

Karen N. Breidahl og Flemming Larsen

# Udfordringer og dilemmaer i det offentlige-private samspil på beskæftigelsesområdet: markedsgørelse i flere versioner

Denne artikel rejser spørgsmålet om, hvordan det offentlige-private samspil på beskæftigelsesområdet har udviklet sig siden 2003, herunder hvilke udfordringer og dilemmaer der har været forbundet med disse udviklingstræk. Tilbage i 2003 blev store dele af beskæftigelsesindsatsen udliciteret til ikke-offentlige leverandører, hvormed der blev etableret et marked for andre (ikke-offentlige) aktører. Omfattende udbudsprocesser blev taget i brug, og de politiske forventninger var store. Ca. 12 år senere er markedet for private beskæftigelsesindsatser indskrænket væsentligt, og det offentlige-private samspil på beskæftigelsesområdet har bevæget sig i retning af en langt mere samarbejdsbaseret og lokal tilgang. Artiklen giver et indblik i, hvordan disse ændringer ikke blot har haft styringsmæssige konsekvenser men også indholdsmæssige, samt vanskelighederne ved at etablere et velfungerende marked på beskæftigelsesområdet, der lever op til de politiske hensigter.

Markedsgørelse af den offentlige sektor i Danmark er et tema, der i de senere år har fået stadig større offentlig og politisk bevågenhed som følge af, at markedsløsninger er blevet introduceret på en række centrale velfærdsområder. Hertil kommer en række politisk erklærede hensigter om at udvide brugen af markedsløsninger, blandt andet på centrale områder som børne- og ældreområdet. Rationalet er, at brugen af private aktører i den offentlige sektors opgaveløsning repræsenterer en mulig løsning på velfærdsstatens aktuelle og fremtidige udfordringer. Hvorvidt det er tilfældet, er der dog langt fra enighed om, og den foreliggende viden er generelt begrænset bortset fra partsindlæg og enkelte systematiske reviews og erfaringsopsamlinger (se fx Petersen og Hjelmar, 2013; Hartman, 2011; Hjelmar, Petersen og Vrangbæk, 2013).

Med afsæt i et dybdegående historisk casestudie analyserer denne artikel indførelsen og brugen af markedsløsninger på et af velfærdsstatens kerneområder – beskæftigelsesområdet – hvor store dele af indsatsen siden 2003 har været forsøgt udliciteret til ikke-offentlige leverandører. Beskæftigelsesområdet er en interessant case i den forstand, at det var et centralt satsningsområde for den

nytiltrådte borgerlige regering i 2002, men at det frem til i dag har været et område præget af utallige justeringer og tilpasninger, og hvor det oprindelige rendyrkede markedsperspektiv har været svært at opretholde i praksis. Nærværende artikel analyserer disse historiske udviklingstræk, hvor nogle af de iboende udfordringer og dilemmaer omkring anvendelsen af markedsløsninger tydeliggøres, og deres styringsmæssige og indholdsmæssige implikationer undersøges. Det er således artiklens formål at analysere, hvordan markedsgørelsen (og det offentlige-private samspil) på beskæftigelsesområdet har udviklet sig de seneste ca. 12 år, herunder at identificere de styrings- og indholdsmæssige udfordringer og dilemmaer, som har været forbundet hermed.

Med henblik på at indkredse de centrale udviklingstræk tages der afsæt i et teoriapparat, der sonderer mellem en række forskellige governanceformer, som indfanger, hvordan markedsgørelsen af beskæftigelsespolitikken på dynamisk vis over tid mikser eksisterende styringsformer med nye. Dette er endvidere forbundet med, at markedsgørelsen – eller betegnelsen det offentligt-private samspil (OPS) – kan udvikle sig på forskellige måder, hvor spændet på beskæftigelsesområdet går fra obligatorisk kontraktbaseret udlicitering til forskellige former for samarbejde, blandt andet partnerskabsbaseret samarbejde. Det er netop dynamikken i disse samspilsformer, som gør den danske case særligt interessant. Således repræsenterer brugen af markedsløsninger indenfor beskæftigelsesindsatsen en mere generel reformtrend, som har fundet sted på beskæftigelsesområdet i en række vestlige lande (Van Berkel, de Graaf og Sirovatka, 2011; Larsen og Wright, 2014). De danske udviklingstræk er imidlertid særligt interessante at studere nærmere, da de gør op med den udbredte antagelse om, at markedsgørelsen af den offentlige sektor repræsenterer noget irreversibelt, som følge af en mere generel tendens mod en liberalisering af velfærdsstaten (Streeck, 2009). Således demonstrerer artiklen, hvordan brugen af ikke-offentlige leverandører på beskæftigelsesområdet siden starten af 2000'erne har været genstand for store ændringer og omstruktureringer. Tilbage i 2003 hvor der blev etableret et marked for ikke-offentlige aktører, og omfattende udbudsprocesser blev taget i brug, var de politiske forventninger store. Antagelsen var, at mere konkurrence på beskæftigelsesområdet ville bidrage til skabelsen af et mindre bureaukratisk og mere effektivt beskæftigelsessystem (Larsen og Wright, 2014). 12 år senere er markedet for private beskæftigelsesindsatser indskrænket og har bevæget sig i retning af en langt mere samarbejdsbaseret og lokal tilgang. De kontinuerlige ændringer af markedet for beskæftigelsesindsatser er derfor ikke kun forbeholdt den tidligere borgerlige VK-regering, da ændringerne er fortsat under den (i skrivende stund) nuværende SR-regering. I artiklen vil vi dog primært koncentrere os om de historiske udviklingstræk

og tilhørende implikationer og ikke de bagvedliggende faktorer, der har drevet udviklingen.

Næste afsnit præsenterer artiklens teoretiske og begrebsmæssige tilgang, hvorefter der gives en redegørelse for forskningsdesign og datagrundlag. Herefter følger de empiriske analyser: først de historiske udviklingstræk med fokus på de centrale skift i governanceformer og tilhørende styringslogikker, dernæst mekanismerne i markedsgørelsens indbyggede dilemmaer og udfordringer. Det sidste og femte afsnit opsummerer artiklens konklusioner.

## Den teoretiske og begrebsmæssige tilgang

Arbejdsmarkeds- og socialpolitikken har i en række vesteuropæiske lande undergået markante ændringer i de senere årtier, hvor der er sket et skifte fra en passiv til en mere aktiv arbejdsmarkedspolitik. Udviklingstræk der i de senere år er blevet suppleret af en række forvaltningsmæssige reformer og introduktionen af nye styreformers, som indgår som et integreret element af de New Public Management (NPM) inspirerede reformer i den offentlige sektor (Larsen, 2013). I Danmark er disse udviklingstræk blandt andet kommet til udtryk ved et intensiveret samspil baseret på markedsstyring mellem det offentlige og private leverandører omkring levering af beskæftigelsesindsatsen. Hermed er der også styringsmæssigt sket et markant skifte, hvor traditionelle governanceformer skiftes ud eller suppleres med nye.

I den eksisterende litteratur er der i de senere år blevet udviklet en række typologier til at klassificere de forskellige governanceformer (Considine og Lewis, 2003; Newman og Clarke, 2009). Udviklingstrækkene på beskæftigelsesområdet i Danmark analyseres med afsæt i en typologi, der er udviklet af Newman (2001) samt Considine og Lewis (2003). Typologien baserer sig på fire idealtypiske governanceformer: proceduremæssig (procedural), virksomheds- (corporate), markeds- og netværksbaseret governance (se tabel 1). Empiriske studier har vist, hvordan en række europæiske lande har kombineret disse governanceformer, og hvordan det konkrete mix og de dominerende former har ændret sig over tid (Van Berkel, de Graaf og Sirovatka, 2011; Wiggan, 2009). Overordnet set er der blevet identificeret et skifte væk fra hierarkisk, topstyret og regelbaseret "procedural" governance, som er blevet forbundet med en krise i det statsligt hierarkisk styrede demokrati, i retning af mere markedsbaseret governance. Dette skifte er endvidere blevet forbundet med udbredelsen af virksomhedsinspirerede styringslogikker (corporate governance), som involverer en styrket managementorientering i den offentlige sektor, hvilket kommer til udtryk ved mere fokus på målopfyldelse, opsætning af målsætninger og præstationsstyring. Endelig er der netværks-governance, som i højere grad læg-

ger op til partnerskabsbaseret samarbejde mellem staten og ikke-statslige enheder og aktører, og som baserer sig på tillid og samarbejde mellem modtagere, udbydere og skabere af velfærdsservices. De fire governanceformer, herunder deres indbyrdes forskelle og ligheder, er illustreret i tabel 1. Heraf fremgår også, hvordan de adskiller sig på en række dimensioner, blandt andet deres bagvedliggende kontrolmekanismer og rationaler, samt fokus for den leverede service. De vil blive anvendt til at fortolke de historiske udviklingstræk.

*Tabel 1: Governance-former*

Governance-former	Type af rationalitet og kerneargumenter	Kontrolmekanismer	Bagvedliggende rationaler	Fokus for den leverede service
Proceduremæssig (procedural)	Processuelle retsstatsprincipper, etik i den offentlige sektor	Regler	Pålidelig og driftssikker behandling	Universel
”Intern” virksomhedsstyring (corporate)	Management, handlekraftig	Planer	Drevet af målsætninger	Målgrupper
Marked (”ekstern”)	Konkurrence, lydhørhed overfor forbrugerne	Kontrakter	Omkostningsdrevet	Outcomes og priser
Netværk	Netværkskultur: effektivitet og legitimitet	Samarbejde	Fleksibilitet	Klienter

Kilde: Fuertes et al. (2014) bearbejdning inspireret af Considine og Lewis (2003).

Ovenstående teoretiske begrebsapparat hviler på den centrale præmis, hvilket også tydeligt illustreres i artiklens empiriske analyse og i andre studier (Jantz et al., 2015), at det offentlige-private samspil kan komme til udtryk på mange forskellige måder, og at forskellige styringsformer derfor også bør betragtes som overlappende og hybride frem for gensidigt udelukkende. Indførelsen af markedsgovernance medfører derfor ikke nødvendigvis, at de øvrige governanceformer fortrænges. Artiklens teoretiske begrebsapparat baserer sig endvidere på en antagelse om, at skiftet i governanceformer også kan have fundamentale og vidtrækkende konsekvenser for implementering og politikken indhold (Brodkin, 2006). Implikationerne af dette skifte er derfor ikke blot styringsmæssige. Alligevel er der en tendens til at diskutere disse skift i ”tekniske” termer i forhold til, om de kan leve op til kriterier som eksempelvis effektivitet og omkostningsstyring. De kan imidlertid også have vidtgående konsekvenser i forhold til indholdet i indsatserne og den service, som borgerne modtager. Det kan fx være tilfældet, hvis ansvar og beslutningsmagt ikke følges ad, som det

kan ske, når der ”skrues op” for markedsstyring, samtidig med at den hierar-kiske styring ikke nødvendigvis aftager tilsvarende. Nye styringslogikker kan også følges af ændrede praksisser og adfærd hos både udførende led og borgere, som markant kan ændre indholdet i indsatserne. Disse indholdsmæssige følge-virkninger af styringsreformer er også i fokus, når udfordringer og dilemmaer forbundet med markedsgørelse på beskæftigelsesområdet studeres nærmere.

## Forskningsdesign og empirisk grundlag

Artiklen tager udgangspunkt i et historisk teorifortolkende casestudie om anvendelsen af andre aktører på beskæftigelsesområdet i perioden fra 2003 til 2014, hvor det teoretiske analyseapparat anvendes som fortolkningsramme for at opnå en dybdegående og nuanceret forståelse af de centrale udviklingstræk og deres implikationer. Artiklens empiriske analyser baserer sig på et omfangs-rigt og detaljeret kvantitativt og kvalitativt datamateriale. Med henblik på at afdække de overordnede historiske udviklingstræk siden 2003 (med afsæt i det teoretiske begrebsapparat om forskellige governanceformer) baserer den første delanalyse sig på et bredt udsnit af dokumenter, herunder en række policydokumenter udgivet af blandt andre Beskæftigelsesministeriet og Ar-bejdsmarkedsstyrelsen samt en række rapporter, evalueringer og undersøgelser. Derudover inddrages eksisterende national og international litteratur. Disse dokumenter vil særligt stå centralt i analysen af markedsgørelsens styrings-mæssige og indholdsmæssige implikationer, med særlig vægt i analysen af de første års udviklingstræk.

Med henblik på at komme mere i dybden med udviklingen og ikke mindst at analysere mekanismerne bag de centrale udfordringer og dilemmaer nær-mere, trækker de empiriske analyser endvidere på en række interviews gen-nemført i 2005 og senere igen i efteråret 2013 med et bredt udsnit af centrale aktører, herunder Brancheforeningen for jobrådgivere, KL (Kommunernes Landsforening), Styrelsen for Rekruttering og Fastholdelse, en række af de store private og semiprivate leverandører, udvalgte fagforeninger, kommunale chefer, kommunale embedsmænd med ansvar for udbud og monitorering samt frontlinjemedarbejdere hos især leverandørerne. De ca. 20 interviews i hver runde er blevet transskriberet og er derefter blevet kodet i dataprogrammet Nvivo. Igennem analyserne vil der løbende blive inddraget indsigter og citater fra dette interviewmateriale.

Endelig baserer de empiriske analyser sig på et webbaseret spørgeskema, som vi har udarbejdet med henblik på at indfange, hvordan kommunerne siden 2011 (i forbindelse med at de landsdækkende rammeudbud ophørte, og ansvaret blev kommunalt) har anvendt ikke-offentlige aktører i beskæftigelsesind-

satsen. Det blev fremsendt til de kommunale opdragsgivere (jobcenter- eller arbejdsmarkedscheferne) i alle landets 98 kommuner i efteråret 2013. Resultaterne herfra giver et vigtigt indblik i kommunernes nuværende praksis på området, hvilket der ellers ikke eksisterer meget viden om. Den samlede besvarelsesprocent ligger på omkring 65.<sup>1</sup> Da nogle af spørgsmålene også blev anvendt i en national spørgeskemaundersøgelse til kommunerne i 2008 (Larsen, 2009), er det ligeledes muligt at spore forandring over tid. En stor del af den nyeste empiri er endvidere indsamlet i forbindelse med et internationalt komparativt projekt om markedsgørelse af beskæftigelsesindsatser i Tyskland, Storbritannien og Danmark (Greer et al., 2015).

## Fra store ambitioner til et reduceret, lokalt samarbejdsbaseret marked

De historiske udviklingsstræk i forbindelse med brugen af ikke-offentlige aktører på beskæftigelsesområdet i Danmark kan inddeles i tre overordnede faser, hvor anvendelsen af de forskellige governanceformer kontinuerligt opstår i nye former. Udgangspunktet for inddelingen af faserne er, at markedsgovernance delvist har erstattet tidligere dominerende governanceformer, især procedural governance. Den tredje fase markerer imidlertid et overraskende skifte mod mindre markedsgovernance og tiltagende netværksgovernance.

### *Fase 1. 2002 til 2005: etableringen af et marked og behovet for offentlig regulering*

Med afsæt i en kritik af den offentlige beskæftigelsesindsats som værende for bureaukratisk, dyr og ineffektiv foreslog den nytiltrådte VK-regering i 2001 en delvis markedsgørelse af beskæftigelsesindsatsen. Det skete som led i forliget *Flere i arbejde* fra 2002 med virkning fra 2003 (Regeringen, 2002). Reformen blev vedtaget med et bredt flertal af folketingets partier. Et af elementerne i forliget var, at der blev skabt rammevilkår for tilstedeværelsen og anvendelsen af ikke-offentlige leverandører (andre aktører) i Danmark. En begivenhed der repræsenterede et afgørende nybrud i dansk beskæftigelsespolitik. Det at bruge ikke-offentlige aktører i beskæftigelsesindsatsen var som sådan ikke nyt, men det var det forhold at anvende offentlige udbud og præstationsafhængige lønninger til at løse beskæftigelsespolitiske opgaver. Termen "andre aktører" og ikke "private aktører" blev bevidst valgt for at signalere, at leverandørerne kunne være mange forskellige typer organisationer og virksomheder, herunder ikke mindst fagforeningsdrevne leverandører. De fagforeningsdrevne selskaber havde i de første år en stor markedsandel, men over tid blev det i stigende grad

de private leverandører, der overtog markedet (Bredgaard og Larsen, 2006: 58-68).

Der blev således fra 2003 skabt et såkaldt "quasi-marked" for beskæftigelsesindsatser, primært for forsikrede ledige. Den daværende Arbejdsformidling, der var placeret på det regionale niveau, fik frie hænder til at organisere anvendelsen af andre aktører, hvor de blandt andet fik frihed til at foretage beslutninger om typen af kontrakter og betalingsmodeller. Den eneste forpligtelse fra centralt hold var, at mindst 10 pct. af de forsikrede arbejdsløse helt eller delvist skulle overføres til andre aktører (Arbejdsmarkedsstyrelsen, 2004). Dette første forsøg på at etablere et marked for beskæftigelsesindsatser i Danmark blev derfor stort set ikke reguleret fra de nationale myndigheders side. I stedet fik de regionale myndigheder stillet midler og frihed til rådighed til at udlicitere alle typer af services og målgrupper med henblik på at skabe et marked. Det betød, at markedet voksede betydeligt, hvilket blev understøttet af obligatoriske krav til at udlicitere beskæftigelsesindsatser. Ifølge opgørelser fra jobindsats var omkring 46 pct. af alle forsikrede ledige i 2005 overført til services varetaget af andre aktører, hvorfor det på forholdsvis kort tid lykkedes at skabe et marked for beskæftigelsesindsatser ([www.jobindsats.dk](http://www.jobindsats.dk); Bredgaard og Larsen, 2008). Markedet var dog særdeles varieret i forhold til opgaver, målgrupper, udbud, kontrakter og betalingsmodeller.

Denne første fase af markedsgørelsen, hvor et forholdsvist ureguleret og ikke-transparent marked blev skabt, blev efterfulgt af forholdsvis omfattende offentlig regulering, som blev begyndelsen på den anden fase. En tendens man også så i andre lande (Bredgaard og Larsen, 2008). Ifølge flere af interviewpersonerne, blandt andet fra den daværende Arbejdsmarkedsstyrelse, handlede det både om at sikre større kontrol over typen af opgaver og målgrupper, som blev udliciteret til andre aktører (fx skulle de ikke længere varetage administrative opgaver, men gøre en forskel i indsatserne overfor de ledige) og ikke mindst om at sikre høj transparens og mere "frie" markedsvilkår. Ændringerne kan tolkes som en reaktion på den kritik, som Rigsrevisionen og en Rambøll-evaluering påpegede, nemlig at der var manglende transparens i priskonkurrencen, samt at de andre aktører i alt for høj grad blev anvendt som ressourceaflastning for Arbejdsformidlingen (Arbejdsmarkedsstyrelsen, 2004; Bredgaard og Larsen, 2006: 68). Den væsentlige udfordring, som de politiske og administrative beslutningstagere blev konfronteret med i denne periode, var derfor problemer med at skabe et transparent og "frit" marked, og svaret på denne udfordring blev – noget paradoksalt – styrket offentlig regulering af området. Som følge heraf blev mere "traditionel" offentlig regulering (procedural og corporate governance) genindført med fokus på regler, jf. tabel 1.

## *Fase 2. 2005 til 2011: problemer med standardiserede services*

Markedsgørelsens anden fase tog sit afsæt i perioden omkring 2004 og 2005 ud fra en erkendelse af, at der var en række udfordringer forbundet med at etablere og legitimere *accountability*-relationer (i forhold til hvordan de regionale myndigheder interagerer med ikke-offentlige aktører) og samtidig dokumentere omkostningsbesparelser (priskonkurrence) og innovation (Arbejdsmarkedsstyrelsen, 2004), som påpeget ovenfor. Der eksisterede derfor et dilemma mellem på den ene side at skabe frie markedsvilkår, som var i stand til både at fremme lavere priser og sikre innovative løsninger overfor de arbejdsløse. Som opfølgning på omfattende kritik, blandt andet fra Rigsrevisionen, lancerede den daværende regering en ny reform i 2005 (Beskæftigelsesministerens handlingsplan for brug af andre aktører (Beskæftigelsesministeriet, 2005)), hvilket blandt andet indbefattede introduktion af en stærk centraliseret (national) regulering af markedet og skabelsen af nationale udbudsmodeller med henblik på at skabe stærk priskonkurrence. I forbindelse hermed blev en 80 pct. præstationsbaseret aflønning gjort obligatorisk. Samtidig blev det specificeret, hvilke opgaver andre aktører kunne løse, herunder at de ikke længere måtte løse rent administrative opgaver. Sidstnævnte under et slogan om, at de nu ”skulle gøre en forskel”. Det betød, at markedsgovernance blev yderligere styrket og påtvunget, samtidig med at mere ”traditionel” offentlig regulering (procedural og corporate governance) blev genindført med henblik på at re-regulere et de-reguleret marked. Endnu engang blev det tydeligt, at det at skabe og fremme et mere transparent og konkurrencedygtigt marked var tæt forbundet og blev derfor endnu engang efterfulgt af mere offentlig regulering. Ifølge opgørelser fra jobindsats næsten halverede denne reform antallet af forsikrede ledige, som blev overdraget til de andre aktører ([www.jobindsats.dk](http://www.jobindsats.dk)).

Den nationale udbudsmodel og kravet om præstationsafhængige lønninger var obligatorisk frem til 2011. Selvom argumentet bag modellen var at fremme effektivitet og ydeevne, var resultatet, ifølge flere af interviewpersonerne, skuffende, da brugen heraf fik stor negativ betydning for den leverede service, som langt fra levede op til hensigterne. I stedet blev konsekvensen mere standardiserede indsatser, hvor de private leverandører primært udbød egne forløb omkring jobsamtaler og jobansøgning og ikke meget andet; et problem som blev påpeget i stort set alle de gennemførte interviews og som i høj grad afspejlede sig i den daværende mediedebat, hvor der regelmæssigt blev rapporteret om ”skandaler” i forhold til den type service, som ledige blev tilbudt. Det blev også påpeget i en række undersøgelser, hvor blandt andet kombinationen af stærk priskonkurrence, en høj grad risiko for de andre aktører (hvor de nogle gange kunne vente helt op til seks måneder for at få den fulde betaling for deres



indsats) og incitamentet til at skabe kortsigede beskæftigelsesresultater medførte, at de andre aktører ikke investerede i indsatserne, men i stedet fortrinsvis levede af de ledige, som mere eller mindre selv kunne finde beskæftigelse. Med andre ord forsøgte de at minimere omkostninger og risici i stedet for at investere i og innovere indsatserne (Skou, Winther og Beer, 2008; Arbejdsmarkedsstyrelsen, 2009; Deloitte, 2009; Rigsrevisionen, 2013). En bieffekt af de institutionelle rammevilkår som ikke mindst de private aktører gav udtryk for som problematiske. Især den stærke præstationsafhængige betalingsmodel blev fremhævet som problematisk, og som en af de private aktører i vores interviewrunde påpeger, var jobcentrene udmærket godt klar over konsekvenserne ved denne model: "... den [indsatsen, red.] har været meget billig, og derfor får de [jobcentrene, red.] noget, der er meget dårligt" (Interviewrunde 2, nr. 2, 27.9.2013). Det medførte, at de private aktører fik et dårligt rygte hvilket ifølge interviewpersonen fra Styrelsen for Rekruttering og Fastholdelse var med til at underminere de nationale politiske og administrative beslutningstageres tro på markedsløsninger på beskæftigelsesområdet. Hertil kom, at de gennemførte evalueringer havde svært ved at påvise, at de andre aktører havde bedre effekter end jobcentrene (Arbejdsmarkedsstyrelsen, 2009). Ovenstående illustrerer tydeligt, hvordan skift i styringslogikker i høj grad har indholdsmæssige konsekvenser, hvilket analyseres nærmere i artiklens anden delanalyse.

### *Fase 3. 2010/2011-?: fra centraliseret markedsmodel til decentral inddragelse af andre aktører*

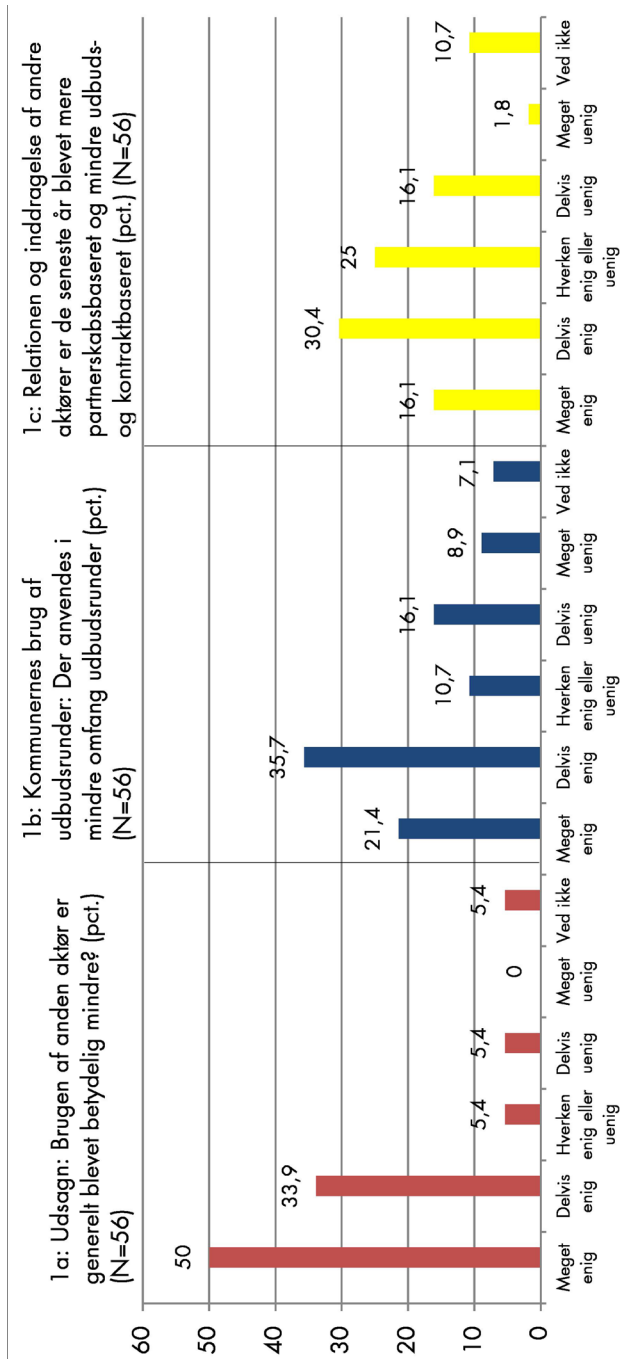
Den tredje fase i historien om markedsgørelse på beskæftigelsesområdet i Danmark tog sit afsæt omkring 2010 og skal ses i lyset af kommunaliseringen af beskæftigelsesindsatsen, som indbefattede, at hele indsatsen – for forsikrede såvel som ikke-forsikrede ledige – blev samlet i kommunerne med virkning fra 1. august 2009 (begyndende med forsøg med kommunale jobcentre fra 2007). Kommunerne havde indtil da kun lavet sporadiske forsøg med at udlicitere beskæftigelsesindsatser for deres målgruppe (kontanthjælpsmodtagere), så for at forpligte kommunerne på at fortsætte med at anvende andre aktører i beskæftigelsesindsatserne, blev de nationale rammeudbud fastholdt (hvor kommunerne kunne tiltræde kontrakterne), samtidig med at kommunerne blev forpligtet på at bruge andre aktører for bestemte målgrupper. Udover disse forpligtelser indførte VK-regeringen økonomiske incitamenter for kommunerne i forhold til at få refunderet en del af de administrative omkostninger forbundet hermed, samtidig med at en refusionsmodel baseret på 65 pct. refusion af forsørgelsesudgifterne til kommunerne ved deltagelse i aktivering (mod kun 35 pct.

for at gå passivt) gjorde det attraktivt at øge kommunernes kapacitet omkring aktiveringstilbud ved at inddrage andre aktører.

VK-regeringens genopretningsplan i 2010 fjernede kommunernes mulighed for at få refunderet en del af driftsomkostningerne fra staten ved at bruge andre aktører, blandt andet som følge af omfattende kritik fra flere sider om, at de andre aktører blev favoriseret. Samtidig gjorde en ændring af refusionsmodellen for overførselsudgifter gentagen aktivering mindre attraktiv. Da S-R-SF regeringen overtog regeringsmagten i efteråret 2011, blev de landsdækkende rammeudbud tilmed udfaset, hvorefter det alene blev et kommunalt og decentralt anliggende at afgøre, om og i hvilket omfang der skal gøres brug af andre aktører i beskæftigelsesindsatsen. Det medførte også, at den undtagelse, som findes for de almindelige EU udbudsregler om, at der ikke gælder nogen udbudspligt for kommunerne ved inddragelse af andre aktører, fik stor gennemslagskraft. Som følge heraf fik kommunerne meget store frihedsgrader til at finde ud af ikke bare om, men også i givet fald hvordan (i forhold til udbud, konkurrenceudsættelse og partnerskaber) man vil indgå i samarbejde med andre aktører. Hertil kom, at al national statistik om brugen af andre aktører ophørte med udgangen af 2010, hvorfor der ikke længere findes samlet national viden om, hvad der sker på dette område i kommunerne. Vores spørgeskema og interviews tegner dog et billede af, at væsentlige forandringer har fundet sted i denne tredje fase. Således er der samlet set sket en markant reduktion i markedet for beskæftigelsesindsatser. Dette blev påpeget gentagne gange i vores interviews med de kommunale ordregivere, og ikke mindst de private leverandører påpeger, hvordan ophøret af de landsdækkende rammeudbud medførte stor usikkerhed og nødvendiggjorde en ny indtjeningsstrategi. Også de kommunale ordregivere vurderer, at brugen er reduceret, hvilket fremgår af figur 1a.

Trods det markante fald i brugen af andre aktører anvendes de dog stadig i de fleste kommuner (86 pct. af de kommuner som har deltaget i vores spørgeskemaundersøgelse angiver, at de gør brug af private aktører). Men det offentlige-private samspil på dette område har generelt fået en anden karakter. Vores datagrundlag, både de mange interviews og spørgeskemaundersøgelsen, giver således et tydeligt indtryk af, at vi har at gøre med en overordnet bevægelse væk fra konkurrence og udbudsmodeller hen imod mere uformelt partnerskab og samarbejde. Det kan eksempelvis ses i den reducerede brug af udbudsrunder i figur 1b og kommunernes vurdering af øget partnerskabsbaseret samarbejde i figur 1c. Endelig så vidner resultaterne fra spørgeskemaundersøgelsen om, at mange af kommunerne generelt har fået mere fokus på, at de andre aktører ikke længere kun skal levere standardiserede indsatser overfor de stærke ledige,

Figur 1. Kommunernes anvendelse af ikke-offentlige aktører i beskæftigelsesindsatsen



men at der i stedet skal fokus på specialiserede indsatser overfor svagere ledige (Greer et al., 2015).

Der fremgår således tydeligt af ovenstående, at markedet for beskæftigelsesindsatser i Danmark har undergået nogle bemærkelsesværdige og markante udviklingstræk, som har resulteret i, at brugen af private aktører er blevet markant reduceret de senere år, og at det offentlige-private samspil har taget en ny drejning i retning af en mere netværksbaseret tilgang og mod mindre hierarki og marked. Både den offentlige regulering og markedsstyring toppede under markedsgørelsens anden fase for nu at være på retur igen. Udviklingstrækkene vidner endvidere om, at etableringen af markedsløsninger på beskæftigelsesområdet har været forbundet med et komplekst mix af forskellige governanceformer og tilhørende kontrolmekanismer (jf. tabel 1), hvorfor der langtfra er tale om et nulsumsspil, hvor den offentlige regulering og hierarkiske governanceformer er aftaget, jo mere markedsbaseret governance er vokset frem. Tværtimod. Endvidere er det interessant at observere, hvordan den tredje fase medførte betydeligt reduceret national regulering (baseret på procedural og corporate governance) mens mere partnerskabs- og samarbejdsbaserede relationer mellem de kommunale ordregivere og de ikke-offentlige aktører er vokset frem. Den danske case vidner derfor om vigtigheden af at se forskellige governanceformer som hybrider og ikke som adskilte typologier.

Omend ovenstående viser et generelt billede på et markant fald og et nyt samspil mellem kommuner og andre aktører, så er det også vigtigt at være opmærksom på, at der er store lokale variationer på tværs af kommunerne. Et billede som i høj grad understøttes af vores interviewmateriale.

## Udfordringer og dilemmaer

De overordnede historiske udviklingstræk i perioden fra 2003 frem til 2014 og skiftet i governanceformer i ovenstående analyse skal ses i lyset af en række identificerede udfordringer og dilemmaer, som har været forbundet med forsøget på at markedsføre beskæftigelsesindsatsen.

Markedsgørelse har været – og er stadig – forbundet med store forhåbninger om blandt andet reduceret bureaukrati, en bedre service som indbefatter nye, innovative og individuelle metoder (med brugervalg) og større effektivitet (billigere service), der skaber bedre resultater. Ambitioner der har baseret sig på et rationale om, at traditionel hierarkisk styring i den offentlige sektor både er for dyr, ineffektiv og bureaukratisk. En gennemgående udfordring har imidlertid bestået i, hvordan man i det hele taget kan skabe et konkurrencebaseret og transparent marked for beskæftigelsesindsatser, samtidig med at de politiske målsætninger på området indfries. Som det fremgik ovenfor, er en række sty-

ringsmæssige tiltag blev taget i brug, og i analysen nedenfor vil vi gå i dybden med tre af de dilemmaer, som vi anser som de væsentligste, og som samtidig er med til at synliggøre nogle af markedsgørelsens mere indholdsmæssige implikationer. Endvidere vil vi argumentere for, at nedenstående dilemmaer også til dels kan genfindes i andre lande, blandt andet Holland, Australien, Storbritannien og Tyskland (omend der optræder store forskelle landene imellem), da det empiriske materiale er indsamlet som led i to internationale komparative undersøgelser (Bredgaard og Larsen, 2006; Greer et al., 2015).

Det første dilemma knytter an til udfordringen i både at reducere prisen og højne kvaliteten (med mere innovative og tilpassede services til den enkelte). Ofte giver beslutningstagerne et løfte om, at begge mål kan opnås, hvis der gøres brug af markeds løsninger. Rationalet er, at skærpet konkurrence mellem leverandørerne vil øge effektiviteten (og dermed sænke prisen), ligesom dem med de bedste kvalitative indsatser vil udkonkurrere øvrige aktører. Når det gælder priskonkurrencen, så har den især i markedsgørelsens anden fase, hvor markedsvilkårene var mest udprægede, været særdeles stærk, og priserne var i hele denne periode nedadgående, som det blev påpeget af stort set alle de private leverandører i vores interviews. Troen på markedet var således så stærk, at der ikke blev fastlagt en politisk bestemt minimumspris, og de stadig lavere priser blev anset som en del af markedsgørelsens gevinster. De selvsamme leverandører siger i dag, at det også havde store konsekvenser for kvaliteten af indsatserne, som blev markant dårligere i takt med de lavere priser. Det har gjort indtryk hos de centrale administrative beslutningstagere, hos ordregiverne i kommunerne og ikke mindst hos de private aktører. Der er udbredt enighed om, at situationen ikke var holdbar. Det er i hvert fald tilfældet i nogle kommuner, mens andre kommuner fortsat ser potentialet i at anvende denne markedsmodel på udvalgte områder. De private leverandører, vi har interviewet, er meget vel klar over, at den stærke priskonkurrence har givet hele branchen et dårligt ry, og derfor ser de også nogle muligheder og potentialer i at samarbejde med kommunerne på andre måder. De er også helt med på pointen om, at det er en meget svær opgave – hvis ikke umulig – at leve op til begge ambitioner på en og samme tid. Spørgsmålet er derfor ifølge dem, om man skal konkurrere på pris eller på kvalitet. De positive synspunkter på et mere uformelt samarbejde kommer blandt andet til udtryk i nedenstående citat fra en af de store private leverandører på området:

Men hvis man skal snakke om kvaliteten, så er der faktisk sket noget positivt på den front. Det er et resultat af mange års udvikling, hvor man lærer nogle jobcentre at kende. Vi har relationer til jobcentre, der bare ringer og siger,

”der er altså et problem med den her målgruppe, kan vi prøve at sætte os ned og finde ud af, hvad vi kan gøre”. Og så laver vi egentlig hele projektet sammen med dem. Så det kommer ikke i udbud, fordi udbudsreglerne er ændret, så de ikke længere behøver at annoncere. Men ellers så kan vi jo i fællesskab lave et pilotprojekt, og så kan de se, om de vil udlicitere det bagefter. Men det betyder, at vi kan sige, at det der kan vi ikke, og det der kan vi rigtig godt. Så derfor bygger vi nogle projekter op igennem et samarbejde. Det er ikke det eneste, vi gør, men det er det, vi helst vil. Jeg har ikke noget imod, at det bliver udliciteret og konkurrenceudsat, men det er rigtig sjovt at være med i den der forberedende og udviklende fase sammen med kommunen. Og det er der også nogle jobcentre, der også syntes, og det er simpelthen, fordi de kender os gennem mange år (Interviewrunde 2, nr. 1, 13.9.2013).

Det store problem for de offentlige bestillere er her, at det kan være yderst vanskeligt at definere kvalitet præcist i udbudsmaterialet og endnu sværere efterfølgende at følge op på, om indsatserne reelt er præget af kvalitet. Dels er der en tendens til, at leverandørerne i deres tilbudsafgivelse kan love mere, end de kan holde (ved at formulere tilbud i overensstemmelse med udbudsmaterialet) uden det er muligt efterfølgende præcist at følge op herpå; dels er der det problem, at hvis der skal være plads til innovative løsninger, så medfører det også, at der gives plads til, at leverandørerne selv kan udforme indsatserne. Der er altså begrænsninger i forhold til, hvor langt de offentlige bestillere kan gå i forhold til at specificere indsatserne. Tendensen er derfor tydelig: Jo højere omkostningsreduktionen er blandt udbyderne for at vinde udbuddene, jo mere er der en tendens til at udbyderne vil levere standardiserede og masseproducerede ydelser.

Som følge af den landsdækkende udbudsmodels ophør i 2011, hvormed markedsvilkårene ændrede sig betydeligt, identificerede vi en generel tendens mod mindre konkurrence og mere tilpassede og specialiserede services samt mere fokus på kvalitet (Greer et al., 2015).

Det andet dilemma er nært knyttet til det ovenstående og omhandler brugen af præstationsafhængig aflønning, samtidig med at der sikres en ligeværdig og tilstrækkelig indsats overfor alle borgere. Når det nu kan være svært a priori at definere kvaliteten i udbudsmaterialet eller for den sags skyld efterfølgende at vurdere, om dette er indfriet, så har de offentlige bestillere brug for at finde andre parametre at konkurrere omkring. Flere muligheder kan i relation til markedsløgikken tages i brug. En mulighed er at gøre brugerne til ”kunder”, hvor de selv kan vælge leverandører. Denne tillid til brugerne har ikke været til stede i en dansk kontekst, blandt andet fordi der på beskæftigelsesområdet er

en myndighedsopgave involveret i at sikre, at de arbejdsløse står til rådighed for arbejdsmarkedet. Et dilemma kunne eksempelvis her være, at de mest populære leverandører er dem, som stik imod de politiske intentioner indberetter mindst i forhold til manglende jobsøgning eller deltagelse i aktivering, som det er set i andre lande (Bredgaard og Larsen, 2006). I stedet har man i Danmark (især i den anden fase) benyttet sig af præstationsafhængig aflønning som et forsøg på at skabe konkurrence og dermed understøtte markedsgovernance. Det er en model, som har skabt økonomiske incitamenter, og som har haft betydning for den måde, hvorpå de private leverandører organiserede deres service på, hvilket fremgik af forrige analyse. I forlængelse heraf er der en udfordring forbundet med, at brugen af præstationsbaserede modeller og målinger af, hvor mange ledige der kommer i beskæftigelse, efter de har deltaget i en bestemt indsats, ikke nødvendigvis er et resultat af den indsats de har fået (jf. dilemma 1 ovenfor). Endvidere kan der være en potentiel fare for, at man ”skummer fløden” ved at satse på de klienter, der umiddelbart er nemmest at få i job, eller omvendt parkerer dem, som er længst fra arbejdsmarkedet, hvilket igen kan nødvendiggøre, at den offentlige regulering og kontrol øges betragteligt. Under markedsgørelsens tredje fase er brugen af præstationsbaserede aflønningsmodeller blevet reduceret og dermed også tilstedeværelsen af dette dilemma.

Det tredje dilemma forbundet med indførelsen af markedsløsninger på beskæftigelsesområdet er det paradoksale fænomen, at det at etablere et transparent og frit marked (og dermed forsøge at reducere bureaukrati) er blevet fulgt af omfattende offentlig regulering. Når procedurale styringsformer erstattes af markedsstyring og legitimitet, og ansvarsrelationer skabes gennem markedsmekanismer og åben konkurrence (Considine og Lewis, 2003; jf. tabel 1), så skal det i teorien reducere det offentlige bureaukrati betragteligt. Markedets egen logik skal så at sige tage over. Der er imidlertid det grundlæggende problem, at i og med at offentlige beskæftigelsesindsatser stadig er offentlige politikker med tilhørende offentlige målsætninger og reelt kun én køber, så er det stadig nødvendigt at regulere transaktionen fra den offentlige opgave over til noget, der minder om et frit marked. Denne ”oversættelse” indebærer transaktionsomkostninger, hvilket særligt kom til udtryk i Danmark i den anden fase, hvor der blev gjort mest for at understøtte stærk konkurrence gennem brugen af nationale udbudsmodeller og præstationsafhængige lønninger. Det er også noget, som flere af interviewpersonerne er inde på, hvor blandt andet en af de kommunale ordregivere peger på, hvordan der var et meget stort administrativt arbejde forbundet med at monitorere de andre aktører samt overvåge, om de overholdte de opstillede kvalitetskrav i forbindelse med de nu udfasede landsdækkende rammeudbud. Det vidner om, at når principperne om et frit

marked søges fastholdt, er de offentlige myndigheder nødt til at igangsætte, fastholde og kontrollere udbudsprocesserne.

Udover den bevågenhed sådanne velfærdspolitiske indsatser vil have (herunder risikoen for *creaming* og *parking*), som fordrer offentlig regulering, er der derfor noget, der tyder på, at et frit marked (i tekniske termer) fordrer mere offentlig regulering. Når man forsøger sig med afbureaukratisering og mindskelse af transaktionsomkostninger (fx med decentraliseret beslutningskompetence og større vægt på partnerskaber, som der har været en tendens til under den tredje fase), skaber det i princippet et mindre transparent marked med nye udfordringer, som fx risiko for nepotisme og manglende transparens i forbindelse med indgåelse af kontrakter.

## Konklusion og perspektivering

Den historiske analyse af udviklingstrækkene på beskæftigelsesområdet i Danmark og de tilhørende udfordringer og dilemmaer, der løbende er opstået som følge af skiftet i de dominerende governanceformer, demonstrerer vigtigheden af at betragte markedsgørelse som et dynamisk fænomen, der over tid kan udspille sig på flere forskellige måder. Den danske udviklingshistorie på beskæftigelsesområdet har også tydeligt illustreret, hvordan skiftet i sammensætningen af governanceformer er forbundet med en række indholdsmæssige konsekvenser. Det kom tydeligt til udtryk i dilemmaet om, hvor svært – måske ligefrem umuligt – det er at effektivisere indsatsen og samtidig leve op til ambitionen om at skabe kvalitative, målrettede og innovative services. Endvidere kom det til udtryk ved det paradoksale i, at etableringen af et marked ud fra et ønske om at reducere bureaukrati blev efterfulgt af omfattende offentlig regulering. Og endelig ved at brugen af præstationsbaserede lønninger har en række (formentlig uventede) konsekvenser for servicen. Blandt andet som følge af disse dilemmaer er der fulgt en proces med re-regulering, hvilket også er set i mange andre lande. Procedural og corporate governance relanceres derfor igen som et supplement til markedsgovernance. Sidstnævnte kan derfor vanskeligt forstås som en fortrængning af hverken procedural eller corporate governance, men måske snarere som en form for lagdeling, hvor der opstår hybride former. En sådan ret unik ”hybrid” kan iagttages i den måde, brugen af markedsaktører på beskæftigelsesområdet finder sted i dag, hvor den tidligere mere centraliserede og kontraktbaserede udformning delvist erstattes med en mere partnerskabs- og samarbejdsbaseret variant.

Forskningsmæssigt er der begrænset viden om de styringsmæssige og indholdsmæssige konsekvenser af denne mere lokalt baserede anvendelse af ikke-offentlige aktører. Umiddelbart løser denne tilgang nogle af de beskrevne



udfordringer og dilemmaer, som var forbundet med en tiltagende markeds-gørelse, men et sådant nyt offentligt-privat samspil indeholder formodentlig andre dilemmaer. Det kunne eksempelvis være mindre transparens og konkurrence. Tilbage står, at markedsløsninger ikke kun er et kontroversielt politisk eller ligefrem ideologisk spørgsmål, det er også et vanskeligt styringsmæssigt redskab at håndtere i en offentlig politisk og administrativ kontekst. Artiklen giver et indblik i nogle af de indbyggede dilemmaer og udfordringer, som typisk opstår, når offentlige indsats er varetages af private aktører, men de mange forskellige former for offentligt-privat samspil og den dynamik, som er indeholdt i disse samspil, fortjener uden tvivl mere forskningsmæssig interesse.

## Note

1. Samlet set vurderer vi at dataene er repræsentative for populationen, da der ikke forekommer mærkbare skævheder i de kommuner (blandt andet i forhold til størrelse), der har besvaret spørgeskemaet.

## Litteratur

- Arbejdsmarkedsstyrelsen (2004). *Erfaringsopsamling vedrørende inddragelsen af andre aktører i beskæftigelsesindsatsen*. København: Rambøll Management.
- Arbejdsmarkedsstyrelsen (2009). *Evaluering af brugen af anden aktør under Service- og LVU-udbuddene*: Deloitte.
- Beskæftigelsesministeriet (2005). *Handlingsplan for brug af andre aktører*. København: Beskæftigelsesministeriet.
- Bredgaard, Thomas og Flemming Larsen (2006). *Udlicitering af beskæftigelsespolitikken*: Jurist og Økonomforbundets forlag.
- Bredgaard, Thomas og Flemming Larsen (2008). Quasi-markets in employment policy in Australia, the Netherlands and Denmark: Do they deliver on promises? *Social Policy and Society* 7 (3): 341-352.
- Brodtkin, Evelyn Z. (2006). Bureaucracy redux: management reformism and the welfare state. *Journal of Public Administration and Theory* 17: 1-17.
- Considine, Mark og Jenny M. Lewis (2003). Bureaucracy, network, or enterprise? Comparing models of governance in Australia, Britain, the Netherlands, and New Zealand. *Public Administration Review* 63 (2): 131-140.
- Deloitte (2009). *Evaluering af brugen af anden aktør under Service- og LVU-udbuddene*. Delrapport 2, supplerende dataanalyse.
- Fuertes, Vanesa, Bastian Jantz, Tanja Klenk og Ronald McQuaid (2014). Between cooperation and competition: the organisation of employment service delivery in the UK and Germany. *International Journal of Social Welfare* 23: 71-86.

- Greer, Ian, Mathias Knuth, Flemming Larsen og Karen N. Breidahl (2015). *Marketization of Employment Services in European Comparison*. Under publicering.
- Hartman, Laura (red.) (2011). *Konkurrencens konsekvenser: Vad händer med svensk välfärd?* Stockholm: SNS Forlag.
- Hjelmar, Ulf, Ole Helby Petersen og Karsten Vrangbæk (2013). Udlicitering af offentlige opgaver i Danmark: en forskningsoversigt over de hidtil dokumenterede effekter. *Politica* 45 (1): 60-79.
- Jantz, Bastian, Tanja Klenk, Flemming Larsen og Jay Wiggan (2015). Marketisation and varieties of accountability relationships in employment services: comparing Denmark, Germany and Great Britain. *Administration & Society*, doi: 10.1177/0095399715581622
- Larsen, Flemming (2009). *Kommunal beskæftigelsespolitik*. Frederiksberg: Frydenlund.
- Larsen, Flemming (2013). Active labour market reform in Denmark: the role of governance in policy change, kapitel 6 i Evelyn. Z. Brodtkin og Gregory Marston (red.), *Work and the Welfare State: The Politics and Management of Policy Change*. Washington, DC: Georgetown University Press.
- Larsen, Flemming og Sharon Wright (2014). Interpreting the marketisation of employment services in Great Britain and Denmark. *Journal of European Social Policy* 24 (5): 455-469.
- Newman, Janet (2001). *Modernising Governance: New Labour, Policy and Society*. London: Sage.
- Newman, Janet og John Clarke (2009). *Publics, Politics and Power: Remaking the Public in Public Services*. London: Sage.
- Petersen, Ole Helby og Ulf Hjelmar (2013). Marketization of welfare services in Scandinavia: a review of Swedish and Danish experiences. *Scandinavian Journal of Public Administration* 17 (4): 3-20.
- Regeringen (2002). *Flere i arbejde*. København: Beskæftigelsesministeriet.
- Rigsrevisionen (2013). *Beretning til Statsrevisorerne om effekten og kvaliteten af andre aktøres beskæftigelsesindsats*. Rigsrevisionen.
- Skou, Mette H., Søren C. Winther og Frederikke Beer (2008). *Udlicitering af sagsbehandling – Andre aktører i beskæftigelsesindsatsen*. SFI rapport 08:20. København: SFI.
- Streeck, Wolfgang (2009). *Re-forming Capitalism*. Oxford: Oxford University Press.
- Van Berkel, Rik, Willibrord de Graaf og Tomas Sirovatka (2011). The governance of active welfare states, pp. 1-21 i Rik van Berkel, Willibrord de Graaf og Tomas Sirovatka (red.), *The Governance of Active Welfare States in Europe*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Wiggan, Jay (2009). Mapping the governance reform of welfare to work in Britain under New Labour. *International Journal of Public Administration* 32: 1026-1047.

## Interviewcitater

Privat udbyder: Interviewrunde 2, nr. 1, 13.9.2013

Privat udbyder: Interviewrunde 2, nr. 2, 27.9.2013