindsatsen.

Hvor godt ansøgeren passer til AF's/kommunens ønsker mht. metodeanvendelse, prioriterer AF-chefer og kommunale mellemledere lidt lavere. Kriteriet bliver prioriteret højt af en tredjedel af AF-cheferne og knap en tredjedel af de kommunale mellemledere. Slutteligt bliver ansøgerens uddannelse prioriteret lavt, men lavere i AF end i kommunerne. 36 pct. af de kommunale mellemledere lægger stor vægt på uddannelseskriteriet, imod kun 7 pct. af AF-cheferne.

TABEL 6.1

AF-chefer og kommunale mellemlæderes vægt på forskellige kriterier for ansættelse af sagsbehandlere. Procent.

	1. Ingen	2.	3. Middel	4.	5. Høj	I alt pct	Antal besvar- elser
<i>Uddannelse, fx social-rådgiver eller socialformidler (eller håndværker)¹</i>							
AF	17	14	41	21	7	100	29
Kommuner	7	11	22	24	36	100	195
<i>Faglig dygtighed og erfaring</i>							
AF	0	0	3	40	57	100	30
Kommuner	2	2	10	27	60	101	195
<i>Hvor godt ansøgeren passer i forhold til kommunens/ AF-områdets målsætninger for beskæftigelsesindsatsen</i>							
AF	0	3	13	33	50	99	30
Kommuner	1	7	19	31	43	101	195
<i>Hvor godt ansøgeren passer til kommunen/ AF's ønsker mht. metodeanvendelse</i>							
AF	0	10	33	23	33	99	30
Kommuner	0	9	26	38	28	101	194
<i>Ansøgerens indstilling og holdninger til beskæftigelsesindsatsen</i>							
AF	0	0	7	33	60	100	30
Kommuner	0	1	10	24	64	99	194

1. Håndværker, kun svarmulighed for AF-chefer.

T-tests viser, at der er signifikant forskel på gennemsnittene for AF og kommunale lederes prioritering af sagsbehandlers uddannelse. Samtlige andre gennemsnit er ikke signifikant forskellige for AF og kommuner.

Ikke alle rækker summerer til 100 på grund af afrunding til hele tal.

INFORMATION AF SAGSBEHANDLERE

AF-chefer og kommunale mellemlædere er blevet spurgt til, hvordan de informerer sagsbehandlerne om organisationens mål og prioriteringer. Lederne har på en skala fra 1 (aldrig) til 5 (hyppigt) kunnet indplacere

deres egen brug af skriftlige retningslinjer, orientering på møder med sagsbehandlere og uformelle samtaler.

LEDELSENS INFORMATION AF SAGSBEHANDLERE I AF OG KOMMUNER

Tabel 6.2 viser, at AF-cheferne i større omfang end kommunale mellemledere anvender skriftlige retningslinjer til information af sagsbehandlerne. 41 pct. af AF-cheferne anvender skriftlige retningslinjer i stort omfang, mens kun 19 pct. af de kommunale mellemledere gør det samme. Til gengæld anvender de kommunale mellemledere uformelle samtaler i noget højere grad end AF-cheferne. Hvor kun 26 pct. af AF-cheferne informerer sagsbehandlerne gennem uformelle samtaler enten hyppigt eller ind i mellem (svarende til 4 og 5 på skalaen), gør det sig gældende for hele 53 pct. af de kommunale mellemledere. Omkring halvdelen af lederne i både AF og kommunerne informerer hyppigt deres sagsbehandlere på møder.

TABEL 6.2

Hypighed af mellemlederes information til sagsbehandlere opdelt på AF og kommuner. Procent.

Information via:	Aldrig	2	3	4	Hypigt/ stort omfang	I alt pct.	Antal besvar- elser
Skriftlige retningslinjer (ekskl. kopi af retsregler)							
AF	0	13	19	28	41	101	32
Kommuner	3	15	34	30	19	101	187
Orientering på møder med sagsbehandlere							
AF	0	0	9	34	56	99	32
Kommuner	1	1	15	34	50	101	197
Uformelle samtaler							
AF	13	32	29	13	13	100	31
Kommuner	7	13	27	31	22	100	192

T-tests viser, at der er signifikant forskel på gennemsnittene for AF og kommunale ledere for både skriftlige retningslinjer og uformelle samtaler. Der er ikke signifikant forskel for orientering på møder.

Alle rækker summerer ikke til 100 på grund af afrunding til hele tal.

AF-cheferne er således mere formelle i deres måde at informere sagsbehandlerne på end de kommunale mellemledere. Det kan bl.a. skyldes, at AF-cheferne ofte har sagsbehandlere i flere forskellige lokalkontorer og derfor ikke møder dem ansigt til ansigt hver dag.

HVOR TYDELIG ER LEDELSENS STILE I AF OG KOMMUNER?

Tydelig ledelsesstil i de to organisationer er målt som et indeks. Indekset afspejler, hvor klart lederne giver udtryk for deres ønsker til medarbejderne, og hvor meget feedback de giver til medarbejderne. Skalaen går fra 1 (utydelig ledelse) til 5 (tydelig ledelse).

LEDELSENS VURDERING AF EGEN LEDELSESSTIL

Som det kan ses i tabel 6.3, vurderer både AF-chefer og kommunale mellemledere, at deres egen ledelse af sagsbehandlerne er ret tydelig og omkring 4,3 og 4,4 på skalaen. Der er ingen statistisk sikker forskel på de to gennemsnit, og lederne i AF og kommuner angiver dermed at lede lige tydeligt.

TABEL 6.3

AF-chefer og kommunale mellemlederes vurdering af, hvor tydelig ledelsen er. Gennemsnit på en skala fra 1 (utydelig ledelse) til 5 (tydelig ledelse).

Indeks for tydelig ledelse	Gennemsnit	Antal besvarelser
AF	4,3	32
Kommuner	4,4	197

En t-test viser, at der ikke er signifikant forskel på gennemsnittene for hhv. AF-chefer og kommunale mellemledere.

SAGSBEHANDLERNES VURDERING AF LEDELSENS STIL

Der er lavet et tilsvarende indeks for, hvor tydelig sagsbehandlerne mener, at ledelsen er. Dette indeks giver mulighed for at sammenligne lederne og sagsbehandlernes opfattelser af, hvor tydelig ledelsen er. Som det fremgår af tabel 6.4, oplever sagsbehandlerne i AF og kommuner deres respektive ledelser ens på et niveau på 3,3 til 3,4. En sammenligning af tabel 6.3 og 6.4 viser yderligere, at sagsbehandlerne i AF og kommuner oplever deres ledere, som mindre tydelige, end lederne selv synes, de er.

TABEL 6.4

Sagsbehandleres vurdering af, hvor tydelig ledelsen er, opdelt på AF og kommuner. Gennemsnit på en skala fra 1 (utydelig ledelse) til 5 (tydelig ledelse).

Indeks for tydelig ledelse	Gennemsnit	Antal besvarelser
AF	3,3	198
Kommuner	3,4	376

En t-test viser, at der ikke er signifikant forskel på gennemsnittene for sagsbehandlere i hhv. AF og kommuner.

MERE FORMEL INFORMATION I AF

Analysen har således vist, at AF-cheferne er mere formelle i deres information til sagsbehandlerne end de kommunale mellemledere. AF-cheferne anvender skriftlige retningslinjer i højere grad end de kommunale mellemledere, og de kommunale mellemledere anvender i højere grad uformelle samtaler end AF-cheferne. På trods af de forskellige informationsmønstre opfatter både ledere og sagsbehandlere af ledelsens stil, hvad angår tydelighed, på samme måde i de to systemer. Et fælles træk er, at lederne i begge systemer opfatter sig selv som mere tydelige, end sagsbehandlerne opfatter dem.

KONTROL AF SAGSBEHANDLERE

AF-chefer og kommunale mellemledere har mulighed for at kontrollere deres sagsbehandlere på forskellig vis. Lederne i de to organisationer er blevet bedt om at angive, hvordan de forsøger at kontrollere deres sagsbehandleres indsats og resultater vedrørende en række forskellige opgaver. Lederne har kunnet svare, at de kontrollerer sagsbehandlernes indsats og resultater ved hjælp af formel afrapportering (fx statistik eller arbejdsmarkedsportalen), ved stikprøve af enkeltssager, ved uformel kontrol, eller at de ikke kontrollerer sagsbehandlerne.

Det forventes, at AF-cheferne i højere grad end de kommunale mellemledere anvender formel afrapportering, da AF siden april 2005 har haft adgang til omfattende statistik vedrørende sagsbehandlingen og ledige dagpengemodtagere på portalen jobindsats.dk. Også inden 2005 havde AF omfattende statistik over indsatsen over for forsikrede ledige. Kommunerne har ikke før i 2007 haft nogen fælles portal, men nogle

kommuner har udviklet egne systemer til registrering af indsatsen. Portalen jobindsats.dk er i 2007 blevet udvidet, således at det nu også er muligt at få statistikker på indsatsen over for ikke-forsikrede ledige.

KONTROL AF HYPPIGHEDEN FOR AFHOLDELSE AF KONTAKTFORLØBSSAMTALER

Hypigheden af kontaktføreløbssamtaler er en forholdsvis synlig indsats, der er mulig for lederne at kontrollere. Jobindsats.dk giver AF mulighed for at føre statistik på, om der afholdes '3-måneders-samtaler' og kontaktsamtaler til tiden i de enkelte AF-regioner. Kommunerne må derimod selv sørge for en formel afrapportering, hvis de vil kontrollere hypigheden af kontaktføreløbssamtaler.

Tabel 6.5 viser, at langt de fleste ledere kontrollerer, hvor ofte der afholdes kontaktføreløbssamtaler. Kun få AF-chefer og kommunale mellemledere (henholdsvis 3 og 6 pct.) angiver, at de ikke kontrollerer indsatsen. AF-cheferne anvender som forventet mere formelle kontrolformer end de kommunale mellemledere. Hvor AF-cheferne hovedsageligt anvender formel afrapportering (84 pct.), gælder det for kun 31 pct. af de kommunale mellemledere. Derimod anvender omkring halvdelen af de kommunale mellemledere stikprøver af enkeltsager som kontrolform. Flere kommunale mellemledere end AF-chefer anvender uformel kontrol.

TABEL 6.5

AF-chefer og kommunale mellemlederes kontrol af, hvor ofte der afholdes kontaktføreløbssamtaler. Procent.

	Ingen kontrol	Uformel kontrol	Stikprøve af enkeltsager	Formel afrapportering (fx statistik, arbejdsmarkedsportal)	I alt pct.	Antal besvar- elser
AF	3	3	9	84	99	32
Kommuner	6	16	48	31	101	197

En t-test viser, at der er signifikant forskellige gennemsnit i AF og kommuner.

Alle rækker summerer ikke til 100 på grund af afrunding til hele tal.

KONTROL AF SAGSBEHANDLERNES VEJLEDNING OM
 JOBSØGNING OG DRØFTELSE AF KONKRETE JOB MED DE
 LEDIGE

Sagsbehandlernes vejledning om jobsøgning og drøftelse af konkrete job med de ledige foregår i samtaler mellem sagsbehandler og den ledige, og er derfor sværere for lederne at kontrollere. AF-cheferne har via jobindsats.dk mulighed for at føre statistik på, om der holdes CV-samtaler og bliver udarbejdet jobplaner til tiden. Dette giver AF-cheferne et præj om, hvad der foregår i samtalerne mellem sagsbehandler og ledig.

Som tabel 6.6 viser, er der en forholdsvis stor del (16 pct.) af de kommunale mellemledere, som ikke kontrollerer, hvor ofte sagsbehandlernes vejleder om jobsøgning og konkrete job i samtalerne med de ledige. Der er ikke tilfældet for nogen AF-chefer.

AF-cheferne benytter sig som forventet i højere grad af formelle kontrolformer end de kommunale mellemledere. Hovedparten af AF-cheferne (81 pct.) anvender formel afrapportering, når de kontrollerer, hvor ofte sagsbehandlernes vejleder om jobsøgning og konkrete job i samtalerne med de ledige. Stikprøve af enkeltsager, som anvendes af knap halvdelen af de kommunale mellemledere, er den mest anvendte kontrolform i kommunerne, mens en fjerdedel af de kommunale mellemledere anvender uformel kontrol.

TABEL 6.6

AF-chefer og kommunale mellemlederes kontrol af, hvor ofte der vejledes om jobsøgning eller drøftes konkrete job i samtaler med de ledige. Procent.

	Ingen kontrol	Uformel kontrol	Stikprøve af enkeltsager	Formel afrapportering (fx statistik, arbejdsmarkedsportal)	I alt pct.	Antal besvarelser
AF	0	6	13	81	100	32
Kommuner	16	26	46	12	100	195

En t-test viser, at der er signifikant forskellige gennemsnit i AF og kommuner.

KONTROL AF AKTIVERINGSTIDSPUNKTET

Aktiveringstidspunktet er synligt for lederne, idet de ledige overgår fra at være på passiv hjælp til at være i aktivering. AF-cheferne har på jobindsats.dk mulighed for at se statistik for andelen af ledige, der bliver tilbudt aktivering samt aktiveringsgraden i AF-regionerne. Samtlige ledere vil kunne kontrollere aktiveringstidspunktet i kommunen eller AF's økonomi.

Når det gælder kontrol af aktiveringstidspunktet, kontrollerer langt de fleste ledere indsatsen. Som det fremgår af tabel 6.7, anvender næsten alle AF-chefer, men kun knap en tredjedel af de kommunale mellemledere, formel afrapportering som kontrolform. Lidt mindre end halvdelen af de kommunale mellemledere (43 pct.) anvender stikprøver, mens 23 pct. bruger uformel kontrol, når de kontrollerer aktiveringstidspunktet.

TABEL 6.7

AF-chefer og kommunale mellemlederes kontrol af aktiveringstidspunktet. Procent.

	Ingen kontrol	Uformel kontrol	Stikprøve af enkelt-sager	Formel afrapportering (fx statistik, arbejdsmarkedsportal)	I alt pct.	Antal besvarelser
AF	0	0	7	94	101	31
Kommuner	5	23	43	29	100	191

En t-test viser, at der er signifikant forskellige gennemsnit i AF og kommuner.

Alle rækker summerer ikke til 100 på grund af afrunding til hele tal.

KONTROL AF SAGSBEHANDLERNES PRIORITERING AF FORSKELLIGE TILBUD

Sagsbehandlernes prioritering mellem forskellige tilbud er forholdsvis synlig. Det er for lederne muligt at kontrollere, hvilke tilbud sagsbehandlernes giver, idet dette fremgår af organisationens udgifter til forskellige tilbud. Endvidere giver Danmarks Statistiks AMFORA-register med tre måneders forsinkelse lederne adgang til oplysninger om omfanget af deltagelse i forskellige arbejdsmarkedspolitiske foranstaltninger.

Alligevel viser tabel 6.8, at 12 pct. af de kommunale mellemledere, ikke fører nogen kontrol på dette område. De kommunale mellemledere, der kontrollerer sagsbehandlerens prioriteringer, gør det hovedsageligt ved enten at tage stikprøver af enkeltsager eller føre uformel kontrol. Størstedelen af AF-cheferne (68 pct.) bruger derimod formel afrapportering som kontrolform, mens en fjerdedel anvender stikprøver af enkeltsager.

TABEL 6.8

AF-chefer og kommunale mellemlederes kontrol af sagsbehandlerens prioriteringer mellem forskellige typer af tilbud. Procent.

	Ingen kontrol	Uformel kontrol	Stikprøve af enkeltsager	Formel afrapportering (fx statistik, arbejdsmarkedsportal)	I alt pct.	Antal besvarelser
AF	0	7	26	68	101	31
Kommuner	12	32	38	18	100	195

En t-test viser, at der er signifikant forskellige gennemsnit i AF og kommuner. Alle rækker summerer ikke til 100 på grund af afrunding til hele tal.

KONTROL AF SAGSBEHANDLERES ANVENDELSE AF SANKTIONER

De kommunale mellemledere kan igen i kommunens økonomi føre tilsyn med, i hvor høj grad sagsbehandlerne anvender sanktioner over for konthjælpsmodtagere. AF-cheferne har ikke samme mulighed, idet det ikke er AF, men a-kasserne, der trækker dagpengemodtagere i deres dagpenge. Jobindsats.dk giver ikke mulighed for at kontrollere brugen af sanktioner eller omfanget af indberetning af negative hændelser.

I tabel 6.9 er det iøjnefaldende, at der er mange ledere, der slet ikke kontrollerer sagsbehandlerens anvendelse af sanktioner/indberetning af negative hændelser. Næsten en fjerdedel af AF-cheferne kontrollerer slet ikke sagsbehandlerne, mens det samme gælder for en tiendedel af de kommunale mellemledere. På dette område er det altså undtagelsesvis AF-cheferne, der kontrollerer mindst. Blandt de ledere, der kontrollerer indsatsen, er der fortsat en tendens til, at AF-cheferne i højere grad end de kommunale mellemledere anvender formel afrapportering. Dog kontrollerer AF-cheferne deres sagsbehandleres indberetning af negative hændelser til a-kasserne på en mindre formel måde, end de gør i

forhold til de tre opgaver, der er gennemgået ovenfor. Dette kan skyldes, at området er sværere for AF-cheferne at kontrollere.

TABEL 6.9

AF-chefer og kommunale mellemlæderes kontrol af sagsbehandlerne brug af sanktioner/sagsbehandlerne indberetning af negative hændelser til a-kasser. Procent.

	Ingen kontrol	Uformel kontrol	Stikprøve af enkelt-sager	Formel afrapportering (fx statistik, arbejdsmarkedsportal)	I alt pct.	Antal besvar-elser
AF	22	6	28	44	100	32
Kommuner	10	19	56	15	100	196

En t-test viser, at der ikke er signifikant forskellige gennemsnit i AF og kommuner.

KONTROL AF OM DELTAGELSE I TILBUD FØRER TIL SELVFORSØRGELSE

Hvis en ledigs deltagelse i tilbud fører til selvforsørgelse, vil AF-kontoret eller kommunen ikke længere have den ledige som klient. Det vil sige, at det er relativt nemt for lederne at kontrollere dette område. AF-cheferne har yderligere adgang til en omfattende statistik om effekten af aktive-ringsindsatsen for forsikrede ledige.

TABEL 6.10

AF-chefer og kommunale mellemlæderes kontrol af, om deltagelse i tilbud fører til selvforsørgelse/beskæftigelse. Procent.

	Ingen kontrol	Uformel kontrol	Stikprøve af enkelt-sager	Formel afrapportering (fx statistik, arbejdsmarkedsportal)	I alt pct.	Antal besvar-elser
AF	0	0	25	75	100	32
Kommuner	11	28	26	35	100	195

En t-test viser, at der er signifikant forskellige gennemsnit i AF og kommuner.

Som tabel 6.10 viser, undlader omkring en tiendedel (11 pct.) af de kommunale mellemledere helt at kontrollere, om deltagelse i tilbud har en beskæftigelsesfremmende effekt eller en effekt i form af færre forsørgelsesudgifter. Derimod kontrollerer samtlige AF-chefer området – tre-fjerdele via formel afrapportering. De kommunale mellemledere, der kontrollerer virkningen af deltagelse i aktiveringstilbud, fordeler sig lige-ligt mellem formel afrapportering, stikprøver og uformel kontrol.

KONTROL AF DE LEDIGES OPLEVELSE AF BESKÆFTIGELSESINDSATSEN

Sammenlignet med de andre opgaveområder er det umiddelbart svært for lederne at kontrollere de lediges oplevelse af beskæftigelsesindsatsen. Lederne er som hovedregel ikke selv i kontakt med de ledige. I både AF og kommuner er der meget lidt kontrol af området. Tabel 6.11 viser, at 36 pct. af AF-cheferne og 43 pct. af de kommunale mellemledere slet ikke kontrollerer de lediges oplevelse af indsatsen. De AF-chefer, der kontrollerer de lediges oplevelse af indsatsen, anvender hovedsageligt stikprøve af enkeltsager og formel afrapportering (begge 26 pct.), mens en tredjedel af de kommunale mellemledere anvender uformel kontrol.

I betragtning af, hvor ofte der på andre politikområder foretages brugerundersøgelser, er det bemærkelsesværdigt, at der på beskæftigelsesområdet er så lille interesse for at måle brugernes tilfredshed. En del af forklaringen herpå kan være, at brugerundersøgelser på andre områder er den eneste måde at måle effekter på, mens der på beskæftigelsesområdet findes mere direkte mål for effekter mht. beskæftigelse og forsørgelse.

TABEL 6.11

AF-chefer og kommunale mellemlederes kontrol af de lediges oplevelse af beskæftigelsesindsatsen. Procent.

	Ingen kontrol	Uformel kontrol	Stikprøve af enkeltsager	Formel afrapportering (fx statistik, arbejdsmarkedsportal)	I alt pct.	Antal besvarelser
AF	36	13	26	26	101	31
Kommuner	43	33	14	10	100	198

En t-test viser, at der er signifikant forskellige gennemsnit i AF og kommuner. Alle rækker summerer ikke til 100 på grund af afrunding til hele tal.

MERE FORMEL AFRAPPORTERING OG MERE KONTROL I AF

Analyserne af AF-cheferne og de kommunale mellemlæders kontrol af sagsbehandlernes indsats og resultater har vist, at AF-cheferne gennemgående anvender formel afrapportering med brug af statistiske oplysninger over indsats og resultater i langt højere grad end de kommunale mellemlædere. De kommunale mellemlædere anvender generelt oftest stikprøve af enkeltsager. Forskellen er ikke overraskende, idet AF-cheferne på en række målbare områder har adgang til statistik for indsatsen på jobindsats.dk.

Der er desuden en tendens til, at de kommunale mellemlædere bruger mere uformel kontrol end AF-cheferne. Dette kan igen skyldes, at de ikke har de samme kontrolinstrumenter til rådighed som AF-cheferne, ligesom de kommunale mellemlædere oftere fysisk befinder sig på samme sted som sagsbehandlerne, mens AF's ledere ofte dækker flere lokalkontorer. Generelt er der dog også flere kommunale mellemlædere end AF-chefer, der helt undlader at kontrollere indsatsen på bestemte områder.

For nogle indsats gælder det, at der både i AF og kommuner er forholdsvis lidt kontrol. Det område, hvor der kontrolleres mindst, er de lediges oplevelse af beskæftigelsesindsatsen. Et andet område, hvor der kontrolleres relativt lidt, er anvendelse af sanktioner i kommuner og indberetning af negative hændelser til a-kasser i AF. Som det eneste område er der her relativt flere AF-chefer end kommunale mellemlædere, der undlader at kontrollere området. Dette er overraskende i lyset af, at lederne i AF i højere grad end de kommunale mellemlædere prioriterer, at deres sagsbehandlere skal indberette udeblivelser til a-kasserne/skrive ind med sanktioner.

DELEGATION TIL SAGSBEHANDLERE

Inden for lovens rammer har AF-cheferne og de kommunale mellemlædere vide rammer for at delegere beslutningskompetence i forhold til valg af indsats, tilbud og sanktioner til deres sagsbehandlere. Lederne kan inddrage sagsbehandlerne i forskellige beslutninger alt efter, hvor stor faglig tillid lederne har til dem, og hvad lederne vurderer, er mest praktisk. Mulige begrænsninger for delegation af beslutningskompetence kan være hensynet til organisationens økonomi, således at dyre tilbud ikke delegeres til sagsbehandlerniveauet. Tilsvarende kan det tænkes, at

meget indgribende beslutninger som reduktion eller standsning af kon-tanthjælp delegeres i mindre omfang.

For at undersøge omfanget af delegation i AF og kommuner undersøges først AF-chefer og de kommunale mellemlederes vurdering af, hvor mange beslutninger de overordnet set delegerer til sagsbehand-lerne. Dernæst sammenlignes resultatet med sagsbehandlernes oplevelse af det samme. Slutteligt gennemgås AF-cheferne og de kommunale mel-lemlederes delegationspraksis på forskellige former for indsatser.

VURDERINGER AF OMFANGET AF LEDERNES DELEGATION

Ledernes vurdering af omfanget af egen delegation måles som et indeks. Indekset afspejler, i hvor stort et omfang lederne mener, at de delegerer beslutninger til deres sagsbehandlere. En score på 1 svarer til, at lederen mener, at han delegerer i lille omfang, mens en score på 5 svarer til, at lederen mener, at han delegerer i stort omfang.

Tabel 6.12 viser, at både AF-chefer og kommunale mellemledere gennemsnitligt mener, at de delegerer i stort omfang, svarende til 4,5 på skalaen, der går fra 1 til 5. Der er ingen forskel på, i hvor stort omfang lederne mener, at de delegerer.

TABEL 6.12

AF-chefer og kommunale mellemlederes vurdering af omfanget af delegation. Gennemsnit på en skala fra 1 (lille omfang) til 5 (stort omfang).

Indeks for delegation	Gennemsnit	Antal besvarelser
AF	4,5	32
Kommuner	4,5	197

En t-test viser, at der er ens gennemsnit mellem AF-chefer og kommunale mellemledere.

For at få et dækkende billede af det generelle omfang af delegation i AF og kommuner, er også sagsbehandlerne blevet spurgt om deres oplevelse af omfanget af delegation. Som tabel 6.13 viser, vurderer sagsbehandlerne, at omfanget af delegation gennemsnitligt er henholdsvis 3,9 og 4,2 på skalaen fra 1 til 5 i AF og kommuner. De vurderer altså, at lederne delegerer lidt mindre omfangsrigt, end lederne selv har vurderet. Desuden

viser tabel 6.13, at sagsbehandlerne fra AF oplever, at der bliver delegeret færre beslutninger sammenlignet med de kommunale sagsbehandlere.

TABEL 6.13

Sagsbehandlernes vurdering af, hvor mange beslutninger lederen delegerer. Gennemsnit på en skala fra 1 (få beslutninger) til 5 (mange beslutninger).

	Gennemsnit	Antal besvarelser
AF	3,9	197
Kommuner	4,2	377

En t-test viser signifikant forskelligt gennemsnit for sagsbehandlerne.

DELEGATION AF BESLUTNINGER OM FORSKELLIGE INDSATSER

For mere præcist at kunne vurdere omfanget af delegation i AF og kommuner, gennemgås nu AF og kommunernes delegationspraksis på forskellige former for indsatser. Før det første gennemgås delegation af visitationen til tre aktiveringstilbud, for det andet til to forskellige uddannelsesstilbud og for det tredje til anvendelse af sanktioner.

Tabel 6.14 viser, at når det gælder aktiveringstilbudene løntilskud og virksomhedspraktik, har samtlige AF-chefer delegeret beslutningskompetencen til sagsbehandlerne. Lidt færre kommunale mellemledere har gjort det samme. Omtrent 15 pct. af de kommunale mellemledere har ikke delegeret visitation til løntilskud i private og kommunale virksomheder til sagsbehandlerne, og 7 pct. har ikke delegeret visitation til virksomhedspraktik til sagsbehandlerniveauet.

Tabel 6.15 viser, at visitation til uddannelsesstilbud er delegeret i meget lavere grad end visitation til aktiveringstilbud. Omkring 60 pct. af både AF-chefer og de kommunale mellemledere har delegeret visitation til uddannelsesstilbud om et rengøringskursus på AMU til ca. 9.500 kr. Der er ingen statistisk sikker forskel på lederne delegation i de to systemer på dette tilbud.

TABEL 6.14

AF-chefer og kommunale mellemlæderes delegation af beslutninger om visitation til aktivering (løntilskud og praktik). Placering af beslutningskompetence. Procent.

	Delegeret til sagsbehandler	Ikke delegeret til sagsbehandler	I alt pct.	Antal besvarelser
<i>Visitation til løntilskud i en privat virksomhed i 3 mdr.</i>				
AF	100	0	100	32
Kommuner	88	12	100	198
<i>Visitation til løntilskud i en institution i kommunen i 3 mdr.</i>				
AF	100	0	100	32
Kommuner	84	16	100	196
<i>Visitation til virksomhedspraktik i en af kommunens institutioner i 4 uger.</i>				
AF	100	0	100	32
Kommuner	93	7	100	198

T-tests viser, at AF og kommunale leders placering af beslutningskompetence er signifikant forskellige på de tre indsatser.

Til gengæld er der en statistisk sikker forskel på, om visitation til uddannelsstilbud til en pris på 30.000 kr. er delegeret til sagsbehandlerniveauet i AF og kommuner. AF-cheferne delegerer på dette område langt mere end de kommunale mellemlædere. Mens godt halvdelen af AF-cheferne har delegeret visitationen til de mere udgiftstunge uddannelsstilbud til sagsbehandlerne, har kun 16 pct. af de kommunale mellemlædere gjort det samme.

Dette indikerer, at ledelsen i kommunerne tillægger omkostningerne ved dyre uddannelsesforanstaltninger større vægt end i AF. Det kan hænge sammen med, at aktiveringsbevillingen traditionelt har været større i AF og adskilt fra driftsbevillingen. Desuden var der især tidligere stor tradition i AF for brug af uddannelsstilbud.

TABEL 6.15

AF-chefer og kommunale mellemlæderes delegation af beslutninger om visitation til uddannelsesstilbud. Placering af beslutningskompetence. Procent.

	Delegeret til sagsbehandler	Ikke delegeret til sagsbehandler	I alt pct.	Antal besvarelser
<i>Visitation til uddannelses- tilbud om et rengørings- kursus på AMU til ca. 9.500 kr.</i>				
AF	66	34	100	32
Kommuner	57	43	100	198
<i>Visitation til uddannelses- tilbud til en pris på 30.000 kr. (fx erhvervskørekort)</i>				
AF	53	47	100	32
Kommuner	16	84	100	198

T-tests viser, at der ikke er signifikant forskel på gennemsnittene for uddannelsesstilbud til 9.500 kr., mens der er signifikant forskel på gennemsnittene for uddannelsesstilbud til 30.000 kr.

Som tabel 6.16 viser, har samtlige AF-chefer delegeret beslutninger om indberetning af negative hændelser til a-kasser til sagsbehandlerniveau. Til sammenligning har 89 pct. af mellemlæderne i kommunerne delegeret kompetencen til at stoppe for kontanthjælp som led i en rådighedsvurdering. Forskellen på AF og kommuner er statistisk sikker og kan skyldes, at opgaven i AF, at indberette negative hændelser til a-kasserne, er mindre indgribende end kommunernes reelle standsning af kontanthjælp.

TABEL 6.16

AF-chefer og kommunale mellemlæderes delegation af beslutninger om sanktioner. Placering af beslutningskompetence. Procent.

	Delegeret til sagsbehandler	Ikke delegeret til sagsbehandler	I alt pct.	Antal besvarelser
<i>Indberetning til a-kasse af negative hændelser / Stop for kontanthjælp som led i en rådighedsvurdering</i>				
AF	100	0	100	32
Kommuner	89	11	100	198

En t-test viser, at der er signifikant forskellige gennemsnit i AF og kommuner.

MEST DELEGATION I AF

Analysen viser, at AF-cheferne gennemgående delegerer flere beslutninger til sagsbehandlerne, end de kommunale mellemledere gør. I begge systemer gælder det, at beslutninger om visitation til aktiveringstilbud og anvendelse af sanktioner er delegeret i højere grad end visitation til uddannelsestilbud. Lederne i både AF og kommuner oplever, at de generelt delegerer mange beslutninger, mens sagsbehandlerne oplever, at delegationen har et lidt mindre omfang. Det er interessant, at sagsbehandlerne i AF vurderer, at de har færre delegerede kompetencer end sagsbehandlerne i kommunerne, på trods af, at analyserne af delegationen af forskellige tilbud viste størst delegation i AF.

DELKONKLUSION

Analysen af rekruttering viste, at der stort set ingen forskel er mellem AF og kommunernes prioriteringer. Ansøgerens indstilling og holdninger til beskæftigelsesindsatsen samt faglig dygtighed og erfaring prioriteres højest i begge systemer. En forskel er dog, at lederne i kommunerne i højere grad end AF-cheferne lægger vægt på, at sagsbehandleren har en uddannelse som socialrådgiver, socialformidler eller håndværker.

Analysen af ledernes brug af informationsredskabet og deres ledelsesstil viste, at AF-cheferne gennemgående er mere formelle i deres information til sagsbehandlerne end de kommunale mellemledere. AF-cheferne anvender således skriftlige retningslinjer i højere grad end de kommunale mellemledere, hvilket kan skyldes, at nogle AF-chefer har flere kontorer under sig, og derfor ikke er til stede på kontoret dagligt. På trods af den mere formelle information i AF, opfatter både ledere og sagsbehandlere ledelsens tydelighed ens i de to systemer. Dog opfatter lederne sig selv havende en mere tydelig ledelsesstil, end sagsbehandlerne opfatter stilen.

I forlængelse af, at AF-cheferne er mere formelle end de kommunale mellemledere, giver det god mening, at de også gennemgående anvender mere formel afrapportering end de kommunale mellemledere, og også at de generelt kontrollerer mere. De kommunale mellemledere anvender derimod oftest stikprøve af enkeltsager. Forskellen er ikke overraskende, idet AF-cheferne på en række målbare områder har adgang til statistik for indsatsen på jobindsats.dk. Der er desuden en tendens

til, at de kommunale mellemledere bruger mere uformel kontrol end AF-cheferne. Dette kan igen skyldes, at de ikke har de samme kontrolinstrumenter til rådighed som AF-cheferne, ligesom de kommunale mellemledere oftere fysisk befinder sig på samme sted som sagsbehandlerne, mens AF's ledere ofte dækker flere lokalkontorer.

Analysen af delegation viste, at AF-cheferne delegerer flere beslutninger til sagsbehandlerne, end de kommunale mellemledere gør, men samtidig, at sagsbehandlerne i AF vurderer omfanget af delegation som mindre, end de kommunale sagsbehandleres vurderer det. En årsag kan være den øgede kontrol i AF, der får sagsbehandlerne til at føle, at delegationen er mindre omfangsrig, end hvad tilfældet er. I begge systemer gælder det, at beslutninger om visitation til aktiveringstilbud og anvendelse af sanktioner er delegeret i højere grad end visitation til uddannelsetilbud. Lederne i både AF og kommuner oplever, at de generelt delegerer mange beslutninger.

Vi har vist, at der i betydeligt omfang er anvendt forskellige ledelsesinstrumenter i AF og kommunerne, hvilket stiller en fælles ledelsesindsats i de nye jobcentre efter Strukturreformen over for visse udfordringer.

SAGSBEHANDLERSTILE OG MESTRINGSSTRATEGIER

Sagsbehandlerne har forskellig væremåde i forhold til klienterne. Nogle optræder meget formelt, mens andre er meget fleksible. Nogle optræder meget skeptiske og truer ofte med sanktioner, mens andre er tillidsfulde og undlader at bruge trusler. Nogle involverer sig personligt i sagerne, mens andre søger at holde en professionel distance til deres klienter. Sagsbehandlerne væremåde i forhold til klienterne vil vi kalde deres *sagsbehandlingsstil* (May & Winter, 2000; Winter, 2003; Heinesen et al., 2004). Disse stile er relativt generelle for offentlige frontmedarbejdere og således ikke specielle for implementeringen af ”Flere i arbejde”-reformen. De er sjældent lovregulerede, ej heller på beskæftigelsesområdet. Der er således muligheder for et betydeligt skøn, når sagsbehandlerne udformer deres sagsbehandlerstil.

En anden form for uformel sagsbehandleradfærd er brug af mestringsstrategier. Et af grundvilkårene for det offentliges frontmedarbejdere er, at de ofte oplever en kløft mellem de krav, der stilles til dem fra lovgivning, ledere og klienter på den ene side og begrænsede arbejdsressourcer på den anden side. I denne situation betjener de sig af en række mestringsstrategier i form af rationerings-, prioriterings- og kontrolmekanismer for at få enderne til at mødes. De føler sig presset til at skyde nogle genveje, hvilket muliggøres af det skøn de udøver. Ligesom sagsbehandlerstilene er dette ikke noget, der er specielt for beskæftigel-

sesområdet, men er mere generelle adfærdsformer, som frontmedarbejdere betjener sig af (Lipsky, 1980; Winter, 2002; Heinesen et al., 2004).

Disse uformelle stile og mestringsstrategier kan imidlertid tænkes at få en række konsekvenser for implementeringen af lovgivningen og for dens målgrupper (Lipsky, 1980; Winter & May, 2001; Heinesen et al., 2004; Winter, 2005), som gør det relevant at undersøge deres omfang og variationer i AF's og kommunernes beskæftigelsesindsats. Dataanalyserne i dette kapitel er foretaget på baggrund af de foretagne sagsbehandler-survey i AF og kommunerne

SAGSBEHANDLERSTILE

Sagsbehandlerens væremåde eller stil i forhold til klienterne har betydning for, hvordan de implementerer forskellige politikker, og hvordan de påvirker deres klienter. Det kan være en udfordring for de nye jobcentre, hvis sagsbehandlerne fra det kommunale system og AF-systemet har meget forskellige stile i deres arbejde som sagsbehandlere. I dette afsnit undersøger det, hvor formelt sagsbehandlerne i AF og kommuner optræder i deres kontakt med de ledige, hvor tvangsorienterede de er, og hvor stor professionel distance sagsbehandlerne holder til deres klienter.

FORMALISME

Sagsbehandlere henviser i større eller mindre grad til love og regler over for deres klienter. Nogle sagsbehandlere optræder meget formelt og refererer hele tiden til reglerne, mens andre sagsbehandlere optræder mindre formelt, bøjer reglerne og er mere fleksible. Det kan være fordi, de har forskellig opfattelse af, hvilken stil der er mest effektiv i forhold til målgruppen, eller det kan være, fordi sagsbehandlere nu engang er forskellige. For at måle, hvor formelt sagsbehandlerne optræder, er de blevet spurgt om, i hvor høj grad de lægger vægt på formelle regler over for de ledige (i modsætning til at forsøge med holdningspåvirkning), fokuserer på at følge lovgivningen til punkt og prikke (i modsætning til at gå efter at opnå resultater) og er konsekvente vedrørende overholdelse af aftaler i forhold til de ledige (i modsætning til at udvise fleksibilitet og tilgive, at aftaler ikke altid overholdes). Tilsammen giver dette et indeks, som er et mål for graden af formalisme, hvor 1 svarer til meget uformel og 5 svarer til meget formel.

MEST FORMALISME I KOMMUNER

Af tabel 7.1 fremgår det, at sagsbehandlere i kommunerne optræder lidt mere formelt end sagsbehandlerne i AF. Forskellen er statistisk sikker, men ikke ret stor. Således henviser sagsbehandlere i kommunerne lidt oftere til love og regler end sagsbehandlerne i AF. Samlet set angiver sagsbehandlerne at ligge lige over midterværdien 3, hvilket vil sige, at de hverken er meget formelle eller meget uformelle.

TABEL 7.1

Graden af formalisme blandt sagsbehandlere i AF og kommuner. Gennemsnit på en skala fra 1 (meget uformel) til 5 (meget formel).

	Gennemsnit	Antal besvarelser
AF	3,2	201
Kommuner	3,3	383

En t-test viser, at der er signifikant forskellige gennemsnit i de to grupper.

TVANGSORIENTERING

Nogle sagsbehandlere er meget tillidsfulde i forhold til deres klienter og lader dem være medbestemmende, mens andre er mere skeptiske over for dem, søger at styre dem og anvender trusler mod deres klienter. Vi bruger begrebet *tvangsorientering* som et samlet mål for denne stildimension. Tvangsorienteringen er målt ved et indeks for, hvor styrende sagsbehandlerne er, hvor meget tillid de møder klienten med, og om de bruger trusler om sanktioner over for klienterne. Skalaen for tvangsorientering går fra 1 (ikke tvangsorienteret) til 5 (meget tvangsorienteret). Sammensætningen af indekset kan ses i Appendikset.

STØRST TVANGSORIENTERING I KOMMUNER

Som det fremgår af tabel 7.2 er sagsbehandlere i kommunerne noget mere tvangsorienterede i deres optræden over for klienterne end sagsbehandlerne i AF. Hvor de kommunale sagsbehandlere har et gennemsnit på 2,5, er gennemsnittet i AF lidt lavere på 2,1. Forskellen er statistisk sikker. For sagsbehandlere i både AF og kommuner gælder det, at de gennemsnitligt ikke er specielt tvangsorienterede efter deres egen opfattelse, idet de ligger under midterværdien 3. Tvangsorientering er således den mindst udbredte sagsbehandlerstil.

TABEL 7.2

Graden af tvangsorientering blandt sagsbehandlere i AF og kommuner. Gennemsnit på en skala fra 1 (ikke tvangsorienteret) til 5 (meget tvangsorienteret).

	Gennemsnit	Antal besvarelser
AF	2,1	199
Kommuner	2,5	382

En t-test viser, at der er signifikant forskellige gennemsnit i de to grupper.

PROFESSIONEL DISTANCE

Sagsbehandlere møder mange klienter i deres arbejde og kan derfor ikke engagere sig personligt i alle sager, ligesom nogle vurderer, at en tæt personlig involvering kan være at gøre klienterne en bjørnetjeneste. På den anden side kan nogle sagsbehandlere mene, at sagsbehandlerne må være imødekommende over for klienterne, hvis møderne mellem sagsbehandler og klient skal være frugtbar. Balancen mellem personlig involvering og professionel distance kan være intrikat. For at undersøge, om der er forskel på, hvor stor professionel distance sagsbehandlerne holder til deres klienter i AF og kommunerne, er der lavet et mål for professionel distance ved hjælp af et indeks. Det bygger på spørgsmål til sagsbehandlerne om, hvorvidt de optræder formelt over for klienten eller er imødekommende og forstående, og om sagsbehandlerne undgår tætte personlige relationer med klienten eller – tværtimod – søger at opnå klientens fortrolighed ved at tale om personlige og familiemæssige forhold. Værdien 1 svarer til, at sagsbehandleren ikke har nogen professionel distance, mens værdien 5 svarer til, at sagsbehandleren har en stor professionel distance. Indekssets sammensætning kan ses i Appendikset.

MEST PROFESSIONEL DISTANCE I AF

Tabel 7.3 viser, at sagsbehandlerne i AF i højere grad holder en professionel distance til klienterne end de kommunale sagsbehandlere. Forskellen er statistisk sikker. Sagsbehandlerne i AF har gennemsnitligt værdien 3,1 på skalaen for professionel distance, mod en lidt lavere værdi i kommunerne på 2,8. Samlet set har sagsbehandlerne i såvel AF som kommuner et niveau, hvor de hverken holder en stor distance eller involverer sig meget personligt.

TABEL 7.3

Graden af professionel distance blandt sagsbehandlere i AF og kommuner. Gennemsnit på en skala fra 1 (ingen distance) til 5 (stor distance).

	Gennemsnit	Antal besvarelser
AF	3,1	201
Kommuner	2,8	385

En t-test viser, at der er signifikant forskellige gennemsnit i de to grupper.

MESTRINGSSTRATEGIER

Som nævnt oplever frontpersonalet ofte en kløft mellem de krav, der stilles til dem og de begrænsede ressourcer, de har til rådighed. I sin bog om ”Street-Level Bureaucracy” fra 1980 viser Lipsky, at frontpersonalet – eller ’markarbejderne’ – udvikler forskellige mestringsstrategier – eller ’afværgemekanismer’ – til at udjævne denne kløft for at få arbejdsdagen til at hænge sammen.

Sådanne strategier kan for det første være, at sagsbehandlerne prioriterer mellem deres sager og klienter, så de lettere kan opfylde de krav, der stilles til dem. Det kan gøres ved at standardisere sagsbehandlingen ved at inddеле klienter i få hovedtyper og bruge egne tommelfingerregler for, hvordan hver gruppe skal behandles frem for en egentlig individuel behandling. Det kan også ske ved at ’skumme fløden’ ved at opprioritere lette sager og sager, hvor det er lettest at få klienten i arbejde på bekostning af tunge og mere besværlige sager. I forlængelse heraf kan sagsbehandleren fokusere på bestemte klienttyper, som eksempelvis unge, højtuddannede eller ressourcestærke klienter, der stiller krav til sagsbehandlerne om tilbud, frem for mere passive klienter. For at kunne afslutte samtaler og sagsbehandling hurtigt kan sagsbehandleren søge at kontrollere samtalen med klienten. Sagsbehandlerne kan også forsøge at modificere de mål, som stilles i lovgivningen, og som kan synes vanskelige at opnå, til nogle mål, der er lettere at opnå, fx kan et mål om beskæftigelse blive modificeret, så midlet – fx aktivering – bliver et mål i sig selv. Og sagsbehandlerne kan over tid udvikle en mere kynisk opfattelse af klienterne.

Lipsky anfører, at anvendelsen af disse mestringsstrategier kan bevirke, at implementeringen af lovgivningen kommer til at afvige fra

dens intentioner, ligesom almindelige retssikkerhedshensyn kan blive tilsidesat. Lovkrav om individuel behandling kan således blive erstattet af standardløsninger, og lighedshensyn kan erstattes af en forskelsbehandling af klienter, som ofte vil have den tunge ende nedad, og dermed få utilsigtede fordelingsmæssige konsekvenser.

Analysen på integrationsområdet i Danmark har imidlertid vist, at brugen af mestringsstrategier – herunder ’skumning af fløden’ – også kan have positive effekter i form af, at en forholdsvis større andel af målgruppen kommer i beskæftigelse (Heinesen et al., 2004; Winter, 2005). Der kan således være en konflikt mellem at opnå bedre forhold for mange hurtigt og at sikre en ligelig behandling.

I Lipskys (1980) oprindelige teori betragtes disse mestringsstrategier som universel adfærd for frontpersonale, der udfører skøn i deres daglige arbejde. Disse adfærdstræk forventedes således at gælde generelt for frontpersonale både inden for og imellem forskellige offentlige myndigheder og sektorer. De skulle således gælde for såvel sociale sagsbehandlere, læger, sygeplejersker, lærere, toldere, politibetjente og tilsynsførende, fx inden for miljø, arbejdsmiljø og fødevarsikkerhed.

Senere har Søren Winter (2002 – se også Heinesen et al., 2004) påvist, at der faktisk er betydelige variationer i, hvor ofte disse mekanismer anvendes selv inden for samme type af forvaltning, fx kommunal integrationsforvaltning eller kommunernes miljøtilsyn. Vi forventer derfor, at der vil være variationer i, hvor ofte disse mekanismer anvendes inden for såvel AF som kommunerne, men det vil også være interessant at belyse, om der er forskel på niveauet mellem AF og kommunerne.

SAGSBEHANDLERNES BRUG AF MESTRINGSSTRATEGIER

Sagsbehandlernes brug af mestringsstrategier (afværgemekanismer) er målt med et samlet indeks, som omfatter sagsbehandlernes besvarelser af 13 forskellige spørgsmål.¹¹ Dette indeks giver udtryk for, i hvilket omfang mestringsstrategier tages i brug på en skala fra 1 til 5, hvor 1 er i meget lille omfang og 5 er i stor udstrækning. Desuden er der konstrueret et underindeks, som indeholder 4 af spørgsmålene. Dette underindeks er et udtryk for, i hvilket omfang sagsbehandlerne ’skummer fløden’ ved at opprioritere lette samt nye sager og ved at fokusere på ressource-

11. Indeks er konstrueret på baggrund af faktoranalyse, se appendiks.

stærke klienter, som presser mest på og har størst chance for at komme i beskæftigelse.

MESTRINGSSTRATEGIER TAGES SJÆLDENT I BRUG FOR AT FÅ DAGLIGDAGEN TIL AT HÆNGE SAMMEN

Som det fremgår af tabel 7.4, scorer sagsbehandlerne i såvel kommunerne som AF forholdsvis lavt på det overordnede indeks om brugen af mestringsstrategier. Indekset spænder fra 1 (mestringsstrategier anvendes ikke) til 5 (mestringsstrategier anvendes i stort omfang). Sagsbehandlerne i AF scorer i gennemsnit 1,9, mens kommunale sagsbehandlere scorer 2,3 på indekset. Dermed tilkendegiver sagsbehandlere i begge systemer, at de relativt sjældent bruger afværgemekanismer for at få hverdagen til at hænge sammen. Dette kan enten skyldes, at de rent faktisk anvender afværgemekanismer i begrænset omfang, eller at sagsbehandlerne bevarer i nogen grad er påvirket af, hvad der anses for politisk korrekt adfærd. Selvom sagsbehandlerne formentligt i et vist omfang underdriver deres brug af mestringsstrategier, er der ingen grund til at tro, at en sådan bias skulle være større i AF end kommunerne, og den større brug af disse strategier i kommunerne end i AF synes derfor reel nok.

TABEL 7.4

Sagsbehandlerne brug af mestringsstrategier i kommuner og AF. Gennemsnit på en skala fra 1 (strategien anvendes ikke) til 5 (strategien anvendes i stort omfang).

Indeks	AF	Antal besvarelser i AF	Kommuner	Antal besvarelser i kommuner
Brug af Afværgemekanismer	1,9	201	2,3	382
'Skummer fløden'	2,4	201	3,1	382

T-tests viser, at der er signifikant forskel på gennemsnittene i AF og kommuner.

Også i underindekset for at 'skumme fløden' scorer sagsbehandlerne forholdsvis lavt (jf. tabel 7.4) og respondenterne tilkendegiver dermed, at de ikke anvender mestringsstrategier i noget stort omfang. Dog anvendes strategien om at skumme fløden tages i brug i større omfang end mestringsstrategier generelt. Med et gennemsnit på henholdsvis 2,4 hos AF og 3,1 hos kommuner, giver sagsbehandlerne dermed udtryk for, at de i mindre eller nogen grad vælger at opprioritere lette sager og klienter

for at få dagligdagen til at hænge sammen. Ligesom det var tilfældet for mestringsstrategier generelt, skummer kommunerne også fløden mere end AF.

Vi kan ikke vide med sikkerhed, hvorfor kommunerne anvender mestringsstrategier og skummer fløden i højere grad end AF.

En årsag kunne være, at de kommunale sagsbehandlere oplever et større arbejdspress end de statslige, jf. kapitel 9. I lighed med tidligere forskning i kommunernes integrations- og miljøindsatser (Winter, 2002; Heinesen et al., 2004) viser vore analyser i kapitel 10, jf. bilagstabel 10.10, at kommunale sagsbehandlere, der subjektivt oplever en relativt stor arbejdsbyrde anvender flere mestringsstrategier end deres kolleger. Hos AF's sagsbehandlere er der ikke en sådan sammenhæng.

De kommunale sagsbehandlere har formentligt også en reelt større arbejdsbyrde. Antallet af klienter pr. sagsbehandler er ganske vist kun marginalt større i kommunerne. Der var således 0,72 sagsbehandlere pr. klient i kommunerne mod 0,752 i AF. Men dels er det kommunale klientel gennemgående tungere og længere fra arbejdsmarkedet, dels varetager de kommunale sagsbehandlere typisk flere opgaver i relation til deres klienter end de statslige i AF. Det gælder særligt beregning af hjælp og rådighedskontrol.

Den omtalte undersøgelse af kommunernes integrations- og miljøindsatser viste, at især en større objektiv arbejdsbyrde øgede brugen af mestringsstrategier, omend effekten af den subjektivt oplevede effekt var langt større (Winter, 2002; Heinesen et al., 2004). Det fremgår imidlertid af det senere kapitel 10, jf. bilagstabel 10.10, at der hverken i kommunerne eller AF er nogen sammenhæng mellem den objektive arbejdsbyrde og brugen af mestringsstrategier i beskæftigelsesindsatsen, ligesom sagsbehandlere med tungere klientel og kommuner med en vanskelig beskæftigelsesopgave ikke anvender mestringsstrategier og skummer fløden i signifikant større omfang end sagsbehandlere og kommuner med lettere opgaver. Tværtimod anvendes disse strategier sjældnere i kommuner med vanskelige rammevilkår. Det er således snarere den subjektivt oplevede – end den objektive – arbejdsbyrde, der kan forklare den større brug af mestringsstrategier i kommunerne end i AF.

Endelig kunne man anføre, at det kommunale klientel er mere heterogent end AF's. Dermed er der en større spændvidde i klienternes kvalifikationer, som kan friste sagsbehandlerne mere til at 'skumme fløden' i deres indsats.

DELKONKLUSION

Sagsbehandlerne i kommunerne optræder lidt mere formelt og lidt mere tvangsorienteret og skeptisk i deres stil eller væremåde over for klienterne end sagsbehandlerne i AF, der tilsyneladende er mere fleksible og mere tillidsfulde. Omvendt holder sagsbehandlerne i AF lidt større professionel distance til deres klienter end sagsbehandlerne i kommunerne, der involverer sig mere personligt i forhold til klienterne. Forskellene er alle statistisk sikre, men dog ikke ret store.

Selv om sagsbehandlerne begge steder er blevet bedt om at belyse deres væremåde i forhold til ledige i matchgruppe 2, kan kommunernes gennemsnitlige noget tungere klienter fremme en mere generel væremåde, hvor der henvises mere til regler og udvises en mere fast, ufleksibel adfærd, mens AF's gennemgående stærkere klientel gør det nemmere generelt at være fleksibel. Som vi skal se i kapitel 10 (jf. Bilagstabel 10.8), fører mere arbejdsmarkedsparete klienter og mere gunstige kommunale rammebetingelser til en mere fleksibel sagsbehandlerstil i AF, mens denne sammenhæng ikke genfindes hos kommunerne.

Desuden kan de forskellige stile hos de kommunale og statslige sagsbehandlere skyldes forskelle i opgaver og traditioner. Kommunerne har en klar opgave vedrørende rådighedskontrol og vogten over den kommunale pengekasse til forsørgelse, som kan give incitamenter til en højere grad af tvangsorientering med en større grad af skepsis over for klienterne end i AF, hvor sagsbehandlerne blot indberetter tilsyneladende problemer til a-kasserne, som så sørger for selve rådighedskontrollen. Den større grad af personlig involvering i klienternes sager i kommunerne kan måske også skyldes større kommunale traditioner for et vist formynderi i sociale sager og en større grad af helhedsorientering af indsatsen, hvor klientens samlede situation klarlægges, end i AF, som traditionelt har fokuseret på en mindre del af klientens sociale situation, hvilket gør det lettere at holde en professionel distance.

Desuden angiver sagsbehandlerne i såvel kommuner som AF, at de kun i mindre omfang benytter sig af mestringsstrategier ved at skyde genvej i forhold til lovgivningens ånd og bogstav for at få dagligdagen til at hænge sammen. Vi formoder dog, at niveauet for anvendelse af mestringsstrategier underrapporteres i spørgeskemaundersøgelsen, da det ikke forekommer særligt socialt acceptabelt at bruge dem. Dog angiver sagsbehandlerne, at de 'skummer fløden' blandt klienter og sager lidt

hyppigere, end de generelt bruger mestringsstrategier. Samtidig synes disse mekanismer oftere at blive brugt i kommunerne end i AF.

En forklaring herpå kan være, at de kommunale sagsbehandlere føler en større arbejdsbyrde end AF-sagsbehandlerne, og der er i kommunerne en klar sammenhæng mellem den subjektivt oplevede arbejdsbyrde og brugen af mestringsstrategier både på beskæftigelsesområdet og andre sagsområder. Det synes i langt højere grad at være forskellen i den subjektivt oplevede arbejdsbyrde end objektive forskelle, der kan forklare forskellen i brug af mestringsstrategier.

Disse analyser af mere uformel sagsbehandleradfærd i form af anvendelse af forskellige sagsbehandlerstile og mestringsstrategier viser, at der også på disse områder er visse forskelle på indsatsen mellem AF og kommunerne og endnu større forskelle mellem sagsbehandlere indbyrdes inden for hvert af de to systemer. Selv om der her er tale om mere uformel adfærd, som ikke direkte er normeret i lovgivningen, er disse forskelle med at til understrege billedet fra de tidligere analyser af mere formel adfærd, at ledige med samme problemer ikke får samme indsats.

DEL IV:
SAGSBEHANDLERNES
BAGGRUND, HOLDNINGER
OG ADFÆRDSEFFEKTER

SAGSBEHANDLERNES BAGGRUND

Sagsbehandlerens baggrund kunne tænkes at være en vigtig del af forudsætningerne for, at de kan indfri krav og mål i lovgivningen og den kommunale politik. Derfor belyser dette kapitel sagsbehandlerens baggrund i form af erhvervsuddannelse, efteruddannelse inden for beskæftigelsesområdet, erfaring, køn, etnisk baggrund samt forekomsten af resultat- eller præstationsbaseret løn. Der foretages en sammenligning af kommunerne og AF for at afdække forskelle mellem deres sagsbehandleres baggrund. Endelig vil vi senere i kapitel 10 belyse, hvilken betydning sagsbehandlerens baggrund har for deres sagsbehandlerpraksis. Dataanalyserne i kapitlet foretages på baggrund af de indsamlede sagsbehandler-survey fra AF og kommunerne.

SAGSBEHANDLERNES ERHVERVSUDDANNELSE

Nedenstående tabel viser, at der er stor forskel på sagsbehandlerens erhvervsuddannelse i AF og i kommunerne. I kommunerne har langt hovedparten af sagsbehandlerne en uddannelse, som direkte retter sig mod jobbet som sagsbehandler, dvs. en socialrådgiver- eller socialformidleruddannelse (53 pct.), hvorimod kun 12 pct. af sagsbehandlerne i AF har en af disse uddannelser. Hos AF har de fleste sagsbehandlere enten en socialpædagogisk uddannelse (28 pct.) eller en handels- eller kontorud-

dannelsen (33 pct.). Kun 22 pct. af sagsbehandlere i kommunerne har en af disse uddannelser.

Derudover har en del sagsbehandlere hos AF en længere videregående uddannelse (16 pct.), mens det kun er tilfældet for 6 pct. i kommunerne. Stort set lige mange sagsbehandlere i kommunerne og hos AF har en teknisk uddannelse (henholdsvis 5 og 11 pct.). Hverken i AF eller i kommunerne er der ansat sagsbehandlere, der slet ingen uddannelse har. De beskrevne forskelle er alle statistisk sikre.

TABEL 8.1

Sagsbehandlernes længste kompetencegivende erhvervsuddannelse hos AF og kommunerne. Procent.

	AF	Kommuner
Længere videregående uddannelse	16	6
Socialrådgiver	11	42
Socialformidler	1	11
Handels- eller kontoruddannelse	33	15
Socialpædagogisk eller anden pædagogisk uddannelse	28	7
Teknisk uddannelse (inkl. IT, etc.)	11	5
Anden uddannelse bortset fra tillægsuddannelser	1	13
Ingen erhvervsuddannelse	0	2
I alt pct.	100	100
Antal besvarelser	199	379

En Chi²-test viser, at sagsbehandlere i AF og kommuner har signifikant forskellig uddannelsesbaggrund.

Analysen viser således, at der er væsentlig forskel på, hvilke uddannelser, sagsbehandlere hos AF og i kommunerne har. Det kan have betydning i de nye jobcentre, da uddannelser kan tænkes at være med til at skabe bestemte tilgange til de ledige og forskellige måder at håndtere den lediges situation på.

SAGSBEHANDLERNES DELTAGELSE I TILLÆGS- OG EFTERUDDANNELSER

Nedenstående tabel 8.2 viser, at sagsbehandlere hos AF og i kommunerne i lige høj grad deltager i tillægs- og efteruddannelser samt kurser. Således har 80 pct. hos såvel AF som i kommunerne deltaget i kurser på beskæftigelsesområdet inden for de seneste to år. Der er dermed ingen

forskel på praksis i forhold til efteruddannelse af sagsbehandlerne hos AF og i kommunerne.

TABEL 8.2

Sagsbehandlerne hos AF og i kommunerne fordelt efter deltagelse i tillægs- og efteruddannelser samt kurser inden for de seneste to år. Procent.

	Deltaget i kurser	Ikke deltaget i kurser	I alt pct.	Antal besvarelser
AF	80	20	100	197
Kommuner	80	20	100	376

Da fordelingerne er fuldstændig ens, har vi ikke foretaget nogen signifikantest.

Ser man på, hvilke former for tillægs- og efteruddannelse samt kurser sagsbehandlerne deltager i, er det ifølge tabel 8.3 også her samme mønster i AF og kommunerne. Således er den mest brugte form for efteruddannelse både i AF (79 pct.) og kommunerne (92 pct.) endagskurser, konferencer, seminarer eller temadage, omend kommunerne bruger disse former for efteruddannelse mere end AF. Begge steder efteruddanner færrest sig ved at være fæl hos en erfaren kollega.

TABEL 8.3

Andel sagsbehandlerne hos AF og kommunerne som har deltaget i forskellige former for tillægs- eller efteruddannelse eller kurser. Procent (antal i parentes).

Tillægsuddannelse – efteruddannelse og kurser	AF	Kommuner
Uddannelser, kurser eller internt uddannelsesforløb af en varighed på mere end 1 uge	37 (58)	31 (92)
Kurser, konferencer, seminarer eller internt uddannelsesforløb af 2-5 dages varighed	71 (110)	66 (198)
Endags-kurser, konferencer, seminarer eller temadage	79 (123)	92 (275)
Foredrag	51 (80)	52 (157)
'Føl' hos erfaren kollega i kommunen eller i en anden kommune	10 (16)	7 (20)
Andet	19 (30)	11 (33)
Antal besvarelser	197	376

Kolonnerne summerer ikke til 100, da sagsbehandlerne har kunnet afkrydse flere svar.

T-tests og Chi²-tests viser, at der kun for gruppen endagskurser, konferencer, seminarer eller temadage, er signifikant forskel på deltagelse i efteruddannelser i AF og kommuner.

Således viser analysen en betydelig lighed mellem AF og kommunerne både i forhold til, hvor mange sagsbehandlere, der deltager i tillægs- og efteruddannelse samt kurser, og i forhold til, hvilke former for tillægs- og efteruddannelse samt kurser der primært anvendes.

SAGSBEHANDLERNES ERFARING INDEN FOR OG UDEN FOR BESKÆFTIGELSESONRÅDET

Sagsbehandlerne i AF har langt større erfaring såvel inden for beskæftigelsesområdet generelt som i deres nuværende stilling end deres kommunale kolleger. I kommunerne har de fleste sagsbehandlere (53 pct.) mellem 1 og 5 års erfaring i deres nuværende stilling, mens kun 15 pct. har 11 års erfaring eller mere. Modsat har næsten halvdelen af AF's sagsbehandlere mindst 11 års erfaring. I AF har de fleste sagsbehandlere enten mellem 6 og 10 års erfaring (32 pct.) eller mellem 11 og 15 års erfaring (30 pct.). I gennemsnit har sagsbehandlerne i AF været ansat i deres nuværende stilling i 11 år, hvorimod sagsbehandlerne i kommunerne kun har været ansat i gennemsnitligt 6 år.

TABEL 8.4

Sagsbehandlere hos AF og i kommunerne fordelt efter antal års erfaring i nuværende stilling. Procent.

Antal års erfaring i nuværende stilling	AF	Kommuner
Max. 1 år	4	13
1 - 5 år	18	53
6 - 10 år	32	19
11 - 15 år	30	7
Over 15 år	17	8
I alt pct.	100	100
Antal besvarelser	198	336

En t-test viser, at der er en signifikant forskel på de to gruppers gennemsnit.

I gennemsnit har sagsbehandlerne i AF været ansat i 11 år og sagsbehandlerne i kommunerne i 6 år.

Dette tyder på en betydelig grad af udskiftning eller mange nyansættelser i kommuner, hvorimod sagsbehandlerne hos AF bliver længere tid i deres stillinger. Kommunernes sagsbehandlere har således mindre erfaring end AF's sagsbehandlere. Noget af forskellen mellem AF og kommuner-

ne kan skyldes, at der er oprettet nye stillinger til at varetage den mere joborienterede indsats i kommunerne i løbet af de senere år, men det kan også dække over, at der er betydelige fastholdelsesproblemer i kommunernes beskæftigelsesforvaltninger.

Erfaringen hos kommunernes sagsbehandlere er dog noget større, hvis man inddrager erfaring inden for beskæftigelsesområdet generelt. Tabel 8.5 viser, at hovedparten af kommunernes sagsbehandlere har over 10 års erfaring inden for beskæftigelsesområdet (36 pct.). Der er dog langt flere – nemlig hele 72 pct. af sagsbehandlere hos AF, der har over 10 års erfaring inden for beskæftigelsesområdet. Sagsbehandlerne i AF har i gennemsnit 15 års erfaring inden for beskæftigelsesområdet, hvor kommunernes sagsbehandlere kun har 10 års erfaring. Således har sagsbehandlerne hos AF også langt mere erfaring inden for beskæftigelsesområdet generelt, end sagsbehandlerne i kommunerne har.

TABEL 8.5

Sagsbehandlere hos AF og i kommunerne fordelt efter antal års erfaring inden for beskæftigelsesområdet. Procent.

Antal års erfaring inden for beskæftigelsesområdet	AF	Kommuner
Max 1 år	1	5
1 – 5 år	7	32
6 -10 år	21	28
11 – 15 år	34	17
Over 15 år	38	19
I alt pct.	100	100
Antal besvarelser	197	370

En t-test viser, at der er en signifikant forskel på de to gruppers gennemsnit.

I gennemsnit har sagsbehandlerne i AF 15 års erfaring inden for beskæftigelsesområdet, og sagsbehandlerne i kommunerne har 10 års erfaring.

Ses der endelig på erfaring *uden for* beskæftigelsesområdet, viser tabel 8.6, at stort set lige mange sagsbehandlere hos AF og i kommunerne har erfaring herfra. Således har 89 pct. af AF's sagsbehandlere og 84 pct. af de kommunale sagsbehandlere erfaring uden for beskæftigelsesområdet. Det kan have betydning, at sagsbehandlerne også har erfaring uden for beskæftigelsesområdet i forhold til vejledning af ledige om arbejdsmarkedet og uddannelsesmuligheder.

TABEL 8.6

Sagsbehandlere hos AF og i kommunerne fordelt efter, om de tidligere har haft anden erhvervs erfaring (min. 1 år) uden for beskæftigelsesområdet. Procent.

	AF	Kommuner
Har erhvervs erfaring uden for beskæftigelsesområdet	89	84
Har ikke erhvervs erfaring uden for beskæftigelsesområdet	11	16
I alt pct.	100	100
Antal besvarelser	195	375

En t-test og en Chi²-test viser, at der ikke er signifikant forskel på de to gruppers erfaring på dette område.

Der kan også være forskel på, i hvilken sektor sagsbehandlerne, med erfaring uden for beskæftigelsesområdet, har været ansat. Det viser sig i tabel 8.7, at AF's sagsbehandlere i højere grad end de kommunale sagsbehandlere har erfaring fra den private sektor. Forskellen er statistisk sikker.

TABEL 8.7

Sagsbehandlere hos AF og i kommunerne fordelt efter, om deres tidligere erhvervs erfaring (min. 1 år) uden for beskæftigelsesområdet har været i den offentlige eller private sektor. Procent.

	AF	Kommuner
Har erfaring fra den offentlige sektor	32	43
Har erfaring fra den private sektor	68	57
I alt pct.	100	100
Antal besvarelser	160	307

En t-test og en Chi²-test viser, at der er signifikant forskel på de to gruppers erfaring på dette område.

Samlet set har sagsbehandlerne hos AF altså langt mere erfaring i deres nuværende stilling og inden for beskæftigelsesområdet generelt end sagsbehandlerne hos kommunerne. Til gengæld har sagsbehandlerne i AF og kommuner stort set lige meget erfaring uden for beskæftigelsesområdet. Denne erfaring kommer i begge systemer i størst omfang grad fra den private sektor, omend det gælder i lidt højere grad for AF's sagsbehandlere.

KØN

Tabel 8.8 viser, at langt hovedparten af sagsbehandlerne i såvel AF som kommunerne er kvinder. Således er 74 pct. af sagsbehandlerne i kommunerne kvinder, mens 62 pct. i AF er kvinder. Kommunerne har altså flere kvindelige sagsbehandlere end AF.

TABEL 8.8

Sagsbehandlere hos AF og i kommunerne fordelt efter køn. Procent.

	AF	Kommuner
Mand	38	26
Kvinde	62	74
I alt pct.	100	100
Antal besvarelser	199	379

En t-test og en Chi²-test viser, at der er en signifikant forskel på kønsfordelingen i AF og kommuner.

ETNICITET

Stort set alle sagsbehandlere hos både AF og i kommunerne er født i Danmark. Således viser tabel 8.9 nedenfor, at 97 pct. af sagsbehandlerne hos AF og 95 pct. af de kommunale sagsbehandlere er født i Danmark. Derudover er langt hovedparten af sagsbehandlernes forældre også født i Danmark. Således har 92 pct. af sagsbehandlerne hos AF og 94 pct. af sagsbehandlerne i kommunerne, ifølge tabel 8.10, forældre, der er født i Danmark.

Af de få sagsbehandlere, der ikke er født i Danmark, kommer en tredjedel fra Norden eller Vesteuropa. Yderligere en tredjedel kommer fra de baltiske lande og Eksjugoslavien. Resten kommer fra andre dele af verdenen. Af de sagsbehandlere, hvis forældre ikke er født i Danmark, stammer halvdelen af disse forældre fra Norden eller Vesteuropa.

Der er således ganske få sagsbehandlere, der har en anden etnisk baggrund eller har forældre med anden etnisk baggrund end dansk. Dette er interessant, da godt en tredjedel af kontanthjælpsmodtagerne har anden etnisk baggrund end dansk, men dog formentlig færre blandt de arbejdsmarkedsparete kontanthjælpsmodtagere og dagpengemodtagere, som denne undersøgelse omhandler. Dette kan potentielt have betydning

i forhold til sagsbehandlerens tilgang til arbejdsmarkedssparate kontant-hjælpsmodtagere med anden etnisk baggrund.

TABEL 8.9

Sagsbehandlere hos AF og i kommunerne fordelt efter, om de er født i Danmark (procent).

	AF	Kommune
Er født i Danmark	97	95
Er ikke født i Danmark	4	5
I alt pct.	100	100
Antal besvarelser	200	378

En t-test og en Chi²-test viser, at der ikke er signifikant forskel på de to grupper.

TABEL 8.10

Sagsbehandlere hos AF og i kommunerne fordelt efter om begge forældre er født i Danmark (procent).

	AF	Kommune
Begge forældre født i Danmark	92	94
Begge forældre ikke født i Danmark	8	6
I alt pct.	100	100
Antal besvarelser	198	379

En t-test og en Chi²-test viser, at der ikke er signifikant forskel på de to grupper.

RESULTAT- ELLER PRÆSTATIONSBASERET LØN

Det diskuteres ofte, om der bør indføres resultat- eller præstationsbaseret løn for at skabe motivation til at yde en større indsats og derigennem øge effektiviteten. Nedenstående tabel 8.11 viser dog, at denne tendens ikke er slået igennem i forhold til sagsbehandlere i de to systemer, idet kun 9 pct. af sagsbehandlerne hos AF og 6 pct. af de kommunale sagsbehandlere modtager resultat- eller præstationsbaseret løn. Denne forskel er imidlertid ikke statistisk sikker.

TABEL 8.11

Sagsbehandlere fordelt efter om de modtager resultat- eller præstationsbaseret løn (pct.)

	AF	Kommune
Ja	9	6
Nej	91	94
I alt pct.	100	100
Antal besvarelser	195	373

En t-test og en Chi²-test viser, at der ikke er en signifikant forskel på de to grupper.

DELKONKLUSION

Der er store forskelle på sagsbehandlernes uddannelsesbaggrund hos AF og i kommunerne. I kommunerne er de fleste uddannet som enten socialrådgiver eller socialformidler, men kun få sagsbehandlere i AF har disse uddannelser. I stedet har de fleste af AF's sagsbehandlere enten en socialpædagogisk uddannelse eller en handels- eller kontoruddannelse. Samlet set er sagsbehandlerstanden i AF heterogen mht. uddannelsesbaggrund, hvorimod de kommunale sagsbehandlere i højere grad har samme uddannelse. Både kommuner og AF benytter sig i høj grad af efteruddannelse, idet 80 pct. af sagsbehandlerne fra såvel kommunerne som AF har deltaget i tillægs- og efteruddannelser samt kurser.

Sagsbehandlerne i AF har langt større erfaring i deres job og med beskæftigelsesområdet i det hele taget end deres kommunale kolleger. Således har sagsbehandlere i AF i gennemsnit 11 års erfaring i deres nuværende stilling, hvor sagsbehandlerne i kommunerne kun har 6 års erfaring. Det tyder på, at kommunerne i højere grad er præget af en vis gennemstrømning og nyansættelser. Ses på erfaring inden for beskæftigelsesområdet generelt, er der stadig stor forskel på kommunerne og AF, idet sagsbehandlerne i AF i gennemsnit har 15 års erfaring på området, mens sagsbehandlerne i kommunerne har 10 års erfaring. Endelig viser analysen af sagsbehandlernes erfaring, at sagsbehandlerne i både AF og kommunerne har stor erfaring uden for beskæftigelsesområdet, hvilket kan have betydning i forhold til vejledning af ledige om arbejdsmarkedet og uddannelsesmuligheder generelt.

Desuden er de fleste sagsbehandlere hos både AF og i kommunerne kvinder. Derudover er der kun ganske få sagsbehandlere med anden etnisk baggrund, eller hvis forældre har en anden etnisk baggrund

end dansk. Endelig får kun få sagsbehandlere resultat- eller præstationsbaseret løn.

ORGANISATIONSKULTUR OG SAGSBEHANDLER- HOLDNINGER

AF og kommunerne har længe været to forskellige organisationer, der har opereret under vidt forskellige vilkår. Hvor beskæftigelsesindsatsen i kommunerne hører til i kommunalt regi, hører AF's beskæftigelsesindsats til i statsligt regi med dertilhørende regionale beskæftigelsesråd med betydelig partsindflydelse, mens denne er mere begrænset og varierende i kommunerne. Desuden har de to systemer forskellige målgrupper og har også haft mulighed for at give forskellige tilbud til de ledige. Deres opgaver er kun delvis de samme. Derfor er det interessant, om disse forskelle har affødt forskellige kulturer i de systemer og ligeledes, om sagsbehandlerne i de to systemer har forskellige holdninger, vurderinger og rolleopfattelser. Vi skal i det efterfølgende kapitel 10 undersøge, om sagsbehandlernes holdninger smitter af på deres adfærd. Dataanalyserne i kapitlet er dels foretaget på baggrund af de foretagne mellemlider-survey i AF og kommunerne, hvori mellemliderne har rapporteret om deres vurdering af organisationskulturen i deres forvaltning, dels har vi anvendt sagsbehandler-surveyoplysninger om sagsbehandlernes holdninger til og vurderinger af en række emner.

ORGANISATIONSKULTUR

Hvert enkelt AF-kontor og hver enkel beskæftigelsesforvaltning i kommunerne har sin egen organisationskultur, som defineres af forhold som, hvordan omgangstonen blandt kolleger og mellem medarbejdere og chefer er, hvordan cheferne motiverer deres medarbejdere, og efter hvilke mål, om nogen, medarbejderne arbejder. Det er interessant at se på, om der er forskel på, hvilke uformelle kulturer der findes i de to systemer, og hvor udbredte disse forskellige organisationskulturer er.

Mellemlederne i både AF og kommunerne er i undersøgelsen blevet stillet over for tolv modsatrettede påstande, som alle siger noget om en organisations kultur. Vi har på baggrund af faktoranalyse og indekskonstruktioner identificeret i alt fire meningsfulde typer af kulturer: en afslappet kultur, en struktureret kultur, en selvstyringskultur og en resultatorienteret kultur.

Den *afslappede kultur* er målt på baggrund af mellemledernes svar på fire modsatrettede påstande, som omhandler, hvorvidt organisationskulturen er stresset eller afslappet, om der bruges negativ feedback eller positiv feedback til at motivere, om kulturen er konfliktfyldt eller konfliktfri, og om det er svært eller let at få tingene gjort.

Den *strukturerede kultur* er målt på baggrund af to modsatrettede påstande, som omhandler, hvorvidt organisationskulturen er ustruktureret eller struktureret, og om ansvaret ikke er klart placeret, eller om ansvaret er klart placeret.

Selvstyre kulturen er målt på baggrund af to modsatrettede påstande om, hvorvidt organisationskulturen er regelbundet eller ikke regelbundet, og om der er næsten ingen skønsudøvelse eller en meget omfattende skønsudøvelse.

Endelig er den *resultatorienterede kultur* målt på baggrund af fire modsatrettede påstande om, at organisationskulturen er risiko-uvillig eller risiko-villig, om den er procesorienteret eller resultatorienteret, om den er uproduktiv eller produktiv, og om den er formel eller uformel.

De fire typer af kulturer er målt på skalaer fra 1 til 5, hvor 1 er lav grad af den pågældende kultur, og hvor 5 er udtryk for høj grad af den pågældende kultur.

I tabel 9.1 ses gennemsnittene for de fire forskellige organisationskulturer i AF og kommunerne.

TABEL 9.1

Mellemledernes vurdering af organisationskulturen i AF og kommunerne. Gennemsnit på en skala fra 1 (lav grad af kulturen) til 5 (høj grad af kulturen).

	Gennemsnit	Antal besvarelser
<i>Afslappet kultur</i>		
AF	3,3	32
Kommuner	3,5	198
<i>Struktureret kultur</i>		
AF	4,4	32
Kommuner	4,0	198
<i>Selvstyrekultur</i>		
AF	3,0	32
Kommuner	2,9	198
<i>Resultatorienteret kultur</i>		
AF	4,0	32
Kommuner	3,8	198

T-tests viser, at der er signifikant forskel på gennemsnittene for struktureret kultur i AF og kommuner. Der er ingen signifikant forskelle mellem AF og kommunerne for de øvrige kulturer.

Det overordnede billede i tabel 9.1 er, at organisationskulturerne gennemsnitligt vurderes relativt ens af mellemlederne i AF og kommuner. Eneste statistisk sikre forskel er, at AF-cheferne vurderer, at de har en mere struktureret kultur end mellemlederne i kommunerne tilsvarende vurderer. Det vil sige, at AF-kontorerne i gennemsnit vurderes som mere strukturerede, og at de skønnes at have en mere klar ansvarsplacering end beskæftigelsesforvaltningerne i kommunerne.

I tabellen ses også, at den strukturerede kultur er tydeligst i begge organisationer, efterfulgt af en forholdsvis stærk resultatorientering. Den afslappede kultur ligger lige over skalaens midtpunkt på 3, mens selvstyrekulturen ligger i bunden med et gennemsnit meget tæt på 3 i både AF og kommuner.

En anden – og formentlig mere valid - måde at vurdere organisationskulturen på, er imidlertid at undersøge, hvilke holdninger til deres arbejde sagsbehandlerne har de to forskellige systemer.

SAGSBEHANDLERHOLDNINGER

I de følgende afsnit undersøges det, hvilke opfattelser sagsbehandlerne har af de ledige, hvordan sagsbehandlerne vurderer ”Flere i arbejde”-reformen, og hvordan sagsbehandlerne vurderer effektiviteten af de redskaber, som de har til rådighed i deres daglige arbejde med de ledige.

SAGSBEHANDLERNES OPFATTELSER AF DE LEDIGE

I undersøgelsen er sagsbehandlerne blevet spurgt til deres opfattelser af de ledige. Svarene på disse spørgsmål danner basis for at lave to forskellige mål for sagsbehandlernes opfattelser af ledige. De to mål er aversion og tolerance. *Aversion* er udtryk for mistro i forhold til de lediges motiver og baggrunde for at modtage kontanthjælp eller dagpenge. *Tolerance* er derimod udtryk for respekt for de lediges egne måder at indrette deres tilværelse og væremåder på. Tolerance er således udtryk for ikke-interventionistiske holdninger. Lignende holdningsdimensioner er fundet i analyser af danskernes holdninger til indvandrere og flygtninge (Gaasholt & Togeby, 1995; Togeby, 1997) og sagsbehandleres holdninger til deres målgrupper i integrationspolitik og miljøpolitik (Winter 2002; 2003; Heinesen et al., 2004).

AVERSION

Sagsbehandleres aversion over for de ledige er målt på baggrund af svar på, hvor enige eller uenige sagsbehandlerne er i fire påstande, som omhandler opfattelser af de lediges motiver og kompetencer. Påstandene kan ses i appendikset. Svarene på de fem påstande er summeret til et mål for aversion, som går fra 1 til 5, hvor 1 svarer til, at sagsbehandlerne ingen aversion har, og 5 svarer til at sagsbehandlerne har stærk aversion over for de ledige og deres motiver. I tabel 9.2 ses sagsbehandleres gennemsnitlige aversion i AF og kommuner.

Tabel 9.2 viser, at sagsbehandlere fra kommunerne gennemsnitligt har lidt mere aversion over for de ledige og deres motiver til at søge hjælp end sagsbehandlerne fra AF. Denne forskel er ikke særlig stor, men dog statistisk sikker.

TABEL 9.2

Sagsbehandlingens aversion over for de ledige opdelt på AF og kommuner. Gennemsnit på en skala fra 1 (ingen aversion) til 5 (stærk aversion).

Indeks for aversion	Gennemsnit	Antal besvarelser
AF	2,4	199
Kommuner	2,6	380

En t-test viser, at der er signifikant forskel på gennemsnittene for AF og kommuner.

TOLERANCE

Sagsbehandlingens tolerance over for de ledige er målt på baggrund af deres svar på, hvor enige eller uenige de er i to påstande, som omhandler holdninger til, om kommunen eller AF-kontoret skal blande sig i de lediges tilværelse og væremåde. De to påstande kan ses i appendikset. Svarene på de to påstande er summeret til et tolerancemål, som går fra 1 til 5, hvor 1 svarer til, at sagsbehandlerne er meget intolerante – eller har meget interventionistiske holdninger, og 5 svarer til, at sagsbehandlerne er meget tolerante og dermed ikke særlige interventionistiske i deres holdninger. I tabel 9.3 ses den gennemsnitlige tolerance blandt sagsbehandlere i AF og kommuner.

TABEL 9.3

Sagsbehandlingens tolerance over for de ledige opdelt på AF og kommuner. Gennemsnit på en skala fra 1 (meget intolerant) til 5 (meget tolerant).

Indeks for tolerance	Gennemsnit	Antal besvarelser
AF	2,5	199
Kommuner	2,2	380

En t-test viser, at der er signifikant forskel på gennemsnittene for AF og kommuner.

Tabellen viser, at sagsbehandlere i AF er mere tolerante og ikke-interventionistiske end sagsbehandlere i kommunerne. Hvor sagsbehandlere i AF gennemsnitligt er neutrale i forhold til påstandene om, at AF-kontoret ikke bør blande sig i de lediges tilværelse og væremåde, er de kommunale sagsbehandlere lidt mere uenige i påstandene. Forskellen er statistisk sikker.

SAGSBEHANDLERNES VURDERINGER AF "FLERE I ARBEJDE"-REFORMEN

Hovedformålet med ”Flere i arbejde”-reformen er, jf. kapitel 4, at flere personer kommer i ordinært arbejde, samt at de ledige kommer i arbejde hurtigst muligt. Sagsbehandlerne er i undersøgelsen blevet bedt om at vurdere, om målene med reformen er et skridt i den rigtige eller den forkerte retning, og om reformen er til gavn eller til skade for de fleste ledige. Tilsammen giver dette et mål for, hvor positivt sagsbehandlerne vurderer ”Flere i arbejde”-reformen. Tabel 9.4 viser den gennemsnitlige vurdering for sagsbehandlere i AF og kommuner på en skala fra 1 til 5, hvor 1 svarer til meget negativ og 5 svarer til meget positiv.

TABEL 9.4

Sagsbehandlerne positive vurdering af ”Flere i arbejde”-reformen opdelt på AF og kommuner. Gennemsnit på en skala fra 1 (meget negativ) til 5 (meget positiv).

Positiv vurdering af reformen	Gennemsnit	Antal besvarelser
AF	3,9	196
Kommuner	3,5	377

En t-test viser, at der er en signifikant forskel på gennemsnittene for AF og kommuner.

I tabellen ses, at sagsbehandlerne i AF i gennemsnit er mere positive over for ”Flere i arbejde”-reformen end sagsbehandlerne i kommunerne. Denne forskel er statistisk sikker. Dog er sagsbehandlerne i både AF og kommuner i gennemsnit mere positive, end de er negative.

SAGSBEHANDLERNES VURDERING AF EFFEKTIVITETEN AF REDSKABER

Sagsbehandlerne har vurderet effektiviteten af en række af de redskaber, de har til rådighed i det daglige arbejde med de ledige. Vurderingerne sker på den 5-punktskala, hvor 1 svarer til, at redskabet vurderes meget ineffektivt, og 5 svarer til, at redskabet vurderes meget effektivt. Tabel 9.5 viser sagsbehandlernes gennemsnitlige vurdering af de forskellige instrumenters effektivitet for sagsbehandlere i henholdsvis AF og kommuner.

VURDERINGER AF FORSKELLIGE AKTIVERINGSTILBUD

Både sagsbehandlere i AF og kommuner vurderer ifølge tabel 9.5 alle aktiveringstilbud som effektive, men i forskellig grad. De instrumenter, som sagsbehandlere i både AF og kommunerne vurderer som mest effektive er i nævnte rækkefølge:

1. løntilskud i private virksomheder
2. virksomhedspraktik i private virksomheder
3. uddannelsesforløb

TABEL 9.5

Sagsbehandleres vurdering af effektiviteten af aktiveringstilbud opdelt på AF og kommuner. Gennemsnit på en skala fra 1 (meget ineffektivt) til 5 (meget effektivt).

	Gennemsnit	Antal besvarelser
<i>Vejlednings- og afklaringsforløb</i>		
AF	3,6	195
Kommuner	3,8	368
<i>Virksomhedspraktik i kommune</i>		
AF	2,8	187
Kommuner	3,1	349
<i>Virksomhedspraktik i private virksomheder</i>		
AF	4,3	198
Kommuner	4,3	374
<i>Løntilskud i kommune</i>		
AF	3,0	194
Kommuner	2,9	294
<i>Løntilskud i private virksomheder</i>		
AF	4,7	199
Kommuner	4,4	368
<i>Uddannelsesforløb</i>		
AF	3,8	186
Kommuner	3,9	353

T-tests viser, at der, med undtagelse af virksomhedspraktik i private virksomheder og løntilskud i kommune, er signifikant forskel på gennemsnittene for AF og kommuner.

Sagsbehandlerne i kommunerne vurderer i højere grad end sagsbehandlere i AF, at vejlednings- og afklaringsforløb og virksomhedspraktik i kommuner er effektive redskaber. Omvendt vurderer sagsbehandlerne i AF i højere grad end kommunale sagsbehandlere, at løntilskud i private virksomheder og uddannelsesforløb effektive redskaber.

Voksenlærlingeforløb vurderes i øvrigt meget effektivt af omkring 78 pct. af sagsbehandlerne i AF, og mentorordninger vurderes meget effektivt af omkring 43 pct. De kommunale sagsbehandlere har imidlertid ikke haft mulighed for at vurdere disse instrumenter.

VURDERINGER AF SAMTALER, KONTROL OG OPFØLGNING

Tabel 9.6 viser, at AF's sagsbehandlere vurderer afholdelse af samtaler og opfølgning og revision af jobplaner som mere effektivt, end de kommunale sagsbehandlere gør. Dette stemmer godt overens med tendensen fra kapitel 7 om, at AF's sagsbehandlere i mindre grad end de kommunale sagsbehandlere anvender mestringsstrategier, eksempelvis i form af ikke at følge op på sagerne eller bøjne reglerne. I kapitel 10 analyseres sammenhængen mellem sagsbehandlerens vurderinger og deres praksis nøjere.

Tabel 9.6 viser også, at de kommunale sagsbehandlere i højere grad end sagsbehandlerne i AF finder det effektivt at kontrollere klienternes jobsøgning. Dette kan hænge sammen med, at kommunerne har flere opgaver og beføjelser vedrørende rådighedskontrol end AF, jf. kapitel 5.

TABEL 9.6

Sagsbehandleres vurdering af effektiviteten af samtaler, kontrol og opfølgning opdelt på AF og kommuner. Gennemsnit på en skala fra 1 (meget ineffektivt) til 5 (meget effektivt).

	Gennemsnit	Antal besvarelser
<i>Afholdelse af samtaler med hver klient hver 3. måned</i>		
AF	3,6	193
Kommuner	3,3	368
<i>Kontrol af klienters jobsøgning</i>		
AF	3,1	182
Kommuner	3,3	355
<i>Opfølgning og revision af jobplanen i alle sager</i>		
AF	3,5	175
Kommuner	3,0	347

T-tests viser, at der er signifikant forskel på gennemsnittene for AF og kommuner.

VURDERINGER AF JOBFOKUS

Sagsbehandlerne i AF finder det mere effektivt end de kommunale sagsbehandlere at have fokus på jobs. Tabel 9.7 viser, at dette gælder såvel når det drejer sig om at have fokus på jobsøgning, som når det drejer sig om at have fokus på ordinære job i samtalerne med de ledige. Desuden viser tabellen, at både sagsbehandlere i AF og kommunerne anser det for mest effektivt at have fokus på ordinære job i samtalerne med de ledige.

TABEL 9.7

Sagsbehandleres vurdering af effektiviteten af jobfokus opdelt på AF og kommuner. Gennemsnit på en skala fra 1 (meget ineffektivt) til 5 (meget effektivt).

	Gennemsnit	Antal besvarelser
<i>Fokus på jobsøgning frem for på aktiveringstilbud</i>		
AF	4,1	196
Kommuner	3,8	359
<i>Fokus på konkrete ordinære job i samtaler med de ledige</i>		
AF	4,3	196
Kommuner	4,1	368

T-tests viser, at der er signifikant forskel på gennemsnittene for AF og kommuner.

SAGSBEHANDLERNES VURDERING AF ARBEJDSBYRDEN

Sagsbehandlerne er i undersøgelsen blevet bedt om at vurdere deres egen arbejdsbyrde. Sagsbehandlerne har skullet svare på, i hvilket omfang de vurderer, dels at der er tilstrækkelig sagsbehandlerbemanding på deres arbejdsplads, og dels i hvilket omfang de er enige eller uenige i påstanden om, at deres personlige arbejdsbelastning er alt for stor.

Summerer vi svarene på disse to spørgsmål til et indeks, har vi et samlet mål for sagsbehandlerenes vurdering af deres egen arbejdsbyrde. Målet går fra 1 til 5, hvor 1 svarer til, at sagsbehandlerne vurderer deres arbejdsbyrde som tilpas eller for lille, og 5 svarer til at sagsbehandlerne vurderer deres arbejdsbyrde som alt for stor.

I tabel 9.8 nedenfor ses, at sagsbehandlerne i både AF og kommuner i gennemsnit vurderer deres arbejdsbelastning som forholdsvis stor. Hvor 1 svarer til en for lille eller tilpas arbejdsbyrde, vurderer sagsbehandlerne i begge systemer altså deres arbejdsbyrde noget højere til

godt 3. De kommunale sagsbehandlere føler dog et lidt større arbejds-
pres end sagsbehandlerne i AF. Forskellen er dog statistisk sikker.

TABEL 9.8

Sagsbehandlernes vurdering af deres egen arbejdsbyrde opdelt på AF
og kommuner. Gennemsnit på en skala fra 1 (arbejdsbyrden er tilpas)
til 5 (arbejdsbyrden er alt for stor).

Arbejdsbyrde	Gennemsnit	Antal besvarelser
AF	3,2	201
Kommuner	3,4	380

En t-test viser, at der er signifikant forskel på gennemsnittene for AF og kommuner.

SAGSBEHANDLERNES ROLLEOPFATTELSER

Sagsbehandlere har forskellige opfattelser af, hvilken rolle de varetager i deres arbejde. Rollebegrebet kan defineres på forskellig måde. Nogle forskere vil lægge afgørende vægt på, hvilket *ideal* sagsbehandleren har for sin adfærd, hvilke hensyn sagsbehandleren mener, hun *bør* lægge til grund for sine beslutninger og sin adfærd. Andre forskere lægger større vægt på, hvilke hensyn sagsbehandleren rent faktisk lægger til grund, når hun handler, dvs. hvad der er præmisserne for handlingerne. Vi har valgt den sidste definition, da den ideelle rolleopfattelse må forventes at være mindre styrende for adfærd, end de hensyn sagsbehandleren rent faktisk lægger til grund, når hun træffer beslutninger.

For at undersøge, hvilke forskellige rolleopfattelser sagsbehandlerne har, og for at sammenligne sagsbehandlere i AF og kommunerne er sagsbehandlerne i undersøgelsen blevet stillet over for en række spørgsmål om, på hvilket grundlag de træffer afgørelser. På baggrund af spørgsmålene har vi identificeret fem dimensioner, hvormed sagsbehandlerne opfatter deres rolle som sagsbehandler. Disse dimensioner er fremkommet på basis af teoretiske overvejelser, faktoranalyser og indekskonstruktioner.

En del sagsbehandlere er *regelorienterede*, når de træffer beslutninger. Det vil sige, at de tager udgangspunkt i deres professionelle normer, ledelsens mål og retningslinjer, samt lovgivningen og centralt udstedte regler. For at undgå misforståelser skal det understreges, at dette begreb for regelorientering dækker et andet fænomen end formalisme i sagsbe-

handlerens optræden over for de ledige, som vi behandlede i kapitel 7 foran. Regelorientering betegner en rolleopfattelse med hensyn til, hvilke hensyn sagsbehandlerne lægger til grund, når hun træffer beslutninger, mens formalisme betegner en måde, hvorpå sagsbehandleren kan optræde i kontakten med de ledige.

Mens nogle sagsbehandlere opfatter sig som regelorienterede, identificerer andre sig i højere grad med klienterne og er, hvad man kunne kalde *'klienternes advokater'* forstået på den måde, at sagsbehandlerne tager størst muligt hensyn til klienternes egne ønsker, når de skal træffe beslutninger. Andre igen er *praksisorienterede* og lægger vægt på, hvad deres kollegaer eller de selv plejer at gøre, når de træffer beslutninger. Andre er *forskningsbaserede*, idet de lægger forskningsresultater om årsagsvirkningsforhold og effekter til grund for deres beslutninger. Endeligt er en gruppe af sagsbehandlere *partsorienterede*, idet de primært lægger de ønsker, de opfatter, at arbejdsmarkedets parter har til indsatsen, til grund for deres beslutninger.

De fem angivne rolleopfattelser, måles på skalaer, som går fra 1 til 5, hvor 1 svarer til, at sagsbehandlerne slet ikke har den givne rolleopfattelse eller orientering, og 5 svarer til, at sagsbehandlerne i høj grad har den givne rolleopfattelse eller orientering. I tabel 9.9 ses gennemsnit for sagsbehandlernes rolleopfattelse i AF og kommunerne for de fem forskellige rolleopfattelser.

Det fremgår heraf, at den mest udbredte rolleopfattelse blandt sagsbehandlere i både AF og kommunerne er den regelorienterede rolleopfattelse, som man vel også kunne kalde den *professionelle rolleopfattelse*. Det vil sige, at sagsbehandlere i både AF og kommuner i størst grad kan identificere sig med en rolle, hvor de lægger professionelle normer, ledelsens mål og retningslinjer, samt lovgivningen og centralt udstedte regler til grund for deres arbejde. I AF har sagsbehandlerne et gennemsnit på 4,5 på denne rolleopfattelse mod 4,1 i kommunerne. Altså opfatter sagsbehandlere i AF sig i gennemsnit som mere regelorienterede end kommunale sagsbehandlere. Denne forskel er statistisk sikker.

TABEL 9.9

Sagsbehandleres rolleopfattelser opdelt på AF og kommuner. Gennemsnit på en skala fra 1 (lægger ikke vægt på rollen) til 5 (lægger stor vægt på rollen).

	Gennemsnit	Antal besvarelser
<i>Regelorienteret</i>		
AF	4,5	201
Kommuner	4,1	381
<i>Klienternes advokat</i>		
AF	3,8	201
Kommuner	3,9	380
<i>Praksisorienteret</i>		
AF	3,0	201
Kommuner	2,9	381
<i>Forskningsbaseret</i>		
AF	2,7	194
Kommuner	2,3	380
<i>Partsorienteret</i>		
AF	2,1	198
Kommuner	1,8	380

T-tests viser, at der, med undtagelse af klientens advokat og praksisorienteret, er signifikant forskel på gennemsnittene for AF og kommuner.

Sagsbehandlere i både AF og kommuner opfatter sig i mindre grad som klienternes advokater end som regelorienterede. Sagsbehandlere i AF har et gennemsnit på 3,8 på rolleopfattelsen klienternes advokat, mens sagsbehandlere i kommuner har et gennemsnit på 3,9. Denne beskedne forskel er ikke statistisk sikker.

I forhold til rolleopfattelsen praksisorienteret er der heller ingen statistisk sikker forskel på sagsbehandlere i AF og kommuner. Sagsbehandlerne opfatter sig gennemsnitligt i mindre grad som praksisorienterede, end som klienternes advokater eller regelorienterede.

De to roller, som sagsbehandlere i både AF og kommuner i mindst udstrækning identificerer sig med, er den forskningsbaserede rolle, hvor forskningsresultater er udgangspunktet for deres arbejde, og den partsorienterede rolle, hvor arbejdsmarkedets parter og deres ønsker er udgangspunktet for arbejdet. Disse to roller har dog i gennemsnit større betydning for sagsbehandlere i AF end for kommunale sagsbehandlere.

De konstaterede forskelle i rolleopfattelserne mellem AF og kommunerne hænger formentlig sammen med, at de kommunale sagsbehandlere opfatter sig som mere autonome, og at AF's medarbejdere

har større fokus på forskning i, hvad der virker og ikke virker i beskæftigelsesindsatsen. Årsagen hertil er formentlig, at der i AF er langt større fokus på effekterne af indsatsen, og at der i lang tid har været omfattende statistik vedrørende AF's indsats og resultater, som har gjort forskning heri mulig. Endelig har arbejdsmarkedets parter en større rolle i AF, bl.a. via de regionale arbejdsmarkedsråds beslutningskompetence vedrørende tilrettelæggelsen af aktiveringsindsatsen.

DELKONKLUSION

Analysen af organisationskulturen, som den opfattes af mellemliderne i AF og kommunerne, viste, at der stort set ingen forskel er. Dog viste det sig, at AF gennemsnitligt har en mere struktureret kultur end kommunerne. Der træder imidlertid flere interessante forskelle frem, når man derimod søger at belyse organisationskulturen ved hjælp af sagsbehandlernes holdninger og vurderinger. Sagsbehandlerens rolleopfattelser afspejler, hvilke hensyn de lægger til grund, når de træffer beslutninger. Her er der relativt flere sagsbehandlere i AF, der er regelorienterede, forskningsbaserede og orienteret mod arbejdsmarkedets parter i deres rolleopfattelser, end man finder i kommunerne.

Desuden har de kommunale sagsbehandlere mere aversion over for deres klienter end AF's sagsbehandlere. De kommunale sagsbehandlere nærer således større mistro til deres klienter og deres motiver til at søge hjælp end deres kolleger i AF. De kommunale sagsbehandlere er også mindre tolerante over for deres klienter. Dette indebærer, at de er mere interventionistiske i deres holdninger til dem og således har større lyst til at gribe ind i deres tilværelse, end tilfældet er i AF. Man kunne opfatte dette som en lidt mere formynderisk holdning i kommunerne end i AF, men man skal erindre, at kommunernes klientel gennemsnitligt ikke er helt så arbejdsmarkedsparat som i AF – og man kan formode, at den reelle rådighed og arbejdsmotivationen gennemsnitligt ikke er helt så stor som hos de forsikrede ledige.

De kommunale sagsbehandlere føler sig lidt mere fremmedgjorte i forhold til såvel ”Flere i arbejde”-reformen som helhed som til dens mere specifikke krav om jobfokus, end tilfældet er i AF. Det kan igen hænge sammen med et lidt svagere klientel i kommunerne, men kunne også skyldes, at ”Flere i arbejde”-reformen nok var en større forandring

for kommunerne, der har krævet en større omstilling, end for AF. Endelig føler de kommunale sagsbehandlere sig mere tynget af deres arbejdsbyrde end deres kolleger i AF.

Selvom sagsbehandlerne i såvel AF som kommunerne vurderer, at aktiveringstilbud i private virksomheder er de mest effektive, efterfulgt af privat virksomhedspraktik og uddannelsesforløb, er der visse forskelle i vurderingen af tilbuddenes effektivitet. De kommunale sagsbehandlere vurderer således vejlednings- og afklaringsforløb samt kommunal virksomhedspraktik som mere effektive redskaber, end deres AF-kolleger gør. AF's sagsbehandlere vurderer omvendt private løntilskud og uddannelse som mere effektive, end deres kommunale kolleger gør. Man aner allerede her en sammenhæng mellem vurderingen af redskabernes effektivitet og den faktiske brug i de to systemer, men denne problemstilling blev allerede berørt i kapitel 4 og 5 og skal følges nærmere i kapitel 10.

Disse forskelle på sagsbehandlernes holdninger og vurderinger er i sig selv interessante. Imidlertid er det *mest* interessante spørgsmål, hvilken betydning – om nogen overhovedet – sagsbehandlernes holdninger har for deres praksis. Betyder det noget, om sagsbehandlerne har den ene eller anden holdning for de valg, de træffer i deres arbejde, eller for den måde, hvorpå de varetager deres arbejde? I kapitel 10 vil vi se nærmere på disse spørgsmål.

BAGGRUND, VIDEN OG HOLDNINGERS BETYDNING FOR PRAKSIS

Vi har i kapitel 8 og 9 belyst forskelle i sagsbehandleres baggrund og holdninger i AF og kommunerne. Det interessante spørgsmål er imidlertid, om sagsbehandleres baggrund og holdninger smitter af på deres sagsbehandlingspraksis. I kapitel 5 og 7 har vi belyst sådanne forskelle i praksis mellem såvel AF og kommunerne som indbyrdes mellem sagsbehandlerne inden for henholdsvis kommunerne og AF. I dette kapitel belyser vi så, hvilken betydning sagsbehandleres viden, baggrund og holdninger har for deres praksis. De former for praksis, vi undersøger i kapitlet, er sagsbehandleres matchgruppeplacering af ledige, jobfokus i samtaler med de ledige, anvendelse af udvalgte aktiveringstilbud, sagsbehandlerstile og brug af mestringsstrategier.

Analyserne i kapitlet bygger på oplysninger fra surveyundersøgelserne af sagsbehandlere i AF og kommunerne. Desuden anvendes der registerbaseret data eller registerdata som kontrol for de forskellige lokale rammevilkår (Clausen et al., 2006) og befolkningsoplande, kommunerne og de lokale AF-enheder arbejder under, jf. omtalen herom i metodekapitlet.

I den klassiske bureaukratiteori (Weber, 1947) forudsattes det, at embedsmænd alene er loyale over for lovgivning, regler og tjenstlige ordrer og upersonligt udfører disse som fastsat, og at deres personlige baggrund og anskuelser er totalt uvedkommende for udførelsen af deres

arbejde. Senere organisations- og forvaltningsteori har klarlagt, at uformelle normer i organisationer spiller en rolle for adfærden (Roethlisberger & Dickson, 1939; Lægread & Olsen, 1978; Wilson, 1989). Disse normer kan også betegnes som kollektive holdninger, der præger en organisation eller dele heraf.

Nyere forskning i embedsmandsadfærd, herunder frontpersonalet adfærd, har imidlertid hævdet, at også de ansattes individuelle præferencer har betydning for deres adfærd. Nogle forfattere hævder, at embedsmænd forfølger deres egeninteresser, herunder maksimering af løn, karriere og fritid (Moe, 1984) i det omfang, de har mulighed for det. Mens en sådan gevinstmaksimering normalt betragtes som noget negativt, søges den udnyttet til noget positivt ved etableringen af præstationsbaseret aflønning.

Andre forfattere lægger vægt på, at embedsmænd ikke alene har økonomiske præferencer, men også har forskellige politikpræferencer, som påvirker deres adfærd (Brehm & Gates, 1997). I analyser af sagsbehandling inden for integration, beskæftigelse og miljø har Winter et al. fundet klare sammenhænge mellem individuelle holdninger og sagsbehandlingspraksis (Winter, 2002; 2003; Heinesen et al., 2004; May & Winter, 2007b).

Den klassiske teori vedrørende betydningen af embedsmænds sociale baggrund for deres adfærd er repræsentativ bureaukrateori (Kingsley, 1944). Den hævdede empirisk, at embedsmænds sociale baggrund påvirkede deres baggrund og normativt, at man derfor skulle sammensætte embedsapparatet, så det afspejlede befolkningens sammensætning frem for den middelklassebaggrund, der dominerer embedsapparatet. I mange år har denne teori været under hårdt angreb. Det er bl.a. blevet hævdet, at det vigtige er, i hvilke organisationer embedsmændene befinder sig, og ikke hvor de kommer fra mht. social baggrund og holdninger. De formelle og uformelle normer samt kontrol i organisationer er blevet anset for at være så stærke, at de ikke levner plads til, at holdninger baseret på social baggrund slår igennem (se fx Lægread & Olsen, 1978).

I de senere år har teorien fået en vis renaissance. I den offentlige debat har der været en betydelig diskussion af, i hvilket omfang offentligt ansattes uddannelsesbaggrund præger deres arbejde. Der er fx talt meget om DJØF'isering af bl.a. sundhedssystemet, og om socialrådgivere har en mere blødsøden tilgang end andre til social omsorg og beskæftigelses-

indsats. Der begynder også at komme forskningsresultater, der tyder på, at ikke mindst frontpersonalets adfærd under visse omstændigheder kan præges af deres sociale baggrund, herunder uddannelse, etnicitet og køn (Beer & Skou, 2007; Meier et al., 1999; Keiser et al., 2002).

På denne baggrund forventer vi i de følgende analyser, at såvel sagsbehandlingernes baggrund som deres holdninger vil præge deres sagsbehandlingspraksis. Vi forventer, at sagsbehandlerne handler ud fra en handlingsmodel, ifølge hvilken sagsbehandlingernes handlinger bestemmes af deres evne og vilje. Evnen til at udføre arbejdet bestemmes bl.a. af sagsbehandlingernes uddannelse og viden. Sagsbehandlingernes vilje er bestemt af deres motiver i form af deres holdninger, som bl.a. kan være præget af deres baggrund, og hvordan de prioriterer disse holdninger i forhold til udførelsen af deres tjenstlige opgaver og den lovgivning, der regulerer disse.

Da vores fokus i dette kapitel er, hvilken betydning individuelle sagsbehandlerforhold som deres viden, baggrund og holdninger påvirker deres adfærd, er det vigtigt at kontrollere for, hvilke arbejdsvilkår sagsbehandlerne er underlagt, og som kunne tænkes at påvirke deres adfærd. Vigtige arbejdsvilkår er således sagsbehandlingernes kapacitet/arbejdsbyrde, sammensætningen af klienter såvel hos den enkelte sagsbehandler som hos den lokale organisation, hvori de er ansat, og hvor stort et befolkningsunderlag deres lokale organisation betjener.

Vi foretager analyserne særskilt for kommunerne og AF, idet det ikke nødvendigvis altid er de samme faktorer, der påvirker adfærden i de to systemer. Analyserne gennemføres ved hjælp af multipel regressionsanalyse.¹² Når vi i dette kapitel konkluderer, at de fundne resultater er statistisk sikre, sker dette på baggrund af statistiske test i form af regressionsanalyser, hvor vi opererer med en statistisk sikkerhed på 0,1. Det vil sige, at risikoen for, at vores konklusioner om sammenhænge er forkerte, er mindre end 10 pct. og i de fleste tilfælde væsentlig mindre.

I de fleste af vore analyser af de forskellige typer af praksis – jf. bilagsanalyserne – er vi imidlertid kun i stand til at forklare en mindre del (ca. 5-25 pct.) af den adfærdsvariation, vi har fundet i kapitel 5 og 7. Sagsbehandleres baggrund og holdninger forklarer altså langt fra fuld-

12. Regressionsanalyserne er udført med klyngerobuste standardfejl i Stata statistikpakken for at korrigere for den bias i den rapporterede statistiske sikkerhed, der kunne opstå ved, at sagsbehandlerne inden for samme organisatoriske enhed evt. afgiver mere ens svar.

komment deres praksis. Dette er helt normalt og forventeligt, idet mange andre faktorer end individuelle forhold spiller ind på sagsbehandleres adfærd. Sagsbehandlere møder eksempelvis forskellige lokale mål for beskæftigelsesindsatsen og udsættes for forskellige ledelsesredskaber. Disse faktorer er knyttet til myndighedsniveauet og medtages ikke i kapitlets analyser af sagsbehandlingspraksis, men inddrages i andre publikationer fra projektet (fx May & Winter, 2007b; Winter et al., 2008a; 2008b). Disse faktorer kunne formentlig bidrage til at forklare en større del af forskellene i praksis.

Men der ville med stor sandsynlighed stadig være en betydelig variation tilbage, som undersøgelsen ikke kan forklare. Det skyldes både, at der er stor variation i data, og at vi ikke kan inddrage alle relevante forhold. Det skal dog nævnes, at vi tager hensyn til og kontrollerer for AF-kontorernes og kommunernes problemtyngde og indbyggertal. Derfor kan vi være sikre på, at vores resultater ikke skyldes, at AF-kontorer og kommuner er forskellige mht. disse to strukturelle faktorer eller rammebetingelser.

Kapitlet er opdelt i fem afsnit, der fokuserer på betydningen af henholdsvis sagsbehandleres baggrund, viden, rolleopfattelser, holdninger til klienter, lovgivningen og dens redskaber, samt hvad der er en passende arbejdsbyrde, ligesom vi i et afsnit kontrollerer for nogle centrale arbejdsvilkår, som sagsbehandlerne er underlagt. Samtlige baggrunds-, videns-, holdnings- og kontrolvariable benyttes til at forklare alle de forskellige typer af sagsbehandlingspraksis, med mindre andet er angivet.¹³ Sagsbehandleres vurderinger af et givet redskabs effektivitet anvendes udelukkende til at forklare sagsbehandlerens valg af lige netop det tilbud, som vurderingen omhandler.

Som det er fremgået, har vi valgt at strukturere kapitlet efter analysernes uafhængige eller forklarende variable for at give en bedre oversigt over betydningen af baggrund og holdninger for adfærd. Men da de foretagne regressionsanalyser nødvendigvis må opdeles efter de afhængige adfærdsvariable, vil gennemgangen af hver forklarende baggrunds- eller holdningsvariabels adfærdseffekter blive belyst med resultater fra mange forskellige tabeller med regressionsanalyser. Vi har derfor samlet alle disse tabeller med regressionsanalyser i et bilag, som er anbragt sidst i dette kapitel.

13. Se noter til tabeller i Bilagstabellerne bagerst i dette kapitel.

BETYDNINGEN AF SAGSBEHANDLERES BAGGRUND

Sagsbehandlernes baggrund, som er beskrevet i kapitel 8, forventes som nævnt at have betydning for deres praksis i jobbet som sagsbehandler. Forskellige mennesker har på trods af, at de varetager samme job under samme lovgivning, ofte en forskellig tilgang til opgaverne og udfylder dem på forskellige måder. Eksempelvis har tidligere undersøgelser vist, at uddannelse og efteruddannelse har betydning for, hvor meget kommunale sagsbehandlere anvender sanktioner (Beer & Skou, 2007), ligesom efteruddannelse påvirker, hvilke integrationsresultater, de opnår; (Heinssen et al., 2004). Desuden har køn betydning for sagsbehandlernes selvrapporterede stile i kontakten med målgrupperne (Nielsen, 2004). Yderligere kan det tænkes, at tidligere erfaring fra den private sektor og fra beskæftigelsesområdet påvirker, hvordan sagsbehandlere varetager deres job, og hvilke strategier de anvender.

De følgende analyser af betydningen af sagsbehandlernes baggrund for deres sagsbehandlingspraksis viser imidlertid, at baggrundsfaktorer generelt ikke har nogen stor betydning, men de har dog en vis betydning i forhold til sagsbehandlernes anvendelse af forskellige tilbud og sagsbehandlernes stile og brug af mestringsstrategier.

GRUNDUDDANNELSE OG EFTERUDDANNELSE

I dette afsnit sammenlignes sagsbehandlere med forskellige uddannelser og med forskellige efteruddannelsesniveauer. Første del af afsnittet koncentrerer sig om forskelle mellem socialrådgiveruddannede sagsbehandlere og sagsbehandlere med andre uddannelser, eksempelvis HK-uddannelser og socialformidleruddannelsen. Denne analyse giver ikke mulighed for at afgøre eventuelle forskelle mellem eksempelvis HK'ere og socialformidlere. Anden del af afsnittet koncentrerer sig om forskelle mellem sagsbehandlere med forskelligt efteruddannelsesniveau.

Generelt har sagsbehandlernes *erhvervsuddannelse* betydning for, hvilke tilbud sagsbehandlere giver de ledige, og i nogen grad, hvilke stile sagsbehandlere anvender, og om de bruger mestringsstrategier. Uddannelse har derimod ikke betydning for hverken sagsbehandlernes matchgruppeplacering af de ledige, eller hvilket fokus sagsbehandlere har for deres samtaler med de ledige.

Analyserne for AF viser, at socialrådgivere i højere grad end andre uddannelsesgrupper benytter uddannelsesforløb i deres sagsbehand-

ling af ledige. Altså fokuserer sagsbehandlere i AF i højere grad på opkvalificering end deres kollegaer. Desuden anvender kommunale socialrådgivere i mindre grad end HK'ere og socialformidlere løntilskud i privat virksomhed. Det er således bemærkelsesværdigt, at socialrådgiverne i kommunerne i forhold til andre uddannelsesgrupper anvender færre af det mest effektive tilbud til at få ledige i arbejde, og anvender flere af et af de mest ineffektive tilbud.

I kommunerne adskiller socialrådgiverne sig fra de af deres kolleger, som har en anden uddannelse end HK- eller socialformidleruddannelse. Socialrådgiverne optræder mere formelt og mere tvangsorienteret over for de ledige. Dette er umiddelbart overraskende, men det skal dog pointeres, at forskellen udelukkende findes mellem socialrådgiverne og denne 'andet-gruppe' mht. uddannelsesbaggrund. Denne gruppe er i kommunerne domineret af en restgruppe af sagsbehandlere med en ukendt uddannelse, hvilket gør det vanskeligt at fortolke resultatet.

I forhold til sagsbehandlers anvendelse af mestringsstrategier har uddannelse stort set ingen betydning. Dog anvender socialrådgivere i kommuner mestringsstrategier i større omfang end sagsbehandlere med 'anden uddannelse'. Igen er resultatet svært at tolke på grund af manglende kendskab til 'andet-gruppen'. HK'ere og socialformidlers anvendelse af mestringsstrategier adskiller sig ikke statistisk sikkert fra socialrådgivernes.

Det samlede billede er således, at uddannelse kun har en lille betydning for sagsbehandlerpraksis. Det væsentligste fund er, at professionen af socialrådgivere er lidt mindre fokuserede på de mest beskæftigelsesfremmende tilbud og lidt mere fokuserede på opkvalificering af de ledige set i forhold til deres kollegaer.

En forklaring på denne forskel mellem socialrådgiverne og deres kollegaer med andre uddannelser kan være, at der med sagsbehandleruddannelsen til socialrådgiver følger fagligprofessionelle normer og teorier, som ikke passer særlig godt med den mere konsekvente beskæftigelsespolitik, som er blevet mere dominerende med "Flere i arbejde"-reformen. Derimod er eksempelvis HK'erne ikke oplært med sådanne normer (Beer & Skou, 2007).

Sagsbehandlers adfærd påvirkes ikke alene af deres grunduddannelse, men også af omfanget af deres *efteruddannelse*. Efteruddannelse har dog kun betydning for sagsbehandlers grad af formalisme. Jo mere efteruddannelse sagsbehandlerne har, jo mindre formelt og jo mere flek-

sibelt optræder de. Efteruddannelse synes altså at give en mindre regelret adfærd, hvilket kan skyldes, at sagsbehandlere, som sendes på efteruddannelseskurser, bliver udsat for normer fra kursussteder og undervisere, der ikke nødvendigvis peger i retning af en regelret praksis (Beer & Skou, 2007).

ERFARING FRA BESKÆFTIGELSESOMRÅDET

Erfaring fra beskæftigelsesområdet har kun lille betydning for sagsbehandlers praksis og kun for prioriteringen af forskellige aktiveringstilbud, og anvendelsen af forskellige sagsbehandlerstile og mestringsstrategier. Erfaring fra beskæftigelsesområdet har derimod ikke nogen betydning for matchgruppeplacering af de ledige, hvilket fokus sagsbehandlere har for deres samtaler med de ledige eller deres rolleopfattelser.

For sagsbehandlere i AF er der en sammenhæng mellem, hvor mange års erfaring, de har fra beskæftigelsesområdet, og anvendelsen af kommunale løntilskud. Jo længere erfaring fra beskæftigelsesområdet, i jo mindre grad anvender de løntilskud i kommuner. Grunden hertil kan være, at de meget erfarne sagsbehandlere oplever, at kommunale tilbud er mindre effektive til at få de ledige i job, eller at de ledige evt. ikke er interesserede i at modtage disse tilbud.

Endvidere finder vi, at jo mere erfaring fra beskæftigelsesområdet sagsbehandlere i både AF og kommuner har, jo mere anvender de mestringsstrategier og 'skummer fløden'. På den måde gør de arbejdet lettere for dem selv. Det forekommer plausibelt, at medarbejdere med mange år på bagen er mere tilbøjelige end kolleger, der kommer lige fra uddannelserne og måske er mere præget af idealforestillinger herfra, til at skyde genvej for at få enderne til at mødes.

ERFARING FRA DEN PRIVATE SEKTOR

Sagsbehandlers erfaring fra den private sektor har kun lille betydning for sagsbehandlerpraksis og har kun betydning for anvendelse af forskellige stile og mestringsstrategier. Sagsbehandlere fra AF med erfaring fra den private sektor holder en større professionel distance til deres klienter og optræder mere formelt over for dem end deres kollegaer. En mulig forklaring herpå er, at den private sektor ikke har samme tradition for, at en virksomhed involverer sig i andre ting, end lige netop den service virksomheden bliver betalt for at udføre, og dermed heller ikke involverer

rer sig så dybt i kundernes privatliv, og at der i det private er et større fokus på produktivitet end i det offentlige. Dette kan komme til udtryk ved, at de sagsbehandlere, som har erfaring fra den private sektor, optræder mere distanceret og formelt end deres kolleger.

Kommunale sagsbehandlere med erfaring fra det private anvender både mestringsstrategier og skummer fløden i højere grad end deres kollegaer. Grunden hertil kan være, at medarbejdere i private virksomheder, i højere grad end medarbejdere i det offentlige, er vant til at blive målt på deres produktivitet og resultater. I forlængelse heraf er de måske ikke så vant til at tage hensyn til proceskrav i form af retssikkerhedshensyn, som kan tilsidesættes ved anvendelse af mestringsstrategier, herunder skumning af fløden, der jo kan medføre en forskelsbehandling. Det kan indebære, at sagsbehandlere med privat baggrund er mere tilbøjelige til at springe over, hvor gærdet er lavest i forhold til opgaver, de ikke bliver målt på.

KØN

Endelig synes køn at have betydning for sagsbehandlernes anvendelse af løntilskud i kommuner samt for deres sagsbehandlerstile og brug af mestringsstrategier. Kvindelige og mandlige sagsbehandlere adskiller sig fra hinanden på forskellige områder i AF og kommuner. I AF optræder kvinderne mere formelt over for de ledige end deres mandlige kolleger. I kommunerne anvender kvinderne færre kommunale løntilskud end mændene, ligesom brug af færre mestringsstrategier.

Kvinder synes således at have en mere formalistisk adfærd end mænd, og kvinder benytter sig sjældnere af mestringsstrategier. Dette stemmer godt overens med tidligere undersøgelser af forskelle på mandlige og kvindelige sagsbehandlers praksis i forhold til reguleringsopgaver (Nielsen, 2004). Samlet set tyder det på, at kvinderne angiver at udfylde deres job mere samvittighedsfuldt ved at overholde regler og undgå at springe over, hvor gærdet er lavest.

Når forskellene mellem mænd og kvinder fortolkes, må det holdes in mente, at de data, vi måler på, er selvrapporterede svar fra sagsbehandlere. Et tidligere studium har vist, at forskellene mellem mænd og kvinder forsvinder, når der analyseres på brugernes vurderinger af sagsbehandlers handlinger. Forskellene mellem mænd og kvinder kan derfor skyldes, at mænd og kvinder har forskellige idealer for deres sagsbehand-

ling, og at de svarer i overensstemmelse med disse idealer og ikke nødvendigvis, hvad de rent faktisk gør (Nielsen, 2004).

EFFEKT AF VIDEN PÅ ADFÆRD

Blandt de individuelle sagsbehandlerforhold, der kan tænkes at have betydning for deres adfærd er ikke kun deres holdninger, men også deres viden. Der har imidlertid ikke forskningsmæssigt været udvist nogen stor interesse for, hvilken betydning embedsmænds viden har for deres adfærd. Analyser af adfærden hos borgere eller virksomheder, der er udsættes for forsøg på regulering viser imidlertid, at viden har overordentlig stor betydning for adfærden. Viden er således en vigtig del af de reguleredes handlingsmodel ved siden af deres vilje og motiver (Winter & May, 2001). Vi formoder, at det samme gælder for sagsbehandleres adfærd. Det er også en forudsætning for, at de efterlever lovgivningen, at de kender denne og ved, hvordan de skal omsætte denne fra bogstav til handling.

Vore analyser bekræfter, at sagsbehandlerens viden har konsekvenser for deres adfærd, men konsekvenserne er tilsyneladende særligt omfattende i kommunerne. Til gengæld har viden her stor betydning både for sagsbehandlerens anvendelse af virksomhedspraktik og for deres anvendelse af forskellige stile og mestringsstrategier.

Viden har en positiv effekt på kommunale sagsbehandleres anvendelse af virksomhedspraktik i private virksomheder. Jo mere viden sagsbehandlerne har, desto mere anvender de denne form for virksomhedspraktik. Grunden hertil kan være, at deres viden støtter, at brugen af virksomhedspraktik er en effektiv måde at hjælpe de ledige på.

Desuden har viden har en positiv effekt på kommunale sagsbehandleres grad af formalisme. Jo mere viden sagsbehandlere har, desto mere formelt eller regelorienteret optræder de over for de ledige. Dette giver god mening, idet viden måles som, hvor meget sagsbehandlerne kender til reglerne på beskæftigelsesområdet, og hvor fagligt rustet sagsbehandlerne føler sig. Sammenhængen er således, at når sagsbehandlere kender reglerne, så henviser de også i større omfang til dem og holder sig til dem i deres adfærd over for de ledige.

Endelig fører en større viden til, at de kommunale sagsbehandlere sjældnere anvender mestringsstrategier og skummer fløden. Dette kan

skyldes, at deres viden gør dem i stand til bedre at overskue arbejdspresset, og at de derfor i mindre grad har behov for at springe over, hvor gærdet er lavest. Et tidligere studium på integrationsområdet viser tilsvarende, at jo mere professionel eller faglig støtte sagsbehandlere føler, de har adgang til, jo færre mestringsstrategier anvender de (Winter, 2002).

En specialanalyse fra projektet behandler mere indgående, hvad sagsbehandlernes viden betyder for de kommunale sagsbehandlernes jobfokus, og hvilken betydning sagsbehandlernes viden har for effekten af forskellige ledelsesredskaber (May & Winter, 2007b). I modsætning til analyserne i dette kapitel er der i denne specialanalyse inddraget og kontrolleret for effekten af forhold på kommunalt, ledelsesmæssigt niveau. Analysen viser for det første, at sagsbehandlernes viden har en klar, positiv effekt på deres jobfokus.

For det andet spiller sagsbehandlernes viden sammen med flere forskellige ledelsesmål og -redskaber, således at effekten af ledelsen på sagsbehandlernes jobfokus er betinget af, hvor stor sagsbehandlernes viden er. Generelt er effekten af ledelse på sagsbehandlernes jobfokus forholdsvis begrænset. Det kan hænge sammen med, at graden af jobfokus i sagsbehandlernes arbejde ikke er nogen særlig synlig politik. En tidligere undersøgelse af kommunernes miljø- og integrationsindsats har vist, at de kommunale mål har en langt større gennemslagskraft på synlig end på mindre synlig sagsbehandlingsadfærd (Winter, 2003; se også Heinesen et al., 2004). Valg af aktiveringsinstrumenter eller anvendelse af sanktioner er eksempler på sagsbehandling, der er langt mere synlig end graden af jobfokus.

En kommunal beskæftigelsespolitik, der lægger stor vægt på jobfokus, får den største positive effekt (max. 5 pct.) på jobfokus, når sagsbehandlernes viden er begrænset. Sagsbehandlere med ringe viden tager tilsyneladende kommunens politik for gode varer, mens en stor viden hos sagsbehandlerne tilsyneladende går hånd i hånd med en større professionel skepsis over for et stærkt jobfokus.

En større ledelsesmæssig kontrol af sagsbehandlernes arbejde har størst effekt på deres jobfokus (dog på max. 3 pct.), når sagsbehandlerne har en stor viden, mens effekten er negativ (på max -1 pct.), når sagsbehandlerne har ringe viden. Dette tyder på, at en vis viden er nødvendig for, at kontrol har nogen positiv effekt. Kontrollens rolle er måske snarest at fokusere sagsbehandlernes opmærksomhed mod og erin-

dre dem om reglerne, hvilket jo kræver et grundlæggende kendskab til dem.

Som man kunne forvente, har viden endelig en betydning for effekten af delegation. Der er en omfattende delegation af kompetence i kommunerne på beskæftigelsesområdet, jf. kapitel 6. En omfattende delegation har imidlertid kun en positiv, omend beskedent, effekt (på max. 2 pct.) på sagsbehandlerens jobfokus, hvis sagsbehandleren har en stor viden. Når sagsbehandleren har en ringe viden, medfører stor delegation et mindre jobfokus (på max -4 pct.). Når sagsbehandleren har ringe viden om regler mm., er hun åbenbart mere tilbøjelig til at følge sin egen intuition, som for de fleste er præget af et forholdsvis mindre jobfokus (May & Winter, 2007b). Samlet har de kommunale sagsbehandlere viden en klar effekt på deres jobfokus, men den samlede virkemåde af viden er ganske kompleks.

For sagsbehandlere i AF har viden primært en betydning i forhold til deres matchgruppeplacering af ledige. Jo større viden de har, desto mere arbejdsmarkedsparat vurderer de den fiktive klient Tanja til at være.

SAGSBEHANDLERNES HOLDNINGER PÅVIRKER DERES ADFÆRD

BETYDNINGEN AF SAGSBEHANDLERNES ROLLEOPFATTELSER

Vi har tidligere i kapitel 9 set, at sagsbehandlere har forskellige rolleopfattelser. Vi forventer i forlængelse heraf, at sagsbehandlere med forskellige rolleopfattelser vil have forskellige praksis. Rolleopfattelsen regelbundet er et mål for, hvor meget vægt sagsbehandlere tillægger regler, love og normer i deres arbejde, mens klientens advokat er et mål for, i hvor høj grad sagsbehandlere prøver at imødekomme de lediges egne ønsker. Praksisorienteret er et mål for, i hvor høj grad sagsbehandlere handler som de selv og kollegerne plejer at gøre, og partsorientering er et mål for, hvor stor indflydelse sagsbehandlere mener, at arbejdsmarkedets parter – fagforeninger, a-kasser og arbejdsgiverforeninger – har på deres arbejde.

De nedenstående analyser af rolleopfattelsers effekt på praksis viser, at sagsbehandleres rolleopfattelser har betydning for både matchgruppeplacering af de ledige, fokus for samtaler, prioritering af forskelli-

ge aktiveringstilbud, sagsbehandlerstile og anvendelse af mestringsstrategier. Særligt stor betydning har rolleopfattelser for AF-sagsbehandlerne matchgruppeplacering af ledige, deres sagsbehandlerstile og brug af mestringsstrategier.

REGELORIENTERET

Rolleopfattelsen regelorienteret har betydning for sagsbehandleres prioritering af aktiveringstilbud, jobfokus i samtaler og anvendelse af mestringsstrategier. Regelorienterede sagsbehandlere i AF anvender således oftere tilbud om løntilskud i private virksomheder og virksomhedspraktik i private virksomheder. For kommunale sagsbehandlere finder vi tilsvarende en sammenhæng mellem regelorientering og anvendelse af løntilskud i private virksomheder.

Disse to effekter af regelorientering er umiddelbart svære at forklare, da lovgivningen ikke stiller krav om at vælge løntilskud eller virksomhedspraktik i private virksomheder frem for andre tilbud. Tidligere har der været centrale mål- og resultatkrav til de regionale arbejdsmarkedsråd og AF om et vist antal virksomhedsbesøg for at fremskaffe flere job og mere aktivering i private virksomheder, men siden er denne regulering af redskabsvalget blevet ophævet.

Men selvom lovgivningen og centrale retningslinjer ikke stiller krav herom, er det muligt, at interne retningslinjer i AF og kommunkontorerne kan stille krav om, at sagsbehandlere skal prioritere den virksomhedsrettede aktivering, ligesom det længe har været kendt, at denne er mest effektiv til at få ledige i arbejde. Derfor kan brug heraf være naturlig for sagsbehandlere, der har en professionel rolleopfattelse, der er en del af den regelorienterede rolleopfattelse.

De regelorienterede sagsbehandlere i såvel AF som kommunerne er mere jobfokuserede end sagsbehandlere, der lægger mindre vægt på regler og professionelle normer. Dette resultat giver særdeles god mening. Jo mere sagsbehandlere er fokuseret på at overholde lovgivningen og administrative retningslinjer, desto mere fokuserer de på kernen i ”Flere i arbejde”-reformen.

Endelig anvender de mere regelorienterede sagsbehandlere i kommunerne færre mestringsstrategier. Det er plausibelt, at regelorienterede sagsbehandlere holder sig til reglerne og intentionerne i lovgivningen, og at de sjældnere skyder genvej i forhold hertil.

KLIENTENS ADVOKAT

Rolleopfattelsen klientens advokat har betydning for sagsbehandleres matchgruppeplacering, jobfokus i samtaler, sagsbehandlerstile og mestringsstrategier. Som man kunne forvente, har sagsbehandlere i såvel AF som kommunerne, der betragter sig som klientens advokat, et mindre jobfokus. Dette hænger formentlig sammen med, at et stærkt jobfokus opfattes som relativt indgribende i forhold til de ledige. Som man vel også kunne forvente, holder sagsbehandlere, der opfatter sig som klientens advokat, en mindre professionel distance i forhold til de ledige. Det gælder både i AF og kommunerne. En rolleopfattelse som klientens advokat er åbenbart nært beslægtet med en tæt personlig involvering i klienternes situation.

Det er heller ikke overraskende, at sagsbehandlere, der opfatter sig som klientens advokat, optræder mindre formelt og således er mere fleksible. Sammenhængen er dog kun statistisk sikker i AF. Vi finder således samlet, at jo mere sagsbehandlere ser sig selv som klientens advokat, desto mindre fokuserer de på konkrete job, desto mindre professionel afstand til klienten holder de, og jo mindre formelle er de i deres optræden.

For sagsbehandlere i AF gør det sig i øvrigt gældende, at de, der mest opfatter sig som klientens advokat, er tilbøjelige til at vurdere den fiktive klient, Tanja Jensen, som meget arbejdsmarkedsparat. En fortolkning kan være, at det for de ledige – i hvert fald på papiret og på kort sigt – er mere attraktivt at blive matchplaceret i den lettere ende. På den måde bliver de ledige ikke stemplet som ‘tunge’, og måske bliver de i AF-systemet overladt lidt mere til sig selv end de ‘tungere’ ledige.

Endelig anvender sagsbehandlere i AF med en rolleopfattelse som ‘klientens advokat’ flere mestringsstrategier, herunder skummer de i højere grad fløden. Måske vurderer disse sagsbehandlerne, at de skåner de ledige, hvis de som sagsbehandlere skyder genveje i forhold til lovgivningens krav, og herunder især tager sig af de klienter, der selv presser på for at få arbejde eller særlige tilbud.

PRAKSISORIENTERET

Rolleopfattelsen praksisorienteret indebærer, at ‘jeg/vi plejer at gøre’ er et vigtigt hensyn, når sagsbehandleren skal træffe beslutninger. Denne rolleopfattelse har betydning for sagsbehandleres anvendelse af løntil-

skud i private virksomheder, deres sagsbehandlerstile og anvendelse af mestringsstrategier.

I kommunerne påvirkes anvendelsen af løntilskud i private virksomheder af, hvor praksisorienterede sagsbehandlerne er. Større praksisorientering betyder færre private løntilskud. Det kan skyldes, at der i mange kommuner ikke er tradition for at anvende løntilskud i private virksomheder, mens der er satset på kommunal aktivering. I kommuner betyder denne rolleopfattelse endvidere, at de mere praksisorienterede sagsbehandlere er mere tvangsorienterede over for deres ledige klienter.

I AF viser det sig, at de relativt praksisorienterede sagsbehandlere holder en mindre professionel distance til klienterne, men involverer sig selv mere personligt i deres situation. Endelig anvender de praksisorienterede sagsbehandlere i AF og kommuner hyppigere mestrings- og 'skumme fløde'-strategier. Det giver god mening, at mestringsstrategier netop er udbredt blandt den gruppe af sagsbehandlere, der hovedsagelig gør, som man plejer. Mestringsstrategier bliver en slags standardprocedurer (*standard operating procedures*), som har vundet indpas blandt kollegerne eller hos en selv.

PARTSORIENTERING

Sagsbehandleres orientering mod arbejdsmarkedets parter har generelt ikke megen betydning for sagsbehandlerpraksis, men dog nogen betydning for sagsbehandlere i AF. Dette giver god mening, da arbejdsmarkedet parter traditionelt har større indflydelse på og samarbejde med AF om indsatsen over for forsikrede ledige, end de har med kommuner om indsatsen over for ikke forsikrede ledige, hvoraf mange ikke er medlemmer af fagforeninger.

En partsorientering får tilsyneladende AF's sagsbehandlere til at stille større krav til at vurdere klienter som meget arbejdsmarkedsparate. Således vurderer de meget partsorienterede sagsbehandlere den fiktive klient, Tanja Jensen, til at være mindre arbejdsmarkedsparat end sagsbehandlere, som ikke er meget partsorienterede. Det kan måske skyldes, at et tæt samarbejde med arbejdsmarkedets parter giver sagsbehandlerne en forståelse af, hvor svært det kan være for arbejdsgivere til at acceptere at modtage ledige, der måske ikke er fuldt arbejdsdygtige fra dag et. Det kan medføre en større kræsenhed i visitationen. I forhold til fagbevægelsen kunne man måske forestille sig, at nogle fagforeninger ville være mere forsigtige i deres vurdering af arbejdsmarkedsparatheden hos en del

af deres ledige for at undgå, at AF skal stille for store krav til dem fra starten af ledighedsforløbet.

I AF indebærer en stor partsorientering desuden, at sagsbehandlere i højere grad anvender løntilskud i private virksomheder. Dette resultat giver særdeles god mening, da tilbud om løntilskud i private virksomheder netop er rettet mod arbejdsmarkedet. Og partsindflydelsen i de regionale arbejdsmarkedsråd har været domineret af repræsentanter fra arbejdsgivere og lønmodtagere fra den private sektor.

I kommunerne har en stor orientering mod arbejdsmarkedets parter imidlertid den omvendte effekt. Det forekommer umiddelbart paradoksalt, at de kommunale sagsbehandlere, der er mest partsorienterede nedprioriterer det mest arbejdsmarkedsrettede instrument. Vores kvalitative interview fra forundersøgelsen til denne rapport har imidlertid vist, at fagforeninger i nogle kommuner bruger deres indflydelse – bl.a. i de lokale koordinationsudvalg – til at forhindre, at der anvendes løntilskud i private virksomheder, fordi fagforeningerne frygter, at ledige med løntilskud vil erstatte ordinær arbejdskraft. Set i dette lys er vores resultat interessant.

Det er ligeledes interessant, om arbejdsmarkedets parter i de nye fælles lokale beskæftigelsesråd vil stille ensartede krav eller ønsker om aktiveringsredskaber til den kommunale og statslige indsats, ligesom det er interessant, hvilken indflydelse arbejdsmarkedets parter får i forhold til indsatsen og sagsbehandlernes orientering i det nye system, hvor parternes formelle beslutningskompetence i forhold til indsatsen over for de forsikrede er reduceret, men hvor også den rådgivende beslutningskompetence i forhold til hele gruppen af ikke-forsikrede ledige er udvidet.

SAGSBEHANDLERNES HOLDNINGER TIL KLIENTER, POLITIK, REDSKABER OG ARBEJDSBYRDE PÅVIRKER DERES PRAKSIS

Som nævnt forventer vi i lighed med tidligere undersøgelser, at sagsbehandlere ikke blot handler, som deres ledere og politikerne ønsker, men også lader deres egne holdninger og vurderinger influere på deres praksis (Winter, 2002; 2003; Heinesen et al., 2004; Beer & Skou, 2007). Derfor undersøger vi, hvilken betydning sagsbehandlernes holdninger til deres klienter har, samt hvorvidt deres vurderinger af den førte politik og dens forskellige redskaber smitter af på deres praksis, ligesom vi undersøger, hvad deres holdninger til deres arbejdsbyrde smitter af på deres praksis.

Generelt viser de følgende analyser, at sagsbehandleres holdninger og vurderinger har stor betydning for sagsbehandlere i både AF og kommuner. De har særlig betydning for sagsbehandleres jobfokus, deres valg af tilbud og anvendelse af mestringsstrategier.

HOLDNINGER TIL KLIENTERNE

Aversion

Analyserne viser, at aversion har betydning for sagsbehandleres anvendelse af mestringsstrategier og for kommunale sagsbehandleres prioritering af forskellige aktiveringstilbud, jobfokus i samtalerne og de anvendte stile. Som nævnt indebærer aversion, at sagsbehandleren nærer mistro til de ledige klienter og deres motiver til at søge økonomisk hjælp. Hun vurderer fx, at mange klienter misbruger systemet.

I både AF og kommuner er der en sammenhæng mellem sagsbehandlerens aversion, og i hvor høj grad de anvender mestringsstrategier. Jo mere aversion sagsbehandlerne har, desto mere anvender de mestringsstrategier. Dette er i overensstemmelse med resultaterne af et tidligere studium af brugen af mestringsstrategier blandt sagsbehandlere på integrations- og miljøområdet (Winter, 2002). Sammenhængen kan skyldes, at kynisme er et af de mange elementer, der indgår i anvendelse af mestringsstrategier. På den måde giver det god mening, at sagsbehandlere, der nærer mistro til de ledige også i højere grad anvender mestringsstrategier – og omvendt! Det er i denne sammenhæng svært at sige, hvad der påvirker hvad (Winter, 2002).

Det er heller ikke overraskende, at der er en sammenhæng mellem aversion og tvangsorientering. Når sagsbehandlere har en negativ holdning til de ledige, optræder de således også mere skeptisk over for dem og truer med sanktioner. Denne sammenhæng er dog kun statistisk sikker i kommunerne.

Desuden finder vi i kommunerne en sammenhæng mellem aversion og jobfokus i samtalerne med de ledige. Sagsbehandlere med megen aversion har således mindre jobfokus. En mulig fortolkning heraf er, at disse sagsbehandlere nærer så stor mistro til en del af de ledige og deres motiver til at søge hjælp, at de skønner, at det ikke nytter noget at fokusere på konkrete job i samtalerne med dem, fordi de ikke ønsker at arbejde. Endelig synes aversion hos de kommunale sagsbehandlere at fremme brugen af løntilskud i såvel kommuner som private virksomhe-

der samt anvendelse af uddannelsesforløb. Denne sammenhæng er ikke umiddelbart let at fortolke.

Tolerance

Sagsbehandleres grad af tolerance betegner, hvilken respekt sagsbehandlerne nærer over for de lediges egen måde at indrette sig på. Det vil sige at meget tolerante sagsbehandlere ikke har så megen lyst til at intervenere i de lediges tilværelse. Tolerance har imidlertid kun betydning for få dimensioner af sagsbehandlerpraksis.

Blandt sagsbehandlere i AF har tolerance en betydning for deres benyttelse af mestringsstrategier. De meget tolerante sagsbehandlere anvender flere mestringsstrategier og springer dermed over, hvor gærdet er lavest. Dette stemmer fint overens med resultaterne i en tidligere undersøgelse af sagsbehandleres brug af mestringsstrategier inden for integrations- og miljøområderne (Winter, 2002; se også Heinesen et al., 2004). En forklaring på sammenhængen kan være, at en tolerant holdning giver et incitament eller en undskyldning for at anvende mestringsstrategier ved fx at fokusere sin indsats på dem, der gerne vil have hjælp til at komme i arbejde eller aktivering, og som selv presser på (Winter, 2002).

For sagsbehandlere i AF er der også en sammenhæng mellem tolerance og anvendelse af virksomhedspraktik i private virksomheder. Jo mere tolerante sagsbehandlerne er, jo mindre anvender de virksomhedspraktik i private virksomheder. Måske finder de meget tolerante sagsbehandlere, at dette tilbud er for intervenerende i forhold til de ledige.

Blandt kommunale sagsbehandlere har tolerance en betydning for, i hvor høj grad de anvender løntilskud i private virksomheder. Jo højere tolerance, i højere grad anvender sagsbehandlere løntilskud i private virksomheder. Den fundne sammenhæng for kommunale sagsbehandlere kan forklares med, at løntilskud i private virksomheder ofte bliver betragtet som et attraktivt tilbud og som det tilbud, der minder mest om et ordinært job, hvorfor tilbudet herom kan opfattes som et meget lille indgreb i den lediges liv.

Vurdering af "Flere i arbejde"-reformen

Tidligere analyser af kommunernes integrations- og miljøindsats har vist, at sagsbehandleres holdninger til effektiviteten af konkrete redskaber, de har til rådighed i det konkrete arbejde, er af langt større betydning for deres sagsbehandling end deres mere generelle holdninger til loven. Det er blevet fortolket som, at sagsbehandlerens holdninger til konkrete spørgsmål i forbindelse med deres arbejdssituation, herunder redskaberne, er af langt større betydning for adfærd end deres mere generelle ideologiske holdninger til lovgivningen som helhed (Winter, 2003; Heinesen et al., 2004). På denne baggrund skulle man ikke forvente, at sagsbehandlerens holdning til "Flere i arbejde"-reformen som helhed ville have nogen stor gennemslagskraft på deres adfærd. På den anden side er jobfokus så central en del af reformen, at vi vil forvente, at reformtilhængere udviser et større jobfokus.

Hovedformålene med "Flere i arbejde"-reformen er, at beskæftigelsesindsatsen skal sikre de ledige den kortest mulige vej til et job. Aktiveringen må ikke være et mål i sig selv. Der skal være større fokus på job og jobsøgning i samtalerne med de ledige. Fokus i sagsbehandlingen skal drejes mere væk fra de lediges problemer og barrierer og over imod, hvilke ressourcer de har til at bestride et arbejde. Som led heri skal der ske en mere systematisk vurdering af, hvor arbejdsmarkedspare de ledige er. Ens ledige bør sikres samme indsats uanset om de betjenes i kommunalt eller AF-regi. Det øgede jobfokus skal desuden understøttes af en hyppig og individuel kontakt med de ledige. Der skal føres en nøje kontrol med, at de arbejdsmarkedspare kontanthjælpsmodtagere nu også står til rådighed for arbejdsmarkedet.

Sagsbehandlerens vurdering af, om "Flere i arbejde"-reformen repræsenterer et skridt i den rigtige eller forkerte retning har relativt begrænset betydning for de fleste adfærdsformer, men vurderingen af reformen har dog som man kunne forvente en effekt på sagsbehandleres jobfokus i samtalerne. De sagsbehandlere, der har mest sympati for reformen, har også et større jobfokus i overensstemmelse med hensigten bag reformen. Sammenhængen er dog ikke statistisk sikker i AF. En mulig forklaring herpå er, at reformen har stillet krav om en større ændring af indsatsen i kommunerne i forhold til AF.

I AF betyder en mere positiv vurdering af ”Flere i arbejde”-reformen, at sagsbehandlere i højere grad anvender virksomhedspraktik i kommuner. Denne sammenhæng er ikke let at fortolke.

Vurdering af redskabers effektivitet

På baggrund af tidligere studier af integrations- og miljøindsatsen forventer vi, at sagsbehandlernes holdninger til de redskaber, de har til rådighed i det daglige arbejde vil have en klar effekt på deres anvendelse af disse redskaber også på beskæftigelsesområdet (Winter, 2003; Heinesen et al., 2004; Beer & Skou, 2007). Denne forventning bekræftes. Sagsbehandlernes vurderinger af forskellige redskabers effektivitet er den af de målte sæt af holdninger og vurderinger, som slår kraftigst igennem og på flest forskellige typer af praksis.

Vurderinger af redskabers effektivitet har betydning for fokus for samtaler, stile og mestringsstrategier og i særlig høj grad for sagsbehandlernes anvendelse af forskellige tilbud. Jo mere effektivt sagsbehandlere vurderer hvert af redskaberne til at være, desto mere anvender de dem. Konkret viser vores analyser, at jo mere positive sagsbehandlere i såvel AF som kommuner er i deres vurdering af effektiviteten af virksomhedspraktik i kommuner og løntilskud i kommuner og i private virksomheder, desto mere anvender de disse redskaber. På samme måde, ser vi, at jo mere effektivt AF's sagsbehandlere vurderer virksomhedspraktik i private virksomheder, desto mere anvender de dette redskab. Og jo mere positivt sagsbehandlere i kommunerne vurderer effektiviteten af uddannelsesforløb, desto mere anvender de dette redskab.

De kommunale sagsbehandlere, der finder det effektivt at afholde samtaler og lave opfølgning,¹⁴ giver sig i mindre grad til at skumme fløden blandt de ledige. Denne sammenhæng er dog kun statistisk sikker i kommunerne. Hvis sagsbehandlerne føler, at det nytter noget at holde samtaler og følge op på sagerne, prøver de i højere grad at få de sidste med.

Når de kommunale og AF's sagsbehandlere vurderer, at det er effektivt at have jobfokus,¹⁵ har de rent faktisk også et større jobfokus i deres samtaler med de ledige. Endelig fører en positiv vurdering af effek-

14. Effektiviteten af samtaler og opfølgning er konstrueret som et indeks. For mere information, se Appendiks.

15. Effektiviteten af jobfokus er konstrueret som et indeks. For mere information, se Appendiks.

tiviteten af sanktionsanvendelse til, at sagsbehandlerne bliver mere tvangsorienterede, hvilket indebærer, at de bliver mere skeptiske over for de ledige og oftere truer dem med sanktioner.¹⁶ Denne sammenhæng gør sig gældende i begge systemer.

Der er således som forventet en klar sammenhæng mellem sagsbehandlerens vurdering af et givet instrument og deres anvendelse af det. Den mest nærliggende tolkning er, at vurderingen af instrumentets effektivitet bestemmer dets brug. Men årsags-virkningsforholdene kan godt være mere komplekse. En anden mulighed er således, at sagsbehandlerne har en positiv vurdering af de redskaber, de plejer at anvende – uanset af hvilken grund de startede med at anvende dem. Det er både i en tidligere undersøgelse af den kommunale sagsbehandling vedrørende sårbare børn og unge og i denne undersøgelse blevet vist, at 'plejer' spiller en stor rolle for en del sagsbehandlere. Men uanset om effektivitetsvurderingen bestemmer brugen af redskaber, eller brugen bestemmer tilfredsheden, er det sandsynligt, at brugen og vurderingen gensidigt støtter hinanden. Det kan i nogle tilfælde bremse en indførelse af nye metoder, der er evidens for er mere effektive. Nogle af de redskaber, som en del sagsbehandlerne vurderer som effektive, har jo ikke nogen dokumenteret positiv beskæftigelseseffekt, hvis man ser på de evidensbaserede effektmålinger, der er foretaget.

SØGER SAGSBEHANDLERNE AT MAKSIMERE LØN OG MINIMERE ARBEJDET?

I den del af organisationsteorien og forvaltningsforskningen, som er præget af teori om *public choice*, *rational choice* og rationel institutionalisme forudsættes det oftest at embedsmænds adfærd er drevet af et ønske om at gevinstmaksimere (Moe, 1984). Det kan enten ske ved at søge at få en højere løn eller bedre karriere eller ved at reducere deres arbejdsbyrde (Brehm & Gates, 1997). Vores antagelse i denne rapport er, at embedsmænd i deres daglige arbejde i højere grad søger at maksimere opfyldelsen af deres politikpræferencer end deres præferencer for mere i lønningsspen eller mindre arbejde. Vi forudsætter således ikke, at alle em-

16. Effektiviteten af sanktioner er målt med spørgsmålene: Hvor effektive er de følgende redskaber – efter din opfattelse – til at få ledige i ordinært arbejde: Trussel om at indberette til a-kassen, hvis klienten ikke overholder aftaler (AF sagsbehandlere). Trussel om at trække i kontanthjælpen, hvis klienten ikke overholder sin rådighedspligt (kommunale sagsbehandlere).

bedsmænd søger at maksimere løn eller at reducere deres arbejdsbyrde, men omvendt forventer vi, at sagsbehandlere, der har særlige økonomiske incitament, fx via resultatlø, eller som har præferencer for en mindre arbejdsbyrde, vil blive påvirket af disse præferencer og incitament, når de udfører deres arbejde (Winter, 2002; 2003).

Vi vil således forvente, at sagsbehandlere, der modtager resultatlø, vil 'skumme fløden' i højere grad end deres øvrige kolleger, fordi deres aflønningsform giver dem et incitament til at koncentrere sig om de ledige, der er lettest at få i arbejde. Denne vinkel på resultatlø er velkendt i den danske management litteratur (se fx Breg, 1998; 2003), og amerikanske undersøgelser har vist, at sagsbehandlere opprioriterer de områder, hvor det er let at måle deres resultater (Meyers, Glaser & MacDonald, 1998). En dansk undersøgelse af Andersen & Pallesen (2008), viser at præstationsfremmende lønsystemer kun har en positiv effekt på videnskabelig forskningsproduktion, hvis de opfattes som støttende frem for kontrollerende.

Vi finder den forventede sammenhængsagsbehandlere med resultatlø i højere grad skummer fløden, men resultaterne er ikke statistisk sikre, hverken i AF eller kommunerne. Det er dog vanskeligt at opnå signifikante resultater i vores statistiske analyser, da der er så sagsbehandlere, der modtager resultatlø i begge systemer.

Nogle sagsbehandlere har præferencer for en mindre arbejdsbyrde. Vi forventer, at sagsbehandlere, der synes deres arbejdsbyrde er for stor og ønsker en mindre, vil blive påvirket heraf i deres adfærd. I lighed med tidligere analyser af sagsbehandlingen vedrørende integration og miljø (Winter, 2002; Heinesen et al., 2004) forventer vi i særdeleshed, at sagsbehandlere, der oplever et stort arbejdspress, i højere grad vil betjene sig af forskellige mestringsstrategier til at reducere arbejdsmængden.

Som forventet viser analyserne, at et stort oplevet arbejdspress medfører, at sagsbehandlerne oftere bruger af mestringsstrategier, og herunder skummer fløden. Disse effekter er dog kun statistisk sikre i kommunerne.

Den subjektivt oplevede arbejdsbyrde viser sig desuden at have betydning for matchgruppeplacering. I begge systemer fører en større subjektiv arbejdsbyrde til, at sagsbehandlerne vurderer den fiktive klient, Tanja, som relativt mere arbejdsmarkedsparat. Denne sammenhæng er ikke let at fortolke, med mindre stressede sagsbehandlere enten overser

nogle af klienternes problemer eller kan lette deres egen arbejdsindsats ved at betegne klienten som forholdsvis mere arbejdsmarkedsparat. Endvidere ser vi, at en større subjektivt oplevet arbejdsbyrde tilsyneladende bevirker, at sagsbehandlerne oftere bruger virksomhedspraktik i kommuner. Denne sammenhæng er dog kun statistisk sikker i AF. En mulig fortolkning er, at kommunal virksomhedspraktik er et aktiverings-tilbud, som er relativt let at fremskaffe.

BETYDNINGEN AF SAGSBEHANDLERES ARBEJDSVILKÅR

Sagsbehandleres arbejdsvilkår – såsom deres kapacitet/arbejdsbyrde og klientsammensætning – kan tænkes at have betydning for deres sagsbehandlingspraksis. Derfor er det vigtigt at søge at *kontrollere* for sådanne forhold, når vi undersøger effekten af sagsbehandlerens viden, baggrund og holdninger på deres adfærd. Eksempelvis forventer vi, at sagsbehandlerens klienttyngde kan have betydning for, hvilke tilbud de anvender. Vi formoder ligeledes, at sagsbehandlerens objektive arbejdsbyrde mht., hvor mange klienter de skal betjene – ligesom tilfældet var for den subjektivt oplevede arbejdsbyrde – vil påvirke især deres anvendelse af mestringsstrategier.

OBJEKTIV ARBEJDSBYRDE

Den objektive arbejdsbyrde måler noget andet end den subjektivt oplevede arbejdsbyrde. Man kan meget vel have en begrænset klientgruppe, men alligevel føle et stort arbejdspress og omvendt. Sammenhængen mellem ressourcer og offentlig service er ingeniunde simpel, selvom den kan lyde sådan, når man hører de offentlige personaleorganisationer argumentere for nødvendigheden af flere ressourcer (Winter, 1984). Undersøgelser af integrationsindsatsens (Heinesen et al., 2004) og skoleundervisningens effekter (Nannestad, 2003) viser overhovedet ingen sammenhæng mellem udgifterne, der er anvendt til indsatsen og resultaterne på integrationen på arbejdsmarkedet og skoleresultater.

Vi vil dog i lighed med tidligere analyser af sagsbehandlingen vedrørende integrations- og miljøindsats (Winter, 2002) forvente, at en mindre arbejdsbyrde fører til mindre brug af mestringsstrategier, da det jo netop er oplevelsen af en kronisk kløft mellem krav og ressourcer, der er baggrunden for, at mestringsstrategier tages i anvendelse. Vi forventer

dog, at den subjektivt oplevede arbejdsbyrde er langt væsentligere end den objektive (Winter, 2002; Heinesen et al., 2004). Den objektive arbejdsbyrde er et mål for antal klienter pr. sagsbehandler omregnet til fuldtidsansættelse. Imidlertid finder vi i vores analyse overhovedet ingen sammenhæng mellem sagsbehandlerens objektive arbejdsbyrde og deres anvendelse af mestringsstrategier, hverken i AF eller i kommunerne. Sagsbehandlerens oplevelse af arbejdsbyrden påvirker således anvendelsen af mestringsstrategier, mens den faktiske arbejdsbyrde ikke synes at have nogen effekt!

Derimod viser vores analyse, at arbejdsbyrden har betydning for matchgruppeplacering. Jo større objektiv arbejdsbyrde, desto *mindre* arbejdsmarkedspart vurderer de kommunale sagsbehandlere den fiktive klient, Tanja. Dette resultat kan umiddelbart være svært at fortolke, og som vi så ovenfor, fandt vi det modsatte resultat for effekten af den subjektivt oplevede arbejdsbyrde. For kommunale sagsbehandlere viser analyserne endvidere, at et større objektivt arbejdspress tilsyneladende får sagsbehandlerne til at optræde mindre formelt og mere fleksibelt over for de ledige. En fortolkning kan være, at et stort objektivt arbejdspress medfører, at der ikke bliver tid til at holde sig så tæt til reglerne, så sagsbehandlerne bliver mere fleksible.

For AF's sagsbehandlere viser det sig, at sagsbehandlere med en stor objektiv arbejdsbyrde, anvender flere uddannelses tilbud. Det kan skyldes, at uddannelses tilbud er relativt lette aktiveringstilbud at fremskaffe frem for fx løntilskudspladser i private virksomheder (Jepsen, Nørgaard & Vinderslev, 2002).

KLIENTTYNGDE

En svaghed ved vores objektive arbejdsbyrdemål er, at det ikke tager højde for, at forskellige klienter kan kræve en forskellig indsats. Til gengæld undersøger vi særskilt – og kontrollerer for – hvor tung sagsbehandlerens klientsammensætning er. Vi forventer først og fremmest, at en relativ tung klientsammensætning – målt ved den gennemsnitlige matchgruppeplacering af sagsbehandlerens klientgruppe – vil føre til en mindre brug af private løntilskud. Vi forventer således, at sagsbehandlerne vil skumme fløden, når de visiterer til private løntilskud, som er de mest effektive tilbud. Dette kan både skyldes, at sagsbehandlerne gerne vil opnå succes ved at udvælge de ledige med flest ressourcer til disse tilbud, og at de vil skåne virksomhederne for mindre arbejdsmarkedspa-

rate ledige for på den måde at bevare et godt samarbejde med virksomhederne (Jensen et al., 1991).

Som forventet er der en sammenhæng mellem sagsbehandlerne klienttyngde og deres anvendelse af løntilskud i private virksomheder. Jo mindre arbejdsmarkedssparat sagsbehandlerne klientgruppe er, desto sjældnere anvender de disse private løntilskud. Sammenhængen er dog kun statistisk sikker i AF. Sammenhængen kan som nævnt skyldes, at sagsbehandlerne skummer fløden. Men det kan måske også skyldes, at sagsbehandlerne vurderer, at mindre arbejdsmarkedssparate ledige ikke kan drage nytte af at komme i privat virksomhedspraktik. Denne vurdering kan undertiden være forkert. Således hævder Graversen (2004), at private løntilskud i vidt omfang anvendes til de forkerte ledige, i stedet for at blive anvendt til de ledige, der har størst behov derfor.

Endelig er der sammenhæng mellem klienttyngden hos sagsbehandlere i AF, og hvor formelt eller fleksibelt de optræder over for de ledige. Når sagsbehandlerne klientgruppe er mindre arbejdsmarkedssparat, optræder sagsbehandlerne mere formelt over for de ledige. Tilsyneladende får et tungere klientel sagsbehandlerne til at holde sig tættere til reglerne og henviser til dem.

LOKALE RAMMEVILKÅR – PROBLEMTYNGDE

Ligesom sagsbehandlerne praksis kan påvirkes af sammensætningen af deres klientel, kan det også tænkes, at de mere generelle rammevilkår, som henholdsvis kommunerne og AF er underlagt, kan præge sagsbehandlerne praksis. Med rammevilkår forstås her såvel den sociale sammensætning af borgere i lokalområdet som de lokale arbejdsmarkedsbetingelser, herunder den lokale arbejdsløshedsprocent. Problemtyngden i de lokale rammevilkår forøges således, desto større sociale problemer, der må forudses i lokalområdet, og desto dårligere den lokale arbejdsmarkedssituation ser ud. Vores mål for problemtyngde/rammevilkår er det samme som nu efter Strukturreformen anvendes til at placere jobcentre i sammenlignelige grupper med samme rammevilkår, blot er vores mål baseret på befolkningen og arbejdsmarkedsforholdene i de kommuner og AF-distrikter, der var gældende før Strukturreformen.

En stor problemtyngde vil først og fremmest gøre det vanskeligt at opnå gode beskæftigelseseffekter, men man kunne også forestille sig, at rammevilkårene kan påvirke, hvilke aktiveringstilbud, der tages i anvendelse, og evt. andre former for adfærd.

Det viser sig, at en stor problemtyngde i AF fører til, at sagsbehandlerne vurderer den fiktive klient, Tanja, som mere arbejdsmarkedsparat. Det tyder på, at sagsbehandlerne bliver mere kræsne i deres vurderinger af arbejdsmarkedsparathed, når de sociale problemer i lokalområdet er mindre og arbejdsmarkedssituationen bedre. Hvad angår arbejdsmarkedssituationens effekt, når Madsen et al., (2006) imidlertid frem til den modsatte konklusion i en kvalitativ undersøgelse, at kravene til arbejdsmarkedsparathed reduceres i kommunerne, når der er gode konjunkturer og mangel på arbejdskraft. I AF har en stor lokal problemtyngde desuden den samme effekt, som en stor klienttyngde havde på sagsbehandlerniveau, nemlig at sagsbehandlerne bliver mere formelle i deres optræden over for de ledige og dermed mindre fleksible.

Den lokale problemtyngde har endnu flere konsekvenser i kommunerne. En stor problemtyngde får således sagsbehandlerne til, at bruge endnu færre kommunale løntilskud, optræde mindre tvangsorienteret over for de ledige og bruge færre mestringsstrategier og mindre skumning af fløden. Det betyder omvendt, at sagsbehandlere i kommuner med gunstige rammevilkår med få sociale problemer og god beskæftigelse bliver mere tvangsorienterede over for de ledige, og i højere grad giver sig til at skyde genveje og skumme fløden.

BEFOLKNINGSUNDERLAG

Befolkningsunderlaget for henholdsvis kommunerne og de distrikter, der hører under AF-mellemlederne, viser sig at have enkelte effekter på sagsbehandlingens praksis. Således har sagsbehandlerne et klart mindre jobfokus i kommuner og AF-enheder, der har et stort befolkningsunderlag. Det kan umiddelbart være svært at fortolke. Det er næppe befolkningstallet i sig selv, der er afgørende, men derimod andre forhold som er forbundet med befolkningsstørrelsen. Umiddelbart kunne man tro, at det svagere jobfokus kunne hænge sammen med de større sociale problemer, man ofte finder, hvor der er store befolkningskoncentrationer, bl.a. omkring de store byer, men disse forhold bør i princippet være fanget op af vores variabel for de lokale rammevilkår i form af problemtyngden og af klienttyngden ovenfor.

En anden fortolkning kunne være, at sagsbehandlernes faglige organisationer, herunder især socialrådgiverne, står stærkere i større byer og derfor har større mulighed for at lade deres skeptiske holdninger over

for lovgivningens krav om jobfokus præge deres praksis (May & Winter, 2007a).

Kommunale sagsbehandlere anvender relativt flere kommunale løntilskud i små kommuner, hvilket måske kan skyldes, at det kommunale arbejdsmarked har en relativ stor placering på disse kommuners arbejdsmarkeder. Sagsbehandlerne i de små kommuner er heller ikke så tvangsorienterede i deres optræden over for de ledige som deres kolleger i store kommuner. Der kan vel tænkes at være en større tillid i de små samfund.

AF's sagsbehandlere anvender flere uddannelses tilbud i enheder med stort befolkningsunderlag. Det kan skyldes, at der typisk er mange uddannelsesinstitutioner og større udbud af uddannelser i områder med store befolkningskoncentrationer. Det er velkendt, at det er svært at få ledige – og andre – til at pendle langt for at tage uddannelse.

DELKONKLUSION

I store dele af organisationsteorien og forvaltningsforskningen betragtes forholdet mellem individ og organisation som 'organisationer uden mennesker' i den forstand, at embedsmændenes adfærd bestemmes af deres organisation ved hjælp af regler, ordrer, normer eller kontrol. Vores analyse har imidlertid vist, at AF og de kommunale beskæftigelsesforvaltninger ikke kan betegnes som organisationer uden mennesker. Adfærden i forhold til klienterne er i nogen grad præget af, hvorfra disse mennesker kommer, og af hvad de hver for sig mener. Sagsbehandlernes viden, baggrund og holdninger har således betydning for deres praksis.

Sagsbehandlernes *baggrund* har dog kun en forholdsvis lille betydning. Det mest interessante fund er her, at uddannelse har betydning for, hvilke tilbud sagsbehandlere i både AF og kommuner vælger. Generelt har de sagsbehandlere, som er socialrådgiveruddannede, set i forhold til deres kollegaer med andre uddannelser, mindst fokus på beskæftigelsesfremmende tilbud, og mest fokus på en uddannelsesmæssig opkvalificering af de ledige, hvilket ikke er nogen særlig effektiv strategi ifølge de effektundersøgelser, der er foretaget heraf.

Et andet interessant fund vedrørende betydningen af baggrund er, at kvindelige sagsbehandlere opfatter sig selv som mere formalistiske i deres optræden over for de ledige, ligesom de angiveligt anvender me-

stringsstrategier i mindre grad end mændene. Tilsyneladende har kvindelige sagsbehandlere en opfattelse af, at de udfylder deres job mere samvittighedsfuldt og ”efter bogen”, end tilfældet er for de mandlige sagsbehandlere. Det svarer til andre forskningsresultater, der imidlertid også viser, at målgruppen ikke oplever nogen forskel i praksis (Nielsen, 2004)

Endelig spiller erfaring en rolle for anvendelsen af mestringsstrategier. De sagsbehandlere, der er ’gamle i gårde’ inden for beskæftigelsesområdet, skyder i højere grad genvej, herunder skummer de oftere fløden blandt de ledige.

Sagsbehandlernes adfærd påvirkes også af deres *viden*. Det ses især i kommunerne. Jo større viden kommunale sagsbehandlere har, desto større jobfokus har de, og desto mindre anvender de mestringsstrategier og skumning af fløden.

Endelig påvirkes sagsbehandlernes adfærd af deres *holdninger*. For det første har sagsbehandlernes rolleopfattelser en del plausible effekter på deres praksis. Regelorienterede sagsbehandlere har større jobfokus end andre sagsbehandlere, mens sagsbehandlere som opfatter sig selv som klienternes advokat, har et mindre jobfokus end deres kollegaer, ligesom de er mindre formalistiske og mere fleksible i forhold til de ledige. Vi ser også, at praksisorienterede sagsbehandlere, der lægger vægt på ’plejer’, oftere anvender mestringsstrategier og skummer fløden. Disse mekanismer bliver en del af vanen og de anvendte standardprocedurer.

Generelt har sagsbehandlernes orientering efter ønskerne hos arbejdsmarkedets parter ikke nogen stor indflydelse på sagsbehandlingen, men det er bemærkelsesværdigt, at denne rolleopfattelse har forskellige effekter i AF og kommunerne. Som forventet fremmer partorientering AF’s anvendelse af private løntilskud, som i de fleste regionale arbejdsmarkedsråd er et populært redskab hos parterne. Modsat reducerer partsorientering i kommunerne brugen af private løntilskud. I nogle kommuner stiller fagbevægelsen sig på bagbenene over for disse tilbud, som hævdes at være jobtyveri i forhold til det ordinære arbejdsmarked.

Sagsbehandlernes adfærd påvirkes også af deres holdninger til de ledige. Sagsbehandlere, der mistror de lediges motiver til at søge hjælp, bliver mere tvangsorienterede i forhold til de ledige, ligesom de anvender flere mestringsstrategier. Tolerante sagsbehandlere, der har megen respekt for de lediges egne måder at indrette deres tilværelse på, bruger også relativt mange mestringsstrategier og tilbud, som ikke er så indgribende.

Endelig er det bemærkelsesværdigt, at sagsbehandlerne vurderer af, hvor effektive de forskellige krav og redskaber er, spiller en meget stor rolle for deres praksis. Jo mere positivt sagsbehandlerne vurderer de enkelte redskaber, desto mere anvender de dem. Men de er jo langt fra lige effektive i virkeligheden!

Sagsbehandlere påvirkes også af deres subjektivt følte arbejdsbyrde. De sagsbehandlere, der føler en stor arbejdsbyrde, anvender flere mestringsstrategier. De skyder flere genveje, herunder skummer de mere fløden. Sammenhængen er dog kun statistisk sikker i kommunerne. I forhold til litteraturen om økonomiske motivers betydning for adfærd, kan man evt. fortolke sammenhængen som, at sagsbehandlere, der har præferencer for en meget mindre arbejdsbyrde, skyder flere genveje i deres daglige arbejde (Brehm & Gates, 1997; Winter, 2002). Det er bemærkelsesværdigt, at det er den subjektive – frem for den objektive – arbejdsbyrde, der påvirker brugen af mestringsstrategier.

Derimod giver undersøgelsen ikke nogen støtte til tilhængerne af at bruge præstationsbaseret aflønning for at udnytte økonomiske motiver til at fremme en bestemt adfærd, men omvendt føre præstationsløn tilsyneladende ikke til, at sagsbehandlerne skummer fløden. Resultatløn har været et meget omdiskuteret virkemiddel. Resultatløn påvirker imidlertid ikke nogen af de mange former for adfærd, vi har undersøgt, på nogen statistisk sikker måde. Således er sammenhængen mellem resultatløn og skumning af fløden positiv, men altså ikke statistisk sikker. Der er dog så få sagsbehandlere, der er resultat aflønnede, at sikre effekter kan være relativt vanskelige at påvise.

Sammenfattende har de enkelte sagsbehandleres viden, baggrund og personlige holdninger til bl.a. klienter, redskaber og arbejdsbyrde en vis betydning for deres praksis. De fleste sammenhænge forekommer plausibler og forventede, ligesom vore resultater vedrørende betydningen af de sagsbehandlerne holdninger på deres adfærd støttes af tidligere analyser vedrørende sagsbehandling inden for integrations-, miljø- og beskæftigelsesområderne (Winter, 2002; 2003; Heinesen et al., 2004; May & Winter, 2007b). De undersøgte sagsbehandlerforhold kan dog kun forklare en forholdsvis beskeden del af de betydelige forskelle, der er mellem de enkelte sagsbehandleres adfærd såvel i AF som i kommunerne. Der er således også andre faktorer, der gør sig gældende, herunder bl.a. ledelse (May & Winter, 2007b; Winter et al., 2008b).

I forhold til undersøgelsens fokus på implementering af ”Flere i arbejde”-reformen viser analyserne i dette kapitel, at sagsbehandlere har en selvstændig indflydelse på implementeringen af reformen. De er politiske aktører, som qua deres individuelle baggrund og især deres viden og holdninger præger implementeringen af reformen i sagsbehandlernes møde med de ledige.

Desuden viser analyserne, at når ledige med samme grad af arbejdsmarkedsparathed ikke altid får samme indsats, som vi har påvist i kapitel 5 og 7, så er en del af forklaringen, at sagsbehandlernes skøn i et vist omfang er præget af deres individuelle baggrund, viden og holdninger.

Men det er kun i et vist omfang. Generelt er de fleste sagsbehandlere nemlig mere loyale over for lovgivningen, end de er over for deres egne holdninger. Selv om mange sagsbehandlere som nævnt i kapitel 9 er skeptiske over for det stærke jobfokus i ”Flere i arbejde”-reformen, lever langt de fleste alligevel op til dette krav i deres praksis (May & Winter, 2007b). Og selv om der blandt de kommunale sagsbehandlere er en betydelig skepsis over for reformens krav om øjeblikkelig anvendelse af sanktioner, når ledige udebliver fra aktivering, lever de fleste tilsyneladende alligevel op til dette krav i deres praksis (Winter et al., 2008b).

BILAGSTABELLER TIL KAPITEL 10

Nedenfor vises tabeller med de regressionsmodeller, som i kapitlet er brugt til forklaring af sagsbehandlerens adfærd. Hver tabel viser samme model for sagsbehandlere i AF og sagsbehandlere i kommuner.

TABEL 10.1

Forklaring af sagsbehandleres matchplacering af "Tanja Jensen", opdelt på AF og kommuner. Ustandardiserede betakoefficienter.

	Sagsbehandlere i kommuner	Sagsbehandlere i AF
<i>Baggrund</i>		
Socialrådgiver	Ref.	Ref.
Socialformidler	-0,007	-.4
HK	0,181	0,067
Anden uddannelse	0,069	0,047
Efteruddannelse	-0,000	0,011
Antal års erfaring fra beskæftigelsesområdet	-0,014	0,108
Ingen erfaring fra privat sektor	Ref.	Ref.
Erfaring fra privat sektor	-0,037	-0,039
Kvinde	Ref.	Ref.
Mand	0,057	0,066
<i>Arbejdsvilkår</i>		
Viden	-0,005	-0,016**
Arbejdsbyrde – subjektiv	-0,077**	-0,153**
Arbejdsbyrde – objektiv	0,003*	0,002
Modtager ikke resultatløn	Ref.	Ref.
Modtager resultatløn	0,002	-0,173
Klienttyngde	0,356**	0,363**
<i>Rolleopfattelser</i>		
Regelorienteret	-0,001	0,015
Klientens advokat	0,010	-0,134**
Praksisorienteret	-0,013	-0,061
Orienteret mod arbejdsmarkedets parter	0,052	0,407***
<i>Holdninger og vurderinger</i>		
Aversion	0,068	0,096
Tolerance	-0,054	0,138
Positiv vurdering af "Flere i arbejde"	0,001	-0,002

TABEL 10.1 (FORTSAT)

	Sagsbehandlere i kommuner	Sagsbehandlere i AF
<i>Strukturelle faktorer</i>		
Problemtyngde	-0,003	-0,567*
Indbyggertal	0,027	-0,032
Konstant	1,697**	4,318***
F-test	1,43	2,51***
N	301	135
Justeret R ²	0,01	0,09

1. *** p < 0,01 ** p < 0,05 * p < 0,10, Ref. = referencekategori.
2. Regressionen af AF-modellen er foretaget med klyngerobuste standardfejl.
3. Pga. variansheterogenitet i kommunemodellen er denne regression foretaget med robuste standardfejl. Der er ingen væsentlige forskelle i signifikansniveauer mellem samme regression med hhv. klyngerobuste standardfejl og robuste standardfejl.
4. I regressionerne for AF er socialformidlerne kodet med i 'anden uddannelse'-kategorien.

TABEL 10.2

Forklaring af sagsbehandleres jobfokus opdelt på AF og kommuner.
Ustandardiserede betakoefficienter.

	Sagsbehandlere i kommuner	Sagsbehandlere i AF
<i>Baggrund</i>		
Socialrådgiver	Ref.	Ref.
Socialformidler	-0,371	-. ³
HK	-0,158	0,470
Anden uddannelse	0,519	2,033
Efteruddannelse	-0,197	-0,259
Antal års erfaring fra beskæftigelsesområdet	-0,134	-0,831
Ingen erfaring fra privat sektor	Ref.	Ref.
Erfaring fra privat sektor	0,098	0,102
Kvinde	Ref.	Ref.
Mand	0,862	-1,210
<i>Arbejdsvilkår</i>		
Viden	0,025	-0,105
Arbejdsbyrde – subjektiv	-0,168	-0,093
Arbejdsbyrde – objektiv	0,009	0,008
Modtager ikke resultatlø	Ref.	Ref.
Modtager resultatlø	0,572	-0,665
Klienttyngde	0,842	1,790
<i>Rolleopfattelser</i>		
Regelorienteret	0,117*	0,226*
Klientens advokat	-0,956**	-1,223**
Praksisorienteret	-0,269	-0,774
Orienteret mod arbejdsmarkedets parter	-0,472	0,849
<i>Holdninger og vurderinger</i>		
Aversion	-0,754*	0,678
Tolerance	0,008	-0,356
Positiv vurdering af "Flere i arbejde"	0,142***	0,030
Positiv vurdering af effektiviteten af at have jobfokus	0,161***	0,208**
<i>Strukturelle faktorer</i>		
Problemtynge	-0,969	3,563
Indbyggertal	-0,767**	-1,184***
Konstant	21,812***	15,964
F-test	2,67***	10,64***
N	285	131
Justeret R ²	0,10	0,19

1. *** p < 0,01 ** p < 0,05 * p < 0,10. Ref. = referencekategori.

2. Begge regressioner er foretaget med klyngerobuste standardfejl.

3. I regressionerne for AF er socialformidlere kodet med i 'anden uddannelse'-kategorien.

TABEL 10.3

Forklaring af sagsbehandleres anvendelse af virksomhedspraktik i kommune opdelt på AF og kommuner. Ustandardiserede betakoefficienter.

	Sagsbehandlere i kommuner	Sagsbehandlere i AF
<i>Baggrund</i>		
Socialrådgiver	Ref.	Ref.
Socialformidler	0,103	-.3
HK	0,381	-0,399
Anden uddannelse	0,085	-0,397
Efteruddannelse	-0,007	0,134
Antal års erfaring fra beskæftigelsesområdet	-0,005	-0,097
Ingen erfaring fra privat sektor	Ref.	Ref.
Har erfaring fra privat sektor	0,079	-0,111
Kvinde	Ref.	Ref.
Mand	-0,027	-0,249
<i>Arbejdsvilkår</i>		
Viden	0,017	0,003
Arbejdsbyrde – subjektiv	0,048	0,195*
Arbejdsbyrde – objektiv	0,004	0,002
Modtager ikke resultatløn	Ref.	Ref.
Modtager resultatløn	0,107	0,120
Klienttyngde	-0,011	-0,183
<i>Rolleopfattelser</i>		
Regelorienteret	-0,007	0,004
Klientens advokat	0,115	0,182
Praksisorienteret	0,088	0,154
Orienteret mod arbejdsmarkedets parter	-0,143	-0,179
<i>Holdninger og vurderinger</i>		
Aversion	0,071	0,052
Tolerance	-0,207	-0,390
Positiv vurdering af "Flere i arbejde"	-0,021	0,029*
Positiv vurdering af effektiviteten af virksomhedspraktik i kommuner	0,297***	0,230**
<i>Strukturelle faktorer</i>		
Problemtygde	-0,178	0,030
Indbyggertal	-0,142	-0,118
Konstant	3,025**	2,262
F-test	2,57***	2,72***
N	270	122
Justeret R ²	0,06	0,08

1. *** p < 0,01 ** p < 0,05 * p < 0,10. Ref. = referencekategori.

2. Begge regressioner er foretaget med klyngerobuste standardfejl.

3. I regressionerne for AF er socialformidlere kodet med i 'anden uddannelse'-kategorien.

TABEL 10.4

Forklaring af sagsbehandleres anvendelse af virksomhedspraktik i private virksomheder opdelt på AF og kommuner. Ustandardiserede betakoefficienter.

	Sagsbehandlere i kommuner	Sagsbehandlere i AF
<i>Baggrund</i>		
Socialrådgiver	Ref.	Ref.
Socialformidler	-0,122	_ ⁴
HK	0,112	0,323
Anden uddannelse	0,243	0,204
Efteruddannelse	-0,025	0,002
Antal års erfaring fra beskæftigelsesområdet	-0,074	-0,033
Ingen erfaring fra privat sektor	Ref.	Ref.
Har erfaring fra privat sektor	-0,067	0,132
Kvinde	Ref.	Ref.
Mand	0,091	-0,139
<i>Arbejdsvilkår</i>		
Viden	0,032***	-0,004
Arbejdsbyrde – subjektiv	-0,001	0,126
Arbejdsbyrde – objektiv	0,002	0,000
Modtager ikke resultatløn	Ref.	Ref.
Modtager resultatløn	0,119	0,421
Klienttyngde	-0,039	-0,068
<i>Rolleopfattelser</i>		
Regelorienteret	-0,007	0,035*
Klientens advokat	0,047	0,182
Praksisorienteret	0,075	-0,136
Orienteret mod arbejdsmarkedets parter	-0,077	-0,015
<i>Holdninger og vurderinger</i>		
Aversion	0,069	0,072
Tolerance	0,079	-0,363*
Positiv vurdering af "Flere i arbejde"	0,003	0,012
Positiv vurdering af effektiviteten af virksomhedspraktik i private virksomheder	0,144	0,275***

TABEL 10.4 (FORTSAT)

	Sagsbehandlere i kommuner	Sagsbehandlere i AF
<i>Strukturelle faktorer</i>		
Problemtygde	-0,093	0,214
Indbyggertal	-0,037	-0,036
Konstant	2,953***	1,054
F-test	1,28	4,62***
N	292	132
Justeret R ²	0,01	0,12

1. *** p < 0,01 ** p < 0,05 * p < 0,10. Ref. = referencekategori.
2. Regressionen for kommuner er foretaget med klyngerobuste standardfejl.
3. Pga. variansheterogenitet i AF-modellen er denne regression foretaget med robuste standardfejl. Der er ingen væsentlige forskelle i signifikansniveauer mellem samme regression med hhv. klyngerobuste standardfejl og robuste standardfejl.
4. I regressionerne for AF er socialformidlerne kodet med i 'anden uddannelse'-kategorien.

TABEL 10.5

Forklaring af sagsbehandleres anvendelse af løntilskud i kommuner opdelt på AF og kommuner. Ustandardiserede betakoefficienter.

	Sagsbehandlere i kommuner	Sagsbehandlere i AF
<i>Baggrund</i>		
Socialrådgiver	Ref.	Ref.
Socialformidler	0,142	-. ³
HK	-0,017	-0,054
Anden uddannelse	0,080	-0,164
Efteruddannelse	0,069	-0,108
Antal års erfaring fra beskæftigelsesområdet	-0,110	-0,246*
Ingen erfaring fra privat sektor	Ref.	Ref.
Erfaring fra privat sektor	0,158	0,099
Kvinde	Ref.	Ref.
Mand	0,235*	-0,151
<i>Arbejdsvilkår</i>		
Viden	-0,007	0,012
Arbejdsbyrde – subjektiv	-0,060	-0,001
Arbejdsbyrde – objektiv	0,002	0,001
Modtager ikke resultatløn	Ref.	Ref.
Modtager resultatløn	0,266	-0,180
Klienttyngde	-0,116	-0,079
<i>Rolleopfattelser</i>		
Regelorienteret	0,016	0,021
Klientens advokat	0,130	0,160
Praksisorienteret	-0,047	-0,094
Orienteret mod arbejdsmarkedets parter	0,029	0,095
<i>Holdninger og vurderinger</i>		
Aversion	0,181**	-0,079
Tolerance	0,249	-0,235
Positiv vurdering af "Flere i arbejde"	0,005	-0,012
Positiv vurdering af effektiviteten af løntilskud i kommuner	0,225***	0,263***
<i>Strukturelle faktorer</i>		
Problemtynge	-0,445**	0,481
Indbyggertal	-0,107*	0,029
Konstant	2,304**	1,945
F-test	3,79***	1,35
N	224	131
Justeret R ²	0,11	0,01

1. *** p < 0,01 ** p < 0,05 * p < 0,10. Ref. = referencekategori.

2. Pga. variansheterogenitet i begge modeller er regressionerne foretaget med robuste standardfejl. Der er ingen væsentlige forskelle i signifikansniveauer mellem samme regressioner med hhv. klyngerobuste standardfejl og robuste standardfejl.

3. I regressionerne for AF er socialformidlerne kodet med i 'anden uddannelse'-kategorien.

TABEL 10.6

Forklaring af sagsbehandleres anvendelse af løntilskud i privat virksomhed opdelt på AF og kommuner. Ustandardiserede betakoefficienter.

	Sagsbehandlere i kommuner	Sagsbehandlere i AF
<i>Baggrund</i>		
Socialrådgiver	Ref.	Ref.
Socialformidler	0,428*	-. ³
HK	0,395*	0,473
Anden uddannelse	0,141	0,328
Efteruddannelse	-0,052	-0,132
Antal års erfaring fra beskæftigelsesområdet	0,035	-0,107
Ingen erfaring fra privat sektor	Ref.	Ref.
Har erfaring fra privat sektor	0,163	0,125
Kvinde	Ref.	Ref.
Mand	0,054	0,133
<i>Arbejdsvilkår</i>		
Viden	0,012	0,034
Arbejdsbyrde – subjektiv	0,002	-0,096
Arbejdsbyrde – objektiv	0,003	0,000
Modtager ikke resultatlø	Ref.	Ref.
Modtager resultatlø	-0,012	0,147
Klienttyngde	-0,059	-0,454*
<i>Rolleopfattelser</i>		
Regelorienteret	0,029*	0,041**
Klientens advokat	-0,024	0,065
Praksisorienteret	-0,200**	0,124
Orienteret mod arbejdsmarkedets parter	-0,310**	0,482*
<i>Holdninger og vurderinger</i>		
Aversion	0,221**	0,056
Tolerance	0,401**	-0,130
Positiv vurdering af "Flere i arbejde"	-0,008	-0,006
Positiv vurdering af effektiviteten af løntilskud i privat virksomhed	0,426***	0,409***
<i>Strukturelle faktorer</i>		
Problemtynge	0,103	-0,200
Indbyggertal	-0,030	0,049
Konstant	0,500	1,141
F-test	4,52***	4,72***
N	287	133
Justeret R ²	0,10	0,09

1. *** p < 0,01 ** p < 0,05 * p < 0,10. Ref. = referencekategori.

2. Begge regressioner er foretaget med klyngerobuste standardfejl.

3. I regressionerne for AF er socialformidlerne kodet med i 'anden uddannelse'-kategorien.

TABEL 10.7

Forklaring af sagsbehandleres anvendelse af uddannelsesforløb opdelt på AF og kommuner. Ustandardiserede betakoefficienter.

	Sagsbehandlere i kommuner	Sagsbehandlere i AF
<i>Baggrund</i>		
Socialrådgiver	Ref.	Ref.
Socialformidler	-0,183	-.4
HK	-0,233	-0,443
Anden uddannelse	0,108	-0,537*
Efteruddannelse	0,044	0,133
Antal års erfaring fra beskæftigelsesområdet	0,012	0,024
Ingen erfaring fra privat sektor	Ref.	Ref.
Erfaring fra privat sektor	0,032	0,052
Kvinde	Ref.	Ref.
Mand	0,171	0,160
<i>Arbejdsvilkår</i>		
Viden	0,015	0,023
Arbejdsbyrde – subjektiv	0,026	-0,041
Arbejdsbyrde – objektiv	0,002	0,004*
Modtager ikke resultatløn	Ref.	Ref.
Modtager resultatløn	0,205	-0,350
Klienttyngde	-0,195	-0,246
<i>Rolleopfattelser</i>		
Regelorienteret	-0,012	-0,017
Klientens advokat	0,068	0,152
Praksisorienteret	-0,035	-0,088
Orienteret mod arbejdsmarkedets parter	-0,123	-0,125
<i>Holdninger og vurderinger</i>		
Aversion	0,151*	-0,099
Tolerance	-0,001	-0,148
Positiv vurdering af "Flere i arbejde"	-0,000	-0,018
Positiv vurdering af effektiviteten af uddannelsesforløb	0,308***	0,099
<i>Strukturelle faktorer</i>		
Problemtynge	-0,151	0,040
Indbyggertal	0,020	0,364**
Konstant	1,022	-0,958
F-test	1,72**	2,84***
N	269	130
Justeret R ²	0,05	0,04

1. *** p < 0,01 ** p < 0,05 * p < 0,10. Ref. = referencekategori.

2. Regressionen af AF-modellen er foretaget med klyngerobuste standardfejl.

3. Pga. variansheterogenitet i kommunemodellen er denne regression foretaget med robuste standardfejl. Der er ingen væsentlige forskelle i signifikansniveauer mellem samme regression med hhv. klyngerobuste standardfejl og robuste standardfejl.

4. I regressionerne for AF er socialformidlerne kodet med i 'anden uddannelse'-kategorien.

TABEL 10.8

Forklaring af sagsbehandlers grad af formel stil opdelt på AF og kommuner. Ustandardiserede betakoefficienter.

	Sagsbehandlere i kommuner	Sagsbehandlere i AF
<i>Baggrund</i>		
Socialrådgiver	Ref.	Ref.
Socialformidler	0,002	-. ⁴
HK	-0,024	0,181
Anden uddannelse	-0,173*	0,364
Efteruddannelse	-0,075*	0,082
Antal års erfaring fra beskæftigelsesområdet	0,001	-0,009
Ingen erfaring fra privat sektor	Ref.	Ref.
Erfaring fra privat sektor	-0,030	0,280**
Kvinde	Ref.	Ref.
Mand	-0,124	-0,353***
<i>Arbejdsvilkår</i>		
Viden	0,024***	0,010
Arbejdsbyrde – subjektiv	0,045	0,006
Arbejdsbyrde – objektiv	-0,003**	0,001
Modtager ikke resultatlø	Ref.	Ref.
Modtager resultatlø	-0,191	-0,222
Klienttyngde	-0,195	0,347**
<i>Rolleopfattelser</i>		
Klientens advokat	-0,069	-0,182**
Praksisorienteret	0,027	-0,029
Orienteret mod arbejdsmarkedets parter	-0,092	-0,112
<i>Holdninger og vurderinger</i>		
Aversion	-0,024	-0,022
Tolerance	-0,134	0,027
Positiv vurdering af "Flere i arbejde"	0,003	0,011
<i>Strukturelle faktorer</i>		
Problemtygde	-0,083	0,870**
Indbyggertal	0,031	-0,007
Konstant	3,901***	0,337
F-test	3,21***	11,89***
N	301	135
Justeret R ²	0,07	0,18

1. *** p < 0,01 ** p < 0,05 * p < 0,10. Ref. = referencekategori.

2. Begge regressioner er foretaget med klyngerobuste standardfejl.

3. Den uafhængige variabel "Regelorienteret" er udeladt af analysen, da den teoretisk ligner den afhængige variabel noget.

3. I regressionerne for AF er socialformidlerne kodet med i 'anden uddannelse'-kategorien.

TABEL 10.9

Forklaring af sagsbehandleres grad af tvangsorienteret stil opdelt på AF og kommuner. Ustandardiserede betakoefficienter.

	Sagsbehandlere i kommuner	Sagsbehandlere i AF
<i>Baggrund</i>		
Socialrådgiver	Ref.	Ref.
Socialformidler	-0,055	-. ⁴
HK	-0,048	0,147
Anden uddannelse	-0,199**	0,028
Efteruddannelse	-0,012	0,082
Antal års erfaring fra beskæftigelsesområdet	-0,036	-0,098
Ingen erfaring fra privat sektor	Ref.	Ref.
Erfaring fra privat sektor	-0,031	0,134
Kvinde	Ref.	Ref.
Mand	0,049	0,122
<i>Arbejdsvilkår</i>		
Viden	-0,002	0,011
Arbejdsbyrde – subjektiv	-0,037	0,043
Arbejdsbyrde – objektiv	0,001	-0,002
Modtager ikke resultatløn	Ref.	Ref.
Modtager resultatløn	-0,209	0,077
Klienttyngde	-0,024	0,176
<i>Rolleopfattelser</i>		
Regelorienteret	-0,012	-0,008
Praksisorienteret	0,097**	-0,026
Orienteret mod arbejdsmarkedets parter	-0,113	-0,028
<i>Holdninger og vurderinger</i>		
Aversion	0,163***	0,103
Tolerance	-0,083	0,075
Positiv vurdering af "Flere i arbejde"	-0,004	-0,017
Positiv vurdering af effektiviteten af sanktioner	0,123***	0,144***
<i>Strukturelle faktorer</i>		
Problemtynge	-0,293**	-0,204
Indbyggertal	0,070*	0,075
Konstant	2,107***	0,985
F-test	3,15***	9,38***
N	297	117
Justeret R ²	0,11	0,04

1. *** p < 0,01 ** p < 0,05 * p < 0,10. Ref. = referencekategori.

2. Begge regressioner er foretaget med klyngerobuste standardfejl.

3. Den uafhængige variabel "klientens advokat" er udeladt af analysen, da den teoretisk ligner den afhængige variabel meget.

4. I regressionerne for AF er socialformidlerne kodet med i 'anden uddannelse'-kategorien.

TABEL 10.10

Forklaring af sagsbehandlers grad af professionelt distanceret stil opdelt på AF og kommuner. Ustandardiserede betakoefficienter.

	Sagsbehandlere i kommuner	Sagsbehandlere i AF
<i>Baggrund</i>		
Socialrådgiver	Ref.	Ref.
Socialformidler	0,030	-.3
HK	0,020	0,462*
Anden uddannelse	-0,074	0,393
Efteruddannelse	0,021	-0,055
Antal års erfaring fra beskæftigelsesområdet	0,056	0,086
Ingen erfaring fra privat sektor	Ref.	Ref.
Erfaring fra privat sektor	-0,083	0,361**
Kvinde	Ref.	Ref.
Mand	0,108	-0,161
<i>Arbejdsvilkår</i>		
Viden	0,004	0,003
Arbejdsbyrde – subjektiv	0,088	0,034
Arbejdsbyrde – objektiv	-0,002	-0,001
Modtager ikke resultatlø	Ref.	Ref.
Modtager resultatlø	-0,010	-0,364
Klienttyngde	0,070	0,191
<i>Rolleopfattelser</i>		
Regelorienteret	0,011	0,018
Klientens advokat	-0,304***	-0,209**
Praksisorienteret	0,098	-0,152**
Orienteret mod arbejdsmarkedets parter	0,042	-0,014
<i>Holdninger og vurderinger</i>		
Aversion	0,023	0,053
Tolerance	-0,120	0,027
Positiv vurdering af "Flere i arbejde"	0,008	-0,008
<i>Strukturelle faktorer</i>		
Problemtynge	-0,002	0,535
Indbyggertal	0,072	0,129
Konstant	2,212***	-0,047
F-test	1,99***	5,10***
N	302	135
Justeret R ²	0,05	0,10

1. *** p < 0,01 ** p < 0,05 * p < 0,10. Ref. = referencekategori.

2. Begge regressioner er foretaget med klyngerobuste standardfejl.

3. I regressionerne for AF er socialformidlerne kodet med i 'anden uddannelse'-kategorien.

TABEL 10.11

Forklaring af sagsbehandleres anvendelse af mestringsstrategier opdelt på AF og kommuner. Ustandardiserede betakoefficienter.

	Sagsbehandlere i kommuner	Sagsbehandlere i AF
<i>Baggrund</i>		
Socialrådgiver	Ref.	Ref.
Socialformidler	0,006	-.4
HK	-0,062	-0,019
Anden uddannelse	-0,085**	0,033
Efteruddannelse	-0,022	-0,002
Antal års erfaring fra beskæftigelsesområdet	0,039**	0,098**
Ingen erfaring fra privat sektor	Ref.	Ref.
Erfaring fra privat sektor	0,051*	-0,038
Kvinde	Ref.	Ref.
Mand	0,089***	0,025
<i>Arbejdsvilkår</i>		
Viden	-0,009***	-0,008
Arbejdsbyrde – subjektiv	0,048***	0,011
Arbejdsbyrde – objektiv	0,001	-0,000
Modtager ikke resultatløn	Ref.	Ref.
Modtager resultatløn	-0,019	-0,033
Klienttyngde	0,015	0,043
<i>Rolleopfattelser</i>		
Regelorienteret	-0,008**	-0,008
Klientens advokat	0,003	0,092**
Praksisorienteret	0,068***	0,095**
Orienteret mod arbejdsmarkedets parter	0,001	0,091
<i>Holdninger og vurderinger</i>		
Aversion	0,055***	0,082***
Tolerance	-0,016	0,110*
Positiv vurdering af "Flere i arbejde"	-0,003	-0,005
Positiv vurdering af effektiviteten af samtaler og opfølgning	-0,002	-0,018
<i>Strukturelle faktorer</i>		
Problemtynge	-0,125**	0,098
Indbyggertal	0,005	0,011
Konstant	0,777***	-0,631
F-test	5,99***	15,43***
N	292	128
Justeret R ²	0,25	0,29

1. *** p < 0,01 ** p < 0,05 * p < 0,10. Ref. = referencekategori.

2. Regressionen af AF-modellen er foretaget med klyngerobuste standardfejl.

3. Pga. variansheterogenitet i kommunemodellen er denne regression foretaget med robuste standardfejl. Der er ingen væsentlige forskelle i signifikansniveauer mellem samme regression med hhv. klyngerobuste standardfejl og robuste standardfejl.

4. I regressionerne for AF er socialformidlerne kodet med i 'anden uddannelse'-kategorien.

TABEL 10.12

Forklaring af sagsbehandleres anvendelse af strategien "skumme fløden" opdelt på AF og kommuner. Ustandardiserede betakoefficienter.

	Sagsbehandlere i kommuner	Sagsbehandlere i AF
<i>Baggrund</i>		
Socialrådgiver	Ref.	Ref.
Socialformidler	0,188	-.3
HK	-0,015	-0,047
Anden uddannelse	-0,108	0,064
Efteruddannelse	-0,055	0,066
Antal års erfaring fra beskæftigelsesområdet	0,104*	0,300**
Ingen erfaring fra privat sektor	Ref.	Ref.
Erfaring fra privat sektor	0,231**	-0,110
Kvinde	Ref.	Ref.
Mand	0,096	0,030
<i>Arbejdsvilkår</i>		
Viden	-0,023***	-0,019
Arbejdsbyrde – subjektiv	0,325***	0,148
Arbejdsbyrde – objektiv	-0,000	-0,002
Modtager ikke resultatløn	Ref.	Ref.
Modtager resultatløn	0,054	0,077
Klienttyngde	0,107	0,168
<i>Rolleopfattelser</i>		
Regelorienteret	-0,010	-0,017
Klientens advokat	0,007	0,201*
Praksisorienteret	0,172**	0,257**
Orienteret mod arbejdsmarkedets parter	-0,087	0,157
<i>Holdninger og vurderinger</i>		
Aversion	0,094	0,127
Tolerance	-0,106	0,044
Positiv vurdering af "Flere i arbejde"	0,001	0,003
Positiv vurdering af samtaler og opfølgning	-0,159**	-0,138
<i>Strukturelle faktorer</i>		
Problemtyngde	-0,323*	0,132
Indbyggertal	0,042	0,066
Konstant	2,342***	-1,010
F-test	9,02***	14,77***
N	292	128
Justeret R ²	0,16	0,16

1. *** p < 0,01 ** p < 0,05 * p < 0,10. Ref. = referencekategori.

2. Begge regressioner er foretaget med klyngerobuste standardfejl.

3. I regressionerne for AF er socialformidlerne kodet med i 'anden uddannelse'-kategorien.

DEL V:
SAMARBEJDE

SAMARBEJDET MELLEM AF OG KOMMUNER

Det var som nævnt et mål i ”Flere i arbejde”-reformen, at forsikrede ledige og kontanthjælpsmodtagere med samme behov skulle have samme indsats i de to systemer. Man understregede dette indholdsmæssige mål ved at bede AF og kommunerne om at øge deres samarbejde om opgaveløsningen, og der blev afsat en ramme i AF på 30 millioner kr. til sådanne samarbejdsaktiviteter (Regeringen, 2002). I forlængelse heraf blev der indgået aftale om etablering af arbejdsmarkedscentre mellem AF og kommuner som samarbejdsforsøg i 12 lokalområder (Arbejdsmarkedsstyrelsen, 2004c). Et øget samarbejde mellem kommunerne og AF på baggrund af ”Flere i arbejde”-reformen blev også et tema for de lokale koordinationsudvalg (Arbejdsmarkedsstyrelsen, 2004d).

På denne baggrund belyser vi omfanget og karakteren af samarbejdet mellem kommunerne og AF i 2006 umiddelbart før Strukturreformen. Desuden refererer vi resultaterne af en specialanalyse fra projektet (May & Winter, 2007a), som kan kaste lys over, hvorfor nogle kommuner frivilligt har etableret et mere omfattende samarbejde med AF, og hvilket udbytte i form af bedre lokal beskæftigelse og rådighed de kommunale ledere oplever i de kommuner, der samarbejder mest med AF. Analyserne i dette afsnit er baseret på mellemlidernes vurderinger af samarbejdet i de foretagne mellemlider-survey i AF og kommunerne, idet vi antager, at mellemliderne har en meget central placering i forhold til det lokale samarbejde mellem AF og kommunerne.

HVOR HYPPIGT SAMARBEJDER AF OG KOMMUNERNE?

Tabel 11.1 nedenfor viser, hvor ofte AF og kommunerne samarbejder. Det ses, at alle AF-kontorerne angiver, at de samarbejder med kommunerne, og hele 48 pct. angiver, at de gør dette hyppigt. Spørges kommunerne, hvor ofte de samarbejder med AF, viser tabellen imidlertid, at kun 23 pct. gør dette hyppigt. Desuden svarer hele 17 pct., at de sjældent samarbejder med AF, mens 5 pct. hævder, at de slet ikke har noget samarbejde.

TABEL 11.1

Hyppeghed for AF og kommuners samarbejde. Pct.

	AF	Kommuner
Intet	0	5
Sjældent	0	17
Lejlighedsvis	19	38
Regelmæssigt	32	17
Hyppigt	48	23
Total	100	100
Antal besvarelser	31	197

En t-test viser, at der er signifikant forskellige gennemsnit i AF og kommuner.

Et andet mål for hyppegheden af AF's og kommunernes samarbejde er, hvor ofte de to organisationers lederne mødes. Også her mener AF-lederne, at de mødes hyppigere med kommunerne end omvendt. Således viser tabel 11.2, at hele 42 pct. af AF-lederne, men kun 12 pct. af de kommunale ledere hævder, at de mødes med den anden part en gang om ugen. Generelt hævder AF-lederne således, at de samarbejder og mødes mere med kommunerne end omvendt. Umiddelbart forekommer det mærkeligt, at lederne i AF og kommunerne har så forskellig opfattelse af noget så faktuel, som hvor ofte de to parter mødes og samarbejder.

Det kan ikke udelukkes, at det i nogen grad hænger sammen med en forskellig måde at spørge på i survey-undersøgelserne af kommunernes og AF's mellemledere. Da vi interviewede de kommunale ledere, var det let og relativt entydigt, hvem AF var, da de fleste kommuner var forbundet med et konkret AF-kontor i eller i nærheden af kommunen. Vi kunne ikke bruge samme spørgeteknik i AF, idet den enkelte AF-leder kunne samarbejde med op til over 20 kommuner, og vi skøn-

nede, at det ville være for tidskrævende og umuligt at spørge den enkelte AF-mellemlider (typisk AF-chef) om samarbejdet med hver enkelt kommune i hans område. Derfor spurgte vi til det *gennemsnitlige* samarbejde AF havde med kommunerne inden for det geografiske område, som AF-mellemlideren dækkede. Alligevel viser vores analyse, at AF gennemsnitligt oplever et større samarbejde med kommunerne, end de kommunale mellemledere gør i forhold til AF. Måske har AF-mellemliderne især tænkt på de mere intense samarbejdsrelationer med visse kommuner, herunder måske især større kommuner, i området og har overset, at samarbejdet var mindre med andre kommuner.

En anden fortolkning af de meget forskellige vurderinger af samarbejdet er, at kommunerne synes, at der samarbejdes mindre med AF, fordi de er mere skeptiske over for samarbejdet end AF, jf. omtalen af tillid senere i kapitlet. Som en tredje fortolkning af forskellene bør det dog erindres, at dataindsamlingen til undersøgelsen foregik på to forskellige tidspunkter i 2006. Der er ingen tvivl om, at lederne op til Strukturreformen oplevede en betydelig usikkerhed om fremtiden og herunder deres egen rolle i den fremtidige struktur, hvor der skulle dannes fælles jobcentre med den statslige beskæftigelsesforvaltning og mange steder også fusioneres flere kommuner. Man må også formode, at samarbejdet mellem kommunerne og AF blev intensiveret i løbet af 2006 for at forberede dannelsen af fælles jobcentre pr. 1. januar 2007.

De kommunale ledere blev imidlertid interviewet i første halvår af 2006, hvor samarbejdet for det første måske var mindre intenst end i slutningen af året, hvor AF-lederne blev interviewet. For det andet herskede der formentlig stadig mange steder en del usikkerhed om den fremtidige ledelsesstruktur og konkrete indplaceringer hos de kommunale ledere. Derimod blev AF's ledere først interviewet i oktober og november 2006, hvor deres fremtidige indplacering i ledelsesstrukturen og sammensætningen af jobcentrenes ledelse var afklaret. Den større usikkerhed om ledelsesstruktur og ledernes indplacering heri kan have ført til mere kritiske svar fra de kommunale ledere om deres samarbejde med og tillid til AF end omvendt.

TABEL 11.2

Hyppighed af mellemlæderes personlige deltagelse i møder med henholdsvis AF og kommuner. Pct.

	AF-leders mødehyppighed med kommuner	Kommunale lederes mødehyppighed med AF
En gang pr. uge	42	12
En gang pr. måned	26	24
En gang pr. kvartal	23	26
En gang pr. halve år	0	15
En gang pr. år	7	11
Slet ikke	3	12
I alt pct.	101	100
Antal besvarelser	31	194

En t-test viser, at der er signifikant forskellige gennemsnit i AF og kommuner.

Pga. afrunding summerer ikke alle kolonner til 100.

HVILKE OPGAVER SAMARBEJDES DER OM?

Samarbejdshyppigheden siger i sig selv ikke meget om samarbejdets intensitet. Dette bestemmes i højere grad af, hvor tunge de opgaver er, som der samarbejdes om. Vi belyser først dette spørgsmål relativt overordnet og går senere mere i detaljer med, hvilke opgaver der samarbejdes om. Tabel 11.3 viser, at AF og kommunerne primært samarbejder ved at udveksle information og ved at henvise klienter til hinanden. AF modtager oftere klienter fra kommuner, end kommunerne modtager klienter fra AF. Kun få AF-kontorer og kommuner har fælles tilbud eller deler personale. Blandt de mest intensive af sådanne samarbejder er de forsøg med fælles arbejdsmarkedscentre mellem AF og kommuner, der blev etableret godt en halv snes steder i det sidste par år før Strukturreformen. Således foregår samarbejdet mellem AF og kommunerne primært i forhold til mindre intensive former for samarbejde, så som informationsudveksling og udveksling af klienter.

TABEL 11.3

Typer af samarbejde mellem AF og kommuner. Pct. (antal i parentes).

	AF	Kommuner
Udveksler information	63 (20)	57 (128)
Henviser klienter til AF/kommuner	56 (18)	50 (113)
Modtager klienter fra		
AF/kommuner	47 (15)	29 (66)
Fælles tilbud	19 (6)	12 (26)
Deler personale	9 (3)	16 (35)
Antal besvarelser	32	225

T-tests viser, at der kun i forhold til omfanget af samarbejde om modtagelse af klienter er signifikant forskel på AF og kommuner.

Da mellemlederne har haft mulighed for at afkrydse flere samarbejdstyper, summerer kolonnerne ikke til 100.

I tabel 11.4 og 11.5 ser vi mere detaljeret på, hvilke opgaver AF og kommunerne samarbejder om. AF har et hyppigt samarbejde med kommunerne om langtidsledige forsikrede, hvis dagpengeregulering udløber, visitation af forsikrede ledige til løntilskudsplacering i kommunen, forsikrede ledige med sociale problemer og behov for revalidering samt jobformidling for arbejdsmarkedsparete kontanthjælpsmodtagere. Kommunerne angiver her igen, at de sjældnere samarbejder med AF, end AF angiver de samarbejder med kommunerne. Når kommunerne samarbejder med AF, drejer det sig mest om visitation af forsikrede ledige til løntilskudsplacering i kommunen og indlæggelse af CV i jobbanken for arbejdsmarkedsparete kontanthjælpsmodtagere.

TABEL 11.4

AF's samarbejde med kommunerne på en række forskellige områder.
Pct.

	In- tet	Sjæl- dent	Lejlig- heds- vist	Ofte	Hyppigt	I alt pct.	Antal besvar- elser
Langtidsledige forsikrede, hvis dagpengeret udløber	6	19	29	10	35	99	31
Visitation af forsikrede ledige til løntilskudsplacering i kommunen	0	0	3	17	80	100	30
Forsikrede ledige med sociale problemer og behov for revalidering	3	20	43	17	17	100	30
Sygedagpenge for forsikrede ledige	23	23	32	16	6	100	31
Virksomhedskontakt for arbejdsmarkedsparate kontanthjælpsmodtagere	6	19	23	19	32	99	31
Jobformidling for arbejdsmarkedsparate kontanthjælpsmodtagere	6	13	23	35	23	100	31
Indlæggelse af CV i jobbanken for arbejdsmarkedsparate kontanthjælpsmodtagere	19	32	26	10	13	100	31
Kontaktforløbssamtaler for arbejdsmarkedsparate kontanthjælpsmodtagere	65	10	16	6	3	100	31
Afholdelse af vejlednings- eller afklaringsforløb med deltagelse af både forsikrede ledige og kontanthjælpsmodtagere	50	27	23	0	0	100	30
Afholdelse af uddannelsetilbud med deltagelse af både forsikrede ledige og kontanthjælpsmodtagere	19	29	45	6	0	99	31
Fælles brug af andre aktører til driftsopgaver	68	10	19	3	0	100	31

Alle rækker summerer ikke til 100 pga. afrunding til hele tal.

TABEL 11.5

Kommunernes samarbejde med AF på en række forskellige områder.
Pct.

	Intet	Sjælden	Lejlighedsvist	Oft	Hyp-pigt	I alt pct.	Antal besvar-elser
Langtidsledige forsikrede, hvis dagpengeret udløber	21	14	42	9	13	99	193
Visitation af forsikrede ledige til løntilskudsplacering i kommunen	11	9	32	19	29	100	194
Forsikrede ledige med sociale problemer og behov for revalidering	24	20	47	6	3	100	193
Sygedagpenge for forsikrede ledige	22	23	31	13	12	101	190
Virksomhedskontakt for arbejdsmarkedsparate kontanthjælpsmodtagere	32	23	21	10	13	99	194
Jobformidling for arbejdsmarkedsparate kontanthjælpsmodtagere	27	27	16	17	13	100	193
Indlæggelse af CV i jobbanken for arbejdsmarkedsparate kontanthjælpsmodtagere	39	11	23	5	21	99	192
Kontaktforløbsamtaler for arbejdsmarkedsparate kontanthjælpsmodtagere	56	14	19	5	6	100	192
Afholdelse af vejlednings- eller afklaringsforløb med deltagelse af både forsikrede ledige og kontanthjælpsmodtagere	65	14	12	6	3	100	190
Afholdelse af uddannelses tilbud med deltagelse af både forsikrede ledige og kontanthjælpsmodtagere	52	19	22	5	2	100	190
Fælles brug af andre aktører til driftsopgaver	72	12	9	5	2	100	193

Ifølge T-tests, der sammenligner gennemsnittene i tabel 11.4 og 11.5, er der signifikant forskel på de to myndigheders gennemsnit for 'Langtidsledige forsikrede, hvis dagpengeret udløber', 'Visitation af forsikrede ledige til løntilskudsplacering i kommunen', 'Forsikrede ledige med sociale problemer og behov for revalidering', 'Virksomhedskontakt for arbejdsmarkedsparate kontanthjælpsmodtagere', 'Jobformidling for arbejdsmarkedsparate kontanthjælpsmodtagere', 'Afholdelse af uddannelses tilbud med deltagelse af både forsikrede ledige og kontanthjælpsmodtagere' i kommuner og AF. Der er ingen signifikant forskel på gennemsnittene på de øvrige områder.

Alle rækker summerer ikke til 100 pga. afrunding til hele tal.

I forhold til nogle af de snitflader, hvor tilhængerne af Strukturreformens jobcentre har set store muligheder for et samarbejde, synes samarbejdet før Strukturreformen at have været ret beskedent eller i hvert fald ikke gensidigt opfattet som omfattende. Det gælder fx. samarbejde vedrørende langtidsledige forsikrede, hvis dagpengeret er ved at udløbe, og som derfor har stor risiko for at overgå til kommunalt regi som kontanthjælpsmodtagere. Mens 45 pct. af AF-lederne hævder, at der samarbejdes hyppigt eller ofte om denne gruppe, har kun 22 pct. af de kommunale ledere samme opfattelse.

Et andet oplagt samarbejdsområde er forsikrede ledige, som har sociale problemer eller revalideringsbehov. Mens 34 pct. af AF-lederne mener, at der samarbejdes hyppigt eller ofte med kommunerne herom, deler kun 9 pct. af de kommunale ledere denne opfattelse. Et tredje område er virksomhedskontakten for arbejdsmarkedsparate kontanthjælpsmodtagere, hvor godt halvdelen af AF-lederne mener, der samarbejdes hyppigt eller ofte med kommunerne, mens kun 23 pct. af de kommunale ledere er af samme opfattelse. Fælles brug af uddannelses tilbud og andre aktører sker i meget lille omfang ifølge de to ledergrupper.

HVOR GODT OG TILLIDSFULDT ER SAMARBEJDET MELLEM AF OG KOMMUNER?

Generelt vurderer AF og kommunerne deres samarbejde positivt eller i det mindste neutralt. Som det fremgår af tabel 11.6, mener kun få mellemledere hos såvel AF som kommunerne, at samarbejdet er præget af konflikter eller er konkurrencepræget. I kommunerne mener de fleste mellemledere, at forholdet er neutralt (59 pct.) eller støttende (22 pct.). Hos AF vurderes forholdet mere positivt, da flest mellemledere hos AF mener, at forholdet er støttende (45 pct.) frem for neutralt (26 pct.). Flere mellemledere hos AF end i kommunerne, mener endvidere, at samarbejdsforholdet er meget støttende.

TABEL 11.6

Samarbejdsforholdet mellem AF og kommuner. Procent.

	AF om samarbejdet med kommuner	Kommuner om samarbejdet med AF
Præget af konflikter	7	4
Konkurrencepræget	7	2
Neutralt	27	64
Støttende	47	24
Meget støttende	13	6
I alt pct.	101	100
Antal besvarelser	30	181

En t-test viser, at der ikke er signifikant forskel på gennemsnittene i AF og kommuner.

'Intet samarbejde' er udeladt her.

Kolonnerne summerer ikke til 100 på grund af afrunding til hele tal.

Graden af tillid mellem samarbejdspartnerne siger både noget om, hvilket samarbejdsforhold de har, men også noget om, hvordan deres samarbejde kan forventes at blive i fremtiden. Jo højere tillid AF og kommunerne har til hinanden, jo lettere vil et fremtidigt samarbejde i jobcentrene givetvis være. Derfor er det væsentligt at undersøge graden af tillid.

TABEL 11.7

Tillid til den anden myndighed. Pct.

	AF's tillid til samarbejdet med kommuner	Kommuners tillid til samarbejdet med AF
Meget lille tillid	3	12
Lille tillid	0	23
Neutral	40	18
Stor tillid	40	32
Meget stor tillid	17	15
I alt pct.	100	100
Antal besvarelser	30	186

En t-test viser, at der er signifikant forskel på gennemsnittene for AF og kommuner.

'Intet samarbejde' er udeladt her.

Som det fremgår af tabel 11.7, har AF mere tillid til kommunerne, end kommunerne har til AF. Således svarer hele 35 pct. af kommunerne, at de har meget lille eller lille tillid til den anden part, mens det tilsvarende kun er tilfældet for 3 pct. af AF-lederne. Omvendt har størstedelen af AF's ledere (80 pct.) enten stor tillid til den anden part eller forholder sig neutralt i forhold hertil, hvilket tilsvarende kun gør sig gældende for 65

pct. af de kommunale ledere. Der er lige store andele af lederne hos AF og kommunerne, der har meget stor tillid til den anden myndighed. Vi har dog tidligere været inde på, at forskellig spørgemetode og forskelligt dataindsamlingsstidspunkt i 2006 måske kan forklare en del af forskellen i vurderinger af det gensidige samarbejde og tillid mellem AF og kommunerne.

Samlet set viser analysen, at både AF og kommunerne vurderer deres samarbejde som positivt. AF's ledere er dog lidt mere positive i forhold til samarbejdsforholdet end kommunernes, og de har en del mere tillid til kommunerne, end kommunerne har til AF.

SAMARBEJDSMØNSTRE, ÅRSAGER OG KONSEKVENSER

Samarbejdet mellem AF og kommunerne skal ses i lyset af, at hver part har en række forskellige eksterne samarbejdsmuligheder, som både kan være supplerende og alternativer til et samarbejde mellem kommuner og AF. Inden for projektgruppen er der foretaget en mere dybtgående specialanalyse af kommunernes eksterne samarbejdsrelationer på beskæftigelsesområdet i en artikel i et videnskabeligt tidsskrift (May & Winter, 2007a). Denne artikel belyser kommunernes eksterne samarbejds mønstre, årsager til valg af disse, samt konsekvenser mht. de oplevede effekter, hvad angår beskæftigelse og rådighed. Nogle hovedresultater heraf skal kort refereres her med særlig henblik på at belyse kommunernes samarbejde med AF.

Det varierer, hvem kommunerne samarbejder med på beskæftigelsesområdet. Nogle har AF som en primær samarbejdspartner, andre satser primært på et samarbejde med en eller flere nabokommuner, et samarbejde, som i nogle tilfælde manifesterer sig i et egentligt fælleskommunalt beskæftigelsescenter. I gennemsnit er kommunernes samarbejde med nabokommuner hyppigere og mere intensivt end med AF. Nogle kommuner etablerer et samarbejde med arbejdsmarkedets parter, mens nogle samarbejder med andre aktører, som udfører opgaver for kommunen.

Et bud på, hvorfor nogle organisationer samarbejder med andre, kommer fra bl.a. ressourceafhængighedsteori (O'Toole 2003; O'Toole & Montjoy, 1984), som forudsiger, at organisationer samarbejder i det omfang, de kan få tilført værdifulde ressourcer fra andre organisationer.

Som forventet forøges kommunens samarbejde med AF, hvis kommunen vurderer, at AF er af væsentlig betydning for, om kommunen kan løse sine opgaver. Desuden søger kommunerne et nærmere samarbejde med AF, hvis de har en vanskelig beskæftigelsesopgave at løse i form af vanskelige rammebetingelser som følge af omfattende lokale sociale problemer og/eller en vanskelig lokal arbejdsmarkedssituation. Det er naturligt, at en vanskelig beskæftigelsesopgave får kommunen til at kigge sig om efter partnere, der kan hjælpe med opgaven.

Et andet bud på årsager til samarbejde kommer fra teori om social kapital. Personer og organisationer, der nærer tillid til, at andre vil leve op til deres tilsagn og forpligtelser, er mere tilbøjelige til at samarbejde med dem (Bardach, 1998; Lubell, 2004; Lundin, 2007). Som forventet er der også en stærk sammenhæng mellem kommunernes tillid til AF og omfanget af samarbejde med AF.

Årsagsretningen er dog ikke i alle tilfælde let at udrede. Det er sandsynligt, at såvel udsigten til et udbytte af samarbejdet som tillid skaber mere samarbejde, men også at samarbejde skaber en større oplevelse af udbytte og tillid. Forholdet mellem forventet udbytte og tillid på den ene side og samarbejdets omfang på den anden side er sandsynligvis temmelig dynamisk.

Endeligt skal det anføres, at der er en klar sammenhæng mellem fælleskommunalt samarbejde og kommunalt samarbejde med AF. Kommuner med fælleskommunale beskæftigelsescentre er meget mere tilbøjelige til også at samarbejde med AF, end andre kommuner gør. Der er næppe tvivl om, at de fælleskommunale centre er mere attraktive samarbejdspartnere for AF end de mange – og især de små – enkeltkommuner.

Selvom der efter Strukturreformen er et homogent pres fra regeringen, ministerium og styrelse på de lokale kommunale og statslige beskæftigelsesforvaltninger for, at de skal samarbejde intenst i de nye jobcentre, kan en række af de hidtidige mekanismer vedrørende betydningen af forventet udbytte, beskæftigelsesopgavens sværhedsgrad og tillid for samarbejdets omfang formentligt medføre, at samarbejdet i jobcentrene udvikler sig forskelligt.

Det mest påtrængende spørgsmål er imidlertid ikke, hvorfor kommunerne samarbejder med AF, men hvilket faktisk udbytte de får af det. Det er en udbredt opfattelse i den store internationale litteratur om samarbejde, koordination og netværk, at samarbejde er vigtigt for organi-

sationernes præstationer. Der foreligger dog forbavsende få undersøgelser heraf, og det samlede indtryk heraf er, at samarbejde kun har beskedne effekter på organisationernes præstationer, og at disse effekter ofte er betinget af god ledelse (Boyne, 2003; Provan & Milward, 1995; O'Toole & Meier, 2004).

Da der endnu ikke foreligger 'hårde data' i form af registerdata om beskæftigelseeffekter af kommunernes indsats, bygger denne specialundersøgelse på mellemlederne opfattelse af, i hvilket omfang det er lykkedes for kommunen at få de ledige i arbejde, søge efter arbejde og være til rådighed for arbejdsmarkedet. Besvarelsen er foretaget på en 10-punktsskala, og der er dannet et samlet indeks af besvarelsen af de tre spørgsmål. Dette mål er næppe så validt, som registerdata ville være, men oplevede effekter anvendes ofte i den internationale litteratur, og mere hårde data er ikke tilgængelige endnu.

Forventningen ud fra "Flere i arbejde"-reformen og Strukturreformen må være, at et omfattende samarbejde mellem AF og kommunerne vil betyde bedre kommunale resultater, herunder at de kommunale mellemledere oplever bedre resultater end kommuner, der ikke samarbejder så meget med AF. Som nævnt er projektets teoretiske forventning på basis af den sparsomme internationale litteratur mere beskedent.

De forskellige samarbejdsmodeller i forhold til eksterne samarbejdspartnere – nabokommuner, AF, fagforeninger/a-kasser, arbejdsgiverforeninger og andre aktører – har alle et positivt afkast, hvad angår de oplevede resultater på beskæftigelse og rådighed, men dette afkast er meget beskedent. De forskellige samarbejdsmodeller forklarer tilsammen kun ca. 2 pct. af variationen i de oplevede resultater.

Hvis man kun tager hensyn til hyppigheden og tyngden (indholdet) i samarbejdet, er der et beskedent afkast af kommunernes samarbejde med alle de anførte partnere – bortset fra samarbejdet med AF, som tilsyneladende ikke har nogen effekt. Et omfattende samarbejde mellem kommuner og AF kaster således ikke automatisk et udbytte af sig.

Hvis man yderligere tager hensyn til, om samarbejdet er velfungerende – herunder om mellemlederen personligt deltager i samarbejdet, og om samarbejdet er støttende frem for konfliktfyldt eller konkurrencepræget – giver et omfattende og velfungerende samarbejde mellem kommunerne og AF et meget beskedent positivt afkast.

Når der tages hensyn til et velfungerende samarbejde, forklarer kommunernes samarbejde med eksterne parter yderligere 3-5 pct. af

variationen i de oplevede resultater. Det er bemærkelsesværdigt, at afkastet af samarbejdet med AF dels er meget beskedent, dels mindre end for de øvrige samarbejdsrelationer! Det beskedne afkast er især bemærkelsesværdigt på baggrund af de store politiske forventninger til beskæftigelseseffekterne af et øget samarbejde mellem kommunerne og AF/staten.

I det pågældende studie anføres flere mulige fortolkninger af disse fund. Den ene er, at udbyttet af samarbejde som nævnt generelt ofte overvurderes. Den anden er, at såvel kommunerne som AF i det hidtidige parallelle beskæftigelsessystem i de senere år har været relativt selvfor-synende og derfor ikke så afhængige af hinanden for at kunne løse deres respektive kerneopgaver. Et samarbejde er vigtigere, når den ene organisation er ensidigt eller gensidigt afhængig af den anden (O'Toole & Montjoy, 1984; O'Toole, 2003).

En tredje fortolkning er, at det fulde potentiale af samarbejdet mellem kommunerne og AF næppe har vist sig endnu. Selvom allerede nogle af samarbejdsforsøgene før Strukturreformen var relativt omfattende med lokalisering i samme hus, er der nu større muligheder for fællesskab i de nye jobcentre – og især i pilotjobcentrene. Desuden har samarbejdet og tilliden – ikke mindst fra kommunernes side – været så begrænset hidtil mange steder, at der kan være betydelige overgangsoms-kostninger forbundet med at øge samarbejdet, så afkastet på kort sigt ikke nødvendigvis er positivt, men først kan blive det på længere sigt (May & Winter, 2007a).

Under alle omstændigheder indikerer undersøgelsen, at der ikke automatisk kommer store gevinster ud af den delvise fusion af AF og kommunerne, men at der forestår en vigtig ledelsesopgave i forbindelse hermed, ligesom evt. gevinster måske først viser sig på længere sigt.

DELKONKLUSION

”Flere i arbejde”-reformen lagde op til at øge samarbejdet mellem kommunerne og AF. Vores analyse af dette lokale samarbejde i 2006 har imidlertid vist, at det gennemgående var meget beskedent. Der var dog betydelige variationer, og herunder et mere intensivt arbejde i de 12 lokale samarbejdsforsøg, der blev sat i gang som led i ”Flere i arbejde”-reformen. De fleste steder omfattede samarbejdet mellem kommunerne især kun mindre intensive samarbejdsformer som informationsudveks-

ling, henvisning af klienter og modtagelse af hinandens klienter. I forhold til en række af de snitflader vedrørende specielle klientgrupper mellem AF og kommunerne, som politisk i forbindelse med Strukturreformen er anset som oplagte for et nærmere samarbejde, var samarbejdet relativt beskedent før reformen.

Både AF og kommunerne vurderede generelt det eksisterende samarbejde som positivt. Dog er det bemærkelsesværdigt, at kommunerne oplevede, at det hidtidige samarbejde var meget mindre omfattende, end det blev opfattet af AF's ledere, ligesom mange kommuner nærede mindre tillid til AF end vice versa.

En specialanalyse fra projektet (May & Winter, 2007a) viser, at omfanget af kommunernes samarbejde med AF varierer efter det forventede udbytte, den lokale beskæftigelsesopgaves sværhedsgrad og tilliden til AF. Specialanalysen viser endvidere, at der ikke er nogen automatisk gevinst – i form af oplevede kommunale resultater vedrørende beskæftigelse og rådighed – af et omfattende samarbejde mellem AF og kommunerne før Strukturreformen. Blot for at opnå et beskedent udbytte kræves også, at lederne involverer sig stærkt i samarbejdet, samt at samarbejdet er støttende frem for præget af konflikter eller konkurrence.

Resultaterne af disse samarbejdsanalyser indikerer, at de nye fælles jobcentre efter Strukturreformen må have stået over for betydelige udfordringer i udviklingen af samarbejdet internt i centrene. De fleste steder var der kun beskedne samarbejdserfaringer mellem kommunerne og AF at bygge videre på. Ofte var det lokale mellemkommunale samarbejde større end kommunernes samarbejde med AF. Tillid er væsentligt for udviklingen af et samarbejde, men mange kommuner havde ikke nogen stor tillid til AF, og hver tredje kommunale leder nærede decideret mistillid. Resultaterne indikerer også, at der ikke er nogen garanti for, at lederne vil opleve et klart positivt afkast af selv et omfattende samarbejde – i hvert fald ikke på kort sigt. På en række punkter er rammebetingelserne dog ændret betydeligt ved reformen. En mere samlet vurdering af, hvilken relevans vore undersøgelsesresultater – der jo er baseret på data fra før Strukturreformen – har for jobcentre efter Strukturreformen, vil blive foretaget i forbindelse med perspektivering i kapitel 1 ”Sammenfatning, konklusion og perspektiver”.

LITTERATUR

- Andersen, L.B. & T. Pallesen (2008): "Not Just for the Money? How Financial Incentives Affect the Number of Publications at Danish Research Institutions." *International Public Management Journal*, 11 (1): 1-20.
- Ansell, C. & A. Gash (2007): "Collaborative Governance in Theory and Practice," *Journal of Public Administration Research and Theory*, Advance Access Publication.
- Arbejdsmarkedsstyrelsen (2004a): *Bekendtgørelse nr. 1101 af 16/11/2004: Bekendtgørelse om visitation og det individuelle kontaktføreløb*. Tilgængelig via www.ams.dk
- Arbejdsmarkedsstyrelsen (2004b): *Vejledning nr. 9628 af 01/12/2004: Vejledning til bekendtgørelse om visitation og det individuelle kontaktføreløb*. Tilgængelig via www.ams.dk
- Arbejdsmarkedsstyrelsen (2004c): *Arbejdsformidlingen Årsrapport 2003*. København.
- Arbejdsmarkedsstyrelsen (2004d): *Årsrapport 2003 om koordinationsudvalgene*. København.
- Arbejdsmarkedsstyrelsen (2007): *Arbejdsformidlingen Årsrapport 2006*. København.

- Bach, H. & K.N. Petersen (2006): *Kulegravning af kontanthjælp: Surveydelen*. København: Socialforskningsinstituttet.
- Bardach, E. (1998): *Getting Agencies to Work Together. The Practice and Theory of Managerial Craftsmanship*. Washington DC: Brookings Institution Press.
- Beer, F. & M.H. Skou (2007): *Loyal frontlinjepersonel? – et studium af faggrupper med forskellig professionaliseringsgrads implementering af offentlige politikker*. Speciale ved Institut for Statskundskab, Aarhus Universitet
- BEK nr. 1101 af 16/11/2004.
- Birkler, S.U.D. & K. Nielsen (2008): *Ejerskabets betydning for sagsbehandlingen – en analyse af sagsbehandleradfærd i danske beskæftigelsesorganisationer*. Speciale ved Institut for Statskundskab, Aarhus Universitet
- Boyne, G.A. (2003): "Sources of Public Service Improvement: A Critical Review and Research Agenda." *Journal of Public Administration Research and Theory* 13 (3): 367-394.
- Bregm, K. (1998): "Anvendelse af direkte økonomiske incitamenter i den offentlige sektor – Resultatløn", i Kirsten Bregm (red.), *Omstilling i den offentlige sektor - i et økonomisk perspektiv*, København: Jurist og Økonomforbundets Forlag.
- Bregm, K. (2003): "Økonomiske incitamenter på det offentlige arbejdsmarked gennem nye lønformer", i Kirsten Bregm (red.). *Økonomiske incitamenter og markeder: i offentlig organisation og regulering*. København: Jurist- og Økonomforbundets forlag.
- Brehm, J. & S. Gates (1997): *Working, Shirking, and Sabotage: Bureaucratic Response to a Democratic Public*. Ann Arbor: University of Michigan Press.
- Cartwright, S. & C.L. Cooper (1992): *Mergers and Acquisitions. The Human Factor*. Oxford: Butterworth-Heinemann Ltd.
- Cartwright, S. & C.L. Cooper (1995): *Managing Mergers, Acquisitions and Strategic Alliances: Integrating People and Cultures*. Oxford: Butterworth-Heinemann. 1995.
- Caswell, D. (2005): *Handlemuligheder i socialt arbejde – et casestudie om kommunal frontlinjepraksis på beskæftigelsesområdet*. PhD-afhandling. Roskilde Universitet og AKF.
- Christiansen, P.M. & M.B. Klitgaard (2008): *Den utænkelige reform: Strukturreformens tilblivelse 2002-2005*. Odense: Syddansk Universitetsforlag.

- Clausen, J., E. Heinesen & M.A. Hussain (2006): *De nye kommuners rammevilkår for beskæftigelsesindsatsen*. København: Socialforskningsinstituttet.
- Damgaard, B., P. Hohnen & M.B. Madsen (2005): *Fokus på job? – En analyse af kontaktførelsessamtaler i AF, kommuner og hos andre aktører*. København: Socialforskningsinstituttet 05:12.
- Forligsteksten til *Aftale om "Flere i arbejde"* (2002): Tilgængelig via www.bm.dk
- Forslag til *Lov om en aktiv beskæftigelsesindsats*, L 193 (2002-03): – de almindelige bemærkninger.
- Gaasholt, Ø. & L. Tøgeby (1995): *I syv sind: Danskernes holdninger til flytning og indvandrere*. Århus: Politica.
- Graversen, B.K. (2004): *Employment effects of active labour market programmes: Do the programmes help welfare benefit recipients to find jobs?* PhD Thesis 2004:2. Århus: University of Aarhus.
- Haahr, J.H. & S.C. Winter (1996): *Den regionale arbejdsmarkedspolitik: Planlægning mellem centralisering og decentralisering*. Århus: Systime.
- Haspeslagh, P.C. & D.B. Jemison (1991): *Managing Acquisitions: Creating Value through Corporate Renewal*. New York: Free Press.
- Heinesen, E., S.C. Winter, I.R. Bøge & L. Husted (2004): *Kommunernes integrationsindsats og integrations succes*. København: AKF Forlag.
- Hestbæk, A.-D., A. Lindemann, V.L. Nielsen & M.N. Christoffersen (2006): *Nye regler – ny praksis: Ændringer i servicelovens børneregler 2001. Afslutningsrapport*. Socialforskningsinstituttet 06:10. København: Styrelsen for Social Service.
- Hill, M. & P. Hupe (2002): *Implementing Public Policy: Governance in Theory and Practice*. London: Sage Publications.
- Jepsen, M.B., A.S. Nørgaard & J.D. Vinderslev (2002): "Forskrifter, forhindringer og farlige fristelser: Aktivisering af ledige i stat og kommuner" i Jens Blom-Hansen, Finn Bruun & Thomas Palleisen (red.): *Kommunale patologier*. Academica.
- Jensen, T.P., S.C. Winter, J. Manniche & P.D. Ørberg i samarbejde med Ivan Thaulow (1991): *Indsatsen for langtidsledige - en undersøgelse af administration og effekt af arbejds- og uddannelses tilbud*. København: AKF Forlag.

- Keiser, L.R., V.M. Wilkins, K.J. Meier, & C. Holland (2002): "Lipstick and Logarithms: Gender, Institutional Context, and Representative Bureaucracy." *American Political Science Review* 96 (3): 553-564.
- Kingsley, J.D. (1944): *Representative bureaucracy: An interpretation of the British civil service*. Yellow Springs, OH: The Antioch Press.
- Kirst, M. & R. Jung (1982): "The Utility of a Longitudinal Approach in Assessing Implementation: A Thirteen Year View of Title 1, ESEA", pp. 119-48 in W. Williams et al., eds., 1982. Williams, *Studying Implementation: Methodological and Administrative Issues*. Chatham, N.J.: Chatham House Publishers.
- Larsson, R. (1990): *Coordination of Action in Mergers and Acquisitions: Interpretive and Systems Approaches towards Synergy*. Lund: Lund University Press.
- Larsson, R. & S. Finkelstein (1999): "Integrating Strategic, Organizational and Human Resource Perspectives on Mergers and Acquisitions: A Case Survey of Synergy Realization." *Organization Science* 10 (1): 1-26.
- Lipsky, M. (1980): *Street-Level Bureaucracy. Dilemmas of the Individual in Public Services*. New York: Russel Sage Foundation.
- Lubell, M. (2004): "Collaborative Watershed Management: A View from the Grassroots," *Policy Studies Journal* 32 (3): 341-361.
- Lundin, M. (2007): "Explaining Cooperation: How Resource Interdependence, Goal Congruence, and Trust Affect Joint Actions in Policy Implementation," *Journal of Public Administration Research and Theory* 17 (4): 651-672.
- Læg Reid, P. & J.P. Olsen (1978): *Byråkrati og beslutninger*. Bergen: Universitetsforlaget.
- Madsen, M.N., M.D. Mortensen & A. Rosdahl (2006): *Arbejdsmarkedsparat eller ej? - En kvalitativ undersøgelse af aspekter af visitationen af kontanthjælpsmodtagere i 10 kommuner*. København: Socialforskningsinstituttet.
- May, P.J. & S. Winter (1999): "Regulatory Enforcement and Compliance: Examining Danish Agro-Environmental Policy," *Journal of Policy Analysis & Management* 18 (4): 625-651.
- May, P.J. & S. Winter (2000): "Reconsidering Styles of Regulatory Enforcement: Patterns in Danish Agro-Environmental Inspection". *Law & Policy* 22 (2): 143-73.
- May, P.J. & S.C. Winter (2007a): "Collaborative Service Arrangements: Patterns, Bases, and Perceived Consequences," *Public Management*

- Review* 9 (4): 479-502. Findes også som et arbejdspapir, der kan downloades fra SFI: <http://www.sfi.dk/sw56095.asp> .
- May, P.J. & S.C. Winter (2007b): "Politicians, Managers, and Street-Level Bureaucrats: Influences on Policy Implementation." *Journal of Public Administration Research and Theory*. Artiklen er publiceret på tidsskriftets hjemmeside og afventer publicering i tidsskriftet, formentligt Vol. 18 (4) 2008. Findes også som et arbejdspapir, der kan downloades fra SFI: <http://www.sfi.dk/sw56093.asp>
- Mazmanian, D.A. & P. Sabatier (1981): *Effective Policy Implementation*. Lexington, Mass.: Lexington Books.
- Mazmanian, D.A. & P.A. Sabatier (1983): *Implementation and Public Policy*. Glenview, Ill./London: Scott, Foresman and Company.
- Meier, K.J., R.D. Wrinkle & J.L. Polinard (1999): "Representative bureaucracy and distributional equity: Addressing the hard question?" *Journal of Politics*, 61 (4), 1025-1039.
- Meyers, M.K. & S. Vorsanger (2003): "Street Level Bureaucrats and the Implementation of Public Policy", ss. 245.55 i B.G. Peters & J. Pierre (red.), *Handbook of Public Administration*. London: Sage Publications.
- Meyers, M.K., B. Glaser & K. MacDonald (1998): "On the Frontlines of Welfare Delivery: Are Workers Implementing Policy Reforms?," *Journal of Policy Analysis and Management* 17 (1): 1-22.
- Moe, T.M. (1984): "The New Economics of Organization," *American Journal of Political Science* 28: 739-77.
- Nannestad, P. (2003): *It's not the Economy, Stupid! Municipal School Expenditures and School Achievement Levels in Denmark*. Department of Political Science, University of Aarhus.
- Nielsen, V.L. (2004): "Kønnet der blev væk", ss. 140-159 i Blom-Hansen, J., Nørgaard, A.S., Pallesen, T. (red.), *Politisk ukorrekt. Festskrift til Professor Jørgen Grønnegård Christensen*, Århus: Aarhus Universitetsforlag.
- Olsen, J.P. (1978): "Folkestyre, byråkrati og korporativisme", i Johan P. Olsen (red.), *Politisk organisering*. Oslo: Universitetsforlaget.
- O'Toole, L.J. Jr. & R.S. Montjoy (1984): "Interorganizational Policy Implementation: A Theoretical Perspective," *Public Administration Review*, 44 (6): 491-503.

- O'Toole, L.J. Jr. (2003): "Interorganizational Relations in Implementation, pp. 234-244 i B. Guy Peters & John Pierre (red.), *Handbook of Public Administration*. Thousand Oaks, CA: Sage.
- O'Toole, L.J. Jr. & K.J. Meier (2004): "Public Management in Intergovernmental Networks: Matching Structural Networks and Managerial Networking," *Journal of Public Administration Research and Theory* 14 (4): 469-494.
- Ploug, N., J. Reib, N.C. Sidenius & S.C. Winter (1992): *A-kasserne og de ledige*. København: Socialkommissionens Sekretariat, Dokumentation 5.
- Pressman, J.L. & A. Wildavsky (1973): *Implementation*. Berkeley: University of California Press.
- Provan, K.G. & H.B. Milward. (1995): "A Preliminary Theory of Interorganizational Network Effectiveness: A Comparative Study of Four Community Mental Health Systems." *Administrative Science Quarterly* 40 (1): 1-33.
- Regeringen (2002): *Aftale om "Flere i arbejde"*. København: Regeringen.
- Riccucci, N.M, M.K. Meyers & I.L.J.S. Han (2004): "The Implementation of Welfare Reform Policy: The Role of Public Managers in Front-Line Practices," *Public Administrative Review* 64 (4): 438-448.
- Riccucci, N.M. (2005): *How Management Matters: Street-Level Bureaucrats and Welfare Reform*. Washington D.C.: Georgetown University Press.
- Roethlisberger, F.J. & W.J. Dickson (1939): *Management and the Worker*. Cambridge, Mass.: Harvard University Press.
- Rosholm, Michael (2008): "Potentielle effektivitetsgevinster i den aktive arbejdsmarkedspolitik", foredrag afholdt på Arbejdsmarkedskommissionens Faglige Seminar, 21. februar. Link: <http://www.amkom.dk/media/7382/michael%20rosholm.ppt#256,1>, Potentielle effektivitetsgevinster i den aktive arbejdsmarkedspolitik
- Skou, M., F. Beer & S.C. Winter (2008): *Brug af andre aktører i beskæftigelsesindsatsen – gør de nogen forskel?* (Arbejdstitel) SFI rapport 08:20 (under udgivelse). København, SFI.
- Stigaard M.V, S.C. Winter, M.F. Sørensen, N. Friisberg og A.C. Henriksen (2006): *Kommunernes beskæftigelsesindsats*. København: Socialforskningsinstituttet.
- Togeby, L. (1997). *Fremmedhed og fremmedhad i Danmark: Teorier til forklaring af etnocentrisme*. København: Columbus.

- Vejledning nr. 9628 af 01/12/2004.
Visitationsværktøjskassen - version 3. Arbejdsmarkedsstyrelsen. Tilgængelig via www.ams.dk
- Weber, M. (1947): *The Theory of Social and Economic Organization*. Glencoe, Ill.:Free Press.
- Wilson, J.Q. (1989): *Bureaucracy: What Government Agencies Do and Why They Do It*. Basic Books
- Winter, S.C., S. Hadrup, F. Hermansen, J. Humeniuk & D. Krabsen (1982): *Administrationen af ungdomsgarantiforsøget. Betingelser for realisering af de politiske mål*. Delrapport 1 i serien: "Ungdomsgarantiforsøget i Århus og Storstrøms amter". København: Arbejdsministeriet, Indenrigsministeriet og Undervisningsministeriet.
- Winter, S.C. (1984): "Flere ressourcer ingen garanti for bedre offentlig service. Om forholdet mellem ressourcer, arbejdspris og service", ss. 121-134 i Jens Gunst, (red.), *Debat om offentlig service*. København: Kommunetryk.
- Winter, S.C. (1986): "Studying the Implementation of Top-Down Policies From the Bottom-Up: Implementation of Danish Youth Employment Policy," ss. 109-138 i Ray C. Rist (red.), *Finding Work: Cross National Perspectives on Employment and Training*. New York: The Falmer Press.
- Winter, S.C. (1994): *Implementering og effektivitet*. Århus: Systeme.
- Winter, S.C. & P.J. May (2001): "Motivation for Compliance with Environmental Regulation." *Journal of Policy Analysis & Management* 20 (4): 675-698.
- Winter, S.C. (2002): *Explaining Street-Level Bureaucratic Behavior in Social and Regulatory Policies*. Paper prepared for the Annual Meeting of the American Political Science Association in Boston, 29 August - 1 September 2002. Danish National Institute of Social Research. København.
- Winter, S.C. (2003): *Political Control, Street-Level Bureaucrats and Information Asymmetry in Regulatory and Social Policies*. Paper presented at the Annual Meeting of the Association for Public Policy Analysis and Management held in Washington D.C., November 6-8, 2003. Danish National Institute of Social Research, København.
- Winter, Søren C. (2005): *Effekter af sagsbehandling. Relationen mellem implementering og effekter i dansk integrationspolitik*. Paper til Nordisk Stats-

- kundskabsforbunds (NOPSA) XIV. Forskningskonference. Reykjavik. Socialforskningsinstituttet, København.
- Winter, S.C. (2006): "Implementation", ss. 151-166 i B. Guy Peters & Jon Pierre (red.), *Handbook of Public Policy*. New York/London: Sage Publications.
- Winter, S.C., P.T. Dinesen & P.J. May (2008a): *Implementation Regimes and Street-Level Bureaucrats: Employment Service Delivery in Denmark*. SFI Working Paper.
- Winter, S.C., M.H. Skou & F. Beer (2008b – under udgivelse). *Effective Management for What Ends? Local Implementation of National Employment Policy*. SFI arbejdspapir. København.
- Winter, S.C. & V.L. Nielsen (2008 – under udgivelse): *Implementering af politik*. København: Academica.

APPENDIKS

TABEL X.1

Indeks anvendt i kapitel 6

Indeks	Operationalisering	Gennemsnit (standard- afvigelse)	Cron- bach's alpha
Tydelig ledelse (ledersvar)	Hvordan er din personlige ledelsesstil? 1: A: Jeg giver klart udtryk for, hvad jeg ønsker af mine medarbejdere, B: Jeg stiller helst ikke krav til mine medarbejdere. 2: A: Jeg giver ofte feedback til mine medarbejdere, B: Jeg giver sjældent feedback til mine medarbejdere. Mest enig med A svarer til 1 point, mest enig med B svarer til 5 point. Variablene er vendt i indekskonstruktionen.	4,4 (0,55)	0,445
Tydelig ledelse (sagsbehandlersvar)	Hvordan vil du karakterisere din nærmeste leders ledelsesstil? 1: A: Min leder giver klart udtryk for sine forventninger til sine medarbejdere, B: Min leder stiller sjældent krav til sine medarbejdere. 2: A: Min leder giver mig ofte feedback, B: Min leder giver mig sjældent feedback. Mest enig med A svarer til 1 point, mest enig med B svarer til 5 point. Variablene er vendt i indekskonstruktionen.	3,4 (1,06)	0,674
Delegation (ledersvar)	Hvordan er din personlige ledelsesstil? 1: A: Generelt delegerer jeg mange beslutninger til mine medarbejdere, B: Generelt delegerer jeg kun få beslutninger til mine medarbejdere. 2: A: Jeg stoler fuldt og fast på mine medarbejders faglige dømmekraft, B: Jeg er skeptisk over for mine medarbejders faglige dømmekraft. 3: A: Jeg inddrager i høj grad mine medarbejdere i beslutningerne, B: Som regel træffer jeg de fleste beslutninger alene. Mest enig med A svarer til 1 point, mest enig med B svarer til 5 point. Variablene er vendt i indekskonstruktionen.	4,5 (0,49)	0,580

TABEL X.2
 Indeks anvendt i kapitel 7 og 10

Indeks	Operationalisering	Gennemsnit (standard- afvigelse)	Cron- bach's alpha
Mestrings- strategier	<p>1: Sagerne har en tendens til at prioritere sig selv, så de forholdsvis lette sager kommer til at dominere, og så de komplicerede sager må vente.</p> <p>2: Der er så mange nye sager at tage fat på, at der sjældent bliver tid til at følge op på sagerne og få jobplanerne revideret.</p> <p>3: Jeg opprioriterer de sager, hvor der er størst chance for at få den ledige i beskæftigelse, i forhold til de tunge sager.</p> <p>4: Jeg lader somme tider være med at fortælle mine klienter om deres muligheder og rettigheder, fordi jeg ved, at de kan have svært ved at overskue en valgsituation.</p> <p>5: Jeg fokuserer mere på de sager, hvor klienten er et yngre menneske, end hvor klienten er midaldrende eller ældre.</p> <p>6: Jeg fokuserer mere på de sager, hvor klienten er højtuddannet, end hvor klienten ikke har nogen eller kun lidt uddannelse.</p> <p>7: Jeg inddeler gerne mine klienter i nogle få hovedtyper og bruger mine egne tommelfingerregler for, hvilke aktiveringstilbud den enkelte gruppe skal have.</p> <p>8: Sager, hvor klienterne selv henvender sig og presser på for svar, kommer til at dominere i forhold til sager, hvor klienterne er mere tilbageholdne.</p> <p>9: Det er håbløst at finde job til de fleste kontanthjælpsmodtagere, der er tilknyttet vores kommune/center/AF-kontor.</p> <p>10: Erfaringerne fra sagsbehandlingen vedrørende kontanthjælpsmodtagere får én til at blive mere kynisk over for disse grupper.</p> <p>11: Jeg bøjer af og til reglerne, hvis de vil gøre mere skade end gavn for klienterne.</p> <p>12: Jeg bøjer af og til reglerne, hvis det er for tidskrævende at følge dem.</p> <p>13: Jeg opprioriterer de sager, som er fagligt mest spændende.</p> <p>Målt på en skala fra 1 – 5, hvor 1 svarer til Uenig og 5 svarer til enig.</p>	2,2 (0,61)	0,787

TABEL X.2 (FORTSAT)
 Indeks anvendt i kapitel 7 og 10

Indeks	Operationalisering	Gennemsnit (standard- afvigelse)	Cron- bach's alpha
Skumme fløden	Indeholder spørgsmålene 1,2,3 og 8 fra coping-indekset.	2,8 (0,96)	0,748
Formalisme	Hvad er din typiske væremåde under dine samtaler med dine arbejdsmarkedsparate klienter? 1: A: Lægger vægt på de formelle regler, B: Lægger vægt på holdningspåvirkning. 2: A: Er konsekvent vedrørende overholdelse af aftaler, B: Udviser fleksibilitet og tilgiver gerne, at aftaler ikke altid overholdes. 3: A: Fokuserer på at følge lovgivningen til punkt og prikke, B: Fokuserer snarere på at opnå resultater. Mest enig med A svarer til 1 point, mest enig med B svarer til 5 point. Variablene er vendt i indekskonstruktionen.	3,3 (0,66)	0,456
Tvangs- orientering	Hvad er din typiske væremåde under dine samtaler med dine arbejdsmarkedsparate klienter? 1: A: Er bestemmende i samtalen med klienten, B: Klienten er medbestemmende. 2: A: Er skeptisk i forhold til klientens udsagn, B: Møder klienten med tillid. 3: A: Bruger trusler om sanktioner, B: Undgår trusler om sanktioner. Mest enig med A svarer til 1 point, mest enig med B svarer til 5 point. Variablene er vendt i indekskonstruktionen.	2,4 (0,64)	0,508
Professionel distance	Hvad er din typiske væremåde under dine samtaler med dine arbejdsmarkedsparate klienter? 1: A: Undgår tætte personlige relationer med klienten, B: Søger at opnå klientens fortrolighed ved at tale om dennes personlige og familiemæssige forhold. 2: A: Optræder formelt over for klienten, B: Er imødekommende og forstående over for klienten. Mest enig med A svarer til 1 point, mest enig med B svarer til 5 point. Variablene er vendt i indekskonstruktionen.	2,9 (0,84)	0,583

TABEL X.3
Indeks anvendt i kapitel 9 og/eller 10

Indeks	Operationalisering	Gennemsnit (standard- afvigelse)	Cron- bach's alpha
Aversion	<p>1: Når der kommer så mange flygtninge og indvandrere til Danmark, er det fordi, de vil have del i vores høje levestandard.</p> <p>2: Mange kontanthjælpsmodtagere/ledige søger at udnytte det sociale system.</p> <p>3: Kontanthjælpsmodtagerne/de ledige har ofte urealistiske forestillinger om deres muligheder og evner.</p> <p>4: Alt for få klienter gider have et almindeligt arbejde.</p> <p>Målt på en skala fra 1 – 5, hvor 1 svarer til Uenig og 5 svarer til enig.</p>	2,5 (0,75)	0,641
Tolerance	<p>1: Kommunen eller centret bør i høj grad overlade det til kontanthjælpsmodtagerne/de ledige selv, hvordan de vil indrette deres tilværelse.</p> <p>2: Kommunen og centeret bør ikke give sig til at opdrage på klienterne mht. deres væremåde, udseende og påklædning.</p> <p>Målt på en skala fra 1 – 5, hvor 1 svarer til Uenig og 5 svarer til enig.</p>	2,3 (0,83)	0,254
Positiv vurdering af "Flere i arbejde"	<p>Målene med beskæftigelsesreformen, "Flere i arbejde", er:</p> <p>1: A: Et skridt i den rigtige retning, B: Et skridt i den forkerte retning</p> <p>2: A: Til gavn for de fleste ledige, B: Til skade for de fleste ledige</p> <p>Mest enig med A svarer til 1 point, mest enig med B svarer til 5 point. Variablene er vendt i indekskonstruktionen.</p>	3,7 (0,88)	0,887
Arbejdsbyrde - subjektiv	<p>I hvilket omfang vurderer du, at der er tilstrækkelige ressourcer på din arbejdsplads på følgende områder?</p> <p>1: Sagsbehandlerbemanding</p> <p>Målt på en skala fra 1-5, hvor 1 er til utilstrækkelige ressourcer og 5 er fuldt tilstrækkelige ressourcer.</p> <p>Variablen er vendt i indekskonstruktionen.</p> <p>Er du enig eller uenig i følgende udsagn om din arbejdssituation?</p> <p>2: Min arbejdsbelastning er for stor.</p> <p>Målt på en skala fra 1-5, hvor 1 er uenig og 5 er enig.</p>	3,3 (1,01)	0,670

TABEL X.3 (FORTSAT)

Indeks anvendt i kapitel 9 og/eller 10

Indeks	Operationalisering	Gennemsnit (standard- afvigelse)	Cron- bach's alpha
Regelbundet	1: Jeg forsøger at handle i overensstemmelse med mine professionelle normer. 2: Jeg tager udgangspunkt i de mål og retningslinjer, som min ledelse har fastlagt. 3: Jeg tager udgangspunkt i lovgivningen og centralt udstedte regler. Målt på en skala fra 1 – 5, hvor 1 svarer til slet ingen vægt og 5 svarer til meget stor vægt.	4,3 (0,63)	0,718
Praksisorienteret	1: Jeg tager udgangspunkt i, hvordan mine kollegaer plejer at håndtere lignende situationer. 2: Jeg tager udgangspunkt i, hvordan jeg plejer at håndtere lignende situationer. Målt på en skala fra 1 – 5, hvor 1 svarer til slet ingen vægt og 5 svarer til meget stor vægt.	2,9 (0,76)	0,356
Orienteret mod arbejdsmarkedets parter	Hvor stor indflydelse har følgende forhold og personer haft på din sagsbehandling i det sidste år? 1: Information fra min fagforening. 2: Lokale fagforeninger/a-kasser. 3: Lokale arbejdsgiverforeninger. Målt på en skala fra 1 – 5, hvor 1 svarer til ingen indflydelse og 5 svarer til meget stor indflydelse.	1,9 (0,81)	0,780
Afslappet kultur	Organisationskulturen er: 1: A: Stressende, B: Afslappende 2: A: Der bruges negativ feedback til at motivere, B: Der bruges positiv feedback til at motivere 3: A: Konfliktfyldt, B: Konfliktfri. 4: A: Svært at få tingene gjort, B: Let at få tingene gjort. Mest enig med A svarer til 1 point, mest enig med B svarer til 5 point.	3,5 (0,63)	0,678
Struktureret kultur	Organisationskulturen er: 1: A: Ustruktureret, B: Struktureret 2: A: Ansvaret er klart placeret, B: Ansvaret er ikke klart placeret. Mest enig med A svarer til 1 point, mest enig med B svarer til 5 point. Variabel 2 er vendt i indekskonstruktionen.	4,1 (0,80)	0,472

TABEL X.3 (FORTSAT)
 Indeks anvendt i kapitel 9 og/eller 10

Indeks	Operationalisering	Gennemsnit (standard- afvigelse)	Cron- bach's alpha
Selvstyre- kultur	Organisationskulturen er: 1: A: Regelbundet, B: Ikke regelbundet. 2: Næsten ingen skønsudøvelse, B: Meget omfattende skønsudøvelse. Mest enig med A svarer til 1 point, mest enig med B svarer til 5 point.	2,9 (0,79)	0,435
Resultatori- enteret kultur	Organisationskulturen er: 1: A: Risiko-villig, B: Risiko-uvillighed. 2: A: Procesorienteret, B: Resultatorienteret. 3: A: Uproduktiv, B: Produktiv. 4: A: Formel, B: Uformel. Mest enig med A svarer til 1 point, mest enig med B svarer til 5 point.		
Viden	Variabel 1 er vendt i indekskonstruktionen. 1: Jeg føler, at jeg har et godt kendskab til de regler, der gælder på beskæftigelsesområdet. 2: Jeg føler mig godt rustet til at arbejde med de ledige. Målt på en skala fra 1 – 5, hvor 1 svarer til uenig og 5 svarer til enig.	3,8 (0,56)	0,435
Jobfokus	Hvordan prioriterer du typisk mellem følgende indsatsformer? 1: A: Lægger vægt på konkrete job i samtalerne med de ledige, B: Lægger vægt på vejledning om gradvis opkvalificering i samtalerne med de ledige. 2: A: Fokuserer på, at den ledige hurtigt får et eller andet job, B: Fokuserer på, at den lediges beskæftigelsesmuligheder forbedres på længere sigt. 3: A: Stiller krav til den ledige, B: Tager hensyn til den lediges problemer. Mest enig med A svarer til 1 point, mest enig med B svarer til 5 point. Variablene er vendt i indekskonstruktionen.	4,4 (0,78)	0,864
Positiv vurdering af effektivite- ten af jobfokus	Hvor effektive er de følgende redskaber – efter din opfattelse – til at få arbejdsmarkedsparete kontanthjælpsmodtagere i ordinært arbejde? 1: Fokus på jobsøgning frem for på aktiverings-tilbud. 2: Fokus på konkret ordinære job i samtaler med de ledige. Målt på en skala fra 1-5, hvor 1 er meget ineffektiv og 5 er meget effektiv.	3,8 (0,68)	0,606
		4,0 (0,75)	0,708

TABEL X.3 (FORTSAT)

Indeks anvendt i kapitel 9 og/eller 10

Indeks	Operationalisering	Gennemsnit (standard- afvigelse)	Cron- bach's alpha
Positiv vurdering af effektivite- ten af samtaler og opfølgning	Hvor effektive er de følgende redskaber – efter din opfattelse – til at få arbejdsmarkedsparete kontanthjælpsmodtagere i ordinært arbejde? 1: Afholdelse af samtaler med hver klient hver 3. måned. 2: Kontrol af klienters jobsøgning. 3: Opfølgning og revision af jobplanen i alle sager. Målt på en skala fra 1-5, hvor 1 er meget ineffektiv og 5 er meget effektiv.	3,3 (0,76)	0,601

SFI-RAPPORTER SIDEN 2007

SFI-rapporter kan købes eller downloades gratis fra www.sfi.dk. Enkelte rapporter er kun udkommet som netpublikationer, hvilket vil fremgå af listen nedenfor.

- 07:01 Damgaard, B. & Boll, J.: *Opfølgning på sygedagpenge – Del I. Kommuners, lægers, og virksomheders erfaringer med de nye regler*. 2007. 116 s. ISBN 978-87-7487-842-1. Kr. 100,00.
- 07:02 Bach, H.B. & Petersen, K.N.: *Kontanthjælpsmodtagerne i 2006. En surveyundersøgelse af matchkategorier, arbejde og økonomi*. 2007. 146 s. ISBN 978-87-7487-843-8. Kr. 110,00.
- 07:03 Sivertsen, M.: *Hvordan virker indsatsen mod negativ social arv? Gennemgang og analyse af 54 projektevalueringer*. 2007. 55 s. ISBN 978-87-7487-844-5. Kr. 60,00.
- 07:04 Jespersen, S.T., Junge, M., Munk, M.D. & Olsen, P.: *Brain drain eller brain gain? Vandringer af højtuddannede til og fra Danmark*. 2007. 64 s. ISBN 978-87-7487-846-9. Netpublikation.
- 07:05 Benjaminsen, L.: *Storbypuljen – Indsatser for socialt udsatte. Idéer og erfaringer*. 2007. 47 s. ISBN 978-87-7487-847-6. Kr. 60,00. Pjece.
- 07:06 Müller, M.M., Havn, L., Holt, H. & Jensen, S.: *Virksomheders sociale engagement. Årbog 2006*. 2007. 178 s. ISBN 978-87-7487-848-3. Kr. 180,00.

- 07:07 Madsen, M.B., Filges, Hohnen, P. Jensen, S. & Nærvig Petersen, K.: *Vil De gerne have et arbejde?* 2007. 194 s. ISBN 978-87-7487-849-0. Kr. 175,00.
- 07:08 Nielsen, C., Benjaminsen, L., Dinesen P.T. & Bonke, J.: *Effekt-måling*. 2007. 180 s. ISBN 978-87-7487-850-6. Netpublikation.
- 07:09 Boesby, D.: *At oplyse om demens. Idéer og inspiration*. 2007. 18 s. Netpublikation.
- 07:10 Graversen, B.K., Damgaard, B. & Rosdahl, A.: *Hurtigt i gang. Evaluering af et forsøg med en tidlig og intensiv beskæftigelsesindsats for forsikrede ledige*. 2007. 107 s. ISBN 978-87-7487-851-3.
- 07:11 Thorsager, L., Børjesson, E., Christensen, I. & Pihl, V.: *Metoder i socialt arbejde. Begreber og problematikker*. 2007. 128 s. ISBN 978-87-7487-852-0. Kr. 120,00.
- 07:12 Hohnen, P., Mortensøn, M.D. & Klitgaard, C.: *Den korteste vej til arbejdsmarkedet. En kvalitativ undersøgelse af indsatsen over for ikke-arbejdsmarkedsparate ledige*. 2007. 145 s. ISBN: 978-87-7487-854-4. Kr. 138,00.
- 07:13 Rostgaard, T.: *Begreber om kvalitet i aldreplejen. Temaer, roller og relationer*. 2007. 225 s. ISBN 978-87-7487-855-1. Kr. 218,00.
- 07:14 Bonke, J.: *Ludomani i Danmark. Faktorer af betydning for spilleproblemer*. 2007. 90 s. ISBN 978-87-7487-853-853-7. Kr. 90,00.
- 07:15 Andersen, D. & Højlund, O.: *Interview med 11-årige. Erfaringer fra et web-baseret pilotprojekt*. 2007. 121 s. ISBN: 978-87-7487-857-5. Kr. 110,00.
- 07:16 Dahl, K.M.: *Udsatte børns fritid – et litteraturstudie*. 2007. 85 s. ISBN: 978-87-7487-858-2. Netpublikation.
- 07:17 Vinther, H.: *Rundt om forebyggelses- og sundhedscentre. Muligheder og barrierer for udvikling af forebyggelses- og sundhedscentre i Danmark*. 2007. 78 s. ISBN: 978-87-7487-860-5. Netpublikation.
- 07:18 Fridberg, T. & Jæger, M.M.: *Frivillige i Hjemmeværnet*. 2007. 97 s. ISBN: 978-87-7487-861-2. Kr. 90,00.
- 07:19 Høgelund, J. & Larsen, B.: *Handicap og beskæftigelse. Udviklingen mellem 2005 og 2006*. 2007. 39 s. ISBN: 978-87-7487-864-3. Netpublikation.
- 07:20 Larsen, B., Miiller M.M. & Høgelund, J.: *Handicap og beskæftigelse. Regionale forskelle*. 2007. 65 s. ISBN: 978-87-7487-865-0. Netpublikation.

- 07:21 Jørgensen, M.: *Danskernes pensionsopsparinger. En deskriptiv analyse.* 2007. 238 s. ISBN: 978-87-7487-866-7. Kr. 198,00.
- 07:22 Benjaminsen, L. & Christensen, I.: *Hjemløshed i Danmark 2007. National kortlægning.* 2007. 159 s. ISBN 978-87-7487-867-4. Kr. 148,00.
- 07:23 Nielsen, V.L. & Ploug, N.: *Når politik bliver til virkelighed. Festskrift til professor Søren Winter.* 2007. 241 s. ISBN: 978-87-7487-868-1. Kr. 229,00.
- 07:24 Egelund, T. & Vitus, K.: *Sammenbrud i anbringelser af unge. Risikofaktorer hos unge, forældre, anbringelsessteder og i sagsbehandlingen.* 2007. 67 s. ISBN: 978-87-7487-869-8. Kr. 75,00.
- 07:25 Ploug, N.: *Socialt udsatte børn. Identifikation, viden og handlemuligheder i daginstitutioner.* 2007. 48 s. ISBN: 978-87-7487-870-4. Kr. 50,00.
- 07:26 Olsen, H.: *Konstruktion og kvalitets sikring af multisurveydata.* 2007. 181 s. ISBN: 978-87-7487-871-1. Netpublikation.
- 07:27 Rostgaard, T. & Thorgaard, C.: *God kvalitet i ældreplejen. Sådan vægter ældre, plejepersonale og visitatorer.* 2007. 130 s. ISBN: 978-87-7487-872-8. Kr. 130,00
- 07:28 Jensen, T.G. & Liversage, A.: *Fædre, sønner, ægtemænd. Om maskulinitet og manderoller blandt etniske minoritetsmænd.* 2007. 80 s. ISBN: 978-87-7487-874-2. Netpublikation.
- 07:29 Olsen, B.M. (red.): *Evalueringen af den fleksible barselordlov. Orlovreglerne set fra forældres, kommuners og arbejdspladsers perspektiv.* 2007. 222 s. ISBN: 978-87-7487-875-9. Netpublikation.
- 07:30 Beer, F. & Damgaard, B.: *Kommuner og virksomheders samspil om socialt engagement.* 2007. 84 s. ISBN: 978-87-7487-854-2. Kr. 90,00.
- 07:31 Rosdahl, A.: *Kommunale aktiveringsprojekter med produktion 2007.* 2007. 70 s. ISBN: 978-87-7487-877-3. Kr. 75,00.
- 07:32 Christoffersen, M.N., Hammen, I., Andersen, K.R. & Jeldtoft, N.: *Adoption som indsats. En systematisk gennemgang af udenlandske erfaringer.* 184 s. ISBN: 978-87-7487-881-0. Kr. 190,00.
- 08:01 Amilon, Anna: *Danskernes forventninger til pension.* 151 s. ISBN: 978-87-7487-885-8. Kr. 150,00.
- 08:02 Jæger, Mads M.: *Mere attraktive almene boliger? Effektevaluering af Omprioriteringsloven 2000.* 97 s. ISBN: 978-87-7487-886-5. Kr. 100,00.

- 08:03 Rosenstock, M., Jensen, S., Boll, J., Holt, H. & Wiese, N.: *Virksomheders sociale engagement. Årbog 2007*. 202 s. ISBN: 978-87-7487-887-2. Kr. 198,00.
- 08:04 Thorgaard, C.H. & Hougaard, I.B.: *Fokus på demens. Evaluering af en efteruddannelse i forebyggende hjemmebesøg*. 62 s. ISBN: 978-87-7487-888-9. Netpublikation.
- 08:05 Thorgaard, C.H. & Hougaard, I.B.: *Metoder til kvalitet i ældreplejen. Evaluering af et metodendviklingsprojekt*. 76 s. ISBN: 978-87-7487-889-6. Kr. 80,00.
- 08:06 Olsen, B.M. & Dahl, K.M.: *Fritidsliv i børnehøjde. Beretninger fra udsatte børn*. 124 s. ISBN: 978-87-7487-890-2. Kr. 125,00.
- 08:07 Høgelund, J., Boll, J., Skou, M. & Jensen, S.: *Effekter af ændringer i sygedagpengeloven*. 178 s. ISBN: 978-87-7487-891-9. Kr. 175,00.
- 08:08 Bach, H.B.: *Livet efter en ulykke. Arbejdsliv og forsørgelse efter en ulykke, som blev vurderet i arbejdsskadestyrelsen*. 114 s. ISBN: 978-87-7487-892-6. Kr. 100,00.
- 08:09 Christensen, G.: *Hvorfor lejere bliver sat ud af deres boliger. Og konsekvenserne af en udsættelse*. 268 s. ISBN 978-87-7487-894-0. Kr. 238,00.
- 08:10 Larsen, B., Schademan, H.K. & Høgelund, J.: *Handicap og beskæftigelse i 2006. Vilkår og betingelser for handicappede på arbejdsmarkedet*. 180 s. ISBN: 978-87-7487-893-3. Kr. 180,00.
- 08:11 Jørgensen, M.: *Danskernes indbetalinger til pension. Hvordan påvirker tilknytningen til arbejdsmarkedet de fremtidige pensioner?* 222 s. ISBN: 978-87-7487-895-7. Kr. 220,00.
- 08:12 Filges, T.: *Virksomheders rekruttering*. ISBN: 978-87-7487-901-5. 146 s. Kr. 150,00.
- 08:13 Bonfils, I.S., Bengtsson, S. & Olsen, L. (red.): *Handicap og ligebehandling i praksis*. 175 s. ISBN 978-87-7487-897-1. Kr. 180,00.
- 08:14 Andersen, D.: *Anbragte børn i tal. Kvantitative analyser af data om børn, der er anbragt uden for hjemmet med fokus på skolegang. Delrapport 1*. 76 s. ISBN 978-87-7487-899-5. Netpublikation.
- 08:15 Mortensøn, M.D. & Neerbek, M.N.: *Fokus på skolegang ved visitation til anbringelse uden for hjemmet. Delrapport 2*. 126 s. ISBN 978-87-7487-900-8. Kr. 125,00.
- 08:16 Mattsson, C., Hestbæk, A-D. & Andersen, A.R.: *11-årige børns hverdagsliv og trivsel. Resultater fra SFI's forløbsundersøgelser af årgang 1995*. 181 s. ISBN: 978-87-7487-902-2. Kr. 180,00.

- 08:17 Bach, H.B. & Larsen, B.: *300-timers-reglen. Betydningen af 300-timers-reglen for gifte kontanthjælpsmodtagere*. 138 s. ISBN 87-7487-903-9. Kr. 140,00.
- 08:19 Winter, S.W., Beer, F., Skou, M.H., Stigaard, M.V., Henriksen, A.C. & Friisberg, N.: *Statslig og kommunal beskæftigelsesindsats. Implementering af "Flere i arbejde" for strukturreformen*. 289 s. ISBN 978-87-7487-905-3. Kr. 278,00.
- 08:22 Klitgaard, C. & Damgaard, B.: *Integrations- og oplæringsstillinger i kommunerne*. 97 s. ISBN: 978-87-7487-908-4. Kr. 100,00.

STATSLIG OG KOMMUNAL BESKÆFTIGELSESINDSATS

IMPLEMENTERING AF "FLERE I ARBEJDE" FØR STRUKTURREFORMEN

I 2002 indførte regeringen reformen "Flere i arbejde". Formålet var en ensartet indsats over for ledige med samme behov, uanset om de var arbejdsløshedsforsikret eller ej. Det daværende statslige AF og de kommunale jobcentre skulle altså tilbyde den samme indsats til alle – med henblik på den kortest mulige vej tilbage på arbejdsmarkedet.

Denne rapport viser, at de to instanser, der i dag er samlet i jobcentrene, hver især opfyldte de lovbestemte krav i betydeligt omfang – dog mest i AF. Arbejdsmarkedsparate ledige fik ofte en forskellig indsats i de to systemer. Dette skyldtes system- og finansieringsforskelle, men også kultur- og holdningsforskelle mellem de to instanser. Men sagsbehandlingernes valg af indsats var også afhængig af deres personlige baggrund og holdninger. Hvis de fx vurderede et bestemt redskab som effektivt, brugte de det mere end andre.

Rapporten bygger på landsdækkende spørgeskemaundersøgelser i 2006 af sagsbehandlere og mellemledere i AF og kommunerne. Resultaterne bidrager til en afklaring af de kultur- og systemforskelle, der aktuelt søges integreret i de nye jobcentre.