

# Den 'rådne banan' er human kapital – en analyse af kommunernes brug af uddannelse i beskæftigelsesindsatsen

*Mads Peter Klindt & Rasmus Ravn*

*Siden midten af 1990'erne er brugen af ordinær uddannelse i beskæftigelsesindsatsen for de forsikrede ledige faldet mærkbart. Udviklingen blev forstærket efter arbejdsformidlingssystemets nedlæggelse og oprettelsen af kommunale jobcentre i 2009. Imidlertid er der store forskelle mellem kommunerne. I artiklen undersøger vi hvilke faktorer, der har betydning for omfanget af kommunernes brug af uddannelse. Med afsæt i litteraturen formuleres tre hypoteser, og efterfølgende analyseres et datasæt konstrueret på baggrund af Jobindsats.dk. Analysen viser blandt andet, at uddannelsesaktivering gennemsnitligt set fylder mere i røde kommuner end blå. Desuden er uddannelse mere udbredt i de nord- og midtjyske kommuner end på Sjælland. Endelig viser analysen, at syv af kommunerne i topti ligger i bæltet fra Vestjylland over Thy til Vendsyssel – den såkaldt 'rådne banan'. Vi diskuterer i den forbindelse, om det er fraflytning og mangel på arbejdskraft, der har forårsaget human kapital-strategiens revival i denne del af Udkantsdanmark.*

Nøgleord: Aktiv arbejdsmarkedspolitik, aktivering, uddannelse, forsikrede ledige, lineær regression.

## Indledning

I 2019 er det 25 år siden, den aktive arbejdsmarkedspolitik for alvor fik sit gennembrud i Danmark. Skiftet fra passiv til aktiv arbejdsmarkedspolitik var ikke noget isoleret dansk fænomen men en del af en international *workfare*-bølge, hvor arbejdsløses ret til sociale velfærdsydelse blev beskåret og gjort betinget af deltagelse i aktivering. Mens de angelsaksiske lande, Tyskland og Holland valgte en stærkt jobfokuseret tilgang til aktivering med vægt på at styrke lediges inci-

tamenter til at søge arbejde (den såkaldte *work first*-strategi), blev Danmark imidlertid eksponent for en anden tilgang – *human kapital*-strategien, hvor det i højere grad er styrkelsen af arbejdsstyrkens kompetencer, der er i centrum for indsatsen (Torfing, 2004).

I 2000'erne blev arbejdsmarkedspolitikken omdøbt til beskæftigelsespolitik og fik gradvist et mere snævert fokus, der primært handlede om at bringe ledige ud af offentlig forsørgelse og tilbage på arbejdsmarkedet hurtigst muligt. Brugen af uddannelse og op-

kvalificering faldt, imens virksomhedsrettede indsatser og samtaler med fokus på lediges jobsøgning blev opprioriteret. Udviklingen blev især forstærket efter 2008, hvor den statslige arbejdsformidling (AF) blev nedlagt og erstattet af kommunale jobcentre (Jørgensen & Jørgensen, 2016). Med dagpengeforkortelsen fra 2010 medtaget i ligningen kan man dermed argumentere for, at Danmark i 2000'erne gradvist forlod den *human kapital*-strategi, vi slog ind på tilbage i starten af 1990'erne. Dansk beskæftigelsespolitik var blevet konvergent med den europæiske *workfare mainstream*.

En ny reform af beskæftigelsesområdet, der trådte i kraft 1. januar 2015, har dog åbnet muligheden for, at ledige igen kan få et uddannelsesløft inden for rammerne af dagpengesystemet. Der er både muligheder for korte erhvervsfaglige forløb og for at løfte ufaglærte til faglært niveau. Forsyning af kvalificeret arbejdskraft til virksomhederne er ligeledes kommet på dagsordenen (Regeringen, 2014). Brugen af uddannelse er dog fortsat begrænset. Når der ses på det forsikrede område på landsplan, er det kun ca. 18% af de aktiverede, der er visiteret til et ordinært uddannelsesforløb (Villumsen & Vilhelmsen, 2017). En spørgeskemaundersøgelse gennemført i 2016 viste tilmed, at uddannelse – på trods af de nye muligheder i lovgivningen – sjældent er omdrejningspunktet i de samtaler, jobcentrene og a-kasserne holder med ledige (EVA, 2017). Meget tyder således på, at kommunerne holder fast i en beskæftigelsespolitik, der flugter mere med *work first* end *human kapital*-strategien.

Når der ses på aktiveringspraksis i de enkelte kommuner, bliver billedet dog langt mere nuanceret. Der er markante forskelle på kommunernes anvendelse af uddannelsesredskabet. F.eks. får mere end 50% af de aktiverede dagpengemodtagere i Hjørring Kommune uddannelse, imens det i kommu-

ner som Herlev og Gladsaxe er under 3%. Der er altså kommuner, der i høj grad er vendt tilbage til *human kapital*-sporet, imens mange fortsat prioriterer anderledes (Se bilag 1 for en samlet oversigt over kommunernes anvendelse af uddannelsesaktivering).

Men hvorfor er der så store forskelle på kommunernes tilgange til beskæftigelsesindsatsen? I artiklen udpeger vi en række faktorer, der kan tænkes at have relevans for kommunernes beskæftigelsespolitiske prioriteringer, og vi undersøger deres betydning i forhold den konkrete anvendelse af uddannelsesaktivering. Vi forsøger dermed at bidrage til litteraturen om dansk arbejdsmarkedspolitik, der er rig på analyser, der skitserer den overordnede policy-udvikling på feltet (Jørgensen, 2006; 2009; Jørgensen *et al.*, 2017; Kvist & Harsløf, 2014 Rosdahl & Weise, 2000; Torfing, 2004), analyser af organisatoriske og institutionelle ændringer (Bredgaard & Larsen, 2006; 2009; Breidahl & Seemann, 2009; Damgaard, 2011) samt studier af beskæftigelsespolitikens effekter (Munch & Skipper, 2008<sup>1</sup>; Rosholm & Svarrer, 2004). Litteraturen synes dog at mangle studier, der analyserer kommunernes aktiveeringspraksis og variationer i denne. Larsen (2011) er en vigtig undtagelse, men han ser alene på kommunernes aktiveringspraksis i forhold til gruppen af kontanthjælpsmodtagere. Artiklen har dermed først og fremmest et empirisk sigte, men vi bruger teori til at udlede tre hypoteser, der guider vores undersøgelsesdesign.

Den første hypotese trækker på systemteori og funktionalisme (Fuglsang, 2014) og antager, at kommunernes beskæftigelsesindsatser er funktionelt tilrettelagt i forhold til det lokale arbejdsmarked. Variationer i kommunernes tilgange til aktivering af ledige kan i den optik skyldes, at der er forskel på kommunernes arbejdsmarkedsrelaterede udfordringer og behov. F.eks. kan vi antage,

at kommuner med mange ufaglærte ledige bruger mere uddannelse end kommuner, hvor det er akademikere, der tager plads i arbejdsløshedskøen.

Den anden hypotese finder inspiration i den historiske institutionalisme (HI) (Mahoney & Thelen, 2010) på den måde, at vi anskuer beskæftigelsespolitikken som omstridt policy-område, hvor Socialdemokratiets og venstrefløjens præferencer divergerer ret kraftigt fra de borgerlige parties. I den optik tolkes forskelle på kommunernes prioritering af uddannelse som udtryk for politiske forskelle, hvor kommuner med rødt flertal antages at være mere uddannelsesvenlige end blå kommuner.

Den tredje og sidste hypotese er inspireret af *rational choice* institutionalisme (RCI) (Peters, 1999) og går groft sagt ud på, at kommunerne beskæftigelsesindsats er præget af økonomisk kassetænkning. Mange – især økonomisk trængte – kommuner fravælger i den optik uddannelse, fordi det er en dyr aktiveringsform.

Vi gennemfører den empiriske undersøgelse med et datasæt konstrueret på baggrund af Jobindsats.dk, hvor det bl.a. er opgjort, hvor hyppigt forskellige aktiveringstilbud anvendes på kommuneniveau. I datasættet er desuden indlagt en række baggrundsvARIABLER, der hver især flugter med en af de tre hypoteser. Der benyttes tal fra 2016. Analysen indeholder dels en deskriptiv analyse, dels en multipel lineær regression med fire modeller.

Vi bygger artiklen op på følgende måde: I sektion 2 udvikler vi de tre hypoteser, der er skitseret ovenfor. I sektion 3 beskriver vi sammensætningen af vores datasæt og konstruktionen af vores variable. I sektion 4 præsenteres analysen af datasættet. Femte og sidste sektion konkluderer og diskuterer analysens resultater.

## Kommunal aktivering mellem systemlogik, politik og økonomiske incitamenter?

Hvorfor aktiverer kommunerne, som de gør? I dette afsnit formulerer vi tre hypoteser, om hvad der udgør de grundlæggende drivkræfter bag kommunernes beskæftigelsesindsats over for de forsikrede ledige. Teserne fungerer samtidig som nogle logiske bud på, hvorfor der forekommer så markante forskelle på kommunernes aktiveringspraksis og brugen af uddannelse.

Afsættet for at formulere de tre teser tages via en kort gennemgang af *work first* og *human kapital*-strategierne, der fra årtusindskiftet og op gennem 00'erne var den væsentligste sondring i forskningslitteraturen omkring policy-udviklingen indenfor det arbejdsmarkedspolitiske subsystem (Bredgaard & Larsen, 2006; Bruttel & Sol, 2006; Peck & Theodore, 2001). Sidenhen er der i litteraturen beskrevet en række andre strategier (se Bredgaard *et al.*, 2017 for en oversigt), hvoraf *netværksstrategien* også er relevant at fremhæve i et studie, hvor det er aktiveringen af forsikrede ledige, der er i fokus.

*Work first*-strategien har som udgangspunkt, at ledighed skyldes manglende motivation – f.eks. på grund af høje sociale ydelser. Derfor må de aktive indsats handle om at motivere ledige til at søge arbejde hurtigere, oftere og mere bredt. F.eks. via obligatoriske jobsøgningskurser, korte virksomhedspraktikker eller nyttejob, hvis indhold sjældent opleves som nyttigt for den aktive rede. Målet er, at den ledige forlader arbejdsløshedskøen og kommer i arbejde – uanset hvilken type job, der er tale om, og uanset om jobbet matcher den lediges uddannelsesbaggrund og kvalifikationer (Bruttel & Sol, 2006). Ud fra en betragtning, hvor beskæftigelsespolitikken ses som komplementær til

den økonomiske politik, kan *work first* ses som instrument til at skabe et mere effektivt arbejdsudbud og dermed en vej til at forbedre lønkonkurrenceevnen, fordi de arbejdsløse nødes eller ligefrem tvinges til at acceptere prekære job med lave lønninger og ringe ansættelsessikkerhed – den såkaldte *wage effect* (Kvist & Pedersen, 2007).

*Human kapital*-strategien ser derimod ledighed som et strukturelt problem, der affødes af globaliseringen og den teknologiske udvikling. Essensen er, at arbejdsløse mangler de kompetencer, som arbejdsgiverne efterspørger, og derfor må aktivering først og fremmest handle om omskoling eller opkvalificering. Målet er i og for sig det samme som for *work first*-strategien – nemlig at ledige kommer i ordinær beskæftigelse – men vejen dertil går via andre redskaber og kræver flere investeringer (Bruttel & Sol, 2006). *Human kapital*-strategien tilbyder således også en løsning på inflationsproblemer, fordi den forøger 'økonomiens kapacitet' og på den måde afhjælper flaskehalsproblemer, der under normale omstændigheder ville medføre opadgående lønpres (Peck & Theodore, 2001).

Bredgaard *et al.* (2017) identificerer endnu en strategi, som de kalder *netværksstrategien*. Mange arbejdsgivere tilkendegiver, at de rekrutterer arbejdskraft via uformelle kanaler og netværk. Ledighed kan derfor skyldes, at de ledige mangler arbejdsmarkedsrelevante relationer, snarere end de mangler motivation eller faglige kompetencer. Det kan f.eks. være nyuddannede eller langtidsledige, der gradvist har mistet berøringen med arbejdsmarkedet. Netværksstrategien handler derfor om at styrke de lediges netværk og sociale kapital, f.eks. gennem løntilskudsjob eller længerevarende virksomhedspraktikker, hvor de i en periode får berøring med arbejdsmarkedet.

De forskellige strategier er idealtypiske konstruktioner. I virkelighedens verden vil

forskellige problemer, indsatser og program-mål eksistere sideløbende i den enkelte kommune. Men som vi har skitseret i indledningen, er der store forskelle på kommunernes redskabsanvendelse og dermed også på, hvor meget kommunerne prioriterer de forskellige strategier. Hypoteserne, vi formulerer i det følgende, udtrykker nogle forskellige rationelle bevæggrunde for at vægte henholdsvis *work first*, *human kapital* eller *netværks*-strategien i den enkelte kommune.

### *Tese 1: Kommunernes beskæftigelsespolitik er funktionel i forhold til det lokale arbejdsmarked*

Vores første hypotese går ud på, at kommunerne aktiverer på den måde, der giver mest mening i det kommunale eller lokale arbejdsmarkedsperspektiv. Tesen afspejler en systemteoretisk tankegang, hvor genstandsfeltet betragtes som et mere eller mindre afgrænset system eller som en helhed, hvori de enkelte elementer optræder med en konkret funktionalitet. I systemteorien søges ikke efter årsags-virkningssammenhænge, da systemet og enkeltelementerne antages at interagere med hinanden. Systemet styres og bindes sammen af nogle principper, der tilskriver enkeltelementerne deres konkrete funktionalitet. Disse principper er dermed afgørende for aktøradfærd i systemet (Fuglsang, 2014).

I systemteoretisk optik kan vi anskue den kommunale beskæftigelsesindsats som element i en systemhelhed, der er kommunen eller det kommunale arbejdsmarked, imens systemets principper kan være de forskellige arbejdsmarkedspolitiske strategier. Den kommunale beskæftigelsesindsats må således tilrettelægges i forhold til det lokale arbejdsmarkeds beskaffenhed og udfordringer, og derfor vil indsatsen og de redskaber, der lægges vægt på, variere fra kommune til

kommune og over tid. Hvis kommunen er 'systemet', er de beskæftigelsespolitiske intentioner, der udgår fra centraladministrationen, ikke så væsentlige.

Man kan argumentere for, at hypotesen afspejler en flexicurity-forståelse af det danske arbejdsmarked. I flexicurity-modellen anskues arbejdsmarkedet tillige som et system (Madsen, 2005), hvori beskæftigelsespolitikken har forskellige effekter. Man taler i den forbindelse om, at beskæftigelsespolitikken komplementerer dagpengesystemet og det fleksible arbejdsmarked, så *moral hazard* og underinvestering i efter- og videreuddannelse undgås eller afbødes (Bredgaard & Klindt, 2015).

Tesen er således åben for, at både *human kapital*, *work first* og *netværks*-tilgangen kan være i spil, men de tre strategier vægtes forskelligt alt efter hvilke problemer, den enkelte kommune har, og hvilke forudsætninger kommunen har for at hjælpe ledige tilbage på arbejdsmarkedet. F.eks. kan vi antage, at andelen af ufaglærte ledige og kommunernes brug af uddannelse er positivt korreleret, simpelthen fordi der er et funktionelt behov for mere opkvalificering, desto mere de ufaglærte fylder i den kommunale arbejdsløshedskø.

Ud fra en systemteoretisk betragtning kan ledighedsniveauet i kommunen også tænkes at ville påvirke brugen af uddannelse. Hvis ledigheden er lav som følge af gode konjunkturer, har kommunerne ofte gode forudsætninger for at få de resterende ledige i arbejde hurtigt, og dermed kan uddannelse umiddelbart virke som et overflødigt instrument. Omvendt vil højere ledighed og strukturledighed nødvendiggøre, at der er ledige, der gennemgår et kompetenceløft. Konjunkturerne og arbejdsstyrkens kvalifikationsniveau kan således tænkes at være vigtige faktorer. Det samme kan siges om erhvervsstrukturen i kommunen, der er afgørende for hvilke type arbejdskraft, der efterspørges.

## *Tese 2: Politik betyder noget – også i kommuner og regioner*

Vores anden hypotese er inspireret af historisk institutionalisme (HI). I HI-optik er institutioner mekanismer, der fordeler magt og ressourcer. Institutioner vil derfor altid være politisk omstridte, og deres indretning vil afspejle den politiske magtbalance i samfundet, der var på det tidspunkt, institutionen blev etableret eller ændret (Thelen, 2010; Torfing, 2005). Et centralt begreb i HI er sporafhængighed. Sporafhængigheden handler om, at institutioner – når først de er etableret – sætter nogle rammer og vilkår for aktørernes fremtidige handlemuligheder (Larsen & Andersen, 2005, s. 34–39).

Sporafhængighed er imidlertid ikke ensbetydende med stabilitet. Et institutionelt design vil ofte privilegere én samfundsgruppe og forfordele en anden. Dermed er grundlaget lagt for en ny politisk dynamik, hvor førstnævnte vil mobilisere kræfter for at bevare status quo, imens sidstnævnte vil kæmpe for institutionelle forandringer (Streek & Thelen, 2005).

Institutionelle forandringer kan forekomme abrupt men også gradvist, f.eks. gennem en lang række af små justeringer, der på den lange bane alligevel fundamentalt ændrer institutionen. En pointe er her, at ændringer kan gennemføres som følge af det fortolkningsrum, der ofte findes i en institutionel arkitektur. Med andre ord: Hvis en institutionel reform er blevet til i et kompromis mellem politiske modstandere, vil der sandsynligvis være mulighed for, implementeringsaktørerne kan fortolke regelkomplekset i tråd med egne politiske præferencer; en forandringsform litteraturen benævner som *conversion* (Mahoney & Thelen, 2010, s. 17–19).

Belyst med HI-briller må vi anskue hele det arbejdsmarkedspolitiske system og de beskæftigelsespolitiske strategier som et po-

litisk omstridt felt. Men det ræsonnerer fint med det faktum, at der i Danmark er stærke politiske interesser indlejret i beskæftigelses-systemet. Socialdemokratiet og fagbevægelsen har således gennem årtier været fortalere for *human kapital*-strategien, hvor formålet har været at ruste arbejdsstyrken – først og fremmest fagbevægelsens medlemmer – til at kunne imødekomme omstillinger på arbejdsmarkedet.

Som det er dokumenteret flere steder i forskningslitteraturen, var 1990'ernes arbejdsmarkedspolitik under Nyrop Rasmussen netop drevet af ønsket om at tackle den høje ledighed via uddannelse, opkvalificering og øget mobilitet (Bredgaard *et al.*, 2017; Jørgensen, 2002; Thelen, 2014; Torfing, 2004;). Det samme kan i nogen grad siges om 2015-reformen, der blev til under Thorning-Schmidts SR-regering. Reformen har som ovenfor nævnt åbnet nye muligheder for, at forsikrede ledige til og med KVVU-niveau kan få et kompetenceløft i løbet af dagpengeperioden.

De borgerlige partier – først og fremmest Venstre og Konservative – har især abonneret på *work first*-strategien. Det sås f.eks. i 2000'ernes beskæftigelsespolitik, hvor VK-regeringen satte fokus på at få ledige hurtigst muligt tilbage på arbejdsmarkedet. Det første store reforminitiativ under VK-regeringen i 2000'erne var *Flere i arbejde* fra 2003, der blandt andet tydeliggjorde aktiveringsviftens virksomhedsrettede tilbud og satte loft over brugen af uddannelse. Derudover strammede regeringen gentagne gange kravene til lediges jobsøgning og indskærpede a-kassernes forpligtelse til at føre rådighedskontrol med ledige (Bredgaard *et al.*, 2017; Jørgensen 2006, s. 47–49).

Senere, i 2008, valgte VK-regeringen at afskaffe AF-systemet og erstatte det med de kommunale jobcentre, som vi kender i dag (Christiansen & Klitgaard, 2009). Selvom denne reform først og fremmest var en

administrativ reform, er den blevet tolket som yderligere et forsøg på at forstærke *work first* og svække *human kapital*-strategien. I det nye enstrengede kommunale beskæftigelsessystem blev arbejdsmarkedets parter indflydelse minimeret, og dermed var én af *human kapital*-strategiens vigtigste tilhængere – nemlig fagforeningerne – reelt sat ud af spillet om den lokale implementering af indsatsen (Bredgaard, 2011; Larsen, 2013).

Historien viser altså, at centrum-venstrepartierne og fagbevægelsen har været bannerfører for *human kapital*-strategien, imens de borgerlige har abonneret på *work first*-strategien og gradvis har forsøgt at skubbe systemet i den retning. Med hypotese nr. 2 overfører vi denne partipolitiske logik på kommunerne. Dermed antager vi, at socialdemokratisk styrede kommuner i højere grad end borgerlige anvender ordinær uddannelse i aktiveringsindsatsen. Vi kan lave denne kobling fra det nationale til det lokale niveau, fordi HI-perspektivet netop teoretiserer, at implementeringsaktørerne – her kommunerne – ofte vil have mulighed for at trække eller skubbe politikken i den retning, der passer dem bedst. Især når vi befinder os i et politisk omstridt subsystem, hvor de fleste reformer ikke desto mindre er forhandlet på plads af modstridende parter. Dette er præcis tilfældet på beskæftigelsesområdet, hvor det trods ideologiske forskelle har været kutyme at lave brede forlig henover midten af Folketinget (dog ikke kommunalisering-reformen, der blev stemt hjem af et flertal udenom Socialdemokratiet).

Spørgsmålet er dog, om forskningen giver belæg for at overføre partipolitiske effekter fra det nationale til det lokale niveau? Det er sparsomt, hvad der eksisterer af forskning, der laver den kobling, men i en dansk-norsk sammenhæng foreligger der faktisk et forskningsresultat, der synes at indikere en sammenhæng. Blom-Hansen, Monkerud & Sørensen (2006) undersøgte gennem regres-

sionsanalyser partipolitikens betydning for skatteopkrævning og brugerbetaling på kommunalt niveau, og de fandt positive effekter af en venstreorienteret (socialdemokratisk) kommunalbestyrelse på skatteopkrævning og en negativ effekt på brugerbetaling i danske kommuner. I Norge fandt man samme positive effekt på skatteopkrævning men dog ingen effekt på brugerbetaling. Således er der altså et (om end småt) empirisk afsæt for at antage, at kommuner med en socialdemokratisk ledelse rent faktisk fører socialdemokratisk politik og borgerlige en mere liberal ditto.

Antagelsen om, at der indenfor omstridte policy-felters institutionelle strukturer ofte eksisterer et rum, der giver lokale aktører mulighed for at øve indflydelse, kan også bruges til at inddrage regionerne i vores analyse. Foruden sygehusvæsenet har regionerne<sup>2</sup> ansvar for regional udvikling og vækstpolitik, der bl.a. udmøntes med hjælp fra EU's strukturfonde. Via strukturfondsmidlerne og de udviklingsprojekter, der støttes, kan regionerne – i et vist omfang – sætte aftryk på kommunernes beskæftigelsespolitik. Eksempelvis har Region Midtjylland i en årrække forsøgt at fremme en kompetencebaseret vækstpolitik ved at bygge bro mellem uddannelses-, beskæftigelses- og erhvervsfremmesystemerne (se f.eks. <http://www.kompetenceforsyningmidt.dk/>). Regionen har dermed sat en dagsorden omkring uddannelse og opkvalificering, der er understøttet økonomisk og organisatorisk og som involverer alle regionens kommuner (Baadsgaard *et al.*, 2016).

Det regionale niveau kan således – via vækstpolitikken – have betydning for den politik, der implementeres kommunalt, fordi regionerne har betydelige ressourcer at lægge bagved vækstpolitikken. Blandt de fem danske regioner er det især i Region Midtjylland og Region Nordjylland, der har ført en kompetencebaseret vækstpolitik, hvor forsyning

af kvalificeret arbejdskraft til virksomhederne – herunder opkvalificering af ledige – spiller en afgørende rolle. På den baggrund kan vi antage, at der vil være regional variation i brugen af uddannelse i aktiveringsindsatsen, og at det vil være i de midt- og nordjyske kommuner, vi skal finde den største brug af uddannelsesredskabet.

### *Tese 3: Kommunernes beskæftigelsesindsats er styret af kassetænkning*

Vores tredje hypotese er udledt af en anden gren af nyinstitutionel teori, nærmere bestemt *rational choice* institutionalisme (RCI). RCI kombinerer den nyinstitutionelle optik blik for, at institutioner strukturerer eller påvirker aktørers adfærd, med antagelsen om at aktøradfærd grundlæggende handler om nyttemaksimering. Teorien betoner dermed økonomisk konsekvenslogik indenfor rammerne af institutionelle omgivelser. I RCI lægges f.eks. vægt på institutioner som love, regler og sanktioner, der kan bidrage til at forhindre snyd og sikre overholdelse af aftaler. Institutioner kan også bruges til at styre eller regulere adfærd mere indirekte, f.eks. via økonomiske incitament. En principal kan således bruge institutioner til at skabe incitament til, at agenter handler på en for principalen ønskværdig måde. På den måde kan institutioner skabe retning og styring i en verden befolket af nyttemaksimerende aktører (Peters, 1999).

Overført til studiet af beskæftigelsesindsatsen i Danmark kan RCI bruges til at anskueliggøre, hvordan staten via refusioner har forsøgt at incitamentstyre kommunernes implementering af den aktive beskæftigelsespolitik – også kaldet metastyring af beskæftigelsespolitikken (Sørensen & Torfing, 2011).

I forbindelse med kommunaliseringen af beskæftigelsesindsatsen i 2008 vedtog Folketinget en finansieringsmodel, der med statslig medfinansiering overvæltede dagpenge-

og aktiveringsudgifterne til kommunerne. I modellen var indbygget, at kommunerne fik refusion fra staten for en del af dagpengeudgiften, herunder at refusions-satsen var højere, når ledige var i aktivering.

I en analyse i *Samfundsøkonomen* konkluderede Nørsgaard (2009), at finansieringsmodellen – under indtryk af de dårlige konjunkturer – først og fremmest ville give kommunerne incitament til at aktivere ledige i *”den billigste og nemmest tilgængelige form for aktivering”* (Ibid., s. 39–40). Uddannelse falder næppe under denne kategori. Uddannelse medfører deltagerbetaling – dvs. påfører kommunen en driftsudgift oveni dagpengeudgiften, det lægger op til længerevarende aktiveringsforløb og nødvendiggør koordination med både a-kasser og relevante uddannelsesinstitutioner.

Med afsæt i RCI og beskæftigelses-systemets finansieringsmodel kan vi således antage, at kommunernes aktiveringspraksis er styret af kortsigtet kassetænkning, hvilket medfører, at kommunerne først og fremmest forsøger at ’vende de ledige i døren’, sekundært aktiverer dem i billige aktiveringsforanstaltninger med henblik på at spare penge og optimere refusion. Denne antagelse stemmer fint overens med udviklingen i kommunernes aktiveringspraksis efter 2009, hvor brugen af den dyre aktiveringsform – uddannelse – stagnerede på trods af stigende ledighed og aktivering generelt.

I forlængelse af beskæftigelsesreformen fra 2014 blev refusionsmodellen dog ændret, så der fra og med 1. januar 2016 gives refusion for 50% af driftsudgifterne, når ledige er i ordinær uddannelse, imens vejledning og afklaringsforløb ikke længere udløser refusion. Dernæst blev den del af modellen, der vedrører overførsler, ændret, således refusions-satsen for dagpenge (og andre overførsler) falder, jo længere tid den ledige går ledig – den såkaldte refusionstrappe. Et vigtigt spørgsmål er derfor, om refusionsreformen understøtter beskæftigelsesreformens ambi-

tioner om uddannelsesløft? Er der kongruens eller mangel på samme mellem policy og økonomisk styringsmodel?

Dette spørgsmål blev diskuteret af beskæftigelsespolitikens interessenter, imens forhandlingerne om refusionsreformen pågik i 2015. Der var enighed om, at reformen nok ville sætte en stopper for kommunernes ’aktiveringscirkus’, men fra LO’s side var man bekymret for, om *”de længerevarende uddannelsesindsatser, der kan få folk i permanent beskæftigelse, går fløjten, fordi kommunerne vil tænke kortsigtet”* (Dørge, 2015). Fra LO’s side tvivlede man altså på, om omlægningen af driftsrefusionen ville få nogen betydning, når ydelsesrefusionerne – grundet refusionstrappen – samtidig har en ugunstig virkning i forhold til længerevarende forløb, f.eks. forløb hvor ufaglærte løftes til faglært niveau.

En nyere interviewundersøgelse gennemført af konsulentfirmaet M-ploy (2017) bekræfter bekymringen for, at refusionssystemet samlet set stadig ikke giver kommunerne incitament til at investere i uddannelse. M-ploys undersøgelse viser, at kommunerne generelt finder styringen og finansieringen af beskæftigelsesområdet meget kompleks, men dernæst at *”refusionsomlægningen først og fremmest har sat fokus på, at det er centralt for kommunernes økonomi at nedbringe det samlede antal ydelsesmodtagere”* (Ibid., s. 12). Samtidig hedder det, at statens muligheder for at påvirke kommunernes konkrete valg af aktiveringsredskaber via driftsrefusion er begrænset (Ibid., s. 58).

Hvis kommunerne spekulerer i at optimere refusion og i at holde driftsudgifterne nede på beskæftigelsesområdet, har vi en generel forklaring på den lave brug af uddannelsesaktivering i Danmark. Men til tesen vil høre den nuancering, at vi kan formode, at de økonomisk set mest trængte kommuner vil have den laveste brug af uddannelse. Omvendt er det sandsynligt, at uddannelsesinvesteringer er mere hyppige i kommuner med lidt mere luft i budgettet.



**Tabel 1: Oversigt over hypoteser og strategier**

Arbejdsmarkedspolitiske strategier			
	Work first (lav brug af udd.)	Human kapital (høj brug af udd.)	Netværk (lav brug af udd.)
<b>Tese 1: Systemlogik</b>	Kommuner med lav ledighed	Kommuner med mange kortuddannede ledige	Kommuner med mange ledige dimittender
<b>Tese 2: Politisk logik</b>	Blå kommuner	Røde kommuner og/ eller kommuner i regioner, der fører kompetencebaseret vækstpolitik	
<b>Tese 3: Økonomisk logik</b>	Økonomisk trængte kommuner	Velbeslåede kommuner	Økonomisk trængte kommuner

Sætter vi de tre hypoteser om drivkræfterne bag kommunernes beskæftigelsesindsatser overfor de tre idealtypiske arbejdsmarkedspolitiske strategier, bliver resultatet en række forskellige teoretiske udfaldsmuligheder. Teserne giver således ikke noget entydigt svar på, hvorfor nogle kommuner bruger meget uddannelse, imens andre bruger lidt eller næsten ingenting. De er i nogen grad konkurrerende. Men med teserne har vi et teoretisk bagtæppe for at udvælge forskellige baggrundsvariable, der kan tænkes at være sammenhængende med omfanget af kommunens uddannelsesbrug.

## Metode og datasæt

Med henblik på at efterprøve hypoteserne har vi konstrueret et datasæt med data fra Styrelsen for Arbejdsmarked og Rekrutterings (STAR) arbejdsmarkedetsdatabase ([www.jobindsats.dk](http://www.jobindsats.dk)), Økonomi- og Indenrigsministeriets nøgletalsdatabase ([www.noegletal.dk](http://www.noegletal.dk)), KL og Danmarks Statistik. Alle de indhentede oplysninger er fra kalenderåret 2016. 2016 er valgt, fordi det er det seneste

år, hvorfra der er tilgængelige tal, men også fordi 2016 er på behørig afstand af det forudgående kommunal- og regionsrådsvalg, der fandt sted i 2013. Et nyt byrådsflertal har således haft mulighed for at vedtage en ny politik, og politikken har haft mulighed for at 'virke' i en rum tid. I forhold til partipolitikens betydning ville det have været u hensigtsmæssigt at vælge f.eks. 2014, fordi det som bekendt tager tid at implementere ny politik.

Den afhængige variabel i datasættet måler, hvor stor en procentandel af de aktive-rede dagpengemodtagere i kommunen, der har fået ordinær uddannelse som led i deres aktivering. Variablen er således lig med antallet af uddannelsesaktiverede divideret med det samlede antal aktiverede.

I datasættet indgår 94 ud af de 98 danske kommuner. Læsø, Samsø, Fanø og Ærø kommuner er frasorteret datasættet, dels fordi både Læsø og Samsø var *outliers*, og dels fordi der i alle fire tilfælde er tale om små ø-kommuner, hvor selv små udsving i brugen af uddannelsesaktivering ville have

haft stor betydning for den afhængige variabel.

En række uafhængige (forklarende) variable inkluderer i analysen og er udvalgt med afsæt i de tre hypoteser. På baggrund af vores første tese, som er at kommunernes beskæftigelsesindsats er funktionel i forhold til det lokale arbejdsmarked, er der inkluderet tre variable. For det første inddrages ledighedsniveauet i kommunen og dernæst en variabel, der måler andelen af de ledige, der er ufaglærte. Ud fra en funktionel betragtning er det plausibelt, at kommuner med høj ledighed eller mange ufaglærte ledige i højere grad vil satse på opkvalificering og kompetenceløft end kommuner med lav ledighed eller få ufaglærte ledige.

Endelig inddrages STARs inddeling af kommunerne i forskellige kommuneklynger. STAR inddeler kommunerne i syv klynger, alt efter hvor gode rammevilkår de har for deres beskæftigelsesindsats. Der er tale om en variabel, der både tager højde for ledigheden, alderssammensætningen og uddannelsesniveaue blandt de ledige, ligesom forhold vedrørende efterspørgselsiden på arbejdsmarkedet, boligforhold, mm. også er indregnet (Graversen *et al.*, 2013). Klyngeinddelingen er forskellig fra ydelsesgruppe til ydelsesgruppe, så vi bruger naturligvis den inddeling, der vedrører de forsikrede ledige. Skalaen er indrettet sådan, at klynge 1 har de dårligste rammevilkår, imens klynge 7 har de bedste. Vores antagelse er i den forbindelse, at kommuner med mindre gode rammevilkår i højere grad vil satse på uddannelse i beskæftigelsesindsatsen. Ikke alene for at øge de lediges *human kapital* med også for at sikre, at kompetenceniveaue blandt de ledige kommer til at matche virksomhedernes efterspørgsel bedre.

På baggrund af vores tese nummer 2, politik-hypotesen, er der inkluderet to variable. Den første variabel er en kategorisk variabel, der angiver om den siddende borg-

mester i kommunen er rød eller blå. Radikale og socialdemokratiske borgmestre er kategoriseret som 'røde', mens konservative og Venstre-borgmestre er kategoriseret som 'blå'. Såfremt borgmesteren er fra en lokal-liste, er lokallistens politiske standpunkter blevet undersøgt, og der er blevet foretaget en kategorisering efter en konkret vurdering. Hypotesen er som sagt, at kommuner med røde borgmestre i højere grad end blå vil bruge uddannelse i beskæftigelsesindsatsen. Den næste variabel – ligeledes kategorisk – indikerer hvilken region, kommunen tilhører. Regionsvariablen er som skrevet ovenfor inkluderet, fordi regionerne via vækstpolitikken kan påvirke kommunernes beskæftigelsesindsats og støtte projekter, der sigter at styrke lediges kvalifikationer og løfte ufaglærte til faglært niveau.

Ud fra vores tredje tese, der baserer sig på RCI, er der inkluderet en enkelt forklarende variabel. Variablen, der inddrages, er et socioøkonomisk indeks fra Økonomi- og Indenrigsministeriets nøgletalsdatabase. Det socioøkonomiske indeks måler kommunens relative udgiftsbehov sammenlignet med andre kommuner. Det socioøkonomiske indeks har siden 1996 været anvendt til kommunal udgligning. Indekset siger således noget om, hvordan den enkelte kommune er stillet rent økonomisk. Værdier, der er mindre end '1' i indekset, betyder, at kommunen har et lave udgiftsbehov end det kommunale landsgennemsnit, højere værdier vice versa. De mest velstillede kommuner finder vi altså i den lave ende af indekset, imens de dårligst stillede kommuner ligger i den høje ende. Variablen er inkluderet, fordi vi med afsæt i tese 3 antager, at mange kommuner – især dem, der er økonomisk hårdt trængt – har incitament til at lave beskæftigelsespolitisk kassetænkning og derfor går uden om uddannelsesredskabet, der er dyrt og belaster kommunens økonomi. Variablen anvendes i sin oprindelige form i regressionsanalysen,

dvs. som en intervallskaleret variabel (gennemsnit= 0,97, minimum 0,52, maksimum 1,63).

Tre yderligere kontrolvariabler inkluderes i analysen. Der drejer sig om kommunens indbyggertal, andelen af aktiveringsberørte dagpengemodtagere i forhold til det totale ledighedstal og endelig aktiveringsgraden, der fortæller os, om de aktiverede er aktive på fuld tid eller mindre. Til analysen af tal-materialet anvendes lineær regression (*Ordinary Least Squares*).

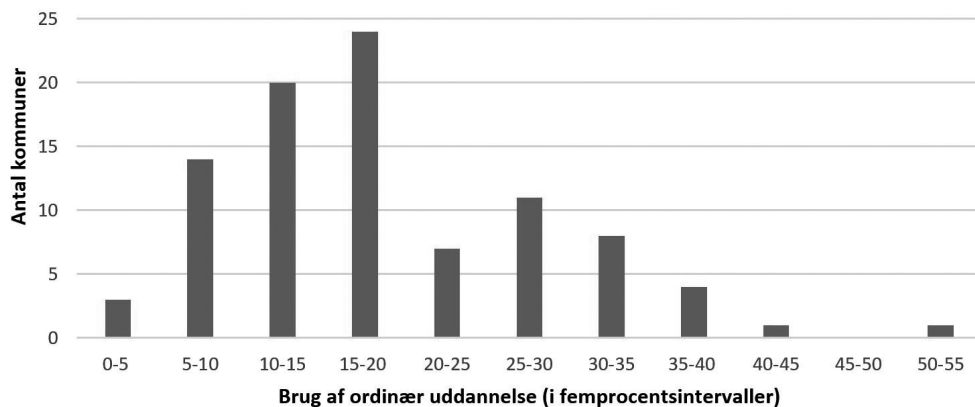
## Analyse

I det følgende gennemgår vi den statistiske analyse af vores datasæt. Vi indleder med at præsentere tre deskriptive analyser, hvorefter vi kaster os over regressionsanalysen, der undersøger brugen af uddannelse (den afhængige variabel) som funktion af de udvalgte baggrundsvariable.

Søjlediagrammet i figur 1 viser, hvorledes de 94 kommuner fordeler sig i forhold deres anvendelse af ordinær uddannelse i beskæftigelsesindsatsen. Diagrammet er inddelt i fremprocentsintervaller. Den første søjle viser således, hvor mange kommuner der bruger mellem 0 og 5% uddannelse (3 kommuner). Næste søjle viser, hvor mange der bruger mellem 5 og 10% (14 kommuner) osv.

Af søjlediagrammet fremgår det videre, at den typiske brug af uddannelse ligger på mellem 15 og 20%. Det er tilfældet for 24 kommuner. Det samlede gennemsnit for brugen af uddannelse ligger på 18,5%, mens medianen ligger lidt under gennemsnittet på 16,6%. Hele 37 kommuner bruger mindre end 15% uddannelse. 30 kommuner bruger mellem 20 og 40%. I søjlediagrammet ses også en *outlier*, der ligger meget højt. Det drejer sig om Hjørring Kommune, hvor 51,8% af de aktiverede modtog ordinær uddannelse i 2016.

**Figur 1:** Kommunernes brug af uddannelse i beskæftigelsesindsatsen (2016)



Kilde: Jobindsats.dk

Som det ses i figur 1, er der meget stor variation i kommunernes brug af uddannelse i aktiveringsindsatsen. Men er der et mønster i forhold

til *hvilke* kommuner, der bruger henholdsvis meget eller lidt uddannelse? Af tabel 2 ser vi, at Gladsaxe er den kommune, der bruger mindst

uddannelse – tæt efterfulgt af Herlev Kommune. Fokuserer vi på de ti kommuner, der ligger lavest i datasættet, er der én tydelig fællesnævner. De er alle sjællandske kommuner, og de fleste af dem ligger i hovedstadsområdet.

Som allerede beskrevet er Hjørring den kommune, der bruger mest uddannelse i aktiveringsindsatsen. Ser vi på kommunerne i topti, er det værd at bemærke, at syv af dem ligger i et bælte langs den jyske vestkyst fra Ringkøbing-Skjern Kommune i syd over Holstebro, Lemvig, Thisted, Jammerbugt og

Hjørring til Frederikshavn Kommune i nord. Disse kommuner udgør den nordlige del af den såkaldte 'rådne banan' – et udtryk, der gennem en årrække er blevet anvendt til at karakterisere yderområder i Danmark præget af økonomisk og befolkningsmæssig tilbagegang (Winther & Svendsen, 2012). Hos dem alle udgør brugen af uddannelse mere end 33% af aktiveringsindsatsen. Når vi analyserer 'topscorene' og 'bundskraberne' i vores datasæt, er det altså først og fremmest geografiske mønstre, der træder frem.

**Tabel 2:** De ti kommuner med henholdsvis den laveste og den højeste brug af uddannelse

Bund 10	Procent	Top 10	Procent
Gladsaxe	2.9	Hjørring	51.8
Herlev	3.0	Frederikshavn	40.3
Frederiksberg	4.2	Lemvig	39.3
Glostrup	4.2	Fredericia	37.9
Lyngby-Taarbæk	5.2	Thisted	36.2
Solrød	5.5	Ringkøbing-Skjern	35.6
Hørsholm	6.1	Jammerbugt	34.7
Vordingborg	6.6	Faaborg-Midtfyn	34.5
Næstved	6.9	Horsens	33.2
Rudersdal	7.0	Holstebro	33.1

*Kilde: Eget datasæt konstrueret på baggrund af data fra blandt andet jobindsats.dk*

Inden vi kommer til regressionsanalysen, skal vi se på, om der forekommer binære sammenhænge mellem den afhængige variabel og et udsnit af de uafhængige variabler, vi har

identificeret på baggrund af vores hypoteser. Det gør vi i tabel 3. I tabellen ses det, at andelen af ledige, der har fået ordinær uddannelse, er næsten 5 procentpoint højere i kommuner

med en rød borgmester sammenlignet med kommuner med en blå ditto. Ser vi på brugen af uddannelse fordelt på regioner, er Region Nordjylland i top efterfulgt af de øvrige jyske regioner. Når Storebælt krydses, falder brugen af ordinær uddannelse i aktiveringsindsatsen betydeligt – i Region Sjælland og i Region Hovedstaden er den gennemsnitlige brug af uddannelse på henholdsvis 14,4% og 13,2%.

Dernæst ser vi på, om der skulle være sammenhæng mellem dagpengeklynge og brugen af uddannelse. Som det erindres, beskriver klyngerne ud fra både udbuds- og efterspørgselsfaktorer, hvor gode rammevilkår kommunerne har for at få dagpengemodtagere i beskæftigelse. Jo lavere værdien er, jo mere vanskelige er kommunens rammevilkår.

**Tabel 3:** Gennemsnitlig brug af ordinær uddannelse i kommunerne fordelt på udvalgte baggrundsvariabler

Borgmesterfarve	Procent
<b>Borgmesterfarve</b>	
Blå Kommune	17,1
Rød Kommune	21,7
<b>Region</b>	
Nordjylland	26,8
Midtjylland	23,2
Syddanmark	21,5
Sjælland	14,4
Hovedstaden	13,2
<b>Kommuneklynge</b>	
Klynge 1	21,5
Klynge 2	23,6
Klynge 3	21,9
Klynge 4	17,8
Klynge 5	16,3
Klynge 6	12,2
Klynge 7	7,5

Kilde: Eget datasæt konstrueret på baggrund af data fra blandt andet jobindsats.dk

Sammenhængen i tabellen er tilnærmelsesvis lineær, hvad angår kommuneklyngen, således at kommuner med vanskelige rammevilkår anvender mest uddannelse, mens kommuner med gunstige vilkår anvender mindst (kommunerne i klynge 2 anvender mest). Af samme årsag inddrages variabelen som en *intervalskaleret variabel* i regressionsanalyserne i tabel 4. Det er muligt, at de binære sammenhænge i tabel 3 forsvinder, når der kontrolleres for øvrige faktorer. Formålet med regressionsanalysen er netop at undersøge om sammenhænge forsvinder, når der tages højde for andre faktorer, hvilket vi bevæger os videre til i det følgende.

I tabel 4 ses resultatet af regressionsanalysen. Tabellen er inddelt i fire forskellige modeller, der kronologisk følger vores hypotese gennemgang og dermed trin for trin inddrager stadig flere baggrundvariabler. I model 1 inddrages således kun de variabler, der afspejler den funktionelle hypotese, dvs. ledighedsniveau, andelen af ufaglærte ledige og endelig kommuneklyngevariablen. I model 2 tilføjes de variabler, der afspejler politik-hypotesen, dvs. borgmesterfarve og regionsvariablen. I model 3 tilføjes det socioøkonomiske indeks, der afspejler den tredje tese om økonomisk kassetænkning, og til slut i model 4 inkluderes de øvrige kontrolvariabler i form af indbyggertal, aktiveringsgrad og andel aktiveringsberørte.

Ser vi på resultaterne i model 1, er det udelukkende kommuneklyngevariablen, der er statistisk signifikant. Ved en stigning i kommuneklyngekategori (f.eks. fra klynge 3 til klynge 4) falder brugen af uddannelse med 3 procentpoint. Dvs., jo bedre rammevilkår for beskæftigelsesindsatsen, jo mindre brug af uddannelse.

I model 2 tilføjer vi de variabler, der afspejler de politiske faktorer. Her bliver borgmesterfarvevariablen og dele af regionsvariablen statistisk signifikante. Når der kontrolleres for de øvrige variabler i model-

len, bruger kommuner med en rød borgmester 4 procentpoint mere uddannelse end kommuner med en blå borgmester. I forhold til regionsvariablen er Region Nordjylland brugt som referencekategori. Vi ser ud fra resultaterne, at kommuner, der er placeret i Region Syddanmark, Region Sjælland eller Region Hovedstaden, bruger mindre uddannelse sammenlignet med kommuner i Region Nordjylland. Forskellen er på 6 procentpoint for Region Syddanmark, 15 procentpoint for Region Sjælland og 14 procentpoint for Region Hovedstaden. I modellen finder vi således opbakning til antagelserne om, at kommunal- og regionalpolitik har betydning for implementeringen af beskæftigelsesindsatsen.

Værd at bemærke er også, at kommuneklyngevariablen i model 2 ikke længere er signifikant, men at variabelen, der måler andelen af ufaglærte ledige i kommunen, nu er det. Når andelen af ufaglærte stiger med ét procentpoint, stiger brugen af uddannelse med 0,5 procentpoint. Model 2 giver således også opbakning til den funktionelle hypotese, i hvert fald hvad angår sammenhængen mellem de lediges uddannelsesniveau og brugen af uddannelse.

Bevæger vi os videre til model 3, ser vi grundlæggende de samme resultater med hensyn til både de funktionelle og de politiske forklaringer som i model 2. Tilføjelsen af det socioøkonomiske indeks, der operationaliserer hypotesen om kommunal kassetænkning, ændrer ikke på sammenhængene, og variabelen er ikke signifikant.

I model 4 tilføjes de resterende variabler i form af indbyggertal, aktiveringsgrad og andelen af aktiveringsberørte blandt kommunens dagpengemodtagere. Variablen, der måler andelen af ufaglærte ledige, er fortsat signifikant i model 4. Bevæger vi os videre til de politiske variabler, ser vi, at kommuner med en rød borgmester nu anvender cirka 5 procentpoint mere uddannelse end

blå kommuner, når der kontrolleres for de øvrige variabler i model 4. Ligeledes bruger kommuner i Region Sjælland og Region Hovedstaden fortsat mindre uddannelse end kommuner i Region Nordjylland (henholdsvis 14 og 12 procentpoint mindre), men der er ikke længere en signifikant effekt, når Syddanmark sammenlignes med Nordjylland.

Det socioøkonomiske indeks, der afspejler vores kassetækningshypotese, er fortsat ikke statistisk signifikant i model 4.

Kun en enkelt af vores kontrolvariabler er signifikant i modellen. Der er tale om variabelen, der måler andelen af aktiveringsberørte dagpengemodtagere (altså hvor stor en del af kommunens dagpengemodtagere, der er i

aktivering). Sammenhængen er signifikant med en negativ koefficient. Brugen af uddannelse falder med knap 0,4 procentpoint, når andelen af aktiveringsberørte stiger med ét procentpoint. Jo flere der aktiveres, jo mindre udgør altså andelen af uddannelsesaktivering. En plausibel forklaring herpå kan være, at uddannelsesaktivering er dyrt sammenlignet med f.eks. virksomhedspraktik, der er et udgiftsneutralt instrument for kommunen. Hvis en kommune har en ambition, der først og fremmest handler om, at så mange som muligt skal aktiveres, vil uddannelse derfor relativt set komme til at fylde mindre, da kommunen – alt andet lige – må tænkes at ville prioritere udgiftsneutrale aktiveringsforløb.

**Tabel 4:** Hvilke faktorer påvirker kommunernes brug af uddannelse i beskæftigelsesindsatsen? Lineær regression (OLS regression) med kommunernes brug af ordinær uddannelse som afhængig variabel.

	Model 1	Model 2	Model 3	Model 4
	Koefficient	Koefficient	Koefficient	Koefficient
<b>Ledighed</b>	-1.36	-.13	.76	.89
<b>Andel ufaglærte ledige</b>	.24	.52***	.58***	.49**
<b>Kommuneklynge</b>	-3.04***	-1.16	-1.36	-1.24
<b>Borgmesterfarve</b>				
Blå	Ref.	Ref.	Ref.	Ref.
Rød		4.16**	4.39**	4.88***
<b>Region</b>				
Nordjylland	Ref.	Ref.	Ref.	Ref.
Midtjylland		-4.51	-3.80	-3.06
Syddanmark		-6.24**	-5.61*	-4.91
Sjælland		-14.78***	-14.34***	-13.91***
Hovedstaden		-14.22***	-13.39***	-11.71***
<b>Socioøkonomisk indeks</b>			-5.66	-3.56
<b>Indbyggertal (i tusinde personer)</b>				-.006
<b>Aktiveringsgrad</b>				.39
<b>Andel aktiveringsberørte</b>				-.36**
<b>Konstant</b>	26.21	13.87	14.41	21.69
<b>N</b>	94	94	94	94
<b>R2</b>	0.22	0.47	0.47	0.50

Kilde: Eget datasæt konstrueret på baggrund af data fra blandt andet jobindsats.dk  
 \*=signifikant på 0.10 niveau, \*\* signifikant på 0.05 niveau. \*\*\*=signifikant på 0.01 niveau.



Sammenfattende finder vi således opbakning til især politik-hypotesen, idet analysen viser, at brugen af uddannelse hænger sammen med både borgmesterfarve og region. Endvidere giver analysen delvis opbakning til den funktionelle tese. Jo større andel ufaglærte ledige, der er i en kommune, jo mere bruges uddannelsesaktivering. Samlet set forklarer modellen 50% af variationen i de danske kommuners brug af uddannelse i beskæftigelsesindsatsen ( $R^2 = 0.50$ ). Modellens forklaringskraft er således temmelig høj, og modellen må i den forstand siges at være ganske anvendelig til at prædikere kommunernes brug af uddannelse.

## Konklusion og diskussion

I denne artikel har vi undersøgt kommunernes brug af uddannelse i beskæftigelsesindsatsen for de forsikrede ledige i Danmark. *Human kapital*-strategien, der sigter på at løfte arbejdsløses kvalifikationer gennem uddannelse, udgjorde hovedsporet i dansk arbejdsmarkedspolitik tilbage i 1990'erne, men den blev gradvist rullet tilbage i 2000'erne som følge af politiske og administrative reformer. Særligt efter nedlæggelsen af AF-systemet og oprettelsen af de kommunale jobcentre faldt andelen af ledige, der blev visiteret til ordinære uddannelsesforløb som led i deres aktivering. Virksomhedsrettet aktivering og samtaler er siden blev de mest hyppige aktiveringsmåder.

På tværs af det kommunale landkort er der imidlertid store forskelle på, hvor meget kommunerne anvender uddannelsesredskabet. En håndfuld kommuner giver uddannelse til mere end hver tredje dagpengemodtager, imens en række kommuner stort set ikke bruger redskabet. De øvrige kommuner ligger et sted derimellem. På landsplan udgør uddannelse ca. 18% af indsatsen (dvs. 18% af de aktiverede dagpengemodtagere

får ordinær uddannelse som led i deres aktivering).

Med artiklen har vi ønsket at undersøge mulige årsager til de store kommunale forskelle. Dermed er artiklen et bidrag til den efterhånden store mængde af analyser af dansk beskæftigelsespolitik (Bredgaard *et al.*, 2017; Jørgensen 2006; Kvist & Harsløf 2014; Kvist & Pedersen 2011; Larsen 2011; Torfing, 2004;), der dog sjældent analyserer forskelle i beskæftigelsespolitikken på kommunalt niveau.

Med henblik på at kunne forklare de forskelle, som kan observeres på tværs af kommunerne, har vi i artiklen formuleret tre hypoteser om bevæggrundene bag kommunernes beskæftigelsespolitiske prioriteringer. Teserne udpeger henholdsvis funktionelle, politiske og økonomiske forhold som logiske forklaringsfaktorer bag kommunernes prioritering af forskellige redskaber.

I vores datasæt inddrog vi en række tilgængelige variabler, der hver især korresponderer med én af de tre teser. I analysen undersøgte vi via lineær regression variabernes forklaringskraft i forhold til de observerede forskelle. Vi fandt blandt andet ud af, at der er statistisk sammenhæng mellem brugen af uddannelse og de arbejdsløses uddannelsesniveau. Hvis andelen af ufaglærte ledige i kommuner stiger med 1 procentpoint, stiger brugen af uddannelse med 0,5 procentpoint. Regressionsanalysen viste dog også, at ledighedsniveauet i sig selv ikke påvirker brugen af uddannelse. Sammenhængen mellem kommuneklynge og brugen af uddannelse var heller ikke signifikant. Resultatet giver således kun delvis opbakning til den funktionelle hypotese. Resultatet tyder på, at udbudssiden på det lokale arbejdsmarked har nogen betydning for aktiveringsindsatsen, men vi kan ikke dokumentere, at efterspørgselsiden har nogen betydning.

Analysen viste dernæst, at politik tilsyneladende er vigtig. Kommuner med røde

borgmestre bruger mere uddannelse i beskæftigelsesindsatsen end kommuner med blå borgmestre. Når vi kontrollerer for de øvrige faktorer i datasættet, stiger brugen af uddannelse i gennemsnit med ca. fem procentpoint, hvis kommunen har en rød borgmester sammenlignet med en blå. Vores analyse viste også, at det har en selvstændig betydning, hvilken region kommunen er placeret i. Sammenlignet med kommuner i Region Nordjylland bruger kommuner i Region Sjælland og Region Hovedstaden en lavere grad af uddannelsesaktivering. Forskellen i brugen af uddannelse er på henholdsvis 14 og 12 procentpoint. Datamaterialet viste derfor, at brugen af uddannelse er mest udpræget i kommunerne i Region Nordjylland og Region Midtjylland.

Analysen gav således opbakning hypotesen udledt af historisk institutionalisme, der betoner institutioners fordelingspolitiske betydning og det forhold, at institutioner ofte vil være politisk omstridte og uklare. Litteraturen om historisk institutionalisme har helt eksplicit blik for, at der inden for en institutionel struktur kan være rum for, at lokale aktører kan tone implementeringen af regler på en måde, som flugter med egne interesser eller overbevisninger. Denne antagelse er kongruent med beskæftigelseslovgivningen i Danmark, og den måde det beskæftigelsespolitiske system er organiseret og styret på. Lovgivningen indeholder muligheder for, at forskellige aktiveringsstrategier kan tages i anvendelse, men det er kommunernes jobcentre, der har ansvaret for implementeringen. Derfor er der i det kommunale system rum for, at man politisk kan prioritere nogle strategier højere end andre. Analysen i denne artikel peger i den forbindelse på, at der er en vis sammenhæng mellem partifarve og aktiveringsstrategi, og at det – som forventet – er de røde socialdemokratiske kommuner, der bruger mest ud-

dannelse og dermed hælder mest til *human kapital*-strategien.

Hvad så med kassetækningshypotesen? Analysen gav ikke medhold til, at der skulle være en sammenhæng mellem kommunens indplacering i det socio-økonomiske indeks og brugen af uddannelse. Så vi kan ikke umiddelbart sige, at økonomi har nogen effekt i forhold til hvordan kommunerne aktiverer. Men det kan vi måske alligevel. Analysen viste til slut, at andelen af aktiveringsberørte har negativ indflydelse på brugen af uddannelse. Dvs., den relative brug af uddannelse falder, jo flere ledige der er aktive. Egentlig inkluderede vi denne variable som en kontrolvariabel, men med henvisning til Nørgaard (2009) kan vi argumentere for, at den siger noget om økonomisk optimering. Som følge af refusionssystemets indretning har kommunerne længe haft incitament til – på den korte bane – at aktivere så meget som muligt og så billigt som muligt. Med andre ord; kommunerne har haft incitament til at lave mange virksomhedsrettede forløb, der som bekendt er udgiftsneutrale for kommunen, og lidt eller slet ingen uddannelse. Og det flugter med det generelle billede i vores analyse, som jo er, at uddannelse på landsplan ikke fylder meget i den samlede aktiveringsindsats.

Refusionssystemet er, som vi har skrevet i artiklen, omlagt flere gange i løbet af 2010'erne, og faktisk er det blevet vanskeligere for kommunerne at styre med henblik på at optimere refusion. Men givetvis er der kommuner rundt om i landet, som holder fast i strategien om at aktivere mest muligt. Det betyder, at aktiveringsbudgettet skal fordeles ud på flere, og alt andet lige giver dette plads til færre uddannelsesforløb.

Vores analyse af kommunernes brug af uddannelse (se tabel 2) viser, at med undtagelse af Horsens, Fredericia og Fåborg-Midtfyn ligger samtlige af de kommuner, der bruger

mest uddannelse, i den nordlige del af den såkaldte 'rådne banan'.

Men hvorfor er det i den 'rådne banan', vi først og fremmest kan observere en beskæftigelsespolitik med fokus på uddannelse og *human kapital*? Et svar kan være, at disse kommuner i særlig grad er udfordrede i forhold til at omstille arbejdsstyrken til nye muligheder på arbejdsmarkedet. I Vest- og Nordjylland har der i de senere år været vækst inden for det maritime område samt inden for vind- og energisektoren (Junker, 2015). Omstillingen af arbejdsstyrken fra traditionel 'sort' fremstillingsindustri til de mere 'grønne' og 'blå' industrier kræver måske i særlig grad, at der sker omskoling og kompetenceudvikling? En anden grund kan være den fraflytning og befolkningsmæssige tilbagegang, der sker i udkantsområderne. Flere af kommunerne oplever mangel på arbejdskraft, hvilket kan have ansporet dem til at satse mere intensivt på at opkvalificere de ledige, de trods alt har. Denne sammenkædning er f.eks. udtrykt i Hjørring Kommunes beskæftigelsesstrategi (Hjørring Kommune, 2016).

En tredje observation, der er væsentlig at nævne, er, at mange af *human kapital*-kommunerne er pionerer i forhold til at etablere nye tværgående partnerskaber mellem erhvervs-, beskæftigelses- og uddannelsesområderne. Som beskrevet i forbindelse med politik-hypotesen har Region Midtjylland gennem en årrække via EU-støttede udviklingsprojekter forsøgt at fremme en kompetencebaseret vækstpolitik og større koordinering mellem de forskellige politikområder i regionens kommuner. Lignende tiltag er gjort i flere af de nordjyske kommuner, f.eks. i Hjørring, Jammerbugt og Frederikshavn. I det midtjyske har den nye partnerskabstankegang blandt andet slået rod i Horsens, Ringkøbing-Skjern og i Lemvig-Holstebro-Struerområdet (se Baadsgaard

*et al.*, 2016). Når de vest- og nordjyske kommuner er særlig uddannelsesvenlige, kan det altså også have at gøre med regionalpolitiske satsninger.

Datamaterialet og analysen, vi har fremlagt, peger altså på, at både kommunale og regionale politiske faktorer er afgørende for hvilke redskaber, der anvendes i beskæftigelsesindsatsen. Men de politiske faktorer bør ses i sammenhæng med de udfordringer og muligheder, den enkelte kommune har for at bringe ledige tilbage på arbejdsmarkedet og for sikre virksomhederne kvalificeret arbejdskraft. Sammensætningen af udbudssiden af arbejdsmarkedet synes også at have betydning.

Afslutningsvist er det vigtigt at huske på, at denne artikels analyse kun giver et øjebliksbillede af variationerne i den kommunale aktiveringspraksis. Med henblik på at styrke resultatet og de observerede statistiske sammenhænge er mere forskning i emnet påkrævet. Man kunne med fordel analysere udviklingen over tid, og teste om de politiske faktorer er konstante, eller om de også påvirkes, f.eks. af økonomiske konjunkturer?

En række danske kommuner er kendetegnet ved, at skiftende politiske flertal har haft magten, imens andre kommuner har haft stabile flertal gennem mere end 100 år. Skal man tættere på at måle partifarveeffekten på de lokale beskæftigelsesindsatser, burde man måske udelade de politiske mudrede kommuner, hvor ratsløreffekter givetvis skygger for billedet af de reelle politiske intentioner. Kvalitative casestudier ville på samme måde gøre os bedre i stand til at forstå hvilke drivkræfter, der er på spil i de enkelte kommuner. Det kunne f.eks. være nyttigt at komme tættere på de vest- og nordjyske kommuner, der bruger rigtig meget uddannelse, og de kommuner rundt omkring hovedstaden, hvor uddannelsesredskabet mest af alt synes at ligge på hylden og samle støv.

## LITTERATURLISTE

- Baadsgaard, K., Jørgensen, H., Larsen, F. & Lassen, M. S. (2016). *Partnerskaber i støbeskeen: Uddannelses, beskæftigelses- og erhvervspolitisk samarbejde om kompetenceudviklingsindsatser over for virksomhederne*. Aalborg: CARMA (Center for Arbejdsmarkedsforskning ved Aalborg Universitet).
- Blom-Hansen, J., Monkerud, L. C. & Sørensen, R. (2006). Do parties matter for local revenue policies? A comparison of Denmark and Norway. *European Journal of Political Research*, 45(3), 445–465. <https://doi.org/10.1111/j.1475-6765.2006.00305.x>
- Bredgaard, T. (2011). When the Government Governs: Closing Compliance Gaps in Danish Employment Policies. *International Journal of Public Administration*, 34(12), 764–774. <https://doi.org/10.1080/01900692.2011.603231>
- Bredgaard, T. & Larsen, F. (2006). *Udliciteringen af beskæftigelsespolitikken: Australien, Holland og Danmark*. København: Jurist- og Økonomforbundets Forlag.
- Bredgaard, T. & Larsen, F. (2009). *Regionale og lokale beskæftigelsesråd – i spændingsfeltet mellem stat og kommune*. Aalborg: Aalborg Universitetsforlag.
- Bredgaard, T. & Klindt, M. P. (2015). Flexicurity og institutionel teori. I Bredgaard T. & Madsen P. K. (red.), *Dansk Flexicurity – fleksibilitet og sikkerhed på arbejdsmarkedet* (). København: Hans Reitzels Forlag.
- Bredgaard, T., Jørgensen, H., Madsen, P.K. & Rasmussen, S. (2017). *Dansk arbejdsmarkedspolitik* (2. udgave). København: Jurist- og Økonomforbundets Forlag.
- Breidahl, K. & Seemann, J. (2009). *Jobcentret som organisatorisk fænomen*. København: Frydenlund Academic.
- Bruttel, O. & Sol, E. (2006). Work First as a European model? Evidence from Germany and the Netherlands. *Policy & Politics*, 34(1), s. 69–89. <https://doi.org/10.1332/030557306775212142>
- Christiansen, P. M. & Klitgaard, M. B. (2009). Som en tyv om natten. Etableringen af den enstrengede arbejdsmarkedsforvaltning. *Samfundsoekonomen*, 5, 5–9.
- Damgaard, B. (2011). Metastyret netværksstyring i beskæftigelsespolitikken. I Damgaard, B. & Sørensen, E. (red.), *Styr på beskæftigelsespolitikken* (s. 55–80). København: Jurist- og Økonomforbundets Forlag.
- Dørge, H. (2015). Ukendt, men hamrende vigtigt. *Weekendavisen*, 18. december.
- EVA (2017). *Lediges perspektiver på uddannelse – ufaglærte dagpengemodtageres vurderinger af samtaler og uddannelse*. Rapport udgivet af Danmarks Evalueringsinstitut.
- Fuglsang, L. (2014). Systemteori og funktionalisme som forklaringsform. I Fuglsang, F., Olsen, P.B. & Rasborg, K. (red.), *Videnskabsteori i samfundsvidenskaberne* (3. udgave, s. 231–256). København: Samfundslitteratur.
- Graversen, B. K., Larsen, M. & Arendt, J. N. (2013). *Kommunernes rammevilkår for beskæftigelsesindsatsen*. København: SFI. <https://www.sfi.dk/publikationer/kommunernes-rammevilkaar-for-beskaeftigelsesindsatsen-3666/>
- Hjørring Kommune (2016). *Investering i arbejdsrettet rehabilitering*. Arbejdsmarkedsforvaltningen i Hjørring Kommune.
- Junker, F. (2015). Massiv vækst i maritime sektor. *Nordjyske*, 14. december.
- Jørgensen, H. (2002). *Consensus, Cooperation and Conflict: The Policy Making Process in Denmark*. Cheltenham, UK: Edward Elgar.
- Jørgensen, H. (2006). *Arbejdsmarkedspolitikens fornyelse – innovation eller trussel mod dansk flexicurity?*. København: LO & FTF.
- Jørgensen, H. (2009). From a Beautiful Swan to an Ugly Duckling: the Renewal of Danish Activation Policy Since 2003. *European Journal of Social Security*, 11(4), 337–367. <https://doi.org/10.1177/138826270901100401>
- Jørgensen, H. & Jørgensen, H. H. B. (2016). Arbejdsmarkedspolitikens endeligt. *Altinget.dk*, 5. oktober. <https://www.alinget.dk/arbejdsmarked/artikel/debatterer-hvad-betyder-regeringens-farve-for-arbejdsmarkedspolitik>.
- Jørgensen, H., Baadsgaard, K. & Klindt, M. P. (2017). Beyond flexicurity: the shift towards work-first and its implications for street-level work in the Danish employment system. I

- Høgsbro, K. & Shaw, I. (red.), *Social Work and Research in Advanced Welfare States* (s. 47–60). London: Routledge.
- Kvist, J. & Harsløf, I. (2014). Workfare with Welfare Revisited: Instigating Dual Tracks for Insiders and Outsiders. I Lødemel, I. and Moreira, A. (red.) *Activation or Workfare? Governance and the Neo-liberal Convergence* (). New York, NY: Oxford University Press.
- Kvist, J. & Pedersen, L. (2007). Danish Labour Market Activation Policies. *National Institute Economic Review*, 202, 99–112. <https://doi.org/10.1177/0027950107086172>
- Larsen, C. A. & Andersen J. G. (2005). *Magten på Borgen. En analyse af beslutningsprocesser i større politiske reformer*. Magtudredningen. Aarhus: Aarhus Universitetsforlag.
- Larsen, F. (2011). *Kommunal beskæftigelsespolitik: Kommunale jobcentre mellem statslig styring og kommunale autonomi*. København: Frydenlund Academic.
- Larsen, F. (2013). Active Labour Market Reform in Denmark: The Role of Governance in Policy Change. I Brodtkin, E. Z. & Marston, G. (red.), *Work and the Welfare State: Street-Level Organizations and Workfare Politics*. Washington, D.C: Georgetown University Press.
- M-ploy (2017). *Analyse af reglerne om statens refusion*. Analyse udført for KL og Styrelsen for Arbejdsmarked og Rekruttering (STAR).
- Madsen, P. K. (2005). The Danish Road to Flexicurity: Where are we? And how did we get there?. I Bredgaard, T. & Larsen, F. (red.), *Employment policy from different angels* (s. 269–289). København: DJØF Publishing.
- Mahoney, J. & Thelen, K. (2010). A Theory of Gradual Institutional Change. I Mahoney, J. & Thelen, K. (red.), *Explaining Institutional Change: Ambiguity, Agency, and Power* (s. 1–37). New York, NY: Cambridge University Press.
- Munch, J. R. & Skipper, L. (2008). Program Participation, Labor Force Dynamics, and Accepted Wage Rates. I Fomby, T., Hill, R. C., Millimet, D. L., Smith, J. A. & Vytlacil, E. J. (red.), *Modelling and Evaluating Treatment Effects in Econometrics* (s. 197–262). West Yorkshire, UK: Emerald Publishing.
- Nørgaard, A. S. (2009). Kommunalisering af det offentlige ansvar for arbejdsløshedsforsikring: Mellem incitamenter og social sikring. *Samfundsøkonomen*, 5, 37–43.
- Peck, J. and Theodore N. (2001). Exporting workfare/importing welfare-to-work: exploring the politics of third way policy transfer. *Political Geography*, 20(4), 427–460.
- Peters, G. (1999). *Institutional Theory in Political Science: The 'New Institutionalism'*. New York, NY: Continuum.
- Regeringen (Socialdemokraterne og Det Radikale Venstre) & Venstre, Dansk Folkeparti & Det Konservative Folkeparti (2014). *Forlig om reform af beskæftigelsesindsatsen*.
- Regeringen (Venstre, Det Konservative Folkeparti & Liberal Alliance) & Dansk Folkeparti (2018). *Aftale om forenkling af erhvervsfremmesystemet*.
- Rosholm, M. & Svarrer, M. (2004). Estimating the Threat Effect of Active Labour Market Programmes. *IZA Discussion Paper* No. 1300. <http://ftp.iza.org/dp1300.pdf>
- Rosdahl, A. & Weise, H. (2000). When all must be active – workfare in Denmark. I Lødemel, I. & Trickey, H. (red.), *An Offer You Can't Refuse' Workfare in International Perspective* (s. 159–180). Bristol, UK: The Policy Press.
- Streeck, W. & Thelen, K. (2005). Introduction: Institutional Change in Advanced Political Economies. I Streeck, W. & Thelen, K. (red.), *Beyond Continuity: Institutional Change in Advanced Political Economies* (s. 1–39). New York, NY: Oxford University Press.
- Sørensen, E. & Torfing, J. (2011). Offentlig styring som metastyring. I Damgaard, B. & Sørensen, E. (red.), *Styr på beskæftigelsespolitikken* (s. 35–54). København: Jurist- og Økonomforbundets Forlag.
- Thelen, K. (2010). Beyond Comparative Statics: Historical Institutional Approaches to Stability and Change in the Political Economy of Labor. I Morgan, G., Campbell J. L, Crouch, C., Pedersen, O. K, & Whitley, R. (red.), *The Oxford Handbook of Comparative Institutional Analysis* (s. 41-61). New York, NY: Oxford University Press. <https://dx.doi.org/10.1093/oxfordhb/9780199233762.003.0003>.

- Thelen, K. (2014). *Varieties of liberalization and the new politics of social solidarity*. New York: Cambridge University Press.
- Torfig, J. (2004). *Det stille sporskifte i velfærdsstaten. En diskursteoretisk beslutningsprocesanalyse*. Magtudredningen. Aarhus: Aarhus Universitetsforlag.
- Torfig, J. (2005). Institutionelle teorier inden for politologi. I Nielsen, K. (red.), *Institutionel teori – en tværfaglig introduktion* (s. 45-64). Frederiksberg: Roskilde Universitetsforlag.
- Villumsen, S.G.K. & Vilhelmsen, J. (2017). *Markant fald i aktiveringen af dagpengemodtagere*. Analyse af AE-rådet og Danske A-kasser.
- Winther, M. B. & Svendsen, G. L. H. (2012). 'The Rotten Banana' fires back: The story of a Danish discourse of inclusive rurality in the making. *Journal of Rural Studies*, (28), 466-477. <https://doi.org/10.1016/j.jrurstud.2012.05.003>

## NOTER

1. Beskæftigelsesministeriets har en hel database ([www.jobeffekter.dk](http://www.jobeffekter.dk)) over forskning, der undersøger effekter af arbejdsmarkedspolitiske indsatser.
2. Som led i aftalen mellem Regeringen og Dansk Folkeparti om en forenkling af erhvervsfremmesystemet blev det i foråret 2018 besluttet, at Regionerne fra 1.1.2019 afskæres fra at kunne føre en selvstændig turisme- og erhvervsfremmeindsats. Som led i aftalen overgår administrationen af EU's strukturfonde til en ny national erhvervsfremmebestyrelse (Regeringen og Dansk Folkeparti, 2018).

## BILAG 1

Kommunernes brug af ordinær uddannelse i beskæftigelsesindsatsen. Tabellen angiver, hvor stor en procentandel af kommunens aktiverede dagpengemodtagere, der har fået ordinær uddannelse som led i deres aktivering. Tal er fra 2016.

<b>Gladsaxe</b>	2.9	<b>Fredensborg</b>	16.7
<b>Herlev</b>	3.0	<b>Billund</b>	16.7
<b>Frederiksberg</b>	4.2	<b>Vallensbæk</b>	16.9
<b>Glostrup</b>	4.2	<b>Mariagerfjord</b>	16.9
<b>Lyngby-Taarbæk</b>	5.2	<b>Rødovre</b>	17.0
<b>Solrød</b>	5.5	<b>Stevns</b>	17.2
<b>Hørsholm</b>	6.1	<b>Helsingør</b>	17.2
<b>Vordingborg</b>	6.6	<b>Odense</b>	17.5
<b>Næstved</b>	6.9	<b>Ishøj</b>	17.5

*Fortsættes på næste side...*

Rudersdal	7.0	Esbjerg	17.8
Syddjurs	7.6	Favrskov	18.3
Allerød	8.0	Vejle	18.6
Holbæk	8.4	Tårnby	19.3
Gribskov	8.7	Silkeborg	19.4
Gentofte	8.9	Faxe	19.6
Lejre	9.1	Skive	20.6
Kerteminde	9.4	Hillerød	20.8
Ballerup	9.7	Lolland	21.9
Dragør	10.0	Hvidovre	22.1
Frederikssund	10.2	Sønderborg	23.5
Guldborgsund	10.4	Bornholm	24.1
Aarhus	11.0	Svendborg	24.1
Halsnæs	11.0	Brøndby	25.0
Rebild	11.2	Middelfart	25.0
København	11.6	Kolding	25.7
Varde	11.9	Roskilde	26.4
Kalundborg	12.6	Struer	26.5
Køge	12.6	Brønderslev	28.2
Odder	12.6	Assens	28.2
Nordfyns	13.2	Odsherred	28.3
Nyborg	13.4	Tønder	28.6
Greve	13.5	Langeland	28.7
Ringsted	13.7	Albertslund	29.6
Morsø	13.8	Vesthimmerland	30.2
Randers	14.1	Haderslev	30.9
Furesø	14.1	Ikast-Brande	31.0

<b>Herning</b>	14.6	<b>Aalborg</b>	31.1
<b>Vejen</b>	14.8	<b>Holstebro</b>	33.1
<b>Hedensted</b>	15.2	<b>Horsens</b>	33.2
<b>Høje-Tåstrup</b>	15.4	<b>Faaborg-Midtfyn</b>	34.5
<b>Norddjurs</b>	15.5	<b>Jammerbugt</b>	34.7
<b>Viborg</b>	15.5	<b>Ringkøbing-Skjern</b>	35.6
<b>Aabenraa</b>	15.7	<b>Thisted</b>	36.2
<b>Egedal</b>	16.1	<b>Fredericia</b>	37.9
<b>Slagelse</b>	16.3	<b>Lemvig</b>	39.3
<b>Sorø</b>	16.3	<b>Frederikshavn</b>	40.3
<b>Skanderborg</b>	16.6	<b>Hjørring</b>	51.8

*Kilde: [www.jobindsats.dk](http://www.jobindsats.dk)*

**Mads Peter Klindt**, lektor, CARMA (Center for Arbejdsmarkedsforskning),  
 Institut for Statskundskab, Aalborg Universitet  
 e-mail [mpk@dps.aau.dk](mailto:mpk@dps.aau.dk)

**Rasmus Ravn**, ph.d.-studerende, CARMA (Center for Arbejdsmarkedsforskning),  
 Institut for Statskundskab, Aalborg Universitet  
 e-mail [rr@dps.aau.dk](mailto:rr@dps.aau.dk)