

Inddragelsen af 'andre aktører' i beskæftigelsespolitikken

Thomas Bredgaard, Flemming Larsen & Lars Rune Møller

Med arbejdsmarkedsreformen Flere i Arbejde er dele af arbejdsformidlingssystemet blevet udliciteret til såkaldte 'andre aktører'. Artiklen ser dette som et væsentligt nybrud i beskæftigelsespolitikken. Et nybrud, som har afgørende konsekvenser for beskæftigelsespolitikken styring, organisering, implementering og effekter. Dette illustreres gennem en 'quasi-marked'-analyse af det 'nye' marked for jobformidling, aktivering og kvalificering samt ved en sammenligning med tilsvarende reformer i navnlig Holland og Australien. Analysen viser, at 'quasi-markedet' for beskæftigelsesindsatser skaber en række arbejdsmarkedspolitiske problemstillinger og udfordringer, som har en mere fundamental karakter end de 'børnesygdomme', der peges på i den politiske debat.

Indledning

Med *Flere i Arbejde* fra 2002 var et af de nye elementer intentionen om en større brug af 'andre aktører' i beskæftigelsesindsatsen. For at forstå det kvalitativt nye ved inddragelsen af 'andre aktører' er det nødvendigt med et kort tilbageblik. Indtil slutningen af 1960'erne var det a-kasserne, som havde ansvaret for at formidle arbejde til deres ledige medlemmer. Denne formidlingsindsats blev imidlertid overtaget af staten med dannelsen af den offentlige arbejdsformidling (AF) i 1969. Hermed afskaffes a-kassernes ret til at anvise arbejde til deres ledige medlemmer. Hensigten var at skabe et bedre match mellem udbud og efterspørgsel på arbejdskraft (allokering), idet der var markante forsyningsproblemer og behov for at regulere vandringerne fra land til by. A-kasserne spillede imidlertid fortsat en rolle i jobformidlingen gennem den såkaldte parallelformidling fra 1978, om end på et mere beskedent niveau end

tidligere. I 1990 liberaliseres jobformidlingen med det formål at skabe et marked for formidling via a-kasserne, fagbevægelsen og vikarbureauerne. En opgave, som aldrig lykkedes til fulde, idet AF-systemets ydelser forblev gratis. AF forblev således den største formidlingsinstitution på det ordinære arbejdsmarked. Dette også uanset at den tidligere SR-regering i 2000 indførte den såkaldte 'særlige formidlingsindsats' for snævert definerede målgrupper, som kunne bestå af op til 10 ugers kontaktførelse, formidling eller vejledning hos 'andre aktører' (Bredgaard m.fl. 2002; Hansen m.fl. 1997; Csonka 1993).

I uddannelsesindsatserne er udlicitering og markedsvilkår imidlertid velkendte. Op igennem 1980'erne bliver uddannelse og kvalificering et stadig større selvstændigt funktionsområde i arbejdsmarkedspolitikken. Ved indførelsen af uddannelsesstilbudsordningen (UTB) i 1985 laves der UTB-udvalg med mulighed for at indgå partnerska-

ber med eksterne uddannelsesudbydere. Disse UTB-udvalg nedlægges med arbejdsmarkedsreformen i 1994, hvor intentionen var at etablere en mere entydig køber-og-sælger relation mellem AF og uddannelsesinstitutionerne. Uddannelsesinstitutionerne er således overgået til mere og mere at skulle optræde som selvstændige virksomheder på markedsbetingelser. I 2000 reduceres den statslige taxameterbevilling til uddannelsesforløb, hvilket lagde en betydelig dæmper på aktiviteterne (Larsen m.fl. 2001; Hansen m.fl. 1997; Larsen m.fl. 1996).

Det er således hverken nyt, at arbejdsformidlingens monopol på jobformidling, aktivering og kvalificering udsættes for 'markedsprøvning', eller at såkaldte 'andre aktører' inddrages i arbejdsmarkedspolitikken. Men denne sprogbrug dækker imidlertid over fundamentale programændringer.

Det kvalitativt nye i inddragelsen af 'andre aktører' er derimod, at stort set alle tidligere restriktioner er ophævet, hvad angår varighed, omfang, målgrupper, gennemsnitspriser og aktivitetstyper. Der er heller ikke som udgangspunkt nogle begrænsninger på de aktiviteter og instrumenter, som 'andre aktører' kan anvende i indsatsen. Der gives således metodefrihed. Dette skaber nogle grundlæggende nye betingelser for styringen, organiseringen og implementeringen af beskæftigelsespolitikken – og formentlig også for resultaterne heraf.

Beskæftigelsespolitikken – eller arbejdsmarkedspolitikken, som den tidligere hed – er et af velfærdsstatens vigtigste politikområder, en politik, der griber både direkte og specifikt ind overfor udviklinger på arbejdsmarkedet. Når man fører arbejdsmarkedspolitik, er det fordi markedet ikke selv kan løse problemer – men ofte skaber dem – eller fordi markedsløsninger vil have nogle uacceptable omkostninger for samfundet. Det vil sige, at der er både samfunds- og erhvervsøkonomiske samt fordelingspolitiske

rationaler bag arbejdsmarkedspolitikken. Arbejdsmarkedspolitikken handler dels om at sikre, at virksomhederne får den arbejdskraft de har brug for til enhver tid, dels om at sikre tryghed og lighed, samt et godt arbejdsmiljø. Der er således forskellige – og til tider modstridende – funktioner, som prioriteres i arbejdsmarkedspolitikken: (1) At allokere arbejdskraft, sikre høj mobilitet og undgå flaskehalse, (2) at kvalificere den ledige og beskæftigede arbejdskraft gennem forskellige uddannelsesforanstaltninger, (3) at sikre beskæftigelse enten gennem særlige beskæftigelses- og aktiveringsindsatser eller gennem reduktioner af arbejdsudbuddet som midlertidige tilbagetrækningsordninger, og endelig (4) at sikre økonomisk forsørgelse gennem dagpenge- og kontant-hjælpssystemet (Hansen m.fl. 1997; Bredgaard m.fl. 2002).

Arbejdsmarkedspolitikken har således siden slutningen af 1960'erne stået udsændt mellem disse modstridende hensyn. Det gør også, at der benyttes forskellige arbejdsmarkedspolitiske strategier til at opnå de forskellige målsætninger. Der kan på den ene side identificeres en liberalistisk inspireret markedsvej, hvor arbejdsmarkedet sidestilles med et varemarked, hvor udbud og efterspørgsel bestemmer prisen. Det er her naturligt allokeringerfunktioner som står i højsædet med målet om at undgå inflation og lønpres. På den anden side står en strategi, der tager afsæt i at arbejdsmarkedspolitikken skal afhjælpe strukturelle barrierer og tage fordelingspolitiske hensyn, f.eks. at modvirke marginalisering, understøtning og diskrimination (Hansen m.fl. 1997; Bredgaard m.fl. 2002).

Med inddragelsen af 'andre aktører' er det i første omgang allokeringerfunktionen og den del af beskæftigelses sikringen, som handler om aktiveringsindsatser, der udliciteres på markedsvilkår. Muligheden for at udlicitere kvalificeringsindsatser blev, som nævnt, allerede indført i 1980'erne, om

end der ikke lå noget krav om benyttelsen af denne mulighed eller krav om anvendelsen af udbudsrunder. Forsørgelsesfunktionen er fortsat et offentligt myndighedsansvar. Udliciteringen af AF-systemet antyder således en bevægelse i arbejdsmarkedspolitikken i retning af den liberalt inspirerede markedsvej, hvor hovedformålet er at matche udbuddet og efterspørgslen på arbejdskraft.

Disse liberalt inspirerede motiver fremgår også tydeligt af de politiske udmeldinger, som ligger til grund for inddragelsen af 'andre aktører'. Den grundlæggende politiske ide er at skabe et frit marked for formidling, kontaktførelse og arbejdsmarkedsrettede tilbud, som er 'bedre og billigere', samt mere specialiseret og innovativt end det tidligere AF-system. Et marked, hvor »konkurrence, markedsprøvning og dokumenterede effekter gennemfører både aktiveringsindsatsen og den almindelige jobformidling« og hvor aktørerne styres ved hjælp af økonomiske incitamenter i form af resultatafhængig aflønning (Regeringen 2002, 14). For den enkelte er målet 'hurtigere og direkte i arbejde'. Og for VK-regeringen at indfri 2010-målsætningerne via et øget effektivt arbejdsudbud (Beskæftigelsesministeriet 2002).

Flere i Arbejde afspejler tydeligt, at Danmark i efteråret 2002 befandt sig på toppen af en højkonjunktur med historisk lav ledighed (knap 140.000) og med udbredt frygt for mangel på (kvalificeret) arbejdskraft. At konjunkturerne vendte ganske kort efter, og arbejdsløsheden stort set er steget kontinuerligt lige siden, har dog ikke fået regeringen til at renoncere på sine intentioner om at skabe et frit marked for beskæftigelsesindsatser. Tværtimod. Efter at dette marked har fungeret i knap to år, konstaterer Beskæftigelsesminister Claus Hjort Frederiksen med tydelig tilfredshed, at:

»Jeg kan ikke komme i tanke om et fortilfælde i dansk politik, hvor der på så kort tid er

lykkedes at skabe et så stort marked helt fra grunden. Et marked, der oven i købet allerede nu yder på samme niveau som den statslige Arbejdsformidling [...] Andre aktører er kommet for at blive.« (Nyt fra Beskæftigelsesministeriet 2004)

Ifølge Beskæftigelsesministeren handler det ikke længere om, men *hvordan* 'andre aktører' skal inddrages i indsatsen. Processen er nu inde i en operativ implementeringsfase, hvor det handler om, at få »luget ud i børnesygdommene og i de private aktører, der ikke leverer varen« (Ibid.).

I denne artikel argumenteres der imidlertid for, at udliciteringen af AF-systemet har skabt en række mere fundamentale problemer, som ikke blot kan kureres ved at luge ud i de private aktører, der ikke leverer varen, eller ved at tage ved lære af 'dygtige' private aktører. Det første spørgsmål, som behandles, er hvilke (eksplicite og implicite) motiver, der ligger til grund for udliciteringen af AF-systemet. Derpå benyttes et 'quasi-marked' perspektiv (Le Grand & Bartlett 1993) til at analysere, hvordan det danske marked er konstrueret, og hvilke betingelser, der skal være til stede for at skabe et velfungerende marked. Empirisk belyses disse spørgsmål ved hjælp af indsigterne fra dels den første landsdækkende erfaringsopsamling (Arbejdsmarkedsstyrelsen 2004a), dels gennem sammenligninger med tilsvarende udliciteringsreformer i Holland og Australien.¹ Afslutningsvist diskuteres, hvorvidt de implementeringserfaringer, som hidtil er indhøstet, blot har karakter af 'børnesygdomme' eller mere fundamentale problemer, som vanskeligt lader sig overvinde med et ændret design og nye implementeringsarrangementer. Hensigten med artiklen er på det foreliggende empiriske grundlag så at sige at tage Beskæftigelsesministeren på ordet og undersøge, om 'markedet' fungerer på de angivne præmisser, og undersøge, hvilke konsekvenser dette har

for arbejdsmarkedspolitikken og arbejdsmarkedet.

Hvorfor inddragelse af 'andre aktører'?

Det er værd at erindre, at *Flere i Arbejde*, herunder inddragelsen af 'andre aktører', er resultatet af et bredt politisk forlig, som kun Enhedslisten og SF stod udenfor. Hvad angår inddragelsen af 'andre aktører', som der tidligere havde været en ganske betydelig modstand imod langt ind i Socialdemokratiets og fagbevægelsens rækker, er en forklaring på opbakningen hertil formentlig, at det retorisk ikke blev lanceret som en privatisering, udlicitering eller liberalisering af AF-systemet, men som et ønske om at inddrage 'andre aktører' i beskæftigelsesindsatsen – hvilket jo lyder meget tilforladeligt. En anden grund til, at Socialdemokratiet og fagbevægelsen kunne tilslutte sig forliget, var, at 'andre aktører' blev defineret bredt, ikke blot som private aktører, men også som inkluderende fagbevægelsen, a-kasserne, offentlige institutioner m.v. Fagbevægelsen og a-kasserne gives dermed mulighed for at agere på dette marked, hvilket især placerer fagbevægelsen i en dobbeltrolle som ikke blot politiske beslutningstagere (i deres egenskab af repræsentanter i råd, nævn og udvalg), men også som udførere af politikken. Fagbevægelsen optræder således dels som de lediges 'beskytter', dels som serviceudbyder, hvilket adskiller den danske reform fra reformerne i både Holland og Australien.²

Den brede politiske enighed, der er skabt omkring *Flere i Arbejde* og inddragelsen af 'andre aktører', skyldes formentlig, at der kan identificeres forskellige indholdsmæssige begrundelser for udliciteringen, således at forskellige aktører kan læse forskellige interesser ind i programmet. Vi identificerer i det følgende fire motiver for inddragelsen af 'andre aktører'.

(1) Officielt begrundes inddragelsen af 'andre aktører' med det *teknisk-rationelle argument*, at hverken AF eller kommunerne historisk har haft tilstrækkeligt godt fat i alle hjørner af arbejdsmarkedet (Beskæftigelsesministeriet 2002, 12). Der argumenteres for, at det danske arbejdsmarked er kendetegnet ved stor variation i jobområder og faggrupper med forskellige kvalifikationer og uddannelsesniveauer, og at en fleksibel og individuel indsats for alle ledige forudsætter en bred indsigt i de enkelte brancher og faggruppers særlige forhold. Underforstået: At AF og kommunerne ikke har en tilstrækkelig bred indsigt. Og at 'andre aktører' med speciale i de rigtige tilbud til særlige målgrupper i langt højere omfang skal inddrages i indsatsen. Disse særlige målgrupper kan eksempelvis være ledige med lang videregående uddannelse eller såkaldt 'svage grupper' (f.eks. seniorer, flygtninge og indvandrere). 'Andre aktører' forventes her at kunne bidrage med specialiserede kompetencer og at kunne bidrage til innovation i beskæftigelsesindsatsen. Det har imidlertid vist sig i praksis, at 'andre aktører' i langt højere grad er blevet anvendt til at aflaste AF-systemet for de nye og tidskrævende kontaktforløb (Arbejdsmarkedsstyrelsen 2004a, 12). Det synes således ikke indtil videre, som om 'andre aktører' har fået lov til at udfolde deres specialiserede kompetencer og innovere indsatsen, som tiltænkt, jf. nedenfor.

(2) Men disse teknisk-rationelle – og i øvrigt også udokumenterede – begrundelser synes ikke at kunne retfærdiggøre en fuldstændig udlicitering af hele jobmarkedet for alle typer af målgrupper. I så fald havde det været tilstrækkeligt med det landsdækkende udbud for akademikere og eventuelt enkelte udbud for særlige grupper af 'svage' ledige. Selvom det ikke erkendes åbent, er reformen utvivlsomt også stærkt *ideologisk motiveret*. Inddragelsen af 'andre aktører' hviler på implicite forestil-

linger om, at et 'frit marked' per definition er 'bedre og billigere' end et statsligt og bureaukratisk formidlingssystem. Det markedsøkonomiske ræsonnement lyder, at når beskæftigelsesindsatsen udsættes for en 'markedsprøvning' gennem udbudsrunder og resultatafhængig betaling, så vil der fremkomme private serviceudbydere, som er 'bedre og billigere' end AF-systemet og kommunerne, hvilket vil medføre højere effektivitet og økonomiske besparelser. Konkurrencen fra 'andre aktører' forventes også at medføre en mindre bureaukratisk og mere fleksibel offentlig sektor. Markedets usynlige hånd vil per definition medføre mere omkostningseffektive løsninger. Og de ledige vil blive befriet for statens 'omklamrende hånd', det vil sige den umyndiggørende og klientgørende offentlige sagsbehandler. Disse ideologiske ambitioner er måske netop grunden til, at hele og ikke blot dele af beskæftigelsesindsatsen blev udlagt til 'andre aktører'. Det har imidlertid været vanskeligt for VK-regeringen at vinde politisk tilslutning til udliciteringer og privatiseringer af traditionelle velfærdsstatslige kerneområder som sygehusene, hjemmehjælpen og uddannelsessektoren, hvor frit-valgs-ordninger i stedet er blevet foretrukket. Forsørgelsen af ledige, der jo er en af grundstenene i den moderne velfærdsstat, vedbliver også af samme grund med at være et statsligt myndighedsansvar, hvorimod serviceopgaven med at formidle jobs, aktivere og kvalificere de ledige udliciteres til 'andre aktører'.³

(3) For at give udliciteringen et yderligere rationalistisk skær er der adskillige gange blevet peget på *inspirationen fra i særdeleshed Holland, men også Australien*. Som Claus Hjort Frederiksen udtrykte det til Rådet af Europæiske beskæftigelsesministre den 8. oktober 2002:

»Jeg har i går hjemme i Danmark lavet en aftale om en reform af beskæftigelsespolitik-

ken, som i høj grad er inspireret af den måde, man gør tingene på i Holland.« (her fra Petersen 2003)

Hollandske embedsmænd blev desuden i 2002 inviteret til at fortælle blandt andet Landsarbejdsrådet om den hollandske model og reformer heraf, og Beskæftigelsesministeriets sektoranalyse til Strukturkommissionen indeholdt en udførlig redegørelse for reformen af det hollandske beskæftigelsesystem (Beskæftigelsesministeriet 2003, 195).

Siden 2001 er der foregået en fuldstændig privatisering af det hollandske arbejdsformidlingssystem, således at dele af det tidligere AF nu konkurrerer på lige fod med private aktører. Som i Danmark er denne udlicitering foregået samtidig med forsøg på sammenlægning af den statslige arbejdsmarkedspolitik og den kommunale socialpolitik via etableringen af et såkaldt 'enstrænget system' gennem de såkaldte Centres for Work and Income – CWI. De væsentligste begrundelser for udliciteringen var et ønske om at øge beskæftigelsesindsatsens effektivitet, reducere omkostninger, og mindske arbejdsmarkedets parters indflydelse på beskæftigelsespolitikken (Sol 2005). Aktørerne på det private marked for 'reintegration' aflønnes efter princippet 'no cure – no pay' (ren bonusaflønning) og for de svageste ledige efter princippet 'no cure – less pay' (bonus og driftsaflønning) (Koning 2004).

Der er endnu ikke foretaget samlede evalueringer af hverken effektiviteten eller beskæftigelseseffekten af dette nye system. Derimod viser de foreløbige erfaringer en række tendenser, som kan genkendes i Danmark: (1) Kortsigtede orienteringer dominerer beskæftigelsesindsatsen, hvilket blandt andet betyder, at uddannelsesforløb er blevet færre og kortere, og at indsatserne søges styret via resultater og effekter frem for aktiviteter og processer. (2) For hver ud-

budsrunder er der blevet mindre konkurrence mellem udbydere, det vil sige, at få og større udbydere i stigende grad har sat sig på markedet. (3) Det er lykkedes at placere både arbejdsgiverne og fagbevægelsen passivt på sidelinjen, hvor de ikke længere deltager i hverken forberedelsen, planlægningen eller implementeringen af beskæftigelsesindsatserne. (4) Reformen er i høj grad fokuseret på udbydere af arbejdskraft (de ledige) fremfor efterspørgerne på arbejdskraft (virksomhederne) (Struyven & Steurs 2002, 2003, 2004; Struyven 2005; Sol 2005; Koning 2004).

Det er imidlertid vanskeligt at overføre de hollandske erfaringer til danske forhold, dels fordi den hollandske velfærdsstat er en kontinental-europæisk socialforsikringsmodel (med høj jobsikkerhed, og hvor arbejdsgiverne bidrager til finansieringen af velfærdsstaten gennem sociale bidrag), dels fordi det hollandske arbejdsmarked er væsentlig forskelligt fra det danske (med en høj andel i deltidsjobs, vikarjobs og midlertidige fleksible ansættelsesformer).

Hvad angår Australien, foretog man her i 1998 den mest vidtgående udlicitering af AF-systemet i den vestlige verden (OECD 2001; Struyven og Steurs 2002, 2003, 2004). Som i Holland – og Danmark for den sags skyld – var målet at øge systemets effektivitet og reducere omkostninger, om end man gik mere drastisk til værks og halverede budgettet til den aktive arbejdsmarkedspolitik. Det har bl.a. betydet, at egentlig opkvalificering er blevet afløst af primært kontaktførelse og jobsøgningsaktiviteter med henblik på hurtig udplacering. En bevidst konsekvens af reformen har desuden været en målretning af beskæftigelsesindsatsen, således at indsatsen nu målrettes de såkaldt 'investeringsparate', hvilket betyder, at de 'svageste' ledige bevidst nedprioriteres (såkaldt 'creaming' og 'parkering') (Considine 2001, 2005). Som i Danmark og Holland blev udliciteringen

koblet sammen med etableringen af et 'estrengt beskæftigelsessystem' (det såkaldte Centrelink), der visiterer ledige til 'andre aktører' (det såkaldte Job Network).

(4) Det sidste motiv for at udlicitere beskæftigelsesindsatsen, som for så vidt kan genfindes i alle tre lande, er et *ønske om at ændre beskæftigelsespolitikken i en mere socialt disciplinerende retning* (Larsen m.fl. 2001). Formålet er at bevæge den aktive arbejdsmarkedspolitik fra en 'human kapital tilgang', hvor der satses på behovsorienteret opkvalificering, individuelle og fleksible indsatser, samt social integration, i retning af en 'work first' tilgang, hvor kortvarige jobtrænings- og vejledningsindsatser samt CV-kurser afløser de længerevarende aktiveringsindsatser. Barriererne for genindtræden på arbejdsmarkedet fortolkes i dette lys som udtryk for manglende (økonomiske) incitament til beskæftigelse (altså at den ledige ikke vil) frem for som udtryk for manglende (erhvervsmæssige) kvalifikationer og kompetencer (altså at den ledige ikke kan) (Larsen m.fl. 2001; Goul Andersen m.fl. 2003; Torfing 2004). Instrumenterne til at foretage denne ændring er skærpede sanktioner, rådigheds- og mobilitetsregler, hurtigst muligt i beskæftigelse, nedrosling af aktiverings- og uddannelses tilbud, reduktioner af dagpengeperioden og/eller dagpengeniveauet m.v. Fra de centrale beslutningstageres side er der en tendens til, at frontlinjemedarbejderne i de offentlige systemer ses som barrierer for denne skærpede tilgang (Albrecht Larsen & Goul Andersen 2004, kap. 5). Dette tyder på, at en forudsætning for implementeringen af ambitionen om at gå i mere socialt disciplinerende retning er, at beskæftigelsesindsatsen så vidt muligt udliciteres til andre (fortrinsvis private) aktører. Disse forventes nemlig ikke i samme udstrækning at ville forsøge at 'sabotere' de politiske initiativer. Der er ikke overraskende fortsat en del inerti og modstand i AF-systemet mod

udliciteringen af beskæftigelsesindsatsen. Dette hænger formentlig sammen med, at udliciteringen muligvis opfattes som en desavouering af den hidtidige indsats, og at der muligvis ikke blot er tale om en disciplinering af de ledige, men også af frontlinjemedarbejderne i AF-systemet og kommunerne.

Der ligger således flere forskellige – eksplicite og implicite – policyargumenter bag udliciteringen af beskæftigelsesindsatsen. Dette betyder også, at implementeringsprocessen, som vi nu vender os imod, kan få forskelligt indhold og karakter, alt efter hvilke motiver man søger at indfri.

Hvordan inddragelse af 'andre aktører'?

Der kan som sagt identificeres flere formål eller motiver i inddragelsen af 'andre aktører'. I første omgang vil vi imidlertid koncentrere os om de mere formelle eller eksplicite formål. Det vil sige de betingelser eller forudsætninger, der skal være til stede for at skabe et marked, der fungerer bedre og billigere end det bestående offentlige system. Eller måske rettere et 'quasi-marked', da der af flere grunde ikke er tale om et konventionelt marked. Flere teoretiske vinkler kunne vælges, men for nu at gå tæt på tankegangen bag udviklingen fra offentlige bureaukratiske styringssystemer til nye blandingsformer mellem stat og marked indenfor det socialpolitiske felt, har vi indsnævret os til at tage udgangspunkt i teorien om quasi-markeder (Le Grand & Bartlett 1993).

At der er tale om 'markeder' skyldes, at det tidligere monopolistiske statslige udbud erstattes med uafhængige og kompetitive markedsrelationer. Der er imidlertid tale om 'quasi', fordi disse markeder adskiller sig fra konventionelle markeder på en række områder: (1) Selvom der er konkurrence mellem 'andre aktører', er de ikke alle ude

på at maksimere profitter eller er privatejede (jf. f.eks. fagbevægelsen og frivillige organisationer), (2) 'forbrugernes' købekraft udtrykkes ikke i monetære størrelser, men er centraliseret via offentlig finansieret efterspørgsel (kommunerne og de Regionale Arbejdsmarkedsråd, RAR, som køber ydelserne hos 'andre aktører'), og (3) valg af udbyder ligger ikke entydigt hos brugeren, den ledige, men er ofte delegeret til en tredjepart (i dette tilfælde kommunerne og RAR).

Dette betyder også, at forudsætningerne for velfungerende quasi-markeder adskiller sig fra konventionelle markeder. Idet beskæftigelsesindsatsen er et kerneområde i velfærdsstaten, er det f.eks. ikke tilstrækkeligt at vurdere det nye quasi-marked efter, om det er mere eller mindre effektivt end det tidligere system. Der må også inddrages kriterier, der vurderer om traditionelle ligheds- og retfærdighedsmålsætninger bliver indfriet (Jørgensen m.fl. 1999; Larsen 2002). Dette kan i første omgang gøres ved ikke blot at se på effektivitet, men også responsivitet, valgfrihed og lighed. En række betingelser må derefter opfyldes, hvis udliciteringen skal opnå målene om øget effektivitet, responsivitet og valgfrihed, uden at resultatet bliver stigende ulighed. Det drejer sig om fire betingelser for et velfungerende quasi-marked (Le Grand & Bartlett 1993, 19):

1. *Markedsstruktur*: En forudsætning for et kompetitivt marked er forekomsten af mange udbydere (som hver især ikke er i stand til at bestemme markedsprisen ved at ændre deres output) og mange købere (som hver især er ude af stand til at bestemme prisen ved at ændre deres køb).⁴ Der skal være relativt let adgang til og udgang fra markedet, og prisen for ydelser skal kunne bevæge sig frit efter ændringer i udbud og efterspørgsel.
2. *Information*: En yderligere forudsætning

er, at både udbydere og efterspørgere har adgang til billig og præcis information. Efterspørgerne, altså de offentlige myndigheder, er særligt interesseret i information om kvaliteten af de udbudte ydelser, hvorimod udbyderne, altså 'anden aktør', er særligt interesseret i information om omkostningerne ved at deltage på markedet. Monitoreringen af kvalitet er essentiel og handler om at undgå opportunistisk adfærd, f.eks. at udbyderne anvender færre ressourcer, end kontrakten foreskriver (såkaldt 'moral hazard') eller bevidst tilbageholder væsentlig information (såkaldt 'adverse selection'). Et væsentligt problem er i den forbindelse at undgå høje *transaktionsomkostninger og usikkerhed*. I relationen mellem køber og udbyder opstår der transaktionsomkostninger, idet transaktionerne på quasi-markeder ofte er komplekse og multi-dimensionelle både i forbindelse med kontraktindgåelse og kontraktoverholdelse, og der er samtidig betydelig usikkerhed omkring fremtidige behov for service.

3. *Motivation*: For at respondere hensigtsmæssig på de markedssignaler, der indføres med quasi-markeder, må udbydere i det mindste delvist være motiveret af økonomiske overvejelser. Og køberne af ydelser (de offentlige myndigheder) må være motiveret til at forfølge brugernes velfærd og ikke egne interesser.
4. *'Creaming'*: Den sidste betingelse er, at der skabes overensstemmelse mellem brugernes behov og deres forbrug af service, det vil sige, at 'creaming' undgås. 'Creaming' betegner diskrimination af dyre brugere (f.eks. 'svage' ledige), som både kan forekomme hos køber (offentlige myndigheder) og udbyder ('andre aktører'). Den tekniske løsning herpå er at introducere differentierede betalingsmodeller, hvor prisen for service til dyre brugere stiger med omkostningerne for

deres forbrug (f.eks. at øge betalingen for svage ledige).

En væsentlig pointe, som også vil blive tydelig, når vi om et øjeblik gennemgår de danske erfaringer, er, at et velfungerende quasi-marked ikke er et frit og ureguleret marked, men tværtimod forudsætter en ganske omfattende offentlig regulering (Considine 2005). Australien, som har de længste erfaringer med brugen af 'andre aktører', er et godt eksempel her på. Her har den stigende markedsgørelse medført en markant øget offentlig regulering over tid. Myndighederne sætter således rammerne for 'markedet', bestemmer hvilke opgaver der skal udliciteres, hvilke aktører der kan løfte opgaverne, hvordan de skal honoreres, kontrollerer markedet og indsamler løbende informationer om markedsaktiviteterne osv.

Spørgsmålet er nu, i hvilken udstrækning det danske quasi-marked for beskæftigelsesindsatser lever op til betingelserne, som er nævnt ovenfor, og dermed i hvilken udstrækning beskæftigelsesindsatsen har udsigt til at blive mere effektiv og responsiv, om der er valgfrihed for myndigheder og brugere, samt om der er lighed for alle på markedet. Metodisk skal der dog tages det forbehold, at ikke alle disse betingelser kan vurderes fyldestgørende, eftersom det tilgængelige empiriske materiale, der ligger til grund for artiklen, nemlig Arbejdsmarkedsstyrelsens erfaringsopsamling, som er foretaget af konsulentfirmaet Rambøll Management, eksempelvis ikke inddrager mål for effektivitet og omkostninger, og også kun i begrænset udstrækning berører spørgsmålet om lighed ('creaming'). Derfor suppleres, hvor muligt, med andet kildemateriale.

Det danske quasi-marked for beskæftigelsesindsatser har nogle særtræk, som adskiller det fra tilsvarende quasi-markeder (f.eks. i Australien), og som har stor betydning for styringen og implementeringen af udlicite-

ringsreformen. Som nævnt indledningsvist, er der i Danmark begrænset central styring og kontrol med quasi-markedet. Bortset fra omfanget (minimum 10% af de ledighedsberørte i AF-systemet skal udliciteres til 'andre aktører') er stort set alle andre beslutninger udlagt til de Regionale Arbejdsmarkedsråd (RAR) og kommunerne. RAR og kommunerne træffer selv beslutninger om hvilke målgrupper og aktivitetstyper, der skal udlægges til 'andre aktører', om omfanget og karakteren af udbudsrunderne, om udvælgelses- og tildelingskriterier, om prissætning, monitorering m.v. I modsætning til Australien, hvor der er en stram central styring via nationale udbud, er det danske quasi-marked så at sige blevet givet frit til de decentrale myndigheder. Resultatet har været en ganske betydelig variation mellem de enkelte regioner og kommuner i forhold til, hvordan, hvorfor og med hvilke effekter 'andre aktører' inddrages i indsatsen (Arbejdsmarkedsstyrelsen 2004a). I den forstand er quasi-markedet udformet i overensstemmelse med traditionerne for en decentraliseret arbejdsmarkedspolitik og mere generelt traditionerne for kommunalt selvstyre. Som vi vender tilbage til afslutningsvist, kan dette skabe problemer ikke blot med den enkelte lediges retssikkerhed, men også i forhold til mulighederne for at styre arbejdsmarkedsfunktionsmåde.

Et andet særtræk ved det danske quasi-marked er den stærke inddragelse af arbejdsmarkedets parter. Denne foregår navnlig igennem de paritetisk sammensatte regionale arbejdsmarkedsråd (fremover regionale beskæftigelsesråd) og Beskæftigelsesrådet, hvor parterne medvirker i alle udliciteringsprocessens faser. Desuden deltager fagbevægelsen, som nævnt, også som 'anden aktør'.

Disse særtræk ved det danske 'quasi-marked' for beskæftigelsesindsatser har ganske stor betydning for effektiviteten, responsi-

viteten, valgfriheden og ligheden, altså de fire betingelser for et velfungerende quasi-marked. I det følgende skal de fire kriterier nærmere vurderes på baggrund af de første danske erfaringer.

Effektivitet

Den første udbudsrunde i foråret 2003, som foregik gennem de 14 regionale arbejdsmarkedsråd, førte til 617 tilbud fra 'andre aktører'. Efterfølgende blev 163 rammeaftaler indgået, heraf 57% med private virksomheder, 25% med fagbevægelsen og 18% med offentlige institutioner. Derpå laves delaftaler i de enkelte regioner, som er bindende aftaler om hvilke 'andre aktører', der får tildelt hvilke opgaver og målgrupper.⁵ Det danske marked for beskæftigelsesindsatser er kendetegnet ved relativt mange udbydere og efterspørgere af beskæftigelsesindsatser, hvilket taler for muligheden af et konkurrencedygtigt marked.⁶ Arbejdsmarkedsstyrelsens erfaringsopsamling finder, at der er etableret et marked for beskæftigelsesindsatser, men at hele 93% af de nuværende aktører også tidligere har samarbejdet med AF og kommunerne. Der er således ikke tale om et nyt marked, men en markant udvidelse af et eksisterende marked (Arbejdsmarkedsstyrelsen 2004a, 4). AF-regionerne vurderer ydermere, at 'andre aktører' stort set benytter de samme metoder som AF og derfor ikke som tiltænkt har bidraget væsentlig til metodeudviklingen (Ibid., 10). Herunder er det værd at bemærke, at der er sparsomme erfaringer med udlicitering af beskæftigelsesindsatsen i kommunerne: Blot en ud af fire kommuner har gjort sig erfaringer med inddragelsen af 'andre aktører', og af disse har kun hver femte benyttet udbud. Kun en tredjedel af de 51 kommuner som benytter 'andre aktører' anvender resultataflønning (Ibid., 4). Det er imidlertid forventeligt, at de kommende kommunesammenlægninger som følge af strukturreformen vil kunne danne grobund

for en øget udlicitering af kommunale velfærdsopgaver, herunder også skabe et betydeligt politisk pres for en øget brug af 'andre aktører' i kommunerne, ikke mindst i de 10 kommunale pilot-jobcentre.

Markedet har til stadighed vokset sig større. Siden 2003 og til og med 2. kvartal 2004 er der igangsat knap 200.000 forløb hos 'andre aktører'. I 2003 blev 10-20.000 forløb påbegyndt ved 'anden aktør' hvert kvartal, hvilket steg til 40.000 forløb i 2004.⁷ Som følge af den regionaliserede markedsstruktur er der stor spredning i antallet af ledige, der henvises til 'anden aktør'. Dette ses i variationerne i de regionale måltal, hvor kravet var, at minimum 10% af de ledighedsberørte skulle udlægges til 'anden aktør'. Andelen af ledighedsberørte hos 'andre aktører' var i gennemsnit 22% i 2003 og svingede fra knap 10% og op til 44% i en enkelt region (Arbejdsmarkedsstyrelsen 2004b). I foråret 2004 steg gennemsnittet til 30%. Efter gennemførelsen af kommunalreformen i 2007 bliver det desuden muligt for de Regionale Beskæftigelsesråd at pålægge lokale jobcentre at udlicitere indsatsen, hvis de ikke lever op til de regionale resultatkrav. Trods regionale variationer må det siges, at regeringens ambitioner om omfanget af udliciteringen til fulde er blevet indfriet.

Omkostningerne er vokset i takt hermed. I 2003 var prisen for inddragelsen af 'andre aktører' 348 mio. kr., heraf 335 mio. kr. til kontaktforløb (96%). I 2004 forventes forbruget at være næsten det dobbelte, 679 mio. kr., heraf bruges mere end 80% på kontaktforløb og de resterende knap 20% på aktivering (Arbejdsmarkedsstyrelsen 2004b). Helt i tråd med regeringens ambitioner om at 'lukke aktiveringsfabrikken' (Regeringen 2002, 13ff) anvendes aktivering og udarbejdelsen af jobplaner i meget begrænset udstrækning. Derimod bruges ressourcerne på de nye kontaktforløb, som indebærer, at der skal være kontakt med den

ledige minimum hver 3. måned i ledighedsforløbet.⁸

Den første foreløbige effektanalyse, som er foretaget af Arbejdsmarkedsstyrelsen, viser, at den gennemsnitlige selvforsørgelsesgrad i en periode 26 uger efter forløbsstart for alle personer, der påbegynder forløb hos 'anden aktør' i 3. kvartal 2003 er på 0,25, altså en reduktion på gennemsnitligt 6¹/₂ uge ud af de 26 uger. Ses der udelukkende på såkaldt 'rene' forløb hos enten 'anden aktør' eller AF, viser det sig, at den gennemsnitlige selvforsørgelsesgrad reduceres med 0,31 hos 'andre aktører' (8,06 uger) mod 0,28 hos AF (7,28 uger). Det vil sige, at 'andre aktører' generelt er marginalt 'bedre' end AF-systemet til at få de ledige i beskæftigelse et halvt år efter forløbets start, hvorimod AF har en marginalt højere effekt for kortvarigt ledige og ældre arbejdsløse (Arbejdsmarkedsstyrelsen 2004c).⁹ Effektmålingens validitet udfordres imidlertid af den regionale variation (forskellige varigheder, indsatser og målgrupper) og af, at det er vanskeligt at skelne 'anden aktørs' indsats fra AF's indsats, samt af, at det er vanskeligt at isolere årsag fra virkning (Arbejdsmarkedsstyrelsen 2004c).

Det er derfor for tidligt på baggrund heraf at konkludere, at 'andre aktører' er 'bedre og billigere' end AF-systemet, navnlig fordi der savnes mere metodisk holdbare effektanalyser og ikke eksisterer viden om hverken kvaliteten af indsatserne eller af den efterfølgende beskæftigelse. Herunder er der hele diskussionen af evalueringsmetoder i forhold til langsigtede effekter, som er vanskelige at synliggøre i dette system. Trods regeringens intention om, at dokumenterede effekter skal gennemsyre indsatsen, er der ikke på nuværende tidspunkt blevet udarbejdet en fælles standard for effektmåling, hvorfor der ikke kan gives et samlet overblik over aktørernes effektivitet.

Responsivitet

En del af formålet med den øgede inddragelse af 'andre aktører' er endvidere at gøre beskæftigelsessystemet mere lydhørt overfor de ledige. Som det fremgår af handlingsplanen for *Flere i Arbejde* så er ambitionen en individuel og fleksibel indsats for alle ledige samt et opgør med bureaukratiet (Beskæftigelsesministeriet 2002). De meget generelle rammer, som er blevet udstukket i *Flere i Arbejde*, taler i princippet for, at responsiviteten vil øges, eftersom den enkelte region kan tilpasse indsatsen efter lokale og individuelle behov og forudsætninger. Der kan således være forskellige begrundelser for at inddrage 'andre aktører' regionalt: (1) For at aflaste AF-systemet, (2) for at skabe fleksibilitet ved at udvide og indskrænke indsatsen efter behov, (3) for at fremme innovationen, idet 'andre aktører' forventes, at bidrage med nye metoder og redskaber, samt (4) for at øge målgruppespecialiseringen (Arbejdsmarkedsstyrelsen 2004a, 11).

I praksis har det imidlertid vist sig, at regionerne hovedsageligt har inddraget 'andre aktører' som 'rå ressource' (jf. de anvendte ressourcer på kontaktforløb beskrevet ovenfor). Det vil sige som en aflastning i forbindelse med kontaktforløbet, hvilket for så vidt er imod de bærende intentioner i reformen om mere specialisering og innovation i indsatserne. Dette hænger formentlig sammen med det ganske betydelige politiske pres på regionerne for at opfylde det centralt fastsatte volumenkrav og afskaffelsen af det tidligere krav om 75% aktivering i aktivperioden til fordel for de nye 3. måneders kontaktforløb, som ikke synes mindre ressourcekrævende. Konsekvensen af denne 'ressourcestrategi' er kortvarige og simple indsatser, som kommer til at fokusere på minimering af udgifter frem for maksimering af effekter. AF-systemets opgave bliver kontrol af 'andre aktører', hvorfor der let opstår konkurrenceforhold frem for partnerskaber (Arbejdsmarkedsstyrelsen

2004a, 13). Responsiviteten mindskes ydermere ved, at 'andre aktører' efter AF-regionernes vurdering har et begrænset kendskab til det regionale arbejdsmarkedsråds prioriteringer og det regionale arbejdsmarked (Ibid., 10).

Lydhørheden afhænger desuden af, hvordan informationer udveksles internt i beskæftigelsessystemet og eksternt i forhold til 'andre aktører' og de ledige. Det er nemlig velkendt, at der på quasi-markeder, hvor der så at sige skydes et mellemlid mellem myndighederne og borgerne, ofte opstår forskellige former for informationsasymetri.

Regionerne (og kommunerne) har i den forbindelse haft problemer med at beskrive de udbudte opgaver præcist. Det har været vanskeligt at informere om, hvordan man hidtil har løst opgaverne, og hvordan de nye arbejdsopgaver, der er kommet med *Flere i Arbejde*, skal løses. Derfor har udbudsskrivelserne ikke altid været præcise. Dette har medført, at 'andre aktørers' opfattelse af opgaverne ofte har afvejet fra regionernes opfattelse, og har konkret betydet meget arbejde med afklaring og afstemning af forventninger (Arbejdsmarkedsstyrelsen 2004a). 'Andre aktører' føler for sin del, at de ofte må 'skyde i tågen', når de gennem tilbudsskrivelser forsøger at ramme myndighedernes forventninger, hvorimod myndighederne ofte føler, at 'andre aktører' ikke lever op til deres svulstige programerklæringer. Af hensyn til aktørernes metodefrihed laver myndighederne nogle steder bevidst meget upræcise og generelle udbudsbeskrivelser, som vanskeligt kan indholdsfyldes af 'anden aktør'. Manglen på en fælles terminologi for udbudte aktiviteter medvirker derfor til at skabe et 'ikke-transparent' marked (Ibid.). Den efterfølgende monitorering af kvaliteten i opgavevaretagelsen hæmmes desuden af, at der ikke indtil videre er opbygget et integreret og landsdækkende kvalitetssikringssystem,

samt af det forhold, at 'andre aktører' har en interesse i ikke at få offentliggjort deres 'gode metoder'. Kvaliteten i 'andre aktørers' indsats begrænses endeligt ved, at det visiterede antal ledige ikke altid svarer til det aftalte, eller at aktørerne modtager for få oplysninger fra AF om de ledige (Ibid., 7).

Der er således ganske betydelige informationsudvekslingsproblemer på dette quasimarked, dels internt i de offentlige systemer, hvor administrative systemer og IT-understøtning fortsat er under opbygning, dels i relationen mellem myndigheder og 'andre aktører', hvor gennemsigtighed på markedet savnes på grund af komplekse betalingsmodeller, upræcise udbudsskrivelser, begrebsforvirring og vidt forskellige regionale inddragelsesformer (Arbejdsmarkedsstyrelsen 2004a). Disse problemer rammer ikke mindst de ledige, som er forvirrede over den uklare ansvarsdeling mellem AF og 'anden aktør', og som savner information om deres rettigheder og pligter, idet en del 'andre aktører' mangler grundlæggende kendskab til lovgivningen.

Dette betyder, at der har været ganske betydelige transaktionsomkostninger i forbindelse med inddragelsen af 'andre aktører'. Der eksisterer imidlertid ikke nogen samlet opgørelse over udliciteringens transaktionsomkostninger, hvilket også ville være ganske besværligt at opgøre, idet en del af transaktionerne er 'usynlige' og vanskelige at måle. At udbudsprocessen har været yderst ressourcekrævende for regionerne hænger sammen med, at det er første gang, man laver udbud under den nye arbejdsmarkedsreform. En del af disse 'engangsinvesteringer' må ventes at falde over tid. Men omkostningerne forbundet med udbudsrunder, kontraktindgåelse og kontraktoverholdelse vil dog fortsat fremover være relativt høje sammenlignet med det tidligere system.

Ser man på Australien, er der efterhånden opbygget et yderst professionelt system

til udbud, kontraktindgåelse, kontraktovervågning og efterfølgende offentlig intervention hvis nødvendigt. Omkostningerne kan således reduceres over tid, men det er stadig et særligt kendetegn, at de offentlige styringssystemer til stadighed må justeres med henblik på at imødegå uønsket adfærd hos aktørerne. Relationerne på quasi-markedet synes at have institutionaliseret lav tillid mellem myndighederne og udbydere, hvilket betyder, at det til stadighed bliver kattens jagt efter musen, hvor alle hele tiden omorienterer sig efter de nye systemer.

Valgfrihed

Spørgsmålet om reponsivitet hænger i quasi-markedsteori snævert sammen med omfanget af valgfrihed, både for den ledige i valget af forskellige 'andre aktører', men også for myndighederne i valget af, hvem de ønsker at samarbejde med. Principielt skal den ledige have valgfrihed, såfremt der er flere aktører med samme effektivitet. En større valgfrihed har flere fordele. Det kan kvalificere udbydernes service, fordi de skal konkurrere om ledige, som antages at vælge de mest succesfulde udbydere. Valgfrihed kan være med til at øge systemets lydørhed, da de ledige har bedre mulighed for at opsøge netop den type service, de har behov for. Og endelig bemyndiges de ledige, og deres rettigheder øges, hvilket i sig selv opfattes som værdifuldt.

Der er potentiale for en udpræget valgfrihed, idet der, som nævnt, er relativt mange udbydere på det danske marked for beskæftigelsesservice. I realiteten er der dog indtil videre begrænset valgfrihed for den ledige. Over 2/3 af de ledige, der er blevet adspurgt, og som er eller har været i forløb hos 'anden aktør', oplever ikke, at de har haft mulighed for at vælge mellem forskellige aktører. En del af forklaringen herpå skal findes i, at mange regioner har prioriteret at få et samarbejde op at køre med aktørerne, ligesom valgfrihed i nogle regioner

er udelukket, da man kun har aftale med én aktør. Det har endvidere været svært for regionerne at vurdere, hvorvidt der er tale om lige effektive aktører, idet man indtil videre har begrænsede erfaringer med deres præstationer.

Omkring halvdelen af de ledige anser imidlertid valgfriheden for at være vigtig, især de ledige som faktisk har haft et valg (Arbejdsmarkedsstyrelsen 2004, 6). Til trods for den manglende valgfrihed er hele 64% af deltagerne alt i alt tilfredse med deres forløb hos 'anden aktør'. Til sammenligning er 66% af deltagerne hos AF tilfredse. Hele 75% af de deltagere som efterfølgende er kommet i job, mener dog ikke, at 'anden aktør' har haft indflydelse herpå. Dette hænger formentlig sammen med at 'andre aktører' – meget imod forventning – enten har en begrænset virksomhedskontakt, eller ikke ønsker at benytte sig af deres virksomhedsnetværk, idet de opfatter det som deres opgave at udstyre de ledige med kompetencerne til at søge og tage jobs – ikke at finde jobs til dem (Arbejdsmarkedsstyrelsen 2004a).

Lighed

Det sidste kriterium, lighed, er et vigtigt parameter omkring alle former for offentlig service, der handler om, at den leveres ud fra betragtninger om lighed og retfærdighed forstået på den måde, at brugerne enten behandles ens eller behandles efter behov. På beskæftigelsesområdet giver det primært mening at tale om lighed som en sammenkobling mellem de lediges behov for service og den service, der bliver leveret. Dette betyder, at der som udgangspunkt bør benyttes flere ressourcer på de svageste ledige og færre ressourcer på de ledige, der har kompetencerne til selv at finde tilbage til arbejdsmarkedet. Målet er, ifølge quasi-markedsteori, at undgå 'creaming' (at 'andre aktører' eller myndighederne skummer fløden ved kun at bruge tid og ressourcer på

de ledige, som giver umiddelbart afkast, f.eks. de stærkeste ledige) og 'parkering' (at visse grupper af ledige kun får en minimumsydelse som opfylder lovens minimumskrav).

I forligsteksten til *Flere i Arbejde* gives der mulighed for at benytte differentierede aflønningsmodeller. Det er dog op til den enkelte region (og kommune) at udarbejde aflønningsmodellen, hvilket har betydet, at ingen regioner har valgt at give højere aflønning for svagere ledige. Derimod har seks regioner benyttet en aflønningsmodel, der er afhængig af formidlingshastigheden, hvilket skaber et incitament for at rette ressourcerne imod de ledige, som er nærmest arbejdsmarkedet. Den foreløbige erfaring fra regionerne er, at jo højere andel resultatafhængig aflønning, der anvendes, desto færre tilbud fra 'andre aktører', og desto større sandsynlighed for, at aktørerne indregner deres økonomiske risiko i prisfastsættelsen (Arbejdsmarkedsstyrelsen 2004, 5). Dette indikerer således, at aktørerne (især konsulentfirmaerne) motiveres af økonomiske incitamenter og indretter deres adfærd efter, hvordan betalingsmodellerne er skruet sammen. Arbejdsmarkedsstyrelsen mener imidlertid ikke at kunne påvise, at den resultatafhængige betaling giver anledning til 'creaming' eller 'parkering'. Det er dog vanskeligt at påvise, navnlig i den nuværende situation, hvor der er begrænset overvågning og kontrol med markedet samt fortsatte dokumentations- og informationsudvekslingsproblemer. Både køber og udbyder har nemlig incitamenter til at skjule eksistensen af disse uhenigtsmæssige adfærdsformer.

Et tilbagevendende problem i både Holland og Australien har netop været 'creaming' og 'parkering' (Considine 2001; Struyven og Steurs 2004; Sol 2005). Et væsentligt problem er, at quasi-markeder på beskæftigelsesområdet dels indebærer kortsigtede tilbud til de ledige, som vanskeligt kan

målrettes de multiple og komplekse problemer, som 'svagere' ledige typisk har, dels at 'andre aktører', som motiveres af økonomiske incitamenter, vil være tilbageholdende med at investere i personer, som giver et usikkert 'afkast'. I Australien har man konkret søgt at afhjælpe dette ved at tildele hver ledig en 'jobsøgningskonto' ('job seeker account'). Dette er et beløb, som den private aktør kan bruge på den enkelte ledige, således at det investerede (op til et vist beløb) efterfølgende refunderes af det offentlige. Hermed er der således et incitament til at investere i alle, eftersom det ikke er egne penge, der er på spil. Ulempen ved dette system har imidlertid været en større bureaukratisering, idet alle udgifter (helt ned til de mindste udgifter) skal registreres og indsendes, inden de kan refunderes af det offentlige.

Opsummerende kan det om det danske system siges, at quasi-markedsteoriens forudsætninger for et velfungerende marked for beskæftigelsesindsatser næppe er opfyldt på nuværende tidspunkt. Godt nok er der etableret et marked med relativt mange serviceudbydere og købere, men der er mere tale om udvidelse af et eksisterende marked end etableringen af et nyt marked. Desuden er vi ikke på nuværende tidspunkt i stand til at evaluere effektiviteten af dette marked, hverken i forhold til omkostnings-effektivitet eller beskæftigelseseffekter. Der har desuden været betydelige informationsasymmetrier og transaktionsomkostninger forbundet med etableringen af quasi-markedet, hvilket har medvirket til at reducere både responsiviteten og valgfriheden på markedet. Endelig er der indikationer på, at der forekommer 'creaming', hvilket navnlig er til ulempe for de 'svageste' ledige.

Børnesygdomme eller fundamentale problemer?

Arbejdsmarkedsstyrelsens konklusion på erfaringsopsamlingen vedrørende inddragelsen af 'andre aktører' er imidlertid overvejende positiv: Et om ikke velfungerende, så dog fungerende marked er etableret, hvor 'andre aktører' klarer sig marginalt bedre end AF på en række områder og ofte tilbyder en skræddersyet indsats for den enkelte ledige, som ser positivt herpå. De problemer og udfordringer, som eksisterer på markedet, betegnes som 'startvanskeligheder' og 'børnesygdomme', som kan kureres med mere konsistente strategier for inddragelsen af 'andre aktører' og gennem mere enkelhed og understøttelse i styringen af 'andre aktører' (Arbejdsmarkedsstyrelsen 2004a, 11). Beskæftigelsesministeren er, som nævnt indledningsvist, tydeligvis også stolt over, at dette 'nye' marked uden historisk fortilfælde allerede nu klarer sig lidt bedre end AF. Arbejdsmarkedets parter, DA og LO, synes enige om, at 'andre aktører' skal have større mulighed for at udfolde deres specialiserede kompetencer og innovere indsatserne frem for at aflaste AF-systemet for driftsopgaver som kontaktførelserne. Funktionær- og Tjenestemændenes Forbund, FTF, har til gengæld, sammen med SID, været blandt de mest skeptiske overfor brugen af 'andre aktører' og hævder blandt andet, at 'andre aktører' er 'uprofessionelle' og er op til fire gange dyrere end AF (Resonans 27. oktober 2004). En påstand som Beskæftigelsesministeren blankt afviser (Jyllandsposten 14. november 2004).

Der er imidlertid en række mere fundamentale problemer, som skabes ved udliciteringen af AF-systemet, der ikke hidtil er blevet diskuteret i debatten om 'andre aktører'. I et bredere arbejdsmarkedspolitisk perspektiv bliver spørgsmålet, i hvilken udstrækning de politiske beslutningstagere fraskriver sig traditionelle politiske sty-

ringsmuligheder og dermed ansvarligheder. Det er nemlig, som antydnet ovenfor, vanskeligt at styre og kontrollere arbejdsmarkedet ved hjælp af 'andre aktører', metodefrihed og økonomiske incitamerter. Denne markedslogik forudsætter, at aktørernes adfærd overfor de ledige kan kontrolleres ved hjælp af økonomiske incitamerter og effektmål. Dermed skabes konkurrencerelationer ikke blot mellem serviceudbydere, men også mellem udbyderne og køberne (AF-systemet og kommunerne). Det bliver således vanskeligt at skabe partnerskaber baseret på gensidig tillid og afstemte forventninger, idet opgaverne vindes på markedsvilkår og efter udbudsrunder.

Den 'usynlige' adfærd, som sikrer kvalitet, respekt, ligeværd og andre mellemmeneskelige værdier, kan ikke måles og vejes og derfor ikke nedskrives i en kontrakt eller måles gennem effektevalueringer. Desuden indebærer den økonomiske styringslogik og fokuseringen på dokumenterede effekter, at orienteringerne blandt de beskæftigelsespolitiske aktører (myndighederne og 'andre aktører') bliver kortsigtede. Kun de indsatser, som kan levere hurtige og målbare resultater (kortest mulig vej i beskæftigelse), kan nyde fremme på et sådant marked. En konsekvens heraf har allerede været, at de mere langsigtede aktiverings- og uddannelses tilbud bliver reduceret. Hvis 'andre aktører' skal benyttes bliver en væsentlig udfordring derfor fremover, at etablere mekanismer hvorved partnerskaber og gensidig tillid kan etableres (Considine & Finn 2004).

I relation hertil synes det også at være en generel erfaring ikke blot i Danmark, men også i Holland og Australien, at quasi-markeder har vanskeligt ved at håndtere de mindst arbejdsmarkedssparate. 'Creaming' og 'parkering' af de 'svageste' ledige er vanskeligt at undgå indenfor rammerne af en markedsøkonomisk logik, hvor effekterne af indsatser er usikre, og hvor den lediges problemer er komplekse og forudsætter

langsigtede og omkostningskrævende tiltag. Som vi skitserede indledningsvist, hænger dette også sammen med, at beskæftigelsespolitikken bevidst søges drejet i mere socialt disciplinerende retning, og at inddragelsen af 'andre aktører' bliver et væsentligt instrument hertil. Det er imidlertid yderst vanskeligt, at få ledige med massive sociale, psykiske eller fysiske problemer 'hurtigt muligt i beskæftigelse'.

Noget overraskende har 'andre aktører' valgt ikke at benytte sig af deres virksomhedsnetværk til at 'afsætte' de ledige. Dette illustrerer et problem, som er mere generelt i beskæftigelsespolitikken, nemlig at virksomhederne fortsat er 'blind makker' i politikførelsen (Bredgaard 2005). *Flere i Arbejde* er i overvejende grad en udbudsorienteret reform, der handler om aktivering af ledige, og ikke en efterspørgselsorienteret reform, der handler om aktivering af virksomhederne. Man kan derfor med god grund spørge ikke bare, hvordan udbyderne af arbejdskraft tilpasser sig virksomhedernes krav og forventninger, men også hvordan virksomhederne og arbejdsmarkedet kan tilpasses udbyderne af arbejdskraft (Bredgaard 2004).

Problemet i forbindelse med udliciteringen er, at det bliver endnu mere vanskeligt for myndighederne at indgå forpligtende partnerskaber med virksomhederne, når indsatsen styres via relativt autonome 'andre aktører'. Udliciteringen fører nemlig også gradvist til en svækkelse af AF-systemet, hvor tidligere kompetencer til at indgå virksomhedskontakter over tid svækkes. Det bliver derfor vanskeligt at vende tilbage til udgangspunktet, hvis de politiske vinde begynder at blæse i anden retning, idet der så at sige er tale om en reform uden fortrydelsesret. Man kunne derfor godt have ønsket, at der forelå mere sikre beviser for, at et quasi-marked for beskæftigelsesindsatser er 'bedre og billigere' end det tidligere system, før man begav sig ud på denne farefulde færd.

NOTER

1. Artiklen udspringer af et netop påbegyndt CARMA-projekt om 'andre aktører' i beskæftigelsesindsatsen, som er finansieret af Beskæftigelsesministeriets Offentlige Forskningsprogram i perioden 2004-2005. Hensigten er at lave en komparativ implementeringsanalyse af udliciteringsreformerne på beskæftigelsesområdet i Danmark, Holland og Australien.
2. I Holland var det ligefrem et væsentligt formål med udliciteringen at skubbe fagbevægelsen ud på sidelinjen ved at svække de hidtidige korporative styringsstrukturer. I Australien spiller fagbevægelsen ikke nogen væsentlig rolle, derfor heller ikke på markedet for beskæftigelsesindsatser. I modsætning til Danmark optræder dele af det tidligere AF-system som serviceudbyder i begge lande og konkurrerer således på lige fod med private aktører om kontrakter (Sol 2005; Considine 2005).
3. På samme vis har VK-regeringen heller ikke indtil videre taget det store opgør med generøsiteten i det danske dagpengesystem (dagpengesagen i efteråret 2003 og de uopfyldte ambitioner om et 'enstrenget' forsørgelsessystem), selvom der som beskæftigelsesministeren og statsministeren så sigende udtrykker det, er blevet 'filet i hjørnerne' (starthjælpen og kontanthjælpsloftet).
4. På nær når der eksisterer et monopol på den ene side af markedet, som er umuligt at bryde. I så fald er løsningen at etablere et monopol på den anden side af markedet og derved skabe ligevægt (LeGrand & Bartlett 1993).
5. Der foreligger ikke i skrivende stund noget samlet overblik over resultatet af disse delaftaler.
6. I modsætning til Australien, hvor der for så vidt blot er en køber af ydelser, nemlig Centrelink, er der i Danmark, som følge af den decentrale udbudsstruktur, i øjeblikket 14 regionale købere og 275 kommuner (og efter kommunesammenlægningerne 4 beskæftigelsesregioner og cirka 100 kommuner).
7. Disse tal kan ikke umiddelbart sammenlignes med aktiveringsbestanden, idet der ikke er tale om fuldtidsaktiviteter, men ofte om kortvarige aktiviteter som CV-samtaler, vejlednings- og jobsøgningskurser.
8. Dette kan også hænge sammen med, at gennemsnitsprisen per person i aktivering er over tre gange så dyr som prisen for kontaktforløb.
9. Der er imidlertid en række metodiske forbehold forbundet med denne simple effektopgørelse, ikke mindst at indsatserne, målgrupperne og varigheden er meget forskellig fra region til region, at det er vanskeligt at adskille samtaler, kontaktforløb og aktiveringstilbud fra hinanden, at en del ledige skifter mellem AF og anden aktør indenfor en kort periode, og endelig, at det er vanskeligt at vurdere, hvad der skyldes selve indsatsen, kontaktforløbet eller arbejdsmarkedsudviklingen (Arbejdsmarkedsstyrelsen 2004c).

REFERENCER

- Albrecht Larsen, Christian & Jørgen Goul Andersen (2004): *Magten på borgen – En analyse af beslutningsprocesser i større politiske reformer*, Aarhus, Magtudredningen.
- Arbejdsmarkedsstyrelsen (2004a): *Erfaringsopsamling vedrørende inddragelsen af andre aktører i beskæftigelsesindsatsen*, København, Arbejdsmarkedsstyrelsen (udarbejdet af PLS Rambøll Management).
- Arbejdsmarkedsstyrelsen (2004b): *Status for inddragelsen af andre aktører – aktivitet og økonomi*, Arbejdsmarkedsstyrelsen 2. & 6. kontor, Notat dateret 20. september 2004.
- Arbejdsmarkedsstyrelsen (2004c): *Effekt af indsatsen hos andre aktører – foreløbig opgørelse*, Arbejdsmarkedsstyrelsen 2. kontor, Notat dateret 20. september 2004.
- Beskæftigelsesministeriet (2002): *Handlingsplan*

- for *Flere i arbejde*, København, Beskæftigelsesministeriet.
- Beskæftigelsesministeriet (2003): *Beskæftigelsesministeriets sektoranalyse til strukturkommissionen*, København, Arbejdsmarkedsstyrelsen, april.
- Bredgaard, Thomas (2004): *Virksomhedernes sociale ansvar – fra offentlig politik til virksomhedspolitik*, ph.d.-afhandling, Institut for Økonomi, Politik og forvaltning, Aalborg Universitet, juni.
- Bredgaard, Thomas (2005): Virksomhederne i arbejdsmarkedspolitikken, i *Tidsskrift for Arbejdsliv*, 7, 2.
- Bredgaard, Thomas, Henning Jørgensen & Flemming Larsen (2002): Dansk arbejdsmarkedspolitik – Grundtræk og aktuel udvikling, i Henning Jørgensen m.fl. (Red.): *Arbejde og Politik – Undervejs med CARMA 2002*, Aalborg, CARMA Årbog 2002, 27-59.
- Considine, Mark (2001): *Enterprising states – The public management of welfare-to-work*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Considine, Mark (2005): Steering, efficiency and collaborative governance – The potential of partnership in quasi-markets for public employment services – An Australian story, i Thomas Bredgaard & Flemming Larsen (Eds.): *Employment policy from different angles*, Aalborg, Aalborg Universitetsforlag (under udgivelse).
- Considine, Mark & Dan Finn (2004): *Employment first – Improving Australia's Employment Service and Job Network*, Canberra, Chifley research Institute.
- Csonka, Agi (1993): *Liberalization of job-centre services*, København, Socialforskningsinstituttet.
- Goul Andersen, Jørgen, Christian Albrecht Larsen & Jan Bendix Jensen (2003): *Marginalisering og velfærdspolitik – Arbejdsløshed, jobchancer og trivsel*, København, Frydenlund.
- Hansen, Charlotte, Flemming Larsen, Morten Lassen & Henning Jørgensen (1997): *Ta' teten i arbejdsmarkedspolitikken*, København, LO & CARMA.
- Jyllandsposten (2004): *Debat: Private jobkonsulenter gør det godt*, af Claus Hjort Frederiksen, 14. november, 6. sektion, 6.
- Jørgensen, Henning, Flemming Larsen & Morten Lassen (1999): *Styr på arbejdsmarkedspolitikken – Forslag til nyt styringssystem på det arbejdsmarkedspolitiske område*, Aalborg, CARMA.
- Koning, Jaap de (2004): *The reform of the Dutch public employment service*, Paper for the Transitional Labour Market network (TLM.NET), Workpackage 5, workshop Rotterdam, 26-27 April.
- Larsen, Flemming (2002): Labour market policies, i Henning Jørgensen (Ed.): *Consensus, cooperation and conflict – The policy-making process in Denmark*, Cheltenham, Edward Elgar.
- Larsen, Flemming, Thomas Bredgaard, Nicolai Abildgaard & Lene Dalsgaard (2001): *Kommunal aktivering – mellem disciplinering og integration*, Aalborg, Aalborg Universitetsforlag.
- Larsen, Flemming, Charlotte Hansen, Henning Jørgensen, Morten Lassen, Birgitte Bagge & Herrad Höcker (1996): *Implementering af regional arbejdsmarkedspolitik*, Aalborg, CARMA.
- Le Grand, Julian & Will Bartlet (1993): *Quasi-markets and social policy*, Houndsmil, MacMillan Press.
- Nyt fra Beskæftigelsesministeriet (2004): *Andre aktører er kommet for at blive*, Beskæftigelsesministeriet, 11, november.
- OECD (2001): *Innovations in labour market policies – The Australian way*, Paris, OECD.
- Petersen, Lene (2003): *Erfaringer fra nye arbejdsmarkedsmodeller i Holland og England*, arbejdsrapport, SiD, oktober.
- Regeringen (2002): *Flere i arbejde*, København, Beskæftigelsesministeriet.
- Resonans (2004): *Private jobkonsulenter er uprofessionelle*, FTS Nyhedsbrev, 27. oktober.
- Sol, Els (2005): Contracting out of public employment systems from a governance perspective, i Thomas Bredgaard & Flemming Larsen (eds.): *Employment policy from different angles*, Aalborg, Aalborg Universitetsforlag (under udgivelse).
- Struyven, Ludo & Geer Steurs (2002): *The competitive market for employment services in the Netherlands*, Social, Employment and Migration Working Papers, No. 13, Paris, OECD.
- Struyven, Ludo & Geert Steurs (2003): Towards a quasi-market in reintegration services –

First assessment of the Dutch experience, i
Australian Journal of Labour Economics, 6, 2,
331-355.

Struyven, Ludo og Geert Steurs (2004): *The crea-
tion of a quasi-market for the reintegration of
jobseekers – empirical evidence from Australia
and the Netherlands during the period 1998-
2002*, Paper for the Transistional Labour
Market network (TLM.NET), Workpackage 5,
workshop Rotterdam, 26-27 April.

Struyven, Ludo (2005): Designing quasi-mar-
kets for reintegration of jobseekers – Empiri-
cal evidence from Australia and the Nether-
lands, i Thomas Bredgaard & Flemming Lar-
sen (Eds.): *Employment policy from different
angles*, Aalborg, Aalborg Universitetsforlag
(under udgivelse).

Torfing, Jacob (2004): *Det stille sporskifte i vel-
færdsstaten – En diskursteoretisk beslutnings-
analyse*, Aarhus, Magtudredningen.

Thomas Bredgaard, cand.scient.adm.,
ph.d., adjunkt på Center for Arbejdsmar-
kedsforskning ved Aalborg Universitet
(CARMA).

e-mail: thomas@socsci.aau.dk

Flemming Larsen, cand. scient. adm., lek-
tor på Center for Arbejdsmarkedsforskning
ved Aalborg Universitet (CARMA).

e-mail: flemlar@socsci.aau.dk

Lars Rune Møller, cand. scient. adm.,
forskningsassistent på Center for Arbejds-
markedsforskning ved Aalborg Universitet
(CARMA).

e-mail: larsrune@socsci.aau.dk