

BESKÆFTIGELSESSOMRÅDET I FORANDRING

Livsformer og styringspraksisser i en dansk yderkommune

Af:
Maja Lehn
Izabella Garnett
Europæisk Etnologi



ABSTRACT: The article explores working life within the Danish job centers in light of the challenges these are facing in terms of increased regulation, process-oriented requirements, and bureaucratization. Emphasis is put on the diversity of tasks involved in helping citizens in their job seeking in a Danish rural municipality, as well as on the employees' different ideas of what makes up a 'good working life'. The contrasting approaches, strategies, and professional motivations of three social workers are explored. It is described how they – despite their differences and the diversity of their roles and functions – seem to make up a well-functioning whole, and the article discusses how this can be understood, not least considering the recurring shifts in political expectations and demands that the job centers are exposed to.

KEYWORDS: embedslivsform, stats- og livsformsteori, beskæftigelse, new public management, new public governance



Indledning

I 2023 præsenterede statsminister Mette Frederiksen ved Kommunalpolitisk Topmøde, arrangeret af Kommunernes Landsforening, regeringens vision om at nedlægge jobcentrene:

Vi vil nedlægge dem [jobcentrene] (...) Det skyldes ikke, at medarbejderne i jobcentrene ikke gør arbejdet godt nok. (...) Det her er et opgør med et system, der er viklet ind i regler, proceskrav og bureaukrati. (...) Det handler om, at vi sammen skal finde en ny måde at gøre det på. [Statsministeriet 2023]

En af de nyere tiltag, der vil komme området til livs, kommer fra den nuværende SVM-regering, der ønsker et opgør med landets jobcentre. Beskæftigelsesområdet har undergået store reformer de seneste 10-20 år, hvilket har medført andre og nye arbejdsvilkår for de ansatte i den offentlige sektor, der blandt andet skal forholde sig til øgede effektivitets- og kontrolkrav. Omsorgen og hjælpen til den enkelte borger forekommer i en til tider vanskelig sameksistens med de administrative og politiske målsætninger, hvor resultatopfølgning, ledelsestilsyn og hyppig kontrol forpligter og stiller bestemte krav til både ledere og ansatte. Beskæftigelsesområdets kontinuerlige omskiftelighed og tiltagende effektivitetskrav har gennem længere tid været underlagt kritik.

I denne artikel udforsker vi hvordan hverdags- og praksisniveau inden for beskæftigelsesområdet samtidig står i kontrast til og integreres med lovgivningsniveau og politisk diskurs. Dette komplekse forhold belyser interessante aspekter af emnet, herunder dets paradokser. Vi retter vores opmærksomhed mod en analyse af tre offentligt ansatte med ledelsesansvar, der opererer inden for samme domæne med det overordnede formål at facilitere borgernes beskæftigelse. Disse mål forvaltes af forskellige instanser, som de tre offentligt ansatte repræsenterer individuelt gennem et kommunalt kompetencecenter, et jobcenter og Social- og Arbejdsmarkedsudvalget i den undersøgte kommune. De tre informanter er uddannede socialrådgivere, sidder i forskelligartede stillinger, og de har forskellige forståelser af, hvad "det gode arbejdsliv" består af. I artiklen undersøger vi hvorvidt deres motivationer og idéer om et godt arbejdsliv kan blive imødekommet inden for et område, der har været og er under forandring, og dermed underlagt forskellige og skiftende politiske krav, som ikke

nødvendigvis stemmer overens med informanternes værdier og rationaler. I den sammenhæng inddrages embedslivsformens forskellige dimensioner (jf. indledningsartiklen til dette temanummer) til at belyse de ansattes forskelle og divergerende rationaler og hvordan disse kan give en forståelse af deres tilgang til og syn på deres arbejde. Der gives et indblik i, hvordan deres motivation indebærer vidt forskellige tilgange samt hvordan deres egne visioner for området bliver balanceret i forhold til de effektiviseringskrav, proceskrav og bureaukratisering, som deres arbejdsplads er underlagt. Denne indsigt bidrager til en bredere debat om effektivisering og modernisering af beskæftigelsesområdet i en tid med stadig større reformer, forandringer og krav.

Forskningsfelt

Kommunalreformen blev vedtaget i 2005 og trådte i kraft i januar 2007, hvilket resulterede i en sammenlægning af de danske kommuner, der sidenhen har bestået af 98 kommuner med dertilhørende jobcenter, som er ansvarlig for beskæftigelsesindsatsen i Danmark. Et stærkt fokus på sammentænkning og samarbejde mellem statslige og kommunale instanser har siden da været essentiel mod det fælles mål; at hjælpe ledige borgere videre. Ændringen har haft stor arbejdsmæssig indvirken på beskæftigelsesområdet, da reformen – i tråd med en fremherskende New Public Management-tænkning inden for dette område – indebærer en forpligtelse til at dokumentere indsatsernes effekt og evne til at komme i mål med specifikke resultater. Det statslige og kommunale beskæftigelsesområdes ambition om at aktivere arbejdsløse borgere er et velbelyst emne og den eksisterende forskning på dette og tilgrænsende emner inden for socialområdet spænder bredt og er karakteriseret ved forskellige tilgange.

En del af denne forskning tager afsæt i foucauldianske governmentale magtanalyser af det kommunales mangefacetterede styringsformer (Born & Jensen 2005; Høgsbro 2012; Nielsen & Andersen 2016; Villadsen 2003). I disse bidrag problematiseres den offentlige sektors styringspraksisser ved at undersøge, hvorledes specifikke diskurser, rationaler og teknikker gør sig gældende i det sociale arbejde mellem borger og socialrådgiver, herunder i det kommunale jobcenter (Pedersen & Hansen 2011). Andre analyser har et livsformsanalytisk udgangspunkt. Heriblandt kan nævnes forskning, der undersøger hvordan ét fag kan rumme ansatte med samme uddannelse, men forskellige livsformer, selvom dette ofte kan være kilde til konflikt (Otto & Wiene 1989; Andersen

& Lydiksen 2017). Der er desuden studier, der undersøger konsekvenserne af regionalt udviklingsarbejde og udflytning af statslige arbejdspladser, som er geografisk forankret i danske yderkommuner (Høst & Larsen 2016; Larsen 2022). Endelig kan nævnes undersøgelser om skabelsen af henholdsvis klienternes og de professionelle identiteter inden for velfærdsinstitutionerne (Järvinen & Mik-Meyer 2003; Järvinen & Mik-Meyer 2012).

Vores forskningsfokus adskiller sig i kraft af, at vi ikke primært retter opmærksomheden mod (magt)forholdene mellem borger og socialrådgiver, som tidligere studier har gjort. I stedet er vores interesse rettet mod, hvordan forskellige uddannede socialrådgivere trives i det samme beskæftigelsesområde, hvor divergerende livsformer og opfattelser af ”det gode arbejdsliv” er i spil. Denne specifikke tilgang belyser ikke kun mangfoldigheden blandt fagfolk, men også variationen i deres opfattelser af et meningsfuldt arbejdsliv. På denne måde positionerer vores analyse sig som et bidrag, der ikke blot berører, men også udfordrer eksisterende forskningstraditioner ved at fokusere på samspillet mellem forskellige socialrådgivere inden for det komplekse landskab af danske jobcentre. Vores positionering i feltet fremhæver behovet for at forstå, hvordan mangfoldigheden blandt socialrådgivere kan påvirke arbejdsmiljøet og praksisserne inden for beskæftigelsesområdet. Dette bringer fokus på samarbejdet og samspillet mellem socialrådgivere med forskellige livsformer. Ved at rette vores opmærksomhed mod denne dimension ønsker vi at bidrage til en nuanceret forståelse af, hvordan diversitet blandt socialrådgivere kan forme det professionelle landskab.

Analysens empiriske materiale består af semistrukturerede interviews og feltarbejde indsamlet i oktober 2022. Artiklens primære materiale er de interviews, som er foretaget med uddannede socialrådgivere, som alle er kommunalt ansatte i yderkommunen. Både den specifikke kommune samt ansatte er i artiklen blevet anonymiseret. Tina er teamleder på kompetencecenteret, et aktiverings- og opkvalificeringstilbud, der hører under kommunens jobcenter. Anja er medlem af byrådet som folkevalgt socialdemokratisk politiker og har de sidste ti år siddet som formand for Social- og Arbejdsmarkedsudvalget. Heidi er forholdsvis ny leder af yderkommunens jobcenter. De har alle det meste af deres arbejdsliv ydet en indsats på beskæftigelsesområdet og har dermed kendskab til sektorens udvikling, men har samtidig hver deres opfattelse af, hvad der udgør et godt arbejdsliv som kommunalt ansat.

Et jobcenter mellem to styringspraksisser

Efter kommunalreformens implementering har en central tanke inden for New Public Management (NPM) ført til, at medarbejderne i jobcentret nu vurderes på flere parametre med fokus på resultatorientering og øget effektivitet i den offentlige sektor. Dette inkluderer dokumentation af antallet af samtaler, som sagsbehandlerne afholder med borgerne, antallet af borgere i jobcentrets tilbud, samt deres position inden for forskellige beskæftigelsesmuligheder som arbejdsparat, dagpenge, førtidspension, flexjob osv.

Både Heidi og Anja italesætter de massive og for dem skelsættende ændringer, der har fundet sted på beskæftigelsesområdet de seneste 10-20 år og har delte meninger om, hvorvidt dette resultatorienterede fokus er til gavn for jobcenteret og dets borgere. Heidis holdning til styringen af og kravene til beskæftigelsesområdet er todelt. På den ene side trives hun med, at der er sat en klar retning for, hvad kommunen og jobcentret skal nå, ikke mindst fordi det samtidig sætter en klar retning for, hvad hun skal som leder. På den anden side mener hun, at de gældende proceskrav kan besværliggøre jobcenterets frontlinjemedarbejderes arbejde væsentligt. Hun uddyber her, hvordan kravene til dokumentation og monitorering på området har:

(...) ændret sig markant, og det er jo formentlig også derfor, at man politisk også vil gøre op med bureaukratiets proceskrav. Jeg tror, at man har svært ved at finde ud af hvordan man skal gøre det. Så man taler om hvad beskæftigelsesloven består af, inklusiv alle vejledninger og bekendtgørelser, over 30.000 sider. Det er jo blevet bureaukratiseret og rent processtyret (...) hvor meget er målt på, om vores proceskrav er opfyldt. [Heidi]

Jobcenteret har en fast kontrol i form af interne ledelsestilsyn og ekstern revision, hvor det undersøges om målene er opfyldt i forhold til uddannelsesplaner, jobplaner, vejledninger, rettigheder og pligter. Ved de interne og eksterne tilsyn kontrolleres det, at resultaterne er tilfredsstillende og følger de politiske målsætninger, der er sat for området. Heidi forklarer, at sektoren er blevet meget politisk styret og måden hvorpå det bliver styret, er afhængig af såvel regeringspartierne som af den til enhver tid gældende lovgivning. For Heidi og i særdeleshed hendes medarbejdere kræver det, at de hele tiden skal være omstillingsparate og sætte sig ind i gældende regler og reformer. Hvor det før i tiden først og fremmest var en kerneværdi at ville hjælpe andre

mennesker som uddannet socialrådgiver, er det nu en forudsætning at kunne arbejde i en yderst bureaukratiseret og politisk organisation og forholde sig til den lovgivning, der er for den bestemte målgruppe under de politiske rammer, som en forligskreds af partier har sat. Med andre ord kræver jobbet ansatte, der kan trives inden for sådanne rammer og rationaler.

Så mange krav, at man næsten drukner i det

De synlige målbare resultater fra evalueringer, benchmarkinganalyser og målinger sætter en klar retning for jobcenteret. Men balancegangen mellem hvad der er til borgernes bedste og hvad der er en nødvendighed pga. øget resultatorienteret markedsstyring, giver ifølge Heidi en klar, men tidskrævende fremgangsmåde, hvor borgerens individuelle behov ikke nødvendigvis bliver sat først. Hun beskriver det således:

(...) det kræver en ekstra indsats i at oparbejde en relation til en borger og en tillid i forhold til at man er en myndighed og vi skal igennem en lang række af krav, rettigheder og pligter, før vi ligesom kan sige at nu kan vi måske have et fokus på hvem er du og hvordan kommer vi så videre i forhold til det (...) der er så mange krav, også til, hvad man skal formidle af vejledning og rettigheder og pligter, at man næsten drukner i det nogle gange. [Heidi]

Hun beskriver, hvordan bureaukratiseringen gør det meget sværere, nærmest umuligt nogle gange, at formidle disse reformer, lovgivninger og rettesnore videre til de enkelte borgere, der kommer i kontakt med jobcenteret. Medarbejdernes arbejdstid og fokus bliver dermed rettet mod at sikre sig, at de forskellige mål bliver overholdt og resultaterne registreret til videre sammenligning og evaluering, hvilket bevirker, at borgerens tillid til sagsbehandleren og jobcenteret kan blive sat på prøve, da megen tid bruges på andre hensyn end at opbygge en relation til borgeren og dennes individuelle behov. Jobcenterets ledelse, i hvert fald vurderet på grundlag af vores optegnelser med Heidi, demonstrerer en implementering af NPM-konceptet, der indebærer en strategisk adaptation af managementmetoder fra den private sektor. Denne tilgang er forankret i jobcenterets vision om kontinuerlig effektivisering af beskæftigelsesområdet og dets ledelsespraksis. Heidi, i sin rolle som leder af jobcenteret, anser det som afgørende at etablere forbindelse med ledere fra den private sektor. Dette realiseres gennem deltagelse i et fælles ledernetværk, hvor der sker erfaringsudveksling på tværs af både den offentlige og private sektor. Ud over at udveksle lederegenskaber, faciliterer

netværket også samarbejdet mellem jobcenteret og kommunens virksomheder, som er en vigtig prioritering fra beskæftigelsescentrets side, ligesom det er tilfældet i de fleste af landets øvrige kommuner.

På beskæftigelsesområdet illustrerer samarbejdet mellem jobcenteret og kommunens virksomheder et eksempel på, hvordan styringsparadigmet New Public Governance (NPG), der indebærer involvering af en bredere kreds af interessenter i håndteringen af komplekse samfundsudfordringer, ligeledes har fået en stigende indflydelse. Anja, Tina og Heidi er enige om, at jobcenteret identificerer kommunens virksomheder som essentielle samarbejdspartnere. Disse virksomheder forventes at bidrage til udviklingen af bæredygtige løsninger og arbejde aktivt hen imod det overordnede mål om at støtte de arbejdsløse borgere i at finde beskæftigelse.

Dette partnerskab reflekterer en forskydning i styringspraksis, hvor det traditionelle top-down-hierarki, som ofte gør sig gældende ved NPM, erstattes af en mere integreret NPG-tilgang, der inddrager både offentlige og private aktører. Anja, Tina og Heidi er enige om, at jobcenterets vigtigste samarbejdspartnere er kommunens virksomheder, der skal skabe holdbare løsninger og arbejde hen imod det overordnede mål, at hjælpe de arbejdsløse borgere med at finde beskæftigelse. Dette manifesterer sig konkret på kompetencecenteret, hvor Tina er daglig leder. Kompetencecenteret, der er et bygningskompleks med plads til utallige aktiviteter og borgeres interesser. Der er både tilknyttet gymnastiksal, kreativt værksted, have samt kontorer til de ansatte socialrådgivere. Kompetencecenteret er etableret som et samarbejde mellem Naturstyrelsen og kommunens Park og Vej-afdeling. Samarbejdet giver arbejdsløse borgere mulighed for at deltage i opgaver relateret til pasning af naturarealer og restaurering af ældre byskilte og bænke. Gennem samarbejde og en fælles indsats med henblik på effektive løsninger, bidrager ledere fra både den private og den offentlige sektor, som Heidi nævner, til at frembringe bæredygtige resultater til gavn for hele kommunen.

En socialrådgiversjæl, der blev vakt igen

De tre informanters konkrete positioner og funktioner indenfor beskæftigelsesområdet i kommunen udfolder sig på forskellige niveauer, hvilket giver en mulighed for at udforske, hvordan

embedslivsformen manifesterer sig på forskellig vis. Som det ofte ses i undersøgelser af embedsværket, motiveres den enkelte ansatte primært af (det som man kan anskue som) en bestemt dimension af embedslivsformen, hvilket er en naturlig følge af, at dimensionerne peger i forskellige og ofte modsætningsfulde retninger; uagtet at de også skal fungere som en helhed (se nærmere herom i indledningsartiklen til dette temanummer). For eksempel opfatter Tina, teamleder på kompetencecenteret, sig selv og sin rolle som værende klart adskilt fra organisationens politiske niveau, og hendes kommunikation med dette niveau foregår alene gennem hendes leder, Heidi. Hun anser desuden sig selv og kompetencecentret som en del af frontlinjearbejdets implementerende dimension, der opererer på anden vis end Anja og det politiske niveau. Det er Tinas jobcenterleder, Heidi, der kommunikerer med det politiske niveau, herunder Anja, formand for social- og arbejdsmarkedsudvalget. Tilsammen beskæftiger de sig med alle tre dimensioner – den politik-udviklende dimension, den politik-implementerende dimension og den operationaliserede dimension, hvilket underbygger betragtningen om, at alle tre dimensioner er afgørende for, at embedsværket kan fungere effektivt.

I modsætning til Tina drives Anjas virke af en interesse for det politiske udviklingsarbejde på beskæftigelsesområdet; altså af det, der kan anskues som embedslivsformens politik-udviklende dimension. Men gennem samtalen med hende bliver det også tydeligt, at denne drivkraft ikke står alene. Anja har årelang erfaring som praktiserende socialrådgiver i frontlinjen tæt på borgeren (det man kan se som en politik-implementerende dimension), og dette arbejde har stor betydning for hende. Hendes tidligere erfaring har givet hende et blik for udfordringerne med at sikre sammenhængen mellem skiftende politiske dagsordener og borgernære aspekter inden for beskæftigelsesområdet. Måske skal hendes stigende orientering mod politik-udviklende aspekter i arbejdslivet forstås på den baggrund. Her kan hun muligvis kvalificere de tiltag, der kommer på beskæftigelsesområdet – tiltag, som hun ofte er uenig i.

Da Anja tiltrådte som formand for Social- og Arbejdsmarkedsudvalget i 2017 stod jobcenteret overfor store udfordringer som følge af reformer på beskæftigelsesområdet. Reformerne omfattede ændringer i reglerne for dagpenge, kontanthjælp og aktivering af ledige, der krævede en omstilling og tilpasning af jobcentrets indsatser og metoder. Anja har en klar opfattelse af, hvad der er bedst

for borgerne i kommunen, på job- og kompetencecenteret. Hendes indsigt og erfaring som socialrådgiver har formet hendes overbevisning om, hvordan beskæftigelsesindsatsen bør være forankret. Ifølge Anja har beskæftigelsesområdet undergået markante forandringer siden hun blev uddannet socialrådgiver i 1980'erne, og det er langt fra altid, at hendes visioner harmonerer med de til enhver tid gældende politiske krav til beskæftigelsesområdet. Denne uoverensstemmelse er ofte kilde til frustration for hende:

Ja, en af de ting, jeg blandt andet har sagt et par gange her er, at man har låst området så meget (...) Altså det er jo vanvid, altså tidligere, der havde man få ydelser, men her der har man alle mulige. Og jeg vil så sige, de har lavet det om igen, faktisk en siddende eller tidligere regering har i juni måned ændret det, så de har fjernet alle de her ydelser. Og det er godt. [Anja]

Den strukturerede tilgang til at levere ydelser til borgerne, som hun omtaler som "trin", udfordrer Anjas grundlæggende opfattelse af, hvordan kommunen bør forvalte deres borgeres behov. Hun er af den overbevisning, at tidligere regeringer, såsom Anders Fogh Rasmussens regeringsperiode 2001-2009, ikke i tilstrækkelig grad prioriterede borgernes bedste. I stedet fokuserede de ifølge Anja gerne på styring og effektivitet i kommunerne, hvilket i hendes optik ofte overskyggede det primære mål om at imødekomme borgerens behov og trivsel. Reformerne på området har ændret rammerne for jobcenterets fremtid og gjort, at hendes "(...) socialrådgiversjæl blev vakt igen". Hendes faglige engagement som socialrådgiver kommer endvidere til udtryk i hendes klare utilfredshed med det store fokus på at sammenligne årets resultater med tidligere års præstationer. Hun understreger sin pointe ved at medbringe en bunke af omfattende analyser udarbejdet af konsulentfirmaer og ark med oversigter over hvor mange borgere, der over tid befinder sig på forskellige "trin". Utilfredsheden over denne måde at møde borgeren på, og de konstante ændringer som både jobcenteret og borgerne løbende skal tage stilling til og indordne sig under, er tydelig hos Anja, der mener, at "vores lovgivning har været med til at forhindre mennesker i at komme videre. Det er mit klare bud". Da vi spørger ind til Anjas baggrund som socialrådgiver og hvordan området har ændret sig, siger hun:

Vi skal jo ikke selv bestemme, hvordan vi tager imod borgere, det har de nærmest skrevet ned i en lov. Det er jo fuldstændig forrykt. Det kan vi godt finde ud af selv, og det er ærgerligt, at

man i den grad som stat sætter sig på det. Da jeg blev socialrådgiver [1984], der sad jeg jo og havde hele pakken med mig og jeg kunne arbejde med mit skøn og så videre. [Anja]

Anja er bekymret over udviklingen inden for hendes fagområde, hvor hun i sin tid påskønnede den frihed, der oprindeligt var i faget. Hun erkender, at hun i sit virke som politiker og formand er nødsaget til at følge de skiftende politiske krav, men viser på samme tid sin utilfredshed med dette og sin vilje til at påvirke fremtidige tiltag, hvor det er muligt.

En mangefacetteret succes

Det kunne forventes at beskæftigelsesområdets øgede bureaukratisering ville møde meget modstand blandt områdets ansatte. Det er imidlertid ikke altid tilfældet. Der er ansatte, der trives i arbejdet med at sørge for, at området lever op til de krav, som en øget bureaukratisering medfører, samtidig med at de så vidt muligt sørger for, at områdets ansatte kan trives under disse krav. En af disse ansatte er jobcenterleder Heidi, som har haft adskillige lederstillinger i den offentlige sektor. Da vi taler med hende, har hun været leder omkring et års tid på kommunens jobcenter, hvor hun har det overordnede ansvar for alt fra økonomi og udvikling til personale og arbejdsmiljø. Hun har jævnligt møder med både Social- og Arbejdsmarkedsudvalget, hvor Anja er formand, samt Kompetencecenteret, hvor Tina er teamleder.

Trods sin ansættelse i en offentlig stilling bærer Heidi klare træk fra (det man kan betragte som en) karrierelivsform, hvor hun kan kombinere sit engagement i arbejdet med klare udviklingspotentialer. Det er væsentligt for Heidi løbende at udvikle sine kompetencer som leder. Det gør hun ikke alene i det tidligere nævnte ledernetværk på tværs af den offentlige og private sektor, men også i form af at videreuddanne sig, hvorfor hun er i gang med en masteruddannelse som supplement til hendes diplomuddannelse i ledelse. Hendes virke som embedsperson indebærer grundlæggende at tjene "samfundets bedste", men det rummer også modsætninger. Hun skal ud over at sørge for de ansattes trivsel også sørge for, at de politisk satte krav bliver ført ud i livet – samtidig med at hun fortsat kan udvikle sig karrieremæssigt. Det er måske på denne baggrund, at det først og fremmest er den operationaliserende dimension af embedslivsformen hun realiserer, hvor hun sørger for at de bureaukratiske procedurer bliver fulgt, og generelt, at den institution, hun er ansvarlig for, følger

statens anvisninger. Det er vigtigt for hende, at budgetterne bliver overholdt og at den retning for, hvad jobcenteret skal nå, bliver fulgt, for det er jo også det, hun måles på. Til trods for hendes holdning til den generelle bureaukratisering af beskæftigelsesområdet, der ifølge hende kan tage vigtig tid fra sagsbehandlerens egentlige formål, nemlig at hjælpe den enkelte borger, er hun indforstået med de nye rammer og trives med at arbejde under dem.

Rent faktisk kan disse rammer ses som en forudsætning for hendes fortsatte karriereudviklinger. Krav om målopfølgning og evalueringer giver hende mulighed for at dokumentere sine evner, hvilket er afgørende for fremtidige karrierespring. Hun lægger ikke skjul på, at effektivitet og resultatopgørelse er kernepunkter på hendes dagsorden som leder, men samtidig erkender hun, at andre arbejdsopgaver er vigtige for at jobcenteret skal kunne fungere optimalt. I den forbindelse finder hun det særdeles vigtigt, at hendes medarbejdere i jobcentret trives og opnår en følelse af succes i deres arbejde. Det fordrer blandt andet, at en ansat som Tina får den frihed, der skal til, for at hun kan drive kompetencecenteret på sin særlige måde (som vi vender tilbage til nedenfor). Til syvende og sidst er det også udtryk for Heidis evner som leder. Heidi giver sine ansatte frihed til at udfolde sig, og resultaterne af disse udfoldelser ender som i kompetencecentrets tilfælde ofte med at gavne jobcentret og dermed også Heidi.

Succes for beskæftigelsesministeriet og de ansatte konsulentfirmaer er ifølge Heidi, når de sammenlignelige målte resultater viser positiv fremgang, men spørger du en borger, hvad succes er for dem, er det, når de bliver hjulpet på en god måde af en af sagsbehandlerne i jobcentret og forhåbentligt bliver matchet med en god arbejdsgiver. For at de forskellige parter kan opleve succes og trives i deres erhverv, kræver det, at der gøres plads til at opfylde de forskellige ansattes rationaler på jobcenteret. Med andre ord forudsætter det betingelserne for de forskellige livsformer, der skal opfylde de alsidige succeskriterier. Kombinationen sikrer på sin vis også, at medarbejderne med deres forskelligartede rationaler for, hvad et meningsfuldt arbejde indebærer, kan trives i deres ansættelse, om denne så består i at sikre målbare resultater og benchmarking eller at hjælpe en borger videre ud på arbejdsmarkedet. Derfor skal Heidi, som succesfuld leder, have et skarpt blik for andre rationaler end hendes eget, og hun er meget bevidst om, at de uddannede socialrådgivere ikke nødvendigvis trives i jobcenteret.

Det er jo blevet bureaukratiseret og rent processtyret, hvor man kan sige, at langt de fleste, som er socialrådgivere, er jo gået ind i udgangspunktet, tror jeg, hvor de gerne vil hjælpe mennesker. [Heidi]

Beskæftigelsesområdet tiltrækker grundet bureaukratiseringen ikke i samme grad som tidligere sagsbehandlere, der mistrives i en politisk styret organisation, hvor lovgivninger og tidsfrister kan fremstå som vigtigere end det borgernære arbejde. Forudsætningen for jobcenterets og dets ansattes trivsel kræver altså, at medarbejderne kan arbejde i en politisk styret organisation, forholde sig til de gældende lovgivninger med skiftende proces- og målkrav, følge meget korte tidsfrister, samtidig med at de har evner i forhold til det borgernære arbejde. Hvis en medarbejder skal kunne fungere under disse omstændigheder, kræver det i livsformsanalytisk forstand, at personen kan trives og se meningen med de dimensioner, embedsværket nødvendigvis indeholder. Heidi har i sit lederjob en forståelse for disse divergerende nødvendigheder og anerkender medarbejderes livsformer og rationaler på bedste vis ved at sørge for, at de ikke kolliderer i den nye strukturering af vilkårene i jobcentret.

For borgerne, de ansatte og lokalsamfundet

Der er socialrådgivere, der vælger at inddrage dele af, hvad der kan kaldes deres privatliv, for at kunne styrke området og hjælpe deres borgere. Dette opleves ikke som en byrde, men nærmere som en meningsfyldt og naturlig del af deres arbejdsliv. En af disse er Tina, som beskriver hvordan hun fik idéen til en aktivitetscafé. Aktivitetscaféen er et frivilligt tilbud for både de nuværende og tidligere ansatte, samt for borgerne, der er tilknyttet kompetencecentret. Tina ved, at der er borgere, som ønsker at arbejde med dyr. Derfor medbringer hun to af sine egne fire hunde på caféen i sin fritid.

Jeg gør det faktisk, fordi det er min fritid og jeg synes faktisk, at det er hyggeligt at være sammen på den måde. Jeg synes også det giver noget at borgerne kan mærke (...) [at] vi er her, fordi vi vil det. Det er ikke fordi jeg får penge for at sidde her. [Tina]

Tinas loyalitet ligger blandt andet hos borgerne, og for hende er det en af fordelene ved aktivitetscaféen – at hun kan vise borgerne, at hende og hendes ansatte er der, fordi de har lyst til at være der. Hendes arbejde bliver meningsfuldt for hende i kraft af de relationer, hun har til sine

ansatte og til borgerne, og derfor vil hun gerne bruge sin ulønnede tid på aktivitetscaféen, selvom den kan ses som arbejdsrelateret. Aktivitetscaféen er ikke kun for borgerne, den er også for de ansatte der vælger at være frivillige i caféen. Den er således skabt med udgangspunkt i, at både frivilliges og brugeres trivsel skal sikres. Tina fortæller, at hun fik idéen til aktivitetscaféen da nogle af hendes medarbejdere skulle gå på pension:

Jeg vidste, at der var flere medarbejdere, der var faktisk 3, der skulle gå på pension en sommer. Så for at de ikke skulle så gå og kede sig, når de blev pensionister, så kunne de stadigvæk komme her en gang imellem. De må selvfølgelig ikke lave sådan det vi kalder vejledningsarbejde, fordi det skal man være ansat for at gøre. Hvad man godt kan gøre, er at gå en tur med borgerne, når borgerne alligevel har fri, spille kort, eller hvad ved jeg, drikke en kop kaffe. [Tina]

Borgerne er altså ikke de eneste, der er vigtige for Tina, det er hendes medarbejdere også, og hun går både op i at være en frontlinjemedarbejder – med vægt på politik-implementering – der bliver motiveret af borgerkontakt, og en teamleder, der passer på sine medarbejdere og interesserer sig for deres trivsel. Som leder er den operationaliserede dimension af embedspraksissen også en del af Tinas arbejde, men modsat hvad der kunne forventes af en ansat, der motiveres af borgerkontakt, er lederjobbet også givende og motiverende for Tina. Hun trives derfor i et job, hvor der er plads til, at hun kan beskæftige sig med en borgernær såvel som en administrativ funktion. Som leder er hun nødt til at arbejde inden for den operationaliserende dimension, da denne er en forudsætning for den implementerende dimension. Hun har muligheden for at uddelegere størstedelen af arbejdet med den implementerende dimension, men vælger selv at have mere borgerkontakt, end hendes stilling kræver. Hvis hun blev tvunget til at være en leder, der ikke har tæt kontakt med borgerne, ville hun med stor sandsynlighed begynde at mistrives.

Egen ”virksomhed” – til gavn for samfundet

Ansatte, der brænder for at gøre en forskel for borgerne, kan gavne borgernes møde med beskæftigelsesområdet. Denne type ansatte vil gerne gøre området bedre for dem selv, for deres kollegaer og særligt for borgerne, men de kan også være svære at fastholde, hvis de ikke har mulighed for at følge de veje, der tilfredsstiller det, man kunne kalde deres entreprenørånd. Tina motiveres af

at gøre en forskel for borgerne, samtidig med, at det er vigtigt for hende at udvikle Kompetencecenteret. Da hun ikke bliver tvunget til at vælge imellem de to dele af hendes arbejde, er det svært at sige hvilken del, der vægter højest, men at kunne arbejde med begge dele er centrale for, at hun kan trives i sit job. Udviklingen af Kompetencecenteret hjælper også borgerne. Blandt andet er initiativet Stop Spild Lokalt for nylig flyttet ind på matriklen. Om dette siger Tina:

Så de [folk, der er tilknyttet Stop Spild Lokalt] bor her også, og har madlevering mandag, onsdag og fredag, hvor der står mellem 50 og 100 borgere i kø. Så behovet er der jo virkelig, og vi har jo glæde af det her i forhold til vores borgere, som kan sige til vejlederne mandag, hvis de godt kunne tænke sig en pose mad med hjem onsdag eller torsdag eller fredag, så de ikke nødvendigvis behøver at stå i køen, men der kan gøres noget klar til dem. [Tina]

Tina fremhæver, hvordan Stop Spild Lokalt både gavner borgere, der hører til kompetencecentret, men også borgere, der ikke gør. Hun er ikke kun motiveret af at hjælpe de borgere, der er en del af beskæftigelsessystemet, men også resten af lokalsamfundet. Som tidligere nævnt samarbejder jobcentret med omkringliggende virksomheder. Kompetencecentrets samarbejde med civilsamfundet er ligeledes et eksempel på jobcentrets involvering af eksterne samarbejdspartnere i deres arbejde med at løse aktuelle samfundsudfordringer. Denne form for samarbejde kendetegner styringsparadigmet New Public Governance.

Selvom det almennyttige er til stede i alle de projekter, hun står for, og at hun har forståelse og respekt for, at kompetencecenterets eksistens er betinget af kommunens velvilje, er det imidlertid ikke kun ud fra embedslivsformen, at Tina kan forstås. Tina får stor frihed til at udføre sit arbejde, og denne frihed er vigtig for hende. Hun har ikke et stort skel mellem arbejde og fritid, og hun er motiveret af en følelse af lyst, frem for en følelse af pligt. Hendes udvikling af kompetencecentret, som udover Stop Spild Lokalt også omfatter at udlåne kompetencecentrets lokaler til lokale foreninger, samt planer om at anlægge en naturterapihave, kan også forstås ud fra den selvstændige livsform. Personer, der forstås med begreber for denne livsform, værdsætter typisk friheden ved at eje egen virksomhed, hvilket kunne tænkes at stå i modsætning til de begrænsninger, der er forbundet med at skulle drive et kompetencecenter i kommunalt regi.

Tina har imidlertid frie nok rammer til, at hun indtil videre ikke har været tæt på at starte egen virksomhed. Dette skyldes formentlig at hun har mulighed for at køre sin egen "virksomhed" med minimal indblanding fra kommunens side. Hendes arbejdsliv kan i store træk forstås ud fra, at hun værdsætter friheden i sit virke og muligheden for at udvikle kompetencecentret, samtidig med at det er centralt for hende at hjælpe borgerne, de ansatte på kompetencecentret og lokalsamfundet i bred forstand. Da målet om at være sin egen herre i en virksomhed kan være modstridende med målet om at tjene samfundet og staten, kan dette foranledige personer, der har træk fra to livsformer til at vælge en livsvej, der først og fremmest tilgodeser en af disse livsformer. Rummeligheden på hendes arbejdsplads gør at ingen af eksistensbetingelserne fra hver livsform bliver udfordret nok til, at hun skal tage et valg. Og som nævnt har Tinas chef, Heidi, en central rolle i at skabe de mulighedsbetingelser, som gør, at Tina bliver ved med at have lyst til at være ansat.

Konklusion

I denne artikel har vi udforsket, hvordan embedslivsformen manifesterer sig inden for beskæftigelsesområdet i en dansk kommune. Vi har afdækket kompleksiteterne og nuancerne i, hvordan tre offentligt ansatte kan trives indenfor beskæftigelsesområdet trods deres uensartede livsformer, rationaler og idéer om hvordan den offentlige sektor bør fungere. Herunder har vi belyst hvilke konsekvenser, de forskellige styringsformer inden for den offentlige sektor har haft for de ansattes muligheder og forhold til deres erhverv. Vi argumenterer for, at yderkommunen kan rumme de tre ansattes forskellige syn på sig selv, deres rolle i staten og deres arbejdsområde, på trods af at forandringerne på beskæftigelsesområdet til tider er kilde til utilfredshed og frustration.

Anja, folkevalgt socialdemokratisk politiker og formand for Social- og Arbejdsmarkedsudvalget, befinder sig i en politisk udviklende rolle, og illustrerer, hvordan individuelle arbejdspraksisser og rationaler kan ændre sig over tid. Hun udtrykker sin utilfredshed over den stigende grad af styring af beskæftigelsesområdet med dertilhørende fokus på effektivisering og resultater, hvilket gennem hendes arbejdsliv har drevet hende fra en borgernær implementerende rolle til at arbejde med de politikudviklende dimensioner af embedsværket.

Tina og Heidi er snarere orienteret inden for operationaliserende og implementerende dimensioner inden for beskæftigelsesområdet. De opererer inden for de daglige praksisser og procedurer, der sikrer, at politiske beslutninger omsættes til konkret handling. Deres arbejde understreger vigtigheden af en tæt koordinering mellem politik-udviklende og -implementerende niveauer for at opnå kommunens mål inden for beskæftigelsesindsatsen. Heidi virker først og fremmest indenfor den operationaliserende dimension af embedsværket, hvor tidsfrister, faste regler og resultatopfølgning på den ene side gør det mere ligetil som leder at følge den politisk satte retning for jobcenteret. Hun udfordres af at skulle arbejde i en yderst bureaukratiseret, politisk og processtyret organisation og forholde sig til den gældende lovgivning og ikke udelukkende fokusere på at hjælpe deres borgere. Lederstillingen giver imidlertid Heidi mulighed for at udvikle selve jobcenteret i den politisk satte retning, hvilket samtidig befordrer udviklingen af hendes egen karriere. Tina får lov til at drive kompetencecentret med minimal indblanding fra sine ledere, samtidigt med, at hun får lov til at bidrage positivt til samfundet. Hendes forholdsvist frie arbejdsbetingelser gør, at hun er i stand til at udfylde kravene til hende som embedsperson uden at det grundlæggende udfordrer hendes motivation, der forudsætter en høj grad af selvstændighed. Det, som Tina værdsætter, skal lederne sørge for bliver opfyldt hvis de skal fastholde hende som en der spiller en afgørende rolle for beskæftigelsesindsatsen i kommunen, hvilket i første instans kræver, at de kan se værdien af hendes virke og derfor kan give hende ekstra spillerum til at udleve sin iværksætterevner og -lyst.

Vores undersøgelse viser at de ansatte i job- og kompetencecenteret trives i yderkommunen, på trods af den aktuelle kritik af beskæftigelsesområdet som dysfunktionelt. Tværtimod bidrager mangfoldigheden af livsformer til trivslen i beskæftigelsesindsatsen, hvor forskelligheden i medarbejdernes embedslivsformer ikke er en hindring for at opnå de satte politiske mål. Denne indsigt i beskæftigelsesområdet i en dansk kommune har bredere implikationer for forståelsen af, hvordan embedslivsformen kan trives inden for komplekse offentlige organisationer. Selvom medarbejdere bærer forskellige dimensioner af embedslivsformen, kan deres samarbejde og koordinering føre til en mere effektiv og sammenhængende indsats. Det rejser spørgsmålet om, hvordan beskæftigelsesområdet i den pågældende kommune kan opretholde og videreudvikle denne

succes, selv i en fremtid præget af ændringer i politiske prioriteringer og organisatoriske strukturer og en plan om at nedlægge jobcentret.



Litteraturliste

- Andersen, Nikolaj Porskjær Engvon & Lydiksen, Agnes 2017: Social- og Sundhedsarbejde i Konkurrencestatens Hjemmepleje. *Culture & History* 1, s. 44-65.
<https://doi.org/10.7146/chku.v1i1.26512>
- Born, Asmund W. & Jensen, Per H. 2005: Individualising citizenship. Andersen, Jørgen Goul; Guillemand, Anne-Marie; Jensen, Per H. & Pfau-Effinger, Birgit (red.): *The Changing Face of Welfare: Consequences and Outcomes from a Citizenship Perspective*. Bristol: The Policy Press, s. 151-168.
<https://doi.org/10.56687/9781847421401-013>
- Christensen, Lone Rahbek 1988: Livsforms-analyse. *Livsformer i Danmark*. Samfundsnyt, s. 30-54.
- Greve, Carsten 2012: NPM eller/og NPG - Hvad kan de bruges til? *Væksthus for ledelse*, 16.11.
<https://www.lederweb.dk/strategi/organisationsudvikling/artikel/100867/carste-greve>, besøgt 12.01.24.
- Hansen, Dorthe Vejen 2004: Embedslivsform - om at navigere mellem civilsamfund og stat. *Den Jyske Historiker* 104, s. 13-27.
- Høgsbro, Kjeld 2012: Social Policy and Self-Help in Denmark - A Foucauldian Perspective. *International Journal of Self-help and Self-care* 1, s. 43-64. <https://doi.org/10.2190/SH.6.1.d>
- Højrup, Thomas 1989: Livsformer og levevilkår. *Det glemte folk. Livsformer og centraldirigering*, Museum Tusulanums Forlag, s. 27-69.
- Højrup, Thomas & Christensen, Lone Rahbek 1989: Introduktion til livsformsanalysens grundbegreber. Christensen, Lone Rahbek (red.). *Livsstykker - 12 studier af livsformer og vilkår*. Forlaget Kulturstudier, s. 155-168.
- Høst, Jeppe & Larsen, Sille Radoor 2016: Ansvar for egen egn? Kulturhistoriske perspektiver på regionalt udviklingsarbejde. *Kulturstudier* 7 (1), s. 116-142. <https://doi.org/10.7146/ks.v7i1.24057>
- Jul Nielsen, Niels 2022: Governance or Interpellation? An Elaboration of Civil Servant Practice(s). *Ethnologia Europaea* 52 (1), s. 1-22. <https://doi.org/10.16995/ee.3004>
- Järvinen, Margaretha & Mik-Meyer, Nanna (red.) 2003: *At skabe en klient - Institutionelle identiteter i socialt arbejde*, Hans Reitzels Forlag.
- Järvinen, Margaretha & Mik-Meyer, Nanna (red.) 2012: *At skabe en professionel - Ansvar og autonomi i velfærdsstaten*. Hans Reitzels Forlag.

- Larsen, Birgitte Romme 2022: At tage plads i andres kulturhistoriske helligdom: En "udflyttet" statslig arbejdsplads flytter ind i Nakskov Rådhus. *Kulturstudier* 13 (1), s. 62-97.
<https://doi.org/10.7146/ks.v13i1.132890>
- Nielsen, Mathias Herup & Andersen, Niklas Andreas 2016: Når styringens ambitioner udfordres af praksis: Om at analysere rummet imellem styringens intentioner og situationel praksis. *Dansk sociologi* 27 (1), s. 14–34. <https://doi.org/10.22439/dansoc.v27i1.5127>
- Otto, Lene og Wiene, Inger 1989: Et fag, flere livsformer. Christensen, Lone Rahbek (red.). *Livsstykker - 12 studier af livsformer og vilkår*. Forlaget Kulturbøger, s. 44-55.
- Pedersen, Maria Hjortsø & Hansen, Agnete 2011: Konstruktionen af det selvstyrende jobcenter. *Tidsskrift for Arbejdsliv* 13 (4), s. 56-70. <https://doi.org/10.7146/tfa.v13i4.108895>
- Statsministeriet 2023: Statsminister Mette Frederiksens tale ved Kommunalpolitisk Topmøde den 16. marts 2023. <https://www.stm.dk/statsministeren/taler/statsminister-mette-frederiksens-tale-ved-kommunalpolitisk-topmoede-den-16-marts-2023/> besøgt 12/01-2024.
- Villadsen, Kasper 2003: Det sociale arbejde som befrielse. Järvinen, Margaretha & Mik-Meyer, Nanna (red.): *At skabe en klient - Institutionelle identiteter i socialt arbejde*. Hans Reitzels forlag, s. 192-226.

