

Styring eller tidstyveri?

Statslig processtyring af visitationer på beskæftigelsesområdet

Matilde Høybye-Mortensen, ph.d.-stipendiat,
Institut for Statskundskab, Københavns Universitet, mhm@ifs.ku.dk

Et styringsfænomen går gennem den offentlige sektor. Staten forsøger at styre tildelingen af sociale ydelser ved at regulere arbejdsprocesser for velfærdsstatens dørvogtere – det vil sige de visiterende sagsbehandlere. I artiklen forklares, hvorfor staten vælger at processtyre de visiterende sagsbehandlers arbejde, og det undersøges hvordan processtyring påvirker sagsbehandlers visitationer. Som eksempel på processtyring analyseres Dialogguiden, et værktøj, der skal anvendes, når sagsbehandlere skal vurdere en ledigs match i forhold til arbejdsmarkedet. Det konkluderes, dels at Dialogguiden styrer matchkategoriseringen af ledige, men ikke den arbejdsmarkedsrettede indsats, og derudover at processtyring bidrager til at ændre sagsbehandlers rolle fra at være både visiterende og behandlende til primært at være visiterende.

Den upopulære styring

Et styringsfænomen har ramt den offentlige sektor i Danmark; processtyring. Det påvirker kommunerne og i særdeleshed de kommunale sagsbehandlere. Forskellige tidsstudier viser, at de kommunalt ansatte socialrådgiveres tid overvejende bruges på administration og ikke på kontakten med borgeren. Dansk Socialrådgiverforening har gentagne gange udpeget processtyring som problemets ophav. En undersøgelse fra 2009 viser, at sagsbehandlere i jobcentre bruger 21 procent af deres tid på borgerkontakt og 79 procent på administration og anden intern tid (Dansk Socialrådgiverforening, 2009). Det er dog

værd at notere sig, at sondringen mellem administration og kontakt med borgeren er en lidt grov inddeling, idet nogle administrative opgaver er vigtige for at føre en sag videre (for eksempel indhentning af lægeerklæringer). Andre administrative opgaver er dokumentation af handlinger og afgørelser, der ikke fører en sag videre (for eksempel dokumentation af at samtaler er afholdt rettidigt).

I et fælles brev til Folketingets Socialudvalg skriver HK-Kommunal og Dansk Socialrådgiverforening: »*Det stigende bureaukrati på det sociale område betyder, at fokus flyttes fra borgeren til administrative procedurer [...]. Der er en tendens til, at der er større interesse for, om procedurerne er overholdt, end om indsatsen rent faktisk skaber en bedre situation for borgeren*«. ¹ Som det fremgår af ovenstående citat, er det tiden sammen med borgeren, der opleves som socialrådgivernes kerneopgave, men denne bliver fortrængt af administrative opgaver. Ifølge afsenderne af brevet er der sket en forskydning af, hvad sagsbehandlernes arbejdstid bruges på. It-systemer spiller en vigtig rolle i denne forskydning. En undersøgelse af sagsbehandlers arbejde i jobcentre understøtter ovenstående pointe: »*IT-udviklingen har også ført til at opfattelsen af, hvad der er arbejdets kerne, er blevet udfordret. Fx vil socialrådgiv-*

verne i jobcentret mene, at samtalen og arbejdet med borgeren er kerneopgaven. Men det fylder mindre og mindre i forhold til den registrering og dokumentation af sagsgangen og kontrol af både sagsbehandler og borger, som IT-systemerne har gjort mulig» (Holt et al., 2009).

Også KL har slået sig kraftigt i bureaukrati-tøjret, der opleves som strammere og strammere og derved som en direkte trussel mod det kommunale selvstyre (se for eksempel KL, 2009). Formanden for KLS Arbejdsmarkeds- og Erhvervsudvalg, Erik Nielsen (S), påpeger, at særligt Jobcentrene bliver målt og kontrolleret for meget, og hvad værre er, statens kontrolsystem måler ikke på resultaterne, men på processer (Nielsen, 2008). Der er altså tale om en utilfredshed i fagforeninger og KL med administrative byrder, der kommer fra statslig styring af de kommunale opgaver.

Finansministeriet og Beskæftigelsesministeriet vedkender sig at være afsenderen af en stor del af processtyringen, og der tales kontinuerligt i regeringen om, at afbureaukratisering er nødvendig. I 2006 lancerede Beskæftigelsesministeren en afbureaukratiseringsplan og i forbindelse med Finanslovsaftalen for 2008 blev der afsat 51 mio. kr. til et afbureaukratiseringsprogram.² Senest har Socialminister Karen Elleman givet udtryk for, at der er brug for regelforenkling på det sociale område (Beim og Brock, 2009). Der eksisterer tilsyneladende et paradoks; der gøres mange forsøg på afbureaukratisering, men sagsbehandlerne oplever mere processtyring.

Velfærdsstatens dørvogtere

Rundt om i landets kommuner sidder individuelle sagsbehandlere, der skal vurdere, hvad borgere i kontakt med det sociale hjælpesystem har ret og pligt til ifølge gældende lovgivning. Afgørelserne er skønsmæssige, så de kommunale sagsbehandlere er med andre ord dørvogterne til de sociale ydelser i Dan-

mark. Og det er netop disse dørvogtere, processtyring hyppigst retter sig mod, med regler for den enkelte sagsbehandlers arbejdsprocesser. I denne artikel fokuseres på en udvalgt del af de skønsmæssige aktiviteter, nemlig visitering. *Visitation* er en afgørelse, dvs. en myndighedsbeslutning, der træffes på baggrund af en sagsbehandlers skønsmæssige vurdering.

På beskæftigelsesområdet finder vi mange eksempler på processtyring. Siden 2002 har det med den bredt vedtagne reform »Flere i arbejde« (Arbejdsmarkedsstyrelsen, 2002) været en del af den nationale politiske strategi at fokusere på visitationer og individuelle kontaktførelser med ledige. Frontlinjens visitationer er udpeget som et strategisk indsatsområde i beskæftigelsespolitikken. Dette er ikke et fænomen, der er unikt dansk; også i andre lande, der ligesom Danmark har bevæget sig i retning af en mere aktivistisk beskæftigelsespolitik (ofte benævnt som udvikling fra »welfare« til »workfare«), er frontlinjens visitationer blevet udpeget til at spille en afgørende rolle i implementeringen af den aktive arbejdsmarkedspolitik (Marston, Larsen og McDonald, 2005).

Centralt i processtyringen af visitationer står »Dialogguiden« – et obligatorisk visitationsredskab – som sagsbehandlerne i alle jobcentre skal bruge til at inddele deres klienter i såkaldte »matchkategorier«. Dialogguiden er karakteriseret ved: 1) Stor udbredelse. Dialogguiden skal bruges i alle jobcentre og brugerfladen (det elektroniske system »Arbejdsmarkedsportalen«) er tilnærmelsesvis ens alle steder,³ 2) Dialogguiden er et værktøj med høj sandsynlighed for indflydelse på arbejdsprocesser i jobcentrene, idet beskæftigelsesområdet nyder stor politisk bevågenhed fra Folketinget og implementering og overholdelse af regulering følges nøje af Arbejdsmarkedsstyrelsen, 3) Dialogguiden regulerer en menneskekategoriserende beslutning, der har stor betydning for den enkelte ledige.

Derfor må det antages, at visitationen betragtes som en vigtig opgave af de ansatte sagsbehandlere.

I artiklen undersøges to spørgsmål: 1) hvorfor vælger politikerne statslig processtyring af de visiterende sagsbehandlers arbejde? Og 2) hvordan påvirker processtyring sagsbehandlers visitationer? Disse spørgsmål besvares med udgangspunkt i en analyse af processtyringsinstrumentet Dialogguiden. Til besvarelse af spørgsmål 1 (hvorfor vælger politikerne statslig processtyring af de visiterende sagsbehandlers arbejde) anvendes officielle dokumenter om Dialogguiden fra perioden 2001-2008. Særligt vægt er der på *Bekendtgørelse om visitation og det individuelle kontaktforløb* (Arbejdsmarkedsstyrelsen, 2006). Primære afsendere af dokumenterne er Beskæftigelsesministeriet og Arbejdsmarkedsstyrelsen. Det undersøges a) hvorfor politikerne vil styre visitationer, b) hvad styringsintentionerne med Dialogguiden er, samt c) hvordan Dialogguiden antages at virke. Derudover trækkes på tidligere undersøgelser af kommunale sagsbehandlers visitationspraksis. Til besvarelse af spørgsmål 2 (hvordan påvirker processtyring sagsbehandlers visitationer?) inddrages – udover de officielle dokumenter – interviews med sagsbehandlere fra 10 forskellige jobcentre. Alle interviews er med sagsbehandlere, der anvender Dialogguiden i deres daglige arbejde med ledige.⁴ Det undersøges: a) hvilke dele af sagsbehandlers arbejde påvirkes af Dialogguiden? Og b) hvordan påvirker Dialogguiden sagsbehandlers vurdering af den ledige?

Denne artikel omhandler styring *internt* i den offentlige sektor og ikke styring mellem stat og borger (jf. Juul Nielsen dette temanummer) eller styring af netværk med statslige og ikke-statslige aktører (jf. Gomez Nielsen dette temanummer).

Hvad er processtyring?

Processtyring er ikke opstået ud af den blå luft. Fra 1980'erne og frem har der været skrevet meget om modernisering af den offentlige sektor. Forandringer har været beskrevet som New Public Management, moderniserings- eller reguleringsreformer (Ejersbo og Greve, 2008, Kettl, 2000). Tre trends kendetegner udviklingen i den offentlige sektor. Det drejer sig om 1) markeds-gørelse, 2) netværksorganisering og 3) re-bureaukratisering (jf. Bogason i dette temanummer). Processtyring er en del af den tredje trend, der er præget af »hierarkisk styring med øget vægt på regulering, standardisering, akkreditering og kontrol« (Greve, 2009) og et udtryk for procesbaseret magt, som beskrevet i Caroline Grøns artikel (jf. Grøn i dette temanummer).

Re-bureaukratisering har medført mere detaljeret regulering med opkomst af regulerende organisationer og mere fokus i reguleringen på ex-post teknologier, som dokumentation, efterkontrol osv. (Hood et. al., 1999, Jordana og Levi, 2004, Christensen og Lægheid, 2006; Power, 1997). Relationer mellem de, der regulerer og dem, der bliver reguleret, er ligeledes ændret. Der er blevet større afstand i mellem dem, reguleringsintensiteten er blevet højere og regulering udspiller sig ikke nødvendigvis i en hierarkisk relation (Hood et. al., 1999). Moderniseringsreformerne har med andre ord ikke ført til »tilbagerulning af staten«, men til »den regulerende stat«, som udviklingen til tider kaldes. Det karakteristiske for den regulerende stat er, at den adskiller: – reguleringsaktiviteter fra de operationelle aktiviteter (drift og service), -bestiller fra udbyder, – politikrollen fra den operationelle rolle.

Processtyring har i Danmark især været debatteret i forbindelse med statens styring af kommuner. Tesen om, at jo længere afstand, der er mellem den regulerende og den, der bliver reguleret, jo højere bliver regulerings-

intensiteten (Hood et. al., 1999), synes at blive bekræftet, når man kigger på udbredelsen af statslig processtyring på de kommunale serviceområder. Her er øget centralisering af beslutnings- og kontrolkompetence gået hånd i hånd med øget detailregulering af den enkelte organisations og medarbejders arbejdsprocedurer (jf. Finansministeriet, 2005; Regeringen, 2009). Den øgede reguleringsintensitet og adskillelse af regulering og drift, som karakteriserer den regulerende stat, synes i særdeleshed at være slået igennem i reguleringen af de kommunale velfærdsservices, og bliver nok endnu tydeligere her i kølvandet på kommunaliseringen af hele beskæftigelsessystemet der trådte i kraft pr. 1. august 2009.

Teoretisk er begrebet processtyring ikke så udviklet, og begreberne »procesregulering« og »proceskrav« bruges synonymt. Begrebet »processtyring« anvendes her i artiklen for at understrege, at der er tale om et styringsinstrument med en autoritativ afsender. Begrebets anvendelse i dansk kontekst har ofte trukket på Finansministeriets definition i rapporten »Procesregulering af kommuner og amtskommuner« fra 2005 (Finansministeriet) og anvendelse af begrebet er oftest fulgt af påpegning af begrebets manglende definition og præcisering (Sørensen, 2009; Caswell, 2008). Processtyring retter sig mod administrative arbejdsprocesser og er en indirekte styreform (Andersen og Dahl, 2007). Definitionen i denne artikel læner sig op ad de her øvrig nævnte, men udvides med inddragelse af karakteristika ved styringens *formål* som en parameter.

Processtyring er et styringsinstrument med følgende karakteristika:

- a) det fastsætter – ofte detaljerede – regler for administrative processer i kommuner og regioner. Reglerne har form af retsligt bindende regulering som love, bekendtgørelser og andre bindende administrative

forskrifter og har høj grad af præcision. [hvordan styres]

- b) procedurekravene skal tjene et andet formål end blot at regulere de arbejdsprocesser, som reglerne omfatter. Det vil sige, at processtyring er en indirekte styreform, der via regler for administrative processer (det primære styringsobjekt) skal opnå yderligere formål (sekundære styringsobjekt). [formålet med styringen]
- c) reguleringen koncentrerer sig om et teknisk niveau (dvs. beskrivelse af måder at gøre ting på) frem for et principielt niveau (fx formålsbeskrivelser eller principper for tildeling af ydelser eller tungtvejende forhold). [objektet for styringen]

Samlet set kan processtyring give det politiske niveau kontrolmuligheder i forhold til administrationen uden at have fastsat klare målsætninger for indsatsen (Weingast, Noll og McCubbins, 1987). Processtyring findes sjældent i ren form, men i kombination med andre typer af instrumenter (formålsparagrafer, økonomiske ordninger, regler for målgruppe m.m.). Primært er processtyring brugt om statslige interventioner, men der findes også processtyring udformet af det kommunale niveau til brug kommunalt for eksempel kommunalt vedtagne regler for administration. At afgøre om en konkret intervention er processtyring, vil bygge på en vurdering af det konkrete formål og udformning, jf. ovenstående karakteristika.

Processtyring på beskæftigelsesområdet

Hvorfor vælger politikerne at styre visitationer?

Visitationer til sociale ydelser er en klassisk frontlinje-aktivitet – på engelsk *street-level bureaucracy* – som Michael Lipsky definerede det i 1980 (Lipsky, 1980). En visitation er en myndighedsafgørelse, visitering er altså beslutningstagning. Det der kendetegner frontlinjens beslutningstagning – at den ofte foregår på steder og tidspunkter der ikke er tilgængelig for overordnede – er også det, der

vanskeliggør kontrol med det udførte arbejde. Beslutningstagning hviler som tidligere nævnt på en individuel vurdering. Denne vurdering er ikke et »produkt«, der eksisterer efter endt produktion. En vurdering er bundet til tid og rum, og den skal derfor registreres (fx på papir eller digitalt), for at det på et senere tidspunkt kan dokumenteres hvilke vurderinger, der ligger forud for en beslutning, og for at den bliver tilgængelig for andre end de direkte implicerede (klient og professionel).

Det er altså svært at kontrollere og vurdere frontlinjens beslutningstagning, hvilket påpeges som problematisk idet, det netop er der, hvor politiske målsætninger bliver omsat til praksis (Lipsky, 1980; Hupe og Hill, 2007). Derfor er frontlinjens vurderinger blevet omtalt som »demokratiets sorte hul« (Rothstein 1994). I dansk sammenhæng har følgende kritikpunkter af frontlinjens arbejde med klienter været fremført: 1) Den er subjektiv og derved illegitim. Vurderinger af klienter kritiseres for ikke at have noget legitimt udspring, for eksempel fra politiske prioriteringer eller socialfaglige metoder, men for i stedet at udspringe af frontlinjemedarbejdernes egne subjektive holdninger. Argumentet lyder, at socialarbejdere udøver illegitim magt i forhold til deres klienter (Järvinen og Mortensen, 2002; Mik-Meyer, 2004; Skytte, 2002). 2) Den er vilkårlig. For store variationer mellem kommunerne sår tvivl om objektiviteten og legaliteten i visitationerne.⁵ 3) Den er usystematisk, hvilket medfører at sager bliver glemt og ikke fulgt op på. Det er et retssikkerhedsmæssigt problem for borgere, men det medfører også diverse mediedækkede skandalesager, når der i situationer med omsorgssvigt påpeges, at kommunen kendte til problemet, og omsorgssvigtet derved ikke burde være sket, som det for eksempel var tilfældet med først Tønder-sagen og siden Aalborg-sagen.⁶

Kritikken kommer således fra mange forskellige sider (både forskere, politikere og medi-

er) og retter sig både mod den enkelte sagsbehandler og kommunens forvaltning af sager generelt. Fra styringsaktørens position vil problemer med illegitime og usystematiske visitationer kunne tolkes som a) udtryk for manglende eller uklare retningslinjer, eller b) manglende overholdelse af klare retningslinjer. Begge problemer adresserer Dialogguiden, i hvert fald på papiret.

At vælge sagsbehandleres visitationer som strategisk styringsobjekt synes oplagt set fra den styrende aktørs position. Instrumenter, der kan medvirke til at styre dørvogternes adfærd i forhold til tildeling af hjælp eller ej, er et eftertragtet politisk styringsinstrument, både til at styre udgifter, sikre ensartethed kommuner i mellem og afværge skandalesager i den enkelte kommune. Det er netop her, processtyring kommer ind i billedet. Processtyring generelt er af Finansministeriets m.fl. i den førnævnte rapport om statslig processtyring af kommuner beskrevet som en vej til systematik idet processtyring gør, at *»sagsbehandleren bliver ledt igennem en række overvejelser, der skal sikre, at alle relevante aspekter af en sag bliver afdækket«* (Finansministeriet, 2005: 18-9). Processtyring af visitationer har derfor ideelt set følgende fordele: det styrker systematikken og ensartetheden i sagsbehandlingen og sikrer, at kun relevante aspekter indgår i sagsbehandlerens overvejelser. Mulige ulemper ved processtyring beskrives i samme rapport fra Finansministeriet, som manglende fleksibilitet i opgaveløsning, samt at fokus og ressourcebrug flyttes til procedurer frem for indhold. Det er også de problemer som KL, HK og Dansk Socialrådgiverforening fremhæver som konsekvens af processtyringen, jf. indledningen.

Hvordan antages Dialogguiden at virke?

»Bekendtgørelse om visitation og det individuelle kontaktføreløb« udfærdiget af Arbejdsmarkedsstyrelsen (2006) er et eksempel på processtyring på beskæftigelsesområdet. Bekendtgørelsen beskriver reglerne for de ad-

ministrative processer, som jobcentret skal følge i kontakten til ledige. Blandt andet samtalen med den ledige, vurdering af den enkeltes beskæftigelsespotentiale, visitationskriterier, samt dokumentation af afholdelse af samtaler og visitationen til matchkategori. Vurdering af beskæftigelsespotentiale skal foregå på baggrund af en samtale med den ledige, der inddrager følgende opmærksomhedsområder:

- Eget arbejdsmarkedsperspektiv,
- Faglige og praktiske kompetencer,
- Personlige kompetencer,
- Økonomi og netværk, og
- Helbred, herunder misbrug.

På baggrund af en samtale, der tager udgangspunkt i ovenstående opmærksomhedspunkter⁷ skal sagsbehandleren træffe en beslutning angående den lediges match i forhold til arbejdsmarkedet. Kategorierne er tallene 1 til 5, hvor 1 er umiddelbart match til arbejdsmarkedet og 5 er intet match. Matchkategoriseringen er afgørende for den lediges forpligtigelser angående rådighed og jobsøgning og for hvilke forpligtigelser kommunen har overfor den ledige i form af opfølgende samtaler. Dialogguiden er it-understøttet og fungerer som leverandør til det elektroniske informationslagringssystem »Arbejdsmarkedsportalen«. Intentionen med Dialogguiden er således, at den både er et informationsindsamlings- og et beslutningsunderstøttende system, der muliggør monitorering på nationalt plan, fordi det er obligatorisk at indtaste informationer fra de enkelte sager i det centrale system »Arbejdsmarkedsportalen«.

Dialogguiden beskrives i bekendtgørelsen som et »redskab til og ramme for en systematisk beskrivelse og en samlet vurdering af en persons beskæftigelsespotentiale« (Arbejdsmarkedsstyrelsen, 2006: §5), og skal bruges i forbindelse med de »jobsamtaler«, som ledige i udgangspunktet skal indkaldes til hver 3. måned. Et af formålene med visi-

tation og det individuelle kontaktføreløb, der er beskrevet i bekendtgørelsen, er at ledig arbejdskraft bliver synliggjort, hvilket skal ske ved at »fastsætte ensartede og gennemskuelige kriterier for vurdering af de lediges beskæftigelsespotentiale« (Arbejdsmarkedsstyrelsen 2006: § 2, stk.2). Dialogguiden er udmyntningen af disse ensartede og gennemskuelige kriterier, og altså et værktøj med det formål at gøre visitationer mere ensartede.

Hvad er styringsintentionen?

Ved at processtyre visitation af ledige forsøger Arbejdsmarkedsstyrelsen at få kontrol med implementeringen af beskæftigelsespolitikken. Elementer i styringen er: a) indskrænkning af sagsbehandleres vurderingsgrundlag, b) afhjælpning af informationsasymmetri mellem stat og kommune, særligt om antallet af ledige og de lediges beskæftigelsespotentiale og c) ved at rykke styringen et led ud i implementeringskæden, det vil sige fra styring af kommunen til styring af den enkelte sagsbehandler.

- Indskrænkning af sagsbehandleres vurderingsgrundlag

Der har i regeringen været en frygt for manglende loyalitet blandt sagsbehandlere, hvad angår de politiske målsætninger om, at »det skal kunne betale sig at arbejde« og »mange flere skal ud af passiv forsørgelse og ind på arbejdsmarkedet« (Regeringen, 2001). Denne frygt for illoyalitet blev tydeligst italesat af tidligere Beskæftigelsesminister Claus Hjort Frederiksen i 2005, hvor han på Socialchefernes årsmøde beskyldte sagsbehandlere på beskæftigelsesområdet for at være omklamrende og klientgøre de ledige (Borg, 2005; Poulsen, 2005). Ministerens kritik af sagsbehandlerne bundede i en uenighed mellem ministeren og kommunerne angående lediges problemer og ressourcer. Karikeret gik uenigheden mellem ministeren og kommunerne på, hvorvidt de ledige ikke *kan* eller ikke *vil* arbejde (Høybye-Mortensen, 2006).

Dialogguidens regler for hvilke elementer, der må indgå i vurderingen af ledige, er et forsøg på at sikre loyalitet med politiske mål hos de visiterende sagsbehandlere (Caswell, 2008). Logikken i Dialogguiden er således, at sagsbehandlerens syn på den lediges beskæftigelsespotentiale antages at blive formet og standardiseret ved hjælp af opmærksomhedspunkterne, således at visitationen til en matchkategori kun kommer til at hvile på opmærksomhedspunkterne. Derved afgrænses/indsnævres sagsbehandleres fokus, så for eksempel problematiske familieforhold eller lignende, som ikke direkte har noget med den lediges beskæftigelsespotentiale at gøre, vægtes mindre. Dette er en afspejling af en generel ændring i forhold til tildeling af sociale ydelser, hvor der retorisk bliver lagt vægt på »ressourcer« frem for »problemer« eller »barrierer«.⁸

– Afhjælpning af informationsasymmetri

En vigtig del af Dialogguiden er it-understøttelsen, der gør informationsindsamling muligt for Arbejdsmarkedsstyrelsen og på den vis burde kunne afhjælpe informationsasymmetrien mellem det statslige og kommunale niveau. Sagsbehandleres indtastninger i »Arbejdsmarkedsportalen« giver Arbejdsmarkedsstyrelsen mulighed for at kigge ind i »kommunernes maskinrum« og få adgang til oplysninger om kommunens ledige. Dette giver også mulighed for at sammenligne forskellige kommuners præstationer. It-understøttelsen bidrager altså til at synliggøre dele af sagsbehandlingen, der ikke før har været synlige (Henman, 2006). Arbejdsmarkedsportalen fungerer således som autoritetens (det vil her sige Arbejdsmarkedsstyrelsens) digitale stedfortræder og optræder på den enkelte sagsbehandlers computer. Da registreringerne i Dialogguiden er koblet til et system af refusionsordninger, hvor staten refunderer kommunernes udgifter til kontantydelse, har kommunerne et stærkt økonomisk incitament til at få informationerne indtastet.

Overholdelse af rettidighed i forhold til afholdelse af »jobsamtalerne«, som er den officielle term for samtalerne med ledige er blandt én af de betingelser, der skal være opfyldt for, at kommunen modtager refusion. Denne rettidighed dokumenteres igennem sagsbehandlerens registreringer i Arbejdsmarkedsportalen.

– Et led ud i implementeringskæden

Dialogguiden retter sig mod selve interaktionssituationen mellem klient og sagsbehandler. Den handling, som Dialogguiden skal styre, er sagsbehandlerens vurdering af klientens beskæftigelsespotentiale. Med Dialogguiden etableres en direkte forbindelse mellem Arbejdsmarkedsstyrelsen og sagsbehandlere. Dialogguiden fratager derved det kommunale niveau ledelsesrum, idet det er defineret fra statslig side, hvorledes opgaven skal udføres. Den statslige styring er rykket et led ud i implementeringskæden. I stedet for at søge at styre for eksempel kommunale prioriteringer på ledelsesniveau eller ydelsers størrelser, rettes styringen nu direkte mod sagsbehandleres arbejdsprocesser på sagsniveau.

Opsamlende kan Dialogguiden beskrives som a) regler for hvilken information om den ledige, der må indgå i vurderingen af beskæftigelsespotentialet, b) regler for hvilke afgørelser, der er mulige (matchkategori 1 til 5) og c) regler for hvordan afgørelser skal dokumenteres. Her er tale om processtyring baseret på standardisering af informationsindsamling, der tilsigtes at sætte ind før visitationen og digital understøttelse af dokumentation af afgørelser i form af Arbejdsmarkedsportalen. Virkningsmekanismen – altså den måde hvorpå Dialogguiden skal skabe den ønskede forandring – er via formelle administrative strukturer for hvilken information, der må inddrages i vurderinger. Dialogguiden bygger på en objektiv tilgang til ledighed, hvor det antages at det entydigt kan afgøres, hvor langt en person er fra arbejds-

markedet – hvis blot det teknisk anvises hvordan (via opmærksomhedspunkterne).

Hvordan påvirker processtyring sagsbehandleres visitationer?

Der er stor forskel på, hvordan de interviewede sagsbehandlere anvender Dialogguiden. Forskellene bunder i høj grad i forskellige organisationsindretninger (hvilket igen hænger tæt sammen med, hvor stor kommunen er) og hvilken arbejdsfunktion sagsbehandleren har. Mange jobcentre er indrettet med en »modtagelses-afdeling«, hvor den første samtale med den ledige foretages, og derudover nogle forskellige teams, der tager sig af det videre kontaktførelse gerne delt op på forskellige grupper af ledige (for eksempel match 1-3, match 4-5, sygedagpenge). En af intentionerne med Dialogguiden var at skabe systematik og ensartede kriterier for vurdering af lediges beskæftigelsespotentialer, men ifølge de interviewede sagsbehandlere bidrager Dialogguiden primært til systematik for den enkelte sagsbehandler og muligvis internt i et team.

Sagsbehandlere, der har prøvet at arbejde i forskellige jobcentre fortæller, at der er stor forskel jobcentrene imellem, hvilket bekræftes af den forskel, der kommer til udtryk i interviewene.

Blandt sagsbehandlere i modtagelsesafdelingen anvendes Dialogguiden ofte som registreringsværktøj. Det vil sige, at sagsbehandleren udfylder Dialogguiden med oplysninger fra borgeren undervejs i samtalen (for eksempel med vendinger som »borgeren oplyser at ...«). En anden måde at udfylde Dialogguiden på, er med vurdering foretaget af sagsbehandleren (»på baggrund af følgende forhold ... vurderer jeg, at ...«), dette foregår efter samtalen. Den første model er klart den hurtigste ifølge sagsbehandlerne, og tjener primært dokumentationsformål, hvor den sidste primært tjener det formål at danne grundlag for videre handling i forhold til den ledige. Det er ikke udelukkende tidsmæssige

begrænsninger, der vil være afgørende for, hvorvidt sagsbehandlerne vælger registrerings-stilarten. Blandt visse sagsbehandlere er der en tilbageholdenhed i forhold til at registrere visse typer af vurderinger af den ledige. I en diskussion af, hvorvidt man som sagsbehandler kan og skal vurdere en ledigs intelligens kommer følgende ordveksling:

Sagsbehandler 1: *»Det er ens egen mening om personen, og det synes jeg ikke, man kan skrive«*. Sagsbehandler 2: *»Nej, men du sidder og laver en vurdering hver gang [du skriver noget ned]. Der er så bare nogle områder, vi ikke vurderer på. Og det synes vi ikke, vi kan«* (Interview, Jobcenter Nordjylland).

Dialogguiden er ifølge de fleste sagsbehandlere ikke et værktøj til at få ledige i arbejde med. Du kan sagtens udfylde Dialogguiden, holde samtaler hver 3. måned og matche rigtigt uden, at den ledige af den grund hjælpes hurtigere i arbejde. Derfor opleves fokus på rettidighed som et skævt fokus, der ikke giver noget billede af, om de gør deres arbejde godt eller dårligt. Størstedelen af de interviewede sagsbehandlere vurderer, at Dialogguiden er et godt dokumentationsredskab, der kan give et hurtigt overblik over en sag, samt at de fem opmærksomhedspunkter fungerer som en mini-huskeliste i forhold til, hvad samtalen med den ledige skal berøre. Hvorvidt Dialogguiden giver overblik afhænger dog i høj grad af, om kommunens eget it-system er velintegreret med det centrale system (Arbejdsmarkedsportalen).

Det skønsmæssige råderum

Styring af visitationer sigter oftest mod at minimere variationer i individuel beslutningstagning (Sandfort, 2000), hvilket også er intentionen med Dialogguiden. I Danmark praktiseres det ulovsbestemte princip, at skøn ikke må sættes under regel (Højlund, 2002). Det betyder, at hvis loven fastsætter, at der skal foretages en individuel vurdering, så må kommunen eller Jobcentret ikke lokalt lave

en regel for eksempel om, at alle ledige med et alkoholmisbrug skal visiteres til matchgruppe 4. Men skøn er ikke en absolut størrelse, der enten er til stede eller fraværende. Derimod kan skøn betragtes som et kontinuum over frihedsgrader til at træffe beslutninger. Kontinuummet spænder fra få frihedsgrader, hvor der er frihedsgrader til at lave en vurdering i forhold til anvendelse af en standard, over lidt større frihedsgrader, hvor skønsudøvelsen går på det endelige ansvar for at træffe en beslutning indenfor gældende regler, til store frihedsgrader, hvor både beslutning og kriterierne for beslutningstagning er op til den professionelle (Evans og Harris, 2004).

Bliver der med Dialogguiden færre skønsmæssige variationer som intenderet af Arbejdsmarkedsstyrelsen? Ved første indtryk kan det synes, at Dialogguiden giver få frihedsgrader og sagsbehandlerens frihedsrum udelukkende går på at applicere en standard, nemlig det at placere en ledig i én ud af fem mulige matchkategorier. Men Dialogguidens opmærksomhedspunkter er åbne kategorier, der er beregnet til meget eller lidt prosa-tekst. Det vil sige, at det er op til sagsbehandleren at meningsudfylde opmærksomhedspunkterne. Opmærksomhedspunktet personlige kompetencer fortolkes af næsten alle sagsbehandlere, som personlige kompetencer med relevans for arbejdsmarkedet. Hvordan der opnås viden om det beskrives sådan her: »Jeg plejer [at spørge], vil du gerne arbejde sammen med mange eller med få? Vil du være alene? Vil du have sidemandsoplæring [eller] vil du læse i en manual eller bog, om hvordan du skal [gøre]?« (sagsbehandler, Jobcenter Midtjylland).

At der er nogle skønsmæssige frihedsgrader med Dialogguiden bekræftes yderligere af vejledningen til bekendtgørelsen om visitation og det individuelle kontaktførelse, hvori der står: »De forskellige værktøjer [heriblandt Dialogguiden] kan være en hjælp til at ind-

samle informationer som led i vurderingen af den ledige. [...] Men værktøjerne kan ikke foretage en faglig vurdering. Det er i sidste ende altid beskæftigelsesmedarbejderens faglige vurdering, der sammen med den ledige skal afgøre, hvilken indsats der er nødvendig« (VEJ nr. 9628 af 01/12/2004).⁹ Umidelbart kan det synes, at Dialogguiden er præget af det paradoks, at dens succes som styringsinstrument står og falder med kompetencerne hos det frontlinjepersonale, der skal bruge den. Men instrumentet er netop udviklet med det formål at kompensere for uens praksis og forskelligartede kompetencer hos frontlinjen. Dette paradoks kan skyldes, at der ikke er nogen klar angivelse af, hvilken relation, der er mellem informationsindsamlingen (vurderingsgrundlaget kan man kalde det) og så selve beslutningstagningen (= visitationen). Vurdering af beskæftigelsespotentiale kunne i princippet være en afgørelse med materielt indhold. Men kigger man nærmere på Dialogguidens indhold bliver det tydeligt, at Dialogguiden ingen principper angiver for sammenhængen mellem den information, der indsamles via opmærksomhedspunkterne og så visitationen til en matchkategori. Dialogguiden er altså primært et værktøj til kategorisering af information, ikke kriterier for, hvornår en ledig er arbejdsmarkedsparat. Den afvejning skal sagsbehandleren selv foretage, idet Dialogguiden bygger på tekniske principper og udelukkende er handlingsanvisende i forhold til, hvordan de administrative processer skal udføres. Ingen af de interviewede sagsbehandlere oplever, at der er en direkte sammenhæng mellem de fem opmærksomhedspunkter i Dialogguiden, som berøres i samtalen, og så visitationen til en matchkategori. For at træffe beslutningen, om hvilken matchkategori en ledig hører til, trækkes derfor på erfaring med arbejde med ledige og viden om arbejdsmarkedet.

Påvirker Dialogguiden så slet ikke sagsbehandlernes arbejde? Jo, i høj grad. Det skal

forstås således, at Dialogguidens krav om registreringer lægger beslag på sagsbehandlernes tid, hvilket alle sagsbehandlere er enige om uanset hvordan og hvornår, de udfylder den. En af de vigtigste påvirkninger fra Dialogguiden er altså at rodfæste sagsbehandlernes opgave som visitatorer på bekostning af den mere relationsprægede del af deres arbejdsopgaver (som samtale og motivation af klienter). Disse opgaver flyttes i højere grad ud af jobcentret. At sagsbehandlers kerneopgave ændres som følge af processtyring understøttes ligeledes af to tidligere nævnte rapporter (Holt et. al., 2009; Sørensen, 2009). Det betyder, at processtyring understøtter adskillelsen mellem bestiller og udfører, som er et af kendetegnende for den regulerende stat.

Styring via tidstyreri

Hvorfor vælger politikerne statslig processtyring af de visiterende sagsbehandlers arbejde?

Visitationer er indgangen til velfærdsstatens ydelser og processtyring er et instrument, der antages at styre dørvogternes adfærd i forhold til tildeling af hjælp eller ej og til at systematisere sagsbehandlingsprocesser. Styringsintentionen med Dialogguiden er at ensarte sagsbehandlers vurderingsgrundlag, afhjælpe informationsasymmetri mellem stat og kommune, og springe kommunalbestyrelsen over, således at der skabes en relation direkte mellem sagsbehandler og Arbejdsmarkedsstyrelsen.

Dialogguiden er processtyring baseret på standardisering af informationsindsamling, der tilsigtes at sætte ind før visitationen. Virkningsmekanismen – altså den måde hvorpå Dialogguiden skal skabe den ønskede forandring – er via formelle administrative strukturer for hvilken information, der må inddrages i vurderinger. Dialogguiden bygger på en objektiv tilgang til ledighed, hvor det antages at det entydigt kan afgøres, hvor langt en person er fra arbejdsmarkedet.

Fordelene ved processtyring, set fra afsenderens side er, at reglerne kan rejse over stor afstand og kan gøres tilstedeværende lokalt af en digital stedfortræder (Arbejdsmarkedsportalen). At lave regler for procedurer og kontrollere deres overholdelse er uden tvivl nemmere – både politisk og praktisk – end at anvise løsninger på samfundsmæssige problemer, som for eksempel ledighed. En anden fordel ved processtyring, set fra afsendersiden, er at den nemt kan vedtages politisk, idet den ikke (umiddelbart) har karakter af omfordeling, nedskæring eller nednormering. Processtyring kan anvendes uden at skulle definere og vedtage klare målsætninger og principper for området.

Hvordan påvirker processtyring sagsbehandlers visitationer?

Dialogguiden indeholder regler for, hvor hyppigt den ledige skal indkaldes til samtale i jobcentret, hvilke punkter der skal berøres i denne samtale og regler for, at vurderingen af beskæftigelsespotentiale skal angives i en fast form (i form af en matchkategori). Det vil sige at selve visitationsafgørelsen er standardiseret. De fleste sagsbehandlere betragter Dialogguiden som et godt dokumentationsredskab, om det skaber det ønskede overblik afhænger af organisatoriske forhold internt i de enkelte jobcentre.

Det processtyring ikke kan, er konkret at angive hvilke kriterier, der skal lægges til grund for matchningen. Derfor er sagsbehandlerens faglige kompetencer også fortsat afgørende for at beskæftigelsesindsatsens mål forfølges. Der er stor forskel på, hvordan de forskellige sagsbehandlere udfylder Dialogguiden. Dialogguiden giver medium skønsmæssige frihedsgrader og der er derved plads til at sagsbehandlerne selv meningsudfylder opmærksomhedspunkterne. Ikke desto mindre lægger Dialogguiden også beslag på en stor del af sagsbehandlernes tid og ændrer derved deres arbejdsopgaver, således at kerneopgaven bliver visitation. På den vis understøtter

processtyringen en adskillelse af bestillerrollen og udførerrollen. Sat på spidsen er det altså ikke et spørgsmål om styring *eller* tidstyveri, men om styring *via* tidstyveri.

Noter

1. Fælles brev til Folketingets Socialudvalg og daværende Velfærdsminister, Karen Jespersen. Dateret 2. juli 2008
2. Se blandt andet <http://www.fm.dk/Arbejdsomraader/Offentlig%20modernisering/Afbureaukratisering.aspx>
3. Hvordan systemet rent konkret fremtræder på den enkelte sagsbehandlers computer afhænger af, hvilket generelt sagsbehandlingssystem kommunen benytter sig af.
4. Gruppe- og enkeltinterview med sagsbehandlere stammer fra 10 forskellige jobcentre og er foretaget i perioden juni 2008 til juni 2009 (det vil sige i perioden inden jobcentrene blev et rent kommunalt ansvar) i forbindelse med mit ph.d.-projekt. Sagsbehandlerne havde forskellig uddannelsesmæssig baggrund (socialrådgivere, kommunalt uddannede og andre erhvervsuddannelser). Udvælgelsen af interviewpersoner er foretaget ud fra kriteriet om størst mulig variation på uddannelsesmæssig baggrund, geografisk placering og placering internt i jobcentret.
5. Se for eksempel Strukturkommissionens rapport fra 2004. Et diagram fra rapporten, der viser, hvor forskelligt kommunerne vurderede de lediges arbejdsmarkedsparathed blev kendt under navne som »de røde hunde« og »rødspættediagrammet«
6. Både Tønder- og Aalborg-sagen medførte kritik af kommunens sagsbehandling. Se fx »Tønder-sagen bliver aldrig glemt« af B. Rørdam, Socialrådgiveren nr.1., januar 2007 og »Pressemeddelelse om Mou-sagen«, 23. Juni 2009, <http://www.dr.dk/Regioner/Nord/Nyheder/Aalborg/2009/06/23/155540.htm>
7. Ikke alle temaer skal nødvendigvis berøres. Hvis sagsbehandleren skønner, at helbred ikke er relevant for beskæftigelsespotentialen, kan dette udelades
8. Dette skift kan blandt andet ses i værktøjer som Arbejdsevnetmetoden og Fælles sprog
9. Reference: VEJ nr. 9628 af 01/12/2004. Vejledning til bekendtgørelse om visitation og det individuelle kontaktføreløb. Vejledningen er historisk, men ingen anden vejledning er trådt i stedet, der-

for antages den fortsat at give udtryk for Beskæftigelsesministeriets fortolkning af loven.

Litteratur

- Andersen, Vibeke Normann og Poul Skov Dahl (2007), »Styringstænkningen i perspektiv«, *Evalueringssnyt*, 16: 20-28.
- Arbejdsmarkedsstyrelsen (2002), *Aftaletekst. Flere i arbejde*, http://www.bm.dk/graphics/dokumenter/temaer/det%20danske%20arbejdsmarked/fleere%20i%20arbejde/endelig_aftaletekst.pdf.
- Arbejdsmarkedsstyrelsen (2006), *Bekendtgørelse om visitation og det individuelle kontaktføreløb*, BEK 1692 af 18/12/2006. <https://www.retsinformation.dk/Forms/R0710.aspx?id=31066>
- Beim, Jakob Hvide og Jeppe Laursen Brock (2009), »Minister vil fjerne krav til socialrådgivere.« *Politiken* 20. Juni.
- Borg, Orla (2005), »Beskæftigelsesminister til sagsbehandlere: gør op med forsørgermentaliteten«, *Jyllands-Posten* 31 Oktober.
- Caswell, Dorte (2008), »Dialogguiden Som Metodisk Redskab« i Leena Eskelinen, Søren Peter Olesen og Dorte Caswell red. *Potentialer i socialt arbejde. Et konstruktivt blik på faglig praksis*, København: Hans Reitzels Forlag, pp. 190-220.
- Christensen, Tom og Per Lægred, ed.(2006), *Autonomy and Regulation -Coping With Agencies in the Modern State*. Massachusetts, USA: Edward Elgar Publishing Limited.
- Dansk Socialrådgiverforening (2009), *Sådan bruger socialrådgiverne deres arbejdstid i jobcentrene*, Notat. Maj 2009. http://www.socialrdg.dk/Files/Filer/FagOgPolitik/Afbureaukratisering/2009-05-05_Notat_-_Socialrådgivernes_tidsforbrug_i_jobcentre.pdf.
- Ejersbo, Niels og Carsten Greve (2008), *Moderniseringen af den offentlige sektor*, København: Børsen.
- Evans, Tony and John Harris (2004), »Street-Level Bureaucracy, Social Work and the (exaggerated) Death of Discretion«, *British Journal of Social Work*, 34(6): 871-95.
- Finansministeriet (2005), *Procesregulering af amter og kommuner. Rapport fra arbejdsgruppen vedr. forenkling af procesregulering af kommuner og amter*, København: Schultz Distribution.
- Greve, Carsten (2009), *Offentlig ledelse. Teorier og temaer i et politologisk perspektiv*, København, Jurist- og Økonomforbundets Forlag.
- Henman, Paul (2006), »Segmentation and conditio-

- nality: technological reconfigurations in social policy« i Greg Marston og Catherine McDonald, red., *Analysing Social Policy. A Governmental Approach*. Cheltenham: Edward Elgar Publishing Limited.
- Højlund, Peter (2002), *Socialretsfilosofi. Retslære for socialt arbejde*, København: Socialpædagogisk Bibliotek.
- Holt, Helle, Helge Hvid, Sidsel Lond Grosen og Henrik Lambrecht Lund (2009), *IT, køn og psykisk arbejdsmiljø*. SFI – Det Nationale Forskningscenter for Velfærd. SFI – rapporte.
- Hood, Christopher, Oliver James, Colin Scott, George W. Jones og To Travers (1999), *Regulation Inside Government. Waste-Watchers, Quality Police, and Sleaze-Busters*, Oxford, Oxford University Press.
- Høybye-Mortensen, Matilde (2007), »Det skal kunne betale sig at arbejde, men hvilken plads levner det til en socialfaglig indsats?«, i Karen Faurfelt og Gitte Heimburger, red., *Voksenvejledning. Årsskrift for sefovo 2006*, Sefovo – Selskab for Voksenvejledning, pp. 26-34.
- Hupe, Peter og Michael Hill (2007), »Street-level Bureaucracy and Public Accountability«, *Public Administration* 85(2): 279-99.
- Järvinen, Margaretha og Nils Mortensen (2002), »Det magtfulde møde mellem system og klient – teoretiske perspektiver.« i Margaretha Järvinen, Jørgen Elm Larsen og Nils Mortensen, red., *Det magtfulde møde mellem system og klient*, Aarhus, Aarhus Universitetsforlag, pp. 9-27.
- Jordana, Jacint og David Levi-Faur (2004), »The Politics of Regulation in the Age of Governance.« i Jacint Jordana og David Levi-Faur, red. *The Politics of Regulation. Institutions and Regulatory Reforms in the Age of Governance*, Cheltenham: Edward Elgar Publishing Limited, pp. 1-30.
- Kettl, Donald F (2000), *The Global Public Management Revolution. A Report on the Transformation of Governance*, Washington, D.C.: Brookings Institution Press.
- Nielsen, Erik (2008), »Proceskontrol sætter kikkerten for det blinde øje«. *Nyhedsmagasinet Danske Kommuner* nr. 9.
- KL (2009), *Forandringer er et vilkaar*, formandens beretning 2009. http://www.kl.dk/ImageVault/Images/id_33996/ImageVaultHandler.aspx
- Lipsky, Michael (1980), *Street-Level Bureaucracy. Dilemmas of the Individual in Public Services*, New York: Russel Sage Foundation.
- Marston, Greg, Jørgen Elm Larsen og Catherine McDonald (2005), »The Active Subjects of Welfare Reform: a Street-Level Comparison of Employment Services in Australia and Denmark«, *Social Work & Society*: 141-57.
- Mik-Meyer, Nanna (2004), *Dømt til personlig udvikling – identitetsarbejde i revalidering*, Diss. Sociologisk Institut, Københavns Universitet.
- Post, Bettina (2009), radioindslag i P1-morgen, d. 23. marts.
- Poulsen P.C. (2005), »Beskæftigelsesminister angriber socialchefer.« *Politiken* 1. november.
- Power, Michael (1997), *The Audit Society. Rituals of Verification*, Oxford: Oxford Press.
- Regeringen (2001), *Regeringsgrundlag 2001. Vækst, velfærd og fornyelse*, <http://www.stm.dk/publikationer/regeringsgrundlag/reggrund01.htm>
- Regeringen (2007), *Bedre velfærd og større arbejdsglæde – Regeringens strategi for høj kvalitet i den offentlige service*, København: Schultz Information.
- Rothstein, Bo (1994), *Vad bör staten göra? Om välfärdsstatens moraliska och politiska logik*, Stockholm: SNS Förlag.
- Sandfort, Jodi R. (2000), »Moving Beyond Discretion and Outcomes: Examining Public Management from the Front Lines of the Welfare System« *Journal of Public Administration Research and Theory*, 10(4): 729-56
- Skytte, Marianne (2002), *Anbringelser Af Etniske Minoritetsbørn – Om Socialarbejderes Vurderinger Og Handlinger*, Diss. Lund: Lund Universitet.
- Sørensen, Eva Moll (2009), *Statslig procesregulering og lokalt selvstyre – En undersøgelse af kommunale erfaringer*, FOKUS rapporter (under udgivelse).
- Weingast, Barry R., Roger G. Noll, og Mathew D. McCubbins (1987), »Administrative Procedures as Instruments of Political Control«, *Journal of Law, Economics, & Organization*, 3(2): 243-77.