



Center for Arbejdsmarkedsforskning, CARMA

Kommunalisering og udllicitering af beskæftigelsespolitikken

Thomas Bredgaard, adjunkt, ph.d.,
Institut for Økonomi, Politik og forvaltning
Aalborg Universitet

thomas@socsci.aau.dk

www.socsci.aau.dk/~thomas

Årsmøde i Dansk Selskab for Statskundskab, 27/okt. 2006, Nyborg Strand



Teoretisk tese

Ændringer i institutionelt set-up (styrings- og implementeringsstruktur) ændrer det materielle politikindhold

Case: Beskæftigelsespolitikken



Formelle og operationelle politikreformer

1. Nye styringsformer på beskæftigelsesområdet (NPM)

- Centraliseret Decentralisering (kommunalisering i statens skygge)
- Udlicitering (brug af ”andre aktører”)
- Mål- og rammestyring
- Kontraktualisering (f.eks. Resultatkontrakter, klientkontrakter)

2. Indholdsskifte i beskæftigelsesindsatsen (Work first)

- Hurtigst muligt i arbejde
- Det skal kunne betale sig at arbejde
- Ethvert job er et godt job
- ”Noget for noget”
- Kontrol og sanktioner



...Og nu til sagen



Strukturreformen på beskæftigelsesområdet

- Et enstrengt system – fælles indgang for alle ledige i lokale jobcentre fra 1. jan. 2007
- Fra 275 kommunale arbejdsmarkedspolitikker til 91 fælles jobcentre (heraf 14 rent kommunale pilotjobcentre)
- Fra 14 regioner med styringskompetence til 4 overvågningsregioner
- Fra trepartsstyre til statsligt-kommunalt styre



Det ”enstrengede” beskæftigelsessystem

Argumenter for kommunalisering:

1. Ligebehandling: Samme problem, samme indsats
2. Decentral netværksstyring fremmer engagement og ejerskab
3. Lokal træfsikkerhed og skræddersyning

Dog også argumenter for det modsatte...



Udfordringer

- Hybrid mellem enstrengt og tostrengt model giver store udfordringer for implementering (særligt i fælles jobcentre)
- Risiko for snævert lokalt fokus i indsatsen i forhold til både ledige og virksomheder
- Decentraliseret centralisering: Mere styr på stærke kommuner
- Outcomestyling i konflikt med stadigt stigende indholdskrav
- Fravær af regional arbejdsmarkedspolitik
- Vanskeligt at engagere parterne
- Vanskeligt at identificere de ”objektive” problemer, som reformen er en løsning på (første skridt på vejen mod kommunaliseret beskæftigelsesindsats)



Udlliciteringen af beskæftigelsesindsatsen

Argumenter for udllicitering:

1. Højere effektivitet
2. Bedre kvalitet
3. Mindre bureaukrati

Dog også argumenter for det modsatte...



Fungerer (kvasi)markedsmodellen på egne præmisser?

- Erfaringerne fra Australien, Holland og Danmark viser, at kvasimarkedsmodellen har vanskeligt ved at leve op til de politiske forventninger:
 - Høje transaktionsomkostninger
 - Begrænsede ressourcebesparelser
 - Creaming og parkering af ledige
 - Begrænset innovation og standardiserede metoder
 - Illusorisk valgfrihed
 - Ukendte beskæftigelseseffekter
 - Gradvis reregulering og bureaukratisering

Kilde: Bredgaard & Larsen (2006): *Udlliciteringen af beskæftigelsespolitikken: Australien, Holland og Danmark*, DJØF-forlaget.



Hvilke konsekvenser for styringen og indholdet af beskæftigelsesindsatsen?

- **Kvasimarkedsmodellen medfører på den anden side:**
 - En afpolitiseret og effektiv implementeringsstruktur, hvor
 - Det ultimative fokus er på hurtigst muligt i beskæftigelse (work first) frem for
 - “Dyr og ineffektiv” uddannelse og opkvalificering (human kapital)
 - Og hvor serviceudbyderne foretager benhårde prioriteringer mellem de ledige (investeringsparate eller ikke)
 - Hvor dele af det tidligere AF, som udliciteres, ikke evner at overleve på markedet
 - Og hvor der opstår en ny relation mellem udbyder og ledig (“forbrugere”:
mere tillid og færre sanktioner)
- **Skiftet mod work first er både årsag og virkning**



Særtræk ved den danske udbudsmodel

- Ikke fuld-skala udbudsmodel, men parallelle serviceudbydere (AA, AF, kommunerne)
- Decentraliserede udbudsmodeller
- Mere samarbejde og dialog med AA
- Stærkere inddragelse af arbejdsmarkedets parter (fagbevægelsens dobbeltrolle)



To faser i implementering af udbudsmodellen i Danmark

2003-2006:

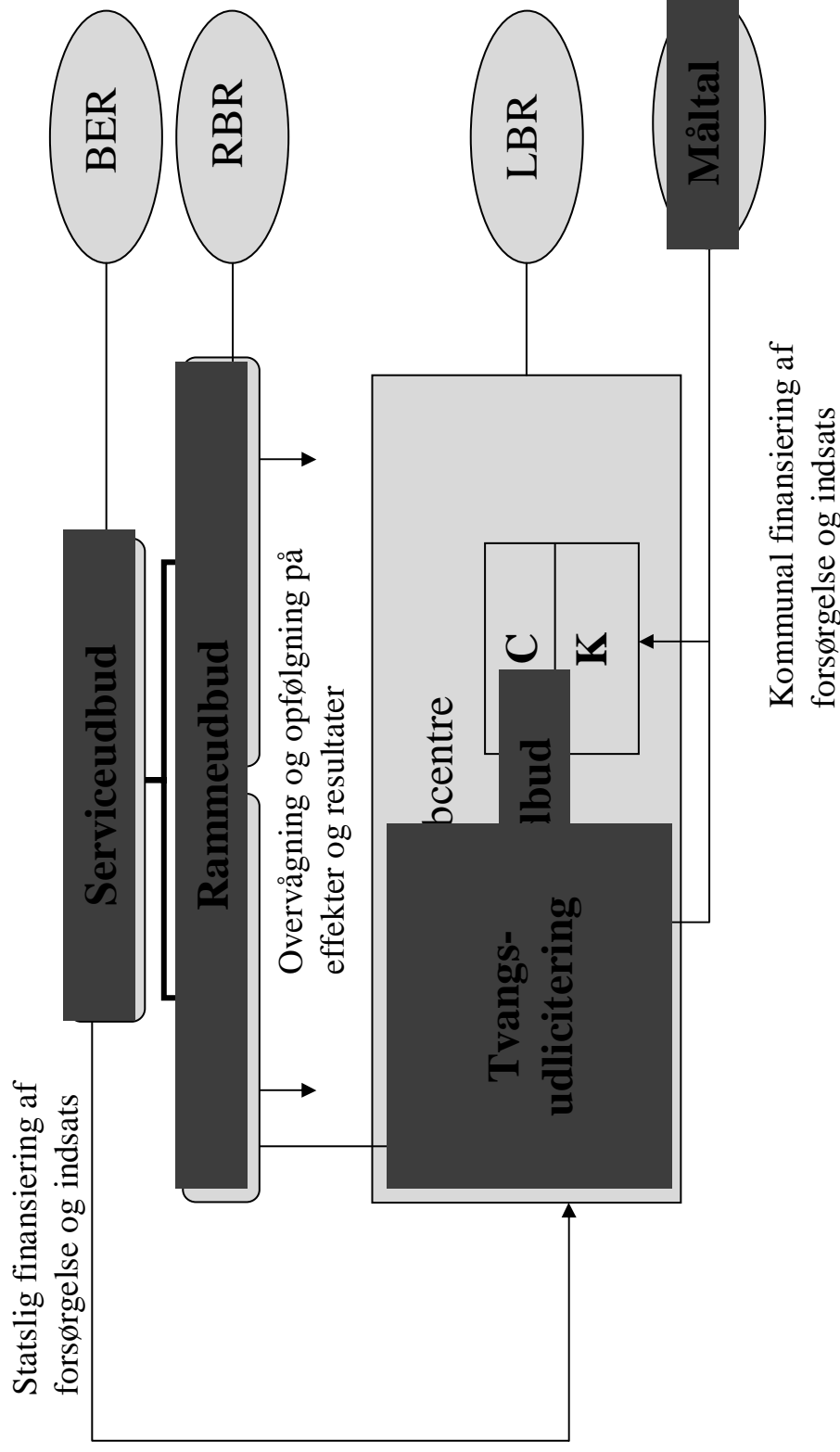
- Udlicitering af kontaktforsøg for at skabe volumen
- Forsikrede ledige: Markant udvidelse af eksisterende marked
- Ikke-forsikrede ledige: Sporadiske erfaringer

2007-

- Brug af andre aktører i nye lokale jobcentre
 - Faldende volumen (på kort sigt)
 - Klar arbejdsmarkedspolitisk begrundelse for afgrænsede målgrupper
 - Afsmittende virkning fra stat til kommune (på længere sigt)
 - Mere central styring (ny betalingsmodel, resultatopfølgning, tilsyn og kontrol)



Det danske beskæftigelsessystem (fra 2007)





Udfordringer for dansk beskæftigelsespolitik

1. Kommunaliseringen

- Fra regionale til kommunale arbejdsmarkeder: en trussel for fleksibiliteten?
- Nedprioritering af arbejdsmarkedspolitikken i kommunerne?
- Kommunal vilkårighed?

2. Udliciteringen

- Bevæger Danmark sig i retning af Australien og Holland, eller finder vi vores egen vej?
- Væk fra uddannelse og opkvalificering?
- Hjælp til selvhjælp og selvbetjening?
- Discounttilbud?
- Stigende ulighed: Creaming og parkering?
- Manglende styrbarhed og politisk ansvarlighed?