

Handlingsplansamtaler – en hånd mod de arbejdsløse eller konstruktivt samspil med systemet?

Individuelle planer om aktivering og social integration er af voksende samfundsmæssig betydning. Handlingsplansamtaler og andre møder i den offentlige sektors frontlinie er komplekse og flertydige fænomener, som kun i ringe omfang er udforsket. Sprog, magt og professionelle vejledningsmetoder spiller afgørende ind på mødernes forløb. Spørgsmålet er blandt andet, om aktiveringspolitikken tager højde for de forudsætninger, som frontliniemedarbejdere og arbejdsløse repræsenterer.

Indledning

Arbejdsmarkedspolitik og velfærdsstatsregimer analyseres som regel på makroniveau. Det hænder, at analyser foretages på mesoniveau, fx af arbejdsmarkedspolitikens udformning og organisering på regionalt eller kommunalt niveau. Det er derimod sjældent, man ser analyser på mikroniveau af arbejdsmarkedspolitikens betydning for den enkelte arbejdsløse. I social- og arbejdsmarkedspolitikken er individuelle handleplaner eller handlingsplaner imidlertid blevet et fremtrædende og hyppigt anvendt instrument. De tilvejebringes typisk gennem samtaler. Der afholdes et betragteligt antal samtaler mellem myndigheder eller institutioner og borgere. De godt 200.000 handlingsplansamtaler, der årligt afholdes i AF-regi, udgør kun en brøkdel heraf.

Det er baggrunden for at rette fokus mod

den institutionelle interaktion i den offentlige serviceproduktions frontlinie. Den offentlige sektor udgør her en arbejdsplads for et stigende antal medarbejdere, og offentlig service er af voksende samfundsmæssig betydning. Frontliniemedarbejdere og servicesøgende, heriblandt arbejdsløse, mødes face-to-face, og deres samspil og modspil former, inden for de givne institutionelle rammer, hvad der i sidste ende skal udgøre den offentlige politik.

Sigtet med denne artikel er at belyse møder med det offentlige i form af handlingsplansamtaler mellem på den ene side de arbejdsløse og på den anden side systemets krav og aktører.

Intentionerne i aktiveringspolitikken er at afbalancere den enkeltes ønsker og forudsætninger med arbejdsmarkedets behov. På den baggrund fokuseres på, hvad der

sker i handlingsplansamtaler, herunder om afbalanceringen er mulig, og hvordan den søges opnået. Der fokuseres endvidere på, hvad betingelserne er for at opnå en afbalancering mellem individuelle og arbejdsmarkedsmæssige hensyn i en asymmetrisk relation. Endelig fokuseres der på, hvilke former for eller typer af samtaler og i det hele taget hvilke konstruktioner der udvikles. Mit synspunkt er, at i lighed med andre samtalefænomener er handlingsplansamtalen udtryk for en tiltagende samfundsmæssig individualisering og kommet for at blive, men den er som samfundsmæssigt fænomen en sammensat, flertydig og ambivalent størrelse, og interessen kan indtil videre bl.a. rettes mod, hvad der er fælles for og hvad der adskiller forskellige typer af samtaler/møder med det offentlige.

Efter indledningen inddrages de politiske intentioner med aktiveringspolitikken primært omkring de forsikrede arbejdsløse. Derpå belyses begrebsdannelser omkring mødet. Endvidere redegøres for udvalgte resultater af undersøgelser af handlingsplansamtaler, baseret på data indsamlet i to AF-regioner i første halvdel af 1996. Undersøgelserne videreføres aktuelt med analyser af forskelle og ligheder mellem samtaler i AF- og a-kasseregi og i kommunal aktivering.¹

Den korte version af de hidtidige resultater og analyser er, at en række forhold gør møder med det offentlige afgørende forskellige. Blandt disse fokuseres især på sprog og sproglig dominans, magt og mulighed for at varetage interesser, opretholdelse og beskyttelse af ansigt samt professionel vejledning og rådgivning. I materialet var der således betydelige forskelle mellem tilfredsstillende og utilfredsstillende møder med det offentlige samt mellem forskellige typer af interaktion i frontlinien: underkastelse, kamp, samarbejde og hjælp. Inden opsum-

mering og konklusion rundes artiklen af med en diskussion af udvalgte teoretiske perspektiver samt sociale, politiske og praktiske implikationer af de påviste vidt forskellige typer af handlingsplansamtaler.

I den offentlige debat om aktivering, handlingsplaner og handlingsplansamtaler har der overvejende været udtrykt skepsis og kritik. Der har bl.a. været talt om tvang og om 'sicilianske tilbud', og der er tilbagevendende stillet spørgsmålstegn ved udbyttet af udgifterne til aktivering. I den akademiske debat har denne skepsis fundet udtryk i indlæg af bl.a. Loftager (1995) om formynderi og umyndiggørelse, dette tidsskifts temanummer (nr 1/2001) og ikke mindst med Christensens (2000) omfattende monografi om borgerløn.

En stor del af den vejledningsfaglige mv. debat har været tilsvarende forbeholden. På den ene side har man sagt, at der ikke var noget nyt i dette: 'Der har altid været lavet konklusioner på samtaler'. På den anden side har man rejst kritik af såvel 'tvangen' over for de arbejdsløse som lovgivningsmæssig styring ovenfra af de i forvejen presede gulvmedarbejderes arbejdsmetoder (Carstens 1998). Systemet har været optaget af behovet for at styrke myndighedsrollen (jf. fx Socialministeriet 1998). I modsætning hertil synes en stor del af de i praksis direkte involverede at være nogenlunde tilfredse med aktiveringen og handlingsplansamtalerne (det gælder begge parter).

Intentionerne med aktiveringspolitikken – 1994 reformen i dansk arbejdsmarkedspolitik

I dette afsnit beskrives de mest centrale elementer i arbejdsmarkedsreformen med særligt henblik på den individuelle handlingsplans og handlingsplansamtalens rolle i re-

formen. Reformen skulle gøre den arbejdsmarkedspolitiske indsats mere fleksibel i forhold til de konkrete behov lokalt og hos den enkelte (*Rapport* 1992).

Dette skulle ske gennem en regionalisering samt i forhold til den enkelte arbejdsløse gennem »afbalancering« i den individuelle handlingsplan af på den ene side »den arbejdsløses ønsker og forudsætninger« og på den anden side »arbejdsmarkedets behov« (*Lov om en aktiv arbejdsmarkedspolitik og Bekendtgørelse om en aktiv arbejdsmarkedspolitik*).

Under folketingsbehandlingen af arbejdsmarkedetsreformen op til vedtagelsen i juni 1993 forholdt lovgiverne sig kun i meget begrænset omfang til handlingsplanbegrebet, selv om ordet handlingsplan som et af de på daværende tidspunkt 'nye ord' blev nævnt en del gange. Den meget begrænsede behandling af begrebet spændte imidlertid vidt – lige fra at karakterisere handlingsplaner som en hånd mod de arbejdsløse til at se dem som udgangspunkt for et konstruktivt samspil mellem Arbejdsformidlingen og den enkelte arbejdsløse (Nødgaard, Fremskridtspartiet vs. Glønborg, Kristeligt Folkeparti, *Folketings Tidende* 1993: 8804; 8816).

Danmark oplevede i den sidste halvdel af 1990'erne ligesom en række andre små europæiske lande en bemærkelsesværdig stigning i beskæftigelsen (Auer 2000), og arbejdsløsheden faldt fra omkring 350.000 til omkring 150.000 (2000-niveau). De specifikke årsager hertil diskuteres ikke i denne artikel, ej heller i hvilken udstrækning den aktive arbejdsmarkedspolitik har haft væsentlig indvirkning på udviklingen. Den aktive arbejdsmarkedspolitik og den faldende arbejdsløshed er imidlertid under alle omstændigheder vigtige aspekter af den brede politiske og sociale kontekst, hvori handlingsplansamtalerne som de lediges møder med det offentlige udspiller sig.

Aktivering og integration på arbejdsmarkedet blev betonet i dansk arbejdsmarkedspolitik også før arbejdsmarkedetsreformen (Boje 1992). Danmark er heller ikke alene om at have lagt vægt på aktivering i social- og arbejdsmarkedspolitikken. Velfærdsstaten lægges om (Rothstein 1994; Pierson 1998). Med aktiveringspolitikken betones den enkeltes rådighed og fleksibilitet. Der tales om overgang fra 'welfare' til 'workfare' (Lødemel 1997, Jessop 2000). Denne beskrivelse efterlader dog let et indtryk af en mere entydig udvikling, end der nødvendigvis er tale om. Ligesom 'welfare capitalism' var opdelt i forskellige verdener (Esping-Andersen 1990), kan også 'workfare'-regimer eventuelt opdeles, fx ud fra om disciplinering til lønarbejde, kvalificering eller social integration er hovedsagen (Torfing 2000). Hertil føjes i denne sammenhæng, at den måde systemet fungerer på for den enkelte også beror på forhold i implementeringskædens yderste led, herunder konteksten og samspillet mellem parterne i handlingsplansamtalen (Olesen 1999).

Målet med 1994-reformen var at reducere arbejdsløsheden gennem en mere fleksibel arbejdsmarkedspolitik, tilpasset behovene på det lokale arbejdsmarked og den enkelte lediges ønsker og forudsætninger. Et væsentligt led i reformen var en decentralisering af tilrettelæggelsen af den arbejdsmarkedspolitiske indsats til de regionale arbejdsmarkedsråd, og blandt reformens vigtigste instrumenter kan fremhæves den individuelle handlingsplan som den 'skræddersyede' ramme for udformningen af aktiveringstilbuddene (vejledningsforløb, jobsøgning, jobtræning, kurser og uddannelse). Jeg har undersøgt betydningen af intentionerne med arbejdsmarkedetsreformen empirisk gennem analyser af lovgivningen og andet dokumentarisk materiale

samt gennem interviews med ledere top-down fra regionschefniveau og nedefter i AF-systemet (Olesen 1999).

Den individuelle handlingsplan blev i optakten betegnet som reformens krumtap. Den blev fremstillet som en kontrakt, der skulle bygge på en afbalancering af individuelle og arbejdsmarkedsmæssige hensyn. Handlingsplanen skulle underskrives af parterne for at understrege dens karakter af bindende aftale.

Forvaltningsretligt var dette en tilsnigelse. Borgerens underskrift fratager ikke en myndighed nogen af dennes forpligtelser. Imidlertid kunne handlingsplanen ses som et signal om øget vægt på individualisering og tilpasning af indsatsen til den enkelte, men også øget vægt på den enkeltes aktive deltagelse i løsningen af sit eget beskæftigelsesproblem, fx ved aktiv jobsøgning uden for hidtidigt område og ved deltagelse i opkvalificering. Disse forhold blev til stadighed betonet i opstramninger af arbejdsmarkedsreformen gennem de følgende år og begrundet med risiko for flaskehalsproblemer (Arbejdsministeriet m. fl. 1998).

Handlingsplaner udarbejdes typisk gennem handlingsplansamtaler, som kan være indlejret på forskellig vis i et informations- og kontaktforsløb med arbejdsformidlingskontor, a-kasse, mv. (Ta' tæten 1997). Dette indikerer, at møderne mellem arbejdsløse og medarbejdere, hvor arbejdsmarkedspolitikken bogstaveligt talt italesættes, er afgørende i henseende til den endelige udformning af strategisk betydningsfulde dele af den velfærdsstatslige arbejdsløshedspolitik samt med hensyn til den eventuelle modtagelse heraf.

Møderne mellem medarbejdere og ledige udgør nye former for skæringspunkter mellem, hvad der er udtryk for arbejdsmarkeds-

politisk rationalitet (Larsen et al. 1996), og hvad der udspiller sig face-to-face i interaktionen, 'the interactional order' (Goffman 1983). Herved får interaktionen direkte politiske implikationer (jf. Lipsky 1980; se næste afsnit).

Et spørgsmål kunne være, om afbalanceringen af individuelle og arbejdsmarkedsmæssige hensyn overhovedet kan rummes i en samtale mellem en medarbejder i det offentlige (med såvel service- som myndighedsopgaver) og en borger/bruger/klient. De retsforskrifter, der udmøntede arbejdsmarkedsreformen, sagde ikke noget nærmere om procedurer og metoder. Derimod nævnte internt metodemateriale fra Arbejdsmarkedsstyrelsen, at handlingsplansamtalerne skulle være *dialoger*, der gennem forhandling førte frem til en gensidig kontrakt. Derfor var ligeværdighed og inddragelse vigtigt, således at den arbejdsløse var aktivt medvirkende og i stand til at opsummere samtalen samt medvirke ved formuleringen af en konklusion. Metodematerialet betonedes imidlertid også, at medarbejderne havde både en vejlederrolle og en arbejdsmarkedspolitisk rolle (Arbejdsmarkedsstyrelsen 1993).

Efter en periode med stramninger i dagpengeperiode og rådighedsforpligtelse samt adgang til tilbud, der som nævnt var bestemt af frygt for flaskehalse og arbejdskraftmangel, er der aktuelt (marts 2001) nye signaler. Der tales om kompetenceudvikling i stedet for aktivering, om færre restriktioner på indsatsens konkrete udformning, mere kvalitet i samspillet mellem bruger og system samt tilpasning til regionale og individuelle behov. Dette tyder på, at den arbejdsmarkedspolitiske frontlinie og handlingsplansamtaler, er så principielt betydningsfuldt og aktuelt et emne som nogensinde.

Begrebsdannelser i studiet af handlingsplansamtaler som institutionel interaktion eller 'public encounters'

I dette afsnit præsenteres forskellige tilgange til studiet af handlingsplansamtaler som møder mellem brugere og medarbejdere i offentlig servicevirksomhed. Tilgangene sammenkobles til en analyseramme.

Frontlinien i offentlig servicevirksomhed som forskningsfelt

Frontlinien i offentlig servicevirksomhed udgør en særlig arbejdsplads. Den repræsenterer bunden af velfærdsstatens bureaukrati. Medarbejderne er ansatte lønmodtagere. Samtidig er de udstyret med autoritet og kompetence til at udøve skøn. De har til opgave at iværksætte offentlig politik og regulering samt at formidle service (Lipsky 1980; Bleiklie 1996; Harris 1998). Dette gør de på forskellige måder alt efter politikområde og struktur og kultur i den givne organisation. De gør det også på en måde, som er bestemt af deres dispositioner i form af professionel baggrund og personlig stil (Kagan 1994). Som følge heraf skabes den offentlige politik i vigtige henseender i »overfyldte kontorer og i daglige møder med frontliniemedarbejdere« og »politiske konflikter ... er også et spørgsmål om kampe mellem individuelle medarbejdere og borgere, der anfægter eller underkaster sig klienthåndteringen« (Lipsky 1980: xxii).

På mikroniveau fremtræder den offentlige service med betydelig variation som den enkeltes møde med det offentlige, 'public encounters' (Goodsell 1981) eller 'Altagskontakte mit der Verwaltung' (Grunow 1978). Brugerne oplever således meget forskelligartede typer af frontlinievirksomhed, som kan siges at udgøre forskellige

velfærdsstatslige mikroregimer. Brugerne er også i en vis udstrækning selv medproducenter af, hvad der kommer ud af offentlig politik.

'Public encounters' generelt og specielt møderne mellem brugere og medarbejdere, som skal iværksætte velfærdsstatlig politik, udgør et overset forskningsfelt ikke mindst i Danmark (Koch og Eskelinen 1997). Evalueringer af arbejdsmarkedsreformen har overvejende været af generaliserende statistisk karakter eller har fokuseret på det regionale niveau (eksempelvis: Undersøgelse af arbejdsmarkedsreformen 1995; Winter et al. 1995; Haahr & Winter 1996; Larsen et al. 1996; Langager 1997; Bjerregård Bach et al. 1997; Arbejdsministeriet m.fl.1998).

På det seneste er der dog kommet flere konkrete analyser af praksis på aktiveringsområdet (fx Ebsen et al. 1999, Mik-Meyer 1999, Berg Sørensen 2000). Også internationalt er forsøgene på at etablere møder med det offentlige som et selvstændigt forskningsfelt stadig på et foreløbigt niveau (Bleiklie 1996). Ikke desto mindre forekommer møder i offentligt regi, inklusive socialt arbejde og vejledning af arbejdsløse, i voksende omfang. Dette gælder ikke mindst de nordiske velfærdsstater, hvor et stigende antal medarbejdere er beskæftigede med at producere og levere service. Til illustration heraf var antallet af handlingsplansamtaler 214.061 i 1994, 291.809 i 1995 og 262.164 i 1996. I gennemsnit blev der afholdt omkring to samtaler pr. handlingsplan (Arbejdsmarkedsstyrelsen 1995: 46; 1996: 75; 1997: 59).

Den sparsomme forskning har primært fokuseret på fremmedgørelse og klientgørelse som udslag af en social patologi snarere end på brugernes involvering og deltagelse (Koch and Eskelinen 1997: 84). Fremmedgørelse og klientgørelse bør hver-

ken undervurderes eller negligeres. Imidlertid er der også et behov for at identificere og rette fokus mod de betingelser og faktorer, der indgår i integrationsprocesser, samt i involvering og deltagelse i implementeringen af social- og arbejdsmarkedspolitikken (Rothstein 1994: 12-25).

Kombination af forskellige tilgange til en teoretisk ramme

Den teoretiske ramme og de nøglebegreber, der er nødvendige for at belyse disse betingelser og faktorer må kombinere forskellige, komplementære udgangspunkter.

Set fra et politikimplementeringssynspunkt er et møde i offentligt regi at opfatte som face-to-face interaktion af en særlig art (Grunow 1978; Lipsky 1980; Goodsell 1981), hvor den ene part ses som repræsentant for en offentlig myndighed, her Arbejdsformidlingen. Myndighedsrepræsentanten er understøttet med legale beføjelser, et eventuelt vidtstrakt skøn samt den opgave at aflevere den offentlige politik. Den anden part, den arbejdsløse, ses som en borger/bruger/klient, der søger offentlig service. Det klassiske sociologiske begreb 'gate-keeping' er brugbart her (Erickson and Schutz 1982).

Set i et arbejdsprocesperspektiv er 'gate-keeping' i den velfærdsstatslige frontlinie en form for social kontrol udført af betalte ansatte, som handler på vegne af overordnede og selv kontrolleres af disse. Den offentlige sektor kan ses som en kritisk case i dette perspektiv. Der er sammenlignet med private virksomheder tale om institutioner med komplekse og ofte modstridende mål samt ansatte med i det mindste en grad af autonomi i udførelsen af deres institutionelle opgave, og der er tale om brugere med visse retigheder, der selv i en vis udstrækning deltager i udformningen af den offentlige service. Arbejdsformidlingskontorers kontekst

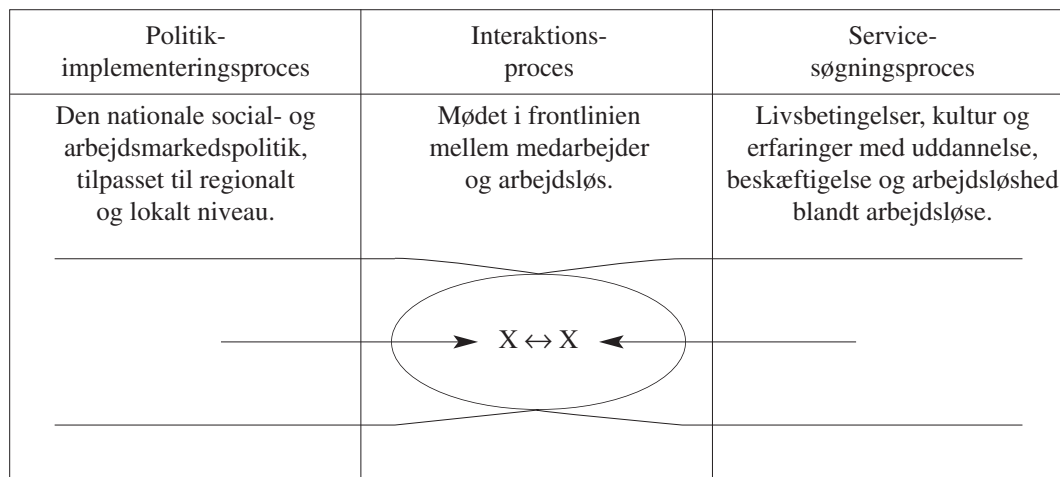
og organisationskultur er yderligere forskellig fra andre sektorområder, fx kommunale myndigheder, og den offentlige sektor som helhed adskiller sig fra industrielle kapitalistiske relationer som sådan (Harris 1998).

Fra et interaktionssynspunkt er mødet med det offentlige institutionel interaktion eller 'talk at work' (Drew and Heritage 1992). Som sådan udgør mødet principielt et middel, hvormed almindelige mennesker søger at opnå forskellige praktiske mål, samt det centrale medium hvorigennem mange professionelles og organisationsrepræsentanternes daglige arbejdsaktiviteter udføres (Drew and Heritage 1992:3).

En skelnen mellem et politikimplementerings-, et arbejdsproces- og et interaktionssynspunkt spænder over store modsætninger. Ifølge Goffman (1967; 1983) sker der en reproduktion af strukturelle træk i interaktionsprocessen, men der er også den mulighed, at de strukturelle træk opløses eller løsnes, fx gennem 'processing encounters' (Goffman 1983: 8). De arbejdsløse oplever i tråd hermed handlingsplansamtaler meget forskelligt. De kan være tilfredsstillende eller utilfredsstillende at deltage i, og de kan som nævnt indledningsvis fremtræde som henholdsvis kamp, underkastelse, samarbejdssituationer eller hjælp. Endvidere kan de være præget af tilstedeværelse eller fravær af professionelle vejledningsmetodiske tiltag. Ikke mindst dette antages at have afgørende betydning for, om strukturelle forhold reproduceres eller opløses og løsnes i handlingsplansamtaler og andre møder med det offentlige.

I mine analyser af handlingsplansamtaler kombineres flere tilgange i én begrebsmæssig ramme: servicesøgning, politikimplementering, arbejdsprocesperspektivet og face-to-face interaktion. Rammen betoner således et overlap af mindst to separate processer med startpunkter langt uden for selve

Figur 1: Teoretiske perspektiver vedr. mødet i frontlinien



mødet: på den ene side en politisk initieret proces, mundende ud i anvendelsen af vejledningsstrategier og -metoder, på den anden side brugerens servicesøgningsproces, endende op i myndighedskontakten (Winter 1981; 1985; 1994a; 1994b; Lindh 1994; Lovén 1995; Arbejdsmarkedsstyrelsen 1995; Bleiklie 1996).

Implementeringsperspektivet bygger i sidste instans på en form for linearitet mellem beslutning og iværksættelse. I offentlig service kan denne være formidlet via en hierarkisk organisation, eventuelt, med et vist spillerum for professionelle metoder i frontlinien. Empirisk var de observerede handlingsplansamtaler kendetegnet ved en betydelig spredning med hensyn til former og indhold (Olesen 1999), svarende til teoretiske forestillinger om afværgemekanismer og andre barrierer på forskellige niveauer, også og måske især i frontlinien (Lipsky 1980).

Medarbejdere anlægger forskellig stil (Kagan 1994), og hvad servicesøgningsprocessen angår kan denne ligeledes kompliceres eller forhindres. Der er en række barrierer eller tærskler, der skal overskrides af den servicesøgende (Jacobsen et al. 1982). I

forhold til nogle mennesker vil servicesøgning imidlertid ikke være den rette betegnelse. De kan opfatte den tilbudte service som irrelevant eller som et 'tilbud', de ikke kan afslå. Med andre ord kan brugere se eller konstruere deres deltagelse i møder med det offentlige helt forskelligt afhængigt af deres forskellige offentlige identiteter, baseret på deres faktiske politiske, økonomiske og sociale rettigheder og afspejlende deres erfaringer med kontakter med det offentlige (Hetzler 1994). Hydén (2001) opererer tilsvarende med et begreb om administrativ identitet, hvor betoningen er på de administrative kategorier. Hos Born og Jensen (2000) er der derimod et eksplicit aktørelement i den administrative identitet.

Handlingsplansamtaler udgør således skæringspunktet mellem flere processer (arbejdsproces, implementering af politik, vejledning, service-søgning og face-to-face interaktion). De er dermed meget komplekse fænomener. Forhold forbundet med selve interaktionen er forbundet med kontekstuelle faktorer i både snæver og bred forstand. Hvad der hænder er dermed ikke entydigt afgjort på forhånd. Meget forskellige

typer dannes, som heller ikke i sig selv fungerer som færdige skemaer for samspillet. De er snarere fleksible rammer, som aktørerne former på deres egen måde.

Turner (1987:169; 1988) advarer mod at sammenkæde mikro- og makrosynsvinkler på et tidspunkt, hvor den teoretiske kløft herimellem ikke er overvundet. Imidlertid inviterer udviklingen i social- og arbejdsmarkedspolitikken til at danne begreber og udforme teorier, som etablerer vertikal forbindelse mellem forskellige strukturelle niveauer. Det forekommer nødvendigt at rette fokus mod såvel makro- som meso- og mikroaspekter af handlingsplansamtaler, hvis man vil opnå en forståelse af, hvilken slags fænomener der er tale om. Mouzelis (1995: 24-27; 156) anbefaler en sådan vertikal sammenkædning af forskellige niveauer i såvel teoretisk som empirisk forskning. Min analyse og konstruktionen af typer af arbejdsløse, typer af medarbejdere og typer af handlingsplansamtaler i implementeringen af arbejdsmarkedspolitikken udgør et forsøg på at etablere en sådan sammenkædning.

Mødet med det offentlige som sådan, men også hver ytring og sætning, hvert ord og selv de finere detaljer i interaktionen kan både begribes primært som interaktion slet og ret og som implementering af politik. De er – eller har uundgåeligt implikationer for – begge dele.

Udvalgte resultater: Forskellige typer af handlingsplansamtaler i dansk social- og arbejdsmarkedspolitik

I dette afsnit redegøres for udvalgte resultater af min forskning i handlingsplansamtaler. Handlingsplansamtalerne beskrives tværgående med hensyn til tidsstruktur og

indhold, idet der tages udgangspunkt i de arbejdsløses oplevelse af, om samtalerne var betydningsfulde og tilfredsstillende at deltage i. Endvidere modstilles den konfronterende, rutinerende og administrativt orienterede medarbejdertype med den metodisk bevidste og kommunikativt orienterede professionelle.

Forskellige medarbejdertyper gør handlingsplansamtaler afgørende forskellige set med de arbejdsløses øjne. Yderligere belyses de konsekvenser, som administrative rutiner uden specifikke vejledningsmetodiske islæt har for forskellige typer af arbejdsløse. Endelig illustreres gennem udvalgte samtaleuddrag, hvordan samspillet/modspillet konkret konstrueres i forskellige handlingsplansamtaler.

Uanset frontlinien af nogle opfattes som ikke styrbar, kan der dannes pålidelige billeder af, hvad det er, der foregår i handlingsplansamtaler, eksempelvis ud fra medarbejders og arbejdsløses taletid i samtalerne forskellige faser samt andre kvantitative mål. Gyldigheden af sådanne billeder kan endvidere understøttes empirisk af sammenlignende og kvalitative analyser af samtaler og replikskifte i samtalerne samt af observationer og interviewudsagn. Frontlinien er således ikke nødvendigvis det 'demokratiets sorte hul', som Rothstein (1994) taler om. En for den arbejdsløse tilfredsstillende afbalancering af ønsker og forudsætninger med arbejdsmarkedets behov er imidlertid afhængig af forhold som: sproglig ligeværdighed, mulighed for interessevaretagelse, hensyntagen til at parterne ikke taber ansigt, samt anvendelse af professionel vejledningsmetode.

Perspektiverne heri, hvilket jeg vil vende tilbage til, er en udfordring for såvel medarbejdere i det offentlige som brugere. De må være indstillet på at forhandle om, hvordan politikken skal udformes for den enkelte.

Hvis de ikke er det, lever de så at sige ikke op til de samfundsmæssige kvalifikationskrav, der udtrykkes i lovgivningen, hvilket er et problem for de pågældende og for lovgivningsmagt, forvaltning og samfund. Blandt de vejledningselementer, som har betydning er klassiske samtaledyder som aktiv lytning, spejling, støtte og afklaring af handlingsalternativer.

Tilfredsstillende og utilfredsstillende samtaler

Samtalerne (32 i alt) kunne med udgangspunkt i de arbejdsløses udsagn opdeles i 17 tilfredsstillende og 15 utilfredsstillende samtaler (Olesen 1997). Tilfredshedsbegrebet er ganske uskarpt. Det indgår i litteraturen om kvalitetsudvikling (fx Koehler og Pankowski 1996), men uden dybere teoretisk indhold. Min anvendelse er ligeledes uden videre teoretisk refleksion (jf. dog afrundingen), men sker med henblik på at lægge de arbejdsløses umiddelbare oplevelse af handlingsplansamtaler og deres deltagelse heri samt deres udsagn herom til grund for en første tilgang til datamaterialet. Blandt de forhold, som de arbejdsløse lagde vægt på, var der flere, som havde tydelig forbindelse til de i lovforarbejder, lovgivning mv. udtrykte intentioner (jf. ovenfor) vedrørende handlingsplaner og handlingsplansamtaler.

Tilfredsstillende samtaler var således set med de arbejdsløses øjne kendetegnet ved, at de ud over information om rettigheder, pligter og muligheder gav overblik og afklaring med henblik på at komme i gang eller komme videre med noget; samtalerne kunne dermed fungere som et redskab for planlægning for den enkelte; de tilfredsstillende samtaler var endvidere kendetegnet ved god kontakt, nærvær, interesse, støtte og opmuntring samt af god forberedelse og relevante spørgsmål.

Utilfredsstillende samtaler var derimod – igen ifølge de arbejdsløse – kendetegnet ved, at de ikke bragte afklaring, men handlede om lappeløsninger eller ligegyldige tilbud, som den arbejdsløse ikke troede forøgede chancerne for beskæftigelse og ikke havde nogen forventninger til; de utilfredsstillende samtaler kunne derfor ikke bruges til noget, var ikke noget værd, og virkede som et nødvendigt eller unødvendigt onde eller var i bedste fald overflødige; endvidere var disse samtaler kendetegnet ved, at medarbejderne på de arbejdsløse virkede ligeglade, uengagerede, uopmærksomme på menneskelige aspekter, samt endelig at såvel medarbejdere som arbejdsløse kunne være uforberedte.

Det er åbenlyst, at de samtaler, som arbejdsløse på den anførte måde karakteriserede som tilfredsstillende, var tættere på *intentionerne* med handlingsplanarbejdet end de utilfredsstillende. Handlingsplansamtalen kan dermed ikke siges at være et simpelt nulsumspil mellem den arbejdsløse og systemet uanset den asymmetri, den pr. definition er udtryk for. Den synes at være noget flertydigt. Beroende på nærmere omstændigheder forekom der såvel samtaler, hvor begge parter var 'vindere' eller begge parter 'tabere', som samtaler, hvor nulsumspillet syntes at være en relevant karakteristik.

Kvantitative resultater

Samtalerne varede i gennemsnit ca. 28 minutter – de tilfredsstillende knap 32 og de utilfredsstillende godt 25 minutter. Taletiden var skævt fordelt, således at medarbejderne havde godt 61% af taletiden og de arbejdsløse knap 39%. Skævheden i taletidens fordeling varierede noget mellem regionerne og kontorerne og ikke mindst mellem de enkelte samtaler. Skævheden var

herunder mere udpræget i de utilfredsstillende samtaler end i de tilfredsstillende. Største medarbejderandel var over 80%. Største andel til en arbejdsløs var knap 63%.

I det hele taget udgjorde den sproglige dominans og mønstrene heri et vigtigt kendetegn ved samtalerne. Det kom fx til udtryk i taletidens fordeling på faser i samtalerne. I gennemsnit havde de arbejdsløse lidt mere taletid end medarbejderne i den første fase. Dette billede skiftede imidlertid i den midterste fase, hvor medarbejderne havde over 50% mere taletid end de arbejdsløse. I den sidste fase havde medarbejderne mere end det dobbelte af de arbejdsløses taletid.

Med disse talmæssige opgørelser af taletiden tegner der sig et billede af samtaler, der gennemsnitligt, men især de utilfredsstillende, havde sagsbehandlingskarakter snarere end egentlig dialog- og forhandlingskarakter. Billedet kan understøttes af yderligere nogle kvantitative sider af samtalerne, nemlig forekomsten af aktiv lytning, her målt ved hyppigheden af hørbar feedback ('backchannelling'). Der blev i gennemsnit givet hørbar feedback 1,2 gange pr. replik i såvel medarbejders som arbejdsløses replikker. Der var imidlertid stor forskel mellem faserne. Medarbejderne gav hyppigst feedback i begyndelsen af samtalerne i forbindelse med informationsindhentning, mens de arbejdsløse gav hyppigst feedback i slutningen af samtalerne. I enkelte samtaler var der ligefrem en tendens til, at de arbejdsløse gennem opmærksomhedstilkendegivelser snarere end gennem replikker udtrykte en form for accept af konklusioner og beslutninger formuleret af medarbejderne.

Også her var der stor variation i materialet. Det gjaldt ikke mindst mellem de enkelte medarbejdere samt mellem de enkelte

samtaler, herunder mellem de tilfredsstillende og de utilfredsstillende samtaler. Ud over taletiden blev sproglig dominans og mønstre heri belyst gennem en tillempet udgave af den såkaldte initiativ-respons analyse (Linell og Gustavsson 1987), hvor hver enkelt replik i samtalerne (det samlede materiale rummede 4846 replikker) blev kategoriseret efter replikstyrke.

Lidt forenklet sagt opdeltes hver samtales replikker i tre kategorier: 'responsarbejde' (arbejdet med at forholde sig til den andens spørgsmål og andre initiativer – kategori 2 nedenfor), 'sammenhængsarbejde' (arbejdet med samtidig både at forholde sig til initiativer og selv at tilføre noget – kategori 3 nedenfor) samt 'initiativarbejde' (arbejdet med at tilføre noget, som den anden er nødt til at forholde sig til – kategori 4 nedenfor). I kodningen blev de 3 replikkategorier tillagt kodeværdierne 2, 3 og 4, baseret på Linell og Gustavsson (1987), som opererer med yderligere et antal relativt sjældent forekommende kategorier. Med ganske få undtagelser var den gennemsnitlige replikstyrke størst hos medarbejderne. Forskellen mellem gennemsnitlig replikstyrke hos henholdsvis medarbejdere og arbejdsløse var sammenlignelig med andre

Tabel 1: *Replikker i 17 tilfredsstillende handlingsplansamtaler fordelt efter replikhaver og replikkategori*

	Replikkategori			sum
	(2)	(3)	(4)	
Replikhaver				
ledig	22,3	66,0	11,8	100,1
medarbejder	5,8	50,0	44,1	99,9
I alt	14,0	57,9	28,1	100,0

tilsvarende undersøgelser af samtaler i institutionelt regi (eksempelvis Berg Sørensen 1995; Fredín 1993). Forskellen mellem medarbejdere og arbejdsløse var klart større i de utilfredsstillende end i de tilfredsstillende samtaler.

Tabellen viser, at i de tilfredsstillende samtaler var 66% af de lediges replikker forlængede responser ('sammenhængsarbejde') og knap 12% initiativer; for medarbejdernes vedkommende var derimod halvdelen af replikkerne forlængede responser og lidt under halvdelen initiativer. De minimale responser udgjorde godt 22% og knap 6% af henholdsvis de lediges og medarbejdernes replikker.

Tabel 2: *Replikker i 15 utilfredsstillende handlingsplansamtaler fordelt efter replikhaver og replikkategori*

	Replikkategori			sum
	(2)	(3)	(4)	
Replikhaver				
ledig	30,4	58,5	11,1	100,0
medarbejder	6,0	38,1	55,9	100,0
I alt	18,1	48,3	33,6	100,0

Tabellen viser, at i de utilfredsstillende samtaler var godt 58% af de lediges replikker forlængede responser og godt 11% initiativer, hvorimod medarbejdernes replikker fordeltes med under 40% på forlængede responser og næsten 56% på initiativer. De minimale responser udgjorde over 30% og 6% af henholdsvis de lediges og medarbejdernes replikker.

Sammenlignes replikfordelingen i de tilfredsstillende og de utilfredsstillende sam-

taler ses, at for de lediges vedkommende var andelen af minimale responser noget højere i de utilfredsstillende samtaler (godt 30% mod godt 22%), mens andelen af forlængede responser var lavere (godt 58% mod 66%); de ledige fik således mindre fodfæste og var i højere grad henvist til responser uden forlængelse i de utilfredsstillende samtaler. Hvad medarbejderne angår bestod forskellen mellem de tilfredsstillende og utilfredsstillende samtaler først og fremmest i flere sammenhængsskabende forlængede responser (50% mod 38%) og færre rene initiativer (44% mod 66%) i de førstnævnte; medarbejderne tog altså i højere grad scenen selv i form af mange rene initiativer i de utilfredsstillende samtaler. Samlet var replikfordelingen i de utilfredsstillende samtaler sammenlignet med de tilfredsstillende således præget af mindre sammenhængsarbejde (48% mod 58%) og både mere responsarbejde (18% mod 14%) og mere initiativarbejde (knap 34% mod 28%). Sproglig dominans var således et mere udtalt kendetegn ved de utilfredsstillende end ved de tilfredsstillende samtaler.

Sammenfattende var der i samtalerne tydelige gennemsnitlige mønstre af sproglig dominans på medarbejdersiden, både med hensyn til taletid og med hensyn til replikstyrke. Gennemsnitligt tog medarbejderne sig ensidigt af initiativarbejdet, mens det overvejende blev overladt til de arbejdsløse at sørge for responsarbejdet og til dels sammenhængsarbejdet gennem udfoldelse af en mere ligeværdig kommunikationsform. De samtaler, der blev grebet professionelt an, var dog netop bl.a. kendetegnet ved, at medarbejderne løftede en betydelig del af sammenhængsarbejdet. Samtalerne var endvidere gennemsnitligt tydeligt faseopdelt efter en sagsbehandlingsmodel med informationsindhentning, udredning (diagnose) og afgørelse frem for en dialog- eller for-

handlingsmodel. Der kan ikke siges at være en entydig årsags- virkningssammenhæng, men den udprægede mangel på sproglig jævnbyrdighed var klart mere fremtrædende i de utilfredsstillende end i de tilfredsstillende samtaler, således at det kan konkluderes, at (fravær af) sproglig dominans i handlingsplansamtaler synes at gøre en afgørende forskel. Nogle af samtalerne var således kendetegnet ved en mere eller mindre ureflekteret reproduktion af den asymmetriske administrative relation, mens andre var kendetegnet ved en bevidst metodisk reflekteret opblødning af diverse strukturelle træk. En sådan opblødning og løsningen af strukturelle bindinger kom ikke af sig selv. Den syntes bl.a. betinget af en professionel tilgang til samtalerne fra medarbejdernes side.

Typer af medarbejdere, typer af arbejdsløse, typer af samtaler

Ved sontring mellem forskellige typer af medarbejdere og forskellige typer af arbejdsløse kunne forskellige typer af samtaler udskilles og rendyrkes. På medarbejdersiden drejede det sig om en 'konfronterende' og en 'rutiniserende', henholdsvis en 'kontaktorienteret' og en 'professionel' type. Konkret empirisk faldt de to førstnævnte sammen og udgjorde samtidig de relativt mest negative over for strategien i arbejdsmarkedsreformen og handlingsplanarbejdet, mens de to sidstnævnte empirisk faldt sammen med de relativt mest positive. I praksis var der altså ikke en polarisering mellem medarbejderne ud fra en simpel fortolkning af dobbeltrollen (magtudøvelse/kontrol versus støtte/hjælp, jf. bl.a. Skau 1992). Rollesikkerhed i den arbejdsmarkedspolitiske opgave og indlevelse i de arbejdsløses situation kunne sameksistere i én type af medarbejdere, mens en anden type

snarere var kendetegnet ved et hverken/eller. Shulman (1991) opererer tilsvarende med rollesikkerhed og indlevelse ('authority' and 'empathy') som integrerede aspekter af professionelt socialt arbejde.

Blandt de arbejdsløse kunne der (ud over opdelingen ovenfor i dem, der fandt samtalerne utilfredsstillende, og dem, der fandt samtalerne tilfredsstillende) også sondres mellem to typer. Der var en gruppe arbejdsløse, der i deres kontakt med arbejdsmarkedsmyndighederne oplevede aktiveringen som noget, de ikke kunne påvirke synderligt, altså overvejende at have objektstatus. En anden gruppe oplevede aktiveringen som noget, de selv var med til at forme, altså overvejende at have subjektstatus. Hetzler (1994) opererer med forskellige udviklingsstadier i, hvad hun betegner som offentlig identitet, baseret på formelle rettigheder samt erfaringer med kontakt til det offentlige. Med forbehold over for en evolutionistisk tendens hos Hetzler kan hendes begreb om offentlig identitet være et frugtbart udgangspunkt for en sontring mellem forskellige typer af arbejdsløse, her reduceret til to: (1) arbejdsløse med en undersøgtlig, objektgjort forholden sig til aktiveringen, for hvem aktivering er noget, de ikke kan påvirke, men må acceptere, som det er, hvis de ikke kan slippe; og (2) arbejdsløse med en selvstændig rettighedsbevidst forholden sig til aktiveringen, baseret på erfaringer med konstruktivt samspil med myndigheder om udformningen af den offentlige service.

Ved at krydse forskellige medarbejdertyper med forskellige typer af arbejdsløse opstår et større antal samtaletyper. Blandt dem var konkret især fire typer interessante, idet de repræsenterede langt den overvejende del af samtalematerialet, og idet de udgjorde kvalitativt og teoretisk betydningsfulde kategorier (Olesen 1999).

Det drejede sig om samtaler med følgende typer af relationer mellem medarbejdere og arbejdsløse:

1. Problemafklaring og hjælp (2 samtaler).
2. Samarbejde (11 samtaler).
3. Opgivelse/resignation/underkastelse (8 samtaler).
4. Kamp (4 samtaler).

1 og 2 var tilfredsstillende samtaler; 3 og 4 utilfredsstillende. I 1 og 3 oplevede de arbejdsløse objektstatus; i 2 og 4 subjektstatus. På medarbejdersiden var der tale om et skel mellem på den ene side kontaktorienterede og metodebevidste i 1 og 2 og på den anden side konfronterende og rutinerende i 3 og 4. Med denne typeopdeling af samtalematerialet kommer det til at stå temmelig tydeligt, at det gør en afgørende forskel, hvordan en samtale bliver grebet an af samtaleparterne.

Der kan dog intet udledes af dette vedrørende den statistiske udbredelse af de anførte typer, men typerne er dels genkendelige (også som praksisfænomener), dels er de principielt betydningsfulde såvel i forhold til arbejdsmarkedspolitikken intentioner og forvaltning som i forhold til professionel vejledningsmetode.

Sammenfattende var der en meget betydelig variation i aktiveringsfrontlinien, der konkret kan siges at udgøre vidt forskellige regimer afhængigt af, hvilken konstellation af medarbejder og arbejdsløs der er tale om. Der var en modstilling mellem samarbejdssituationer og problemafklarende støtte over for underkastelsessituationer eller disses modstykke i form af aktivt modværge. Set i et implementeringsperspektiv synes væsentlige aspekter af politikken at blive formet i frontlinien, men ikke nødvendigvis blot som et begrænset valg mellem anfægtelse af eller underkastelse under den of-

fentlige politik (jf. Lipsky 1980). I det mindste på visse områder er denne indrettet på en tilpasning af tilbud til den enkelte (skræddersyning). I hvert fald nogle arbejdsløse synes at opfatte aktiveringen og handlingsplansamtalerne som betydningsfulde og tilfredsstillende at deltage i. I et interaktionsperspektiv var handlingsplansamtalerne tilsvarende kendetegnet ved reproduktion versus opblødning af strukturel determination. Professionel vejledningsmetode synes at gøre en forskel. Nogle medarbejdere havde imidlertid ikke arbejdsmarkedspolitisk forståelse af afbalanceringen og metodiske forudsætninger for at gennemføre den. Samtaler mellem disse og de arbejdsløse, der var fremmede over for den refleksivitet, handlingsplanarbejdet havde som grundlæggende forudsætning, udgjorde til tider en opvisning af mere eller mindre uformidlet konfrontation (Brown & Levinson 1987) og skematiske administrative rutiner.

Kvalitative analyser

De kvantitative resultater af undersøgelsen førte bl.a. til udskillelse af tværgående træk ved samtalerne samt tendenser og mulige sammenhænge. Sammenhængene er dog ikke nødvendigvis entydige. Sammenlignende analyser af typer bidrager i forlængelse heraf bl.a. til at konkretisere nogle af de forhold, som samtalerne forløb og udformning beror på. En uddybet indsigt i gyldigheden af disse sammenhænge og forhold kan eventuelt yderligere vindes ved at supplere med kvalitativ samtaleanalyse (Heritage 1995; Vehviläinen 1999).

Dette skal illustreres i dette afsnit med udgangspunkt i nogle korte uddrag af samtalematerialet. En kampsituation og en samarbejdssituation er udvalgt:

Kampsituationen fandt sted i et udkants-

område mellem en konfronterende medarbejder med formidlingsbaggrund og en arbejdsløs, der som ufaglært midaldrende kvinde og begrænset tilbageværende dagpengeret et stykke inde i aktivperioden ikke havde de bedste beskæftigelsesudsigter. Hun tilkendegav imidlertid, at hun »ikke var bange for ham«. Kampsituationen illustreres med følgende replikskifte. Den udviklede sig bl.a. i kraft af, at det i denne samtale undtagelsesvis var den arbejdsløse, der havde den højeste gennemsnitlige replikstyrke:

2009 M: Og det-øh, det er rigtigt, det er rigtigt. Og det gjorde du sådan nok mest under det, man siger, jamen nu er det til at se, nu er det til at se slutningen på-øh, på dagpengeretten ... Og hvis så-øh vi vender tilbage til »hvad så?« og jeg så spørger dig, jamen hvad er det så, hvad er det så du allerhelst vil, hvis nu der var frit valg på alle hylder, hvad gjorde <nævner A's fulde navn> så?

2010 A: Ja, så vil jeg gerne, jeg vil gerne arbejde på et plejehjem eller som pædagogmedhjælper. Ja, eller også med, det er såmænd lige meget, altså det må også godt være i et fritidshjem. Men det skal, det skal ikke være under de vilkår der. Det skal være noget, altså jeg selv har, altså noget jeg får løn for. Ikke, ikke på de der ... principper.

2011 M: Men det vil sige, du skal ud og søge et ganske almindeligt arbejde på ordinære vilkår. Og der, der kan jeg jo kun sige, at hvis vi snakker om faste job, enten vi nu snakker plejehjem, eller vi snakker om medhjælper i en børneinstitution, så må du ud og søge jobbene og søge dem, når de er der.

2012 A: Ved du hvad, nu skal jeg sige dig én ting, det halve år, jeg var oppe i B, da søgte jeg, jeg ved ikke hvor mange-øh pædagogmedhjælperstillinger rundt omkring i de forskellige institutioner, og jeg har fået afslag alle vegne, og det ved jeg også godt, hvorfor jeg får. Det er fordi, de vil have sådan nogle unge piger. De vil ikke have de her halvgamle ... men jeg kan jo ikke andet end gøre det og forsøge.

Kampsituationen udviklede sig hurtigt gennem replikskiftet i denne sekvens af samtalen. Et tilsyneladende åbent spørgsmål (replik 2009) udløste i første omgang et direkte svar, men med et skifte (også tydeligt på lydbåndet i form af et skarpere tonefald) midt i den følgende replik skete den første optrapning: Det ønskede job skulle ikke være med løntilskud og på aktiveringsvilkår, men varig beskæftigelse (replik 2010). I de to næste replikker fortsattes optrapningen af konfliktniveauet til et ansigtstruende niveau i form af den kommandolignende vending »så må du ud og søge« (replik 2011) samt i form af direkte konfrontation af medarbejderen fra den arbejdsløses side (i starten af replik 2012). Herefter var det ikke et spørgsmål om konstruktivt samspil, men om der i samtalen overhovedet kunne findes en mindste fælles nævner.

Samarbejdssituationen fandt sted i et byområde mellem en professionel og metodisk bevidst medarbejder og en arbejdsløs kvinde, der var et stykke inde i aktivperioden og havde haft en pause på arbejdsmarkedet i forbindelse med børnefødsler og skilsmisse. Hun var indstillet på konstruktivt samspil med AF, bl.a. markeret i samtalen med udstrakt feedback til medarbejderen. Samarbejdssituationen var bl.a. kendetegnet ved forekomsten af 'klassiske samta-

ledyder' fra medarbejderens side, såsom synliggørelse af rammer (replik 4166 og 4168) spejling (replik 4170 og 4180), støtte (replik 4172), åbne spørgsmål (fx replik 4178) samt, umiddelbart efter de her citerede replikker, en respektfuld afklaring af handlingsalternativer (Lindh 1994):

4166 M: Altså, du står helt klart til rådighed inden for det område der.

4167 A: Ja, men det ved jeg godt.

4168 M: Det har vi diskuteret, og det er så ligesom en sag mellem dig og din akasse også. Det er helt i orden. Øh – skulle vi koncentrere os lidt mere igen om det med uddannelsen?

4169 A: Ja.

4170 M: Jeg synes, at jeg hører dig sige, det syntes jeg også sidst vi snakkede, at du egentlig har præciseret en del, hvad det er, du vil. Du mangler sådan set bare det sidste skridt i forhold til at sige, det er lige det her. Du vil gerne have noget med nogle kolleger. Du vil gerne have noget udendørs. Du vil gerne have noget med nogle arbejdstider, der passer til ungerne derhjemme.

4171 A: Ja, jeg er meget krævende.

4172 M: Det synes jeg egentlig ikke. Du opstiller nogle fornuftige ting, som passer til dit liv, ikke. Men du skal nok gå et skridt videre og så undersøge de uddannelser, du har sådan lidt en løs idé om. Og der er altså muligheden, at enten så kontakter du skolerne. Adressen står heri. Og snakker med deres studievejledere. Og derfra prøver at finde ud af, om det er noget for dig. Der er også muligheden for at spørge studievejlederne, om du må komme ud en dag og følge undervisningen, for eksempel, sådan mærke luften i bageriet, hvor-

dan det er. Altså, på tekniske skoler vil det jo, ikke måske typisk mere, men alligevel, tit være sådan, at de vil være en del yngre end dig, dem du går sammen med...

4173 A: Ja, men skidt med det. Det tager vi ikke så, så tungt.

4174 M: Men det har jo noget at gøre med stemningen på skolen, ikke også. Der er i hvert fald liv på en teknisk skole.

4175 A: Ja, det skal der da også være. Bare man kan få lov og følge undervisningen.

4176 M: Det kan man, helt sikkert.

4177 A: For det var lidt galt inde på X-skolen, det må jeg indrømme.

4178 M: Havde du problemer der? Hvordan det?

4179 A: Jeg synes, der var mange af de der, der havde taget første år derinde, de, der kunne man altså godt mærke, at man selv var det, blevet det ældre, ikke også.

4180 M: De var mere fjantede?

4181 A: Ja. Det var jo på sin vis hyggeligt nok. Det var jo slet ikke det, men der så bare indimellem, netop fordi de ikke havde nogle børn, de skulle hjem til, altså min læsning foregik jo, når de var lagt i seng, ikke også, hvor jeg ligesom schhh... jeg skulle bare høre, hvad der foregik fra lærerens side, ikke også.

Perspektiver vedrørende handlingsplansamtaler i dansk social- og arbejdsmarkeds-politik

Eftersom handlingsplansamtaler udgør komplekse fænomener, og tilgangen til udforskningen af dem bygger på overlap af en

række processer, kan der rejses mange perspektiver ud fra de gennemførte analyser. Jeg vil i dette afsnit pege på nogle af disse.

Den tiltagende spredning i udformningen af indsatsen jo tættere, man kommer den politiske frontlinie, rummer det perspektiv, at frontlinien er af stor og overset politisk betydning. Der fastlægges politik, idet der foretages en samfundsmæssig fordeling af værdier gennem det, der sker i frontlinien. Den udgør ikke blot en automatkobling eller intetsigende 'black box', hvorigennem hvad som helst kan processeres. Fra den modstående synsvinkel, servicesøgningens, er mødet med det offentlige ligeledes et element af selvstændig betydning. Der kan være andre barrierer eller tærskler for adgangen til den offentlige service, men den enkeltes forholden sig til myndigheder (det være sig, om man kommer som undersåt, eller om man kommer som én, der kender sin ret, og ved, hvordan man skal få den) og samspillet i selve mødet har også fra denne vinkel stor selvstændig betydning.

Et kritisk spørgsmål på dette punkt kunne være, om det, der foregik i handlingsplansamtalerne, faktisk var politisk relevant, altså om der faktisk fordeltes samfundsmæssige værdier. Der forekom selvfølgelig en del mere almen snak (eksempelvis om vejret), men det dominerende indhold i samtalerne havde helt klart med forhold som hidtidig job-, ledigheds- og uddannelsesbaggrund at gøre samt mulighederne for kommende beskæftigelse gennem afklaring, vejledning, søgning, kurser, uddannelse, jobtræning eller anden aktivering.

Handlingsplansamtaler er her sat ind i en kontekst af voksende samfundsmæssig kompleksitet og risiko, tiltagende afhængighed af ekspertise, hvorved spørgsmålet om tillid til denne ekspertise bliver akut, ligesom evnen til selv at forholde sig refleks-

ivt til hidtidig og kommende arbejdsmarkedstilknytning (Giddens 1990, Beck et al 1994). Denne brede kontekst lader sig ikke uden videre efterprøve, men det er blevet fremhævet, at for nogle tegner perspektivet sig ikke sådan. Der forekom typer af samtaler i materialet, som må formodes at repræsentere betydelige ikke-refleksivt indstillede grupper, som i den udstrækning disse tendenser almenføres, i stigende grad risikerer at blive hægtet af samfundsudviklingen, og som derfor fremstår som særlige udfordringer til ikke mindst handlingsplanarbejdet i aktiveringsindsatsen, herunder til de professionelle metoder, der rådes over i denne indsats. Der forekom modsat også typer af samtaler, som syntes at udgøre et tilskud til den enkeltes refleksive integration i arbejdslivet. Der var ledige, der værdsatte handlingsplansamtalen som et middel til at komme videre i afklaringen af deres tilknytning til arbejdsmarkedet, og medarbejdere, som engagerede sig i at yde et vejledningsmæssigt bidrag hertil.

Det er nævnt, at handlingsplaner og handlingsplansamtaler i aktiveringspolitikken er et udslag af lignende fænomener i den øvrige social- og arbejdsmarkedspolitik. Det at føre en udviklingssamtale med en professionel, som repræsenterer offentlig service og dermed såvel nogle ressourcer som en mulig kontrol og magt- eller skønsudøvelse synes at være en (ny?) aktivitetstype i en vis fremmarch i takt med udbygningen af den offentlige service. Et spørgsmål i denne forbindelse kunne være, om handlingsplansamtaler mv. også repræsenterer et bestemt diskursivt format eller en bestemt diskurstype, der måtte være under udvikling, eller om de snarere repræsenterer en blandings- eller hybridform (jf. Sarangi & Roberts 1999).

Ved velkendte samfundsmæssige aktiviteter (eksempelvis undervisning eller læge-

besøg) er vi klar over, hvad der foregår, bl.a. i kraft af at nogle bestemte relationer og dertil knyttede betydningsstrukturer og sproglige former lægges til grund. En række forhold i en given kontekst opfattes som mere eller mindre naturgivne og betegnes sædvanligvis, som om alle ved, hvad det drejer sig om. Det blev påvist, at samtalerne tværgående havde træk, der snarere end afbalancering gennem forhandling mindede om en sagsbehandlingsstruktur (informationsindsamling, diagnose og visitation) med medarbejderne som dominerende, især i den sidste del af samtalen. Dette kunne tyde på, at de faktisk afholdte handlingsplansamtaler fungerede som mere eller mindre uigennemskuelige blandings- eller hybridformer, hvor en ny aktivitetstype (afbalancering af individuelle og arbejds-markedsmæssige hensyn) udfoldes gennem en velkendt sagsbehandlingsdiskurs, som imidlertid i bedste fald er dårligt egnet til at rumme og udtrykke aktiviteten. En ny politik, der indebærer nye politiske instrumenter kræver også udvikling af helt nye interaktionsformer og sproglige formater.

Fra den videreførelse af undersøgelsen af handlingsplansamtaler, der pågår med inddragelse af handlingsplansamtaler i a-kasseregi og kommunal aktivering, er det foreløbige indtryk ligeledes, at der ikke synes at udkrystallisere sig noget bestemt diskursivt format. Materialet er indtil videre begrænset og i begrænset omfang analyseret. Der er eksempler fra aktiveringsprojekter for unge, hvor bl.a. lærer- og pædagoguddannet personale i opdragelsesøjemed stiller spørgsmål til de unge, som de udmærket kender svarene på (undervisningsgenre). Fra aktiveringsafdelinger er der eksempler på, at socialfagligt personale udøver et eksplicit moralsk arbejde (opdragelsesgenre), hvorigennem den aktiveredes klientstatus åbenlyst konstrueres. Hvis disse sporadiske

indtryk holder, kan et vigtigt perspektiv i udforskningen af handlingsplansamtaler være en påpegning af, at der ikke blot er kompleksitet og dobbeltheder i aktiveringspolitikens intentioner og medarbejdernes arbejdsmetoder, men også betydelig uklarhed med hensyn til handlingsplanarbejdets former og sproglige udtryk. Ikke mindst for dem, der som udgangspunkt står fremmede over for aktivering som sådan og ikke mindst over for opkvalificering, kan dette synes katastrofalt. Svage og uddannelsesfremmede grupper indtræder tilsyneladende meget let i en objektpræget undersåttlig relation til frontliniemedarbejdere i den offentlige service. Netop i forhold til disse synes der at være et stort behov for såvel en politikudvikling som en metode- og sprogudvikling.

Arbejdet med analyser af handlingsplansamtaler peger generelt i følgende retning: Symmetrisk og gensidig interaktion eller et fravær af dominans, respekt af modpartens ansigt (Brown & Levinson 1987) og brugen af professionelle vejledningstiltag udgør vigtige lokale eller mikro-betingelser for, om handlingsplansamtaler bliver betydningsfulde og tilfredsstillende at deltage i. Disse forhold spiller også en afgørende rolle i konstruktionen af forskellige typer af samtaler, hjælp, samarbejde, underkastelse eller kamp. Det er videre disse forhold, der betinger og muliggør opnåelse af en afbalancering af individuelle og arbejds-markedsmæssige hensyn. Endelig har analyserne betonet, at der stilles store krav til frontliniemedarbejdernes kvalifikationer såvel som til de arbejdsløses. Analyserne er således i en vis forstand i overensstemmelse med centrale værdier i nordisk social- og arbejdsmarkedspolitik: universelle ydelser kombineret med aktiv intervention i det samfundsmæssige liv samt individuel behandling, men også et højt forventningsni-

veau om integration og store krav til den enkelte.

Implikationerne af studiet af handlingsplansamtaler er ikke entydige. De har dog ledt frem til, at offentlig politik i høj grad også afhænger af aktørerne i det offentlige frontlinie, et felt som til dels har været negligeret af samfundsvidenskaberne. Ikke mindst når de velfærdsstatslige politikker som i aktiveringspolitikken sætter forøget fokus på individet, bliver graden af skøn og frontliniemedarbejdernes type og stil af afgørende betydning.

Hvis det ikke skal ende i administrative rutiner og afværgemekanismer (Lipsky 1980), hvis håbet om en anden form for kontakt mellem myndigheder og borgere skal bevares, kan følgende punkter fremhæves i forlængelse af de mere visionære 'håb om reform og rekonstruktion af den offentlige service', som Lipsky slutter sin bog med:

- Møder med det offentlige synes at være af tiltagende betydning såvel som af voksende antal.
- Møder med det offentlige synes at udgøre et flertydigt, modsætningsfyldt og ambivalent felt, selv om en velkendt strukturel asymmetri er i spil.
- Målet at afbalancere individuelle og samfundsmæssige hensyn må bevares synligt og en vis handlefrihed og kompetence til at udøve skøn må opretholdes i frontlinien.
- Professionel etik såvel som professionel kompetence hvad angår rådgivning og vejledning er uomgængeligt nødvendige i offentlige systemer, som i øvrigt er tilbøjelige til først og fremmest at betone administrative rutiner.
- Inddragelse af borgere/brugere/klienter er af afgørende betydning. Ikke mindst er deltagelse i udformningen af den offent-

lige service vigtig, når det drejer sig om grupper, hvis baggrund og ressourcer er mere eller mindre fremmed over for de offentlige systemer.

- Almen kvalificering, kollektiv organisering og forberedelse af den enkelte på kontakten med frontlinien i den offentlige service kan øge mulighederne for den enkeltes deltagelse i udformningen af den offentlige service.

Afrunding

Den foreliggende undersøgelse er lagt sammenlignende an og bygger i øvrigt på en kombination af kvantitative og kvalitative data og analyser. Teoretisk har udgangspunktet været handlingsplansamtalerne opfattet som et krydsfelt mellem eller et overlap af en række processer: En implementerings- eller iværksættelsesproces endende i medarbejdernes metodeanvendelse, en service-søgningsproces, hvorigennem de arbejdsløse overvinder eventuelle tærskler og barrierer i forhold til det arbejdsmarkedspolitiske system, samt endelig en ansigt-til-ansigt interaktionsproces mellem de to parter i handlingsplansamtalerne.

Resultater, analyser og synspunkter hviler på grundlæggende opfattelser af, at den aktiverende arbejdsmarkedspolitik i en velfærdsstat af nordisk type samt anvendelse af professionel vejledningsmetode 'makes a difference', vel at mærke forudsat eller beroende på at det gøres ordentligt. For ikke at ende i ydmygelse, må tilpasningen til den enkeltes ønsker og forudsætninger vedrøre både indhold og former. Et kritisk spørgsmål kunne bestå i, om hjælp og samarbejde blot er tilsløret underkastelse og tilsvarende om kampen blot er en stakket udskydelse heraf. Spørgsmålet kan ikke besvares løsrevet fra teoretisk udgangspunkt og metodologisk tilgang. Imidlertid har jeg

fundet de oplevelsesmæssige kvalitetsforskelle hos de arbejdsløse betydelige og såvel objektive som subjektive omstændigheder omkring medarbejdernes fremgangsmåder og stil samt en række træk ved samtalerne så forskellige, at det har forekommet frugtbart med et teoretisk udgangspunkt i kompleksitet og flertydighed koblet med en approach, der var åben over for såvel ligheder som forskelle i materialet.

Det blev påvist, at tilfredsstillende samtaler set med de arbejdsløses øjne var mere jævnbrydte end de utilfredsstillende med hensyn til taletid og sproglig dominans i det hele taget. Samtaler faldt endvidere i forskellige typer, bl.a. beroende på, hvilke typer de involverede parter udgjorde. Endelig fremgik det gennem et par udvalgte eksempler, hvordan sammenhængene kunne fremtræde mellem på den ene side sprog, magt og vejledning og på den anden side forskellige typer af samtaler.

Perspektivet i undersøgelsen er bl.a., at der stilles store kvalifikationskrav til medarbejdere og brugere – eventuelt, større end beslutningstagerne havde gjort sig klart, og i hvert fald ifølge de fremlagte resultater større end nogle typer af medarbejdere og nogle typer af arbejdsløse umiddelbart kan leve op til. Blandt de arbejdsløse er det mit indtryk, at mænd generelt har vanskeligere herved end kvinder, ældre mere end unge og ufaglærte mere end personer med uddannelse.

Perspektivet er imidlertid også, at en vigtig og afgørende forskel mellem forskellige typer og konkrete enkelttilfælde af samtaler udgøres af forekomsten af professionelle metoder. For mig at se munder dette ud i, at der er særlige professionelle udfordringer i forhold til såvel de medarbejdere som de arbejdsløse, der ikke som udgangspunkt er med på arbejdsmarkedsreformens og handlingsplanarbejdets intentioner.

Handlingsplansamtaler og andre aktiveringssamtaler kan gennem en professionel vejledningstilgang blive én blandt en række udviklingssamtaler, som mennesker udsættes for/tilbydes i løbet af tilværelsen. De kan også, hvis de forvaltes uden hensyntagen til professionsmetodiske mv. indsigter, blive en kilde til ydmygelse og frustration for de deltagende.

I forhold til den overvejende skepsis i den offentlige debat om aktivering og handlingsplaner mv. samt i forhold til de overvejende positive officielle kvalitetsmålinger munder analyserne således ikke ud i en entydig afklaring vedrørende modstillingen 'hån' vs. 'konstruktivt samspil'. Den beskrevne flertydighed i handlingsplansamtalerne inviterer ikke til blot at konkludere til den ene eller den anden side, snarere til at fastholde et billede af handlingsplansamtalerne som centrale, komplekse og modsætningsfyldte fænomener, som endnu ikke har fundet deres endelige form.

Når flertydigheden fastholdes kan dette videre ses som et supplement til den ligheds- og retfærdighedsdiskurs, som har været og fremdeles er fremherskende i den social- og arbejdsmarkedspolitiske debat og i kritisk samfundsvidenskab. Ligheds- og retfærdighedsbetragtninger er hyppigt baseret på effektanalyser og orienteret mod forhold som ydelsesniveauer og ydelsesperioder samt omkring tildeling og udmåling af ydelser. Med afsæt i udforskningen af den institutionelle interaktion i frontlinien kan hertil føjes, eventuelt, som et supplement, en anstændigheds- og værdighedsdiskurs.

Ud fra en anstændigheds- og værdighedsbetragtning er det springende punkt, om de samfundsmæssige institutioner yder deres brugere en ikke-ydmygende behandling (Margalit 1998). Dette er selvfølgelig ikke uden forbindelse til de strukturelle for-

hold i makrosamfundet, men udforskningen af frontlinien viser, at institutionernes opbygning og funktion, deres målsætning og ledelse, medarbejdernes indstilling og professionelle tilgang samt brugernes offentlige identitet er helt afgørende for et anstændigt og værdigt forløb af den institutionelle interaktion. I denne sammenhæng bliver det centralt at oparbejde og fastholde en sontring mellem det kritisable og det acceptable eller af og til ligefrem vellykkede samspil i frontlinien.

Note:

1. En videreførelse af det beskrevne forskningsprojekt finder sted i regi af CARMA, Center for arbejdsmarkedsstudier ved Aalborg Universitet. CARMA udgør for perioden 1999-2004 et nationalt center for forskning i arbejdsmarkedsforhold og samler en gruppe forskere ved Aalborg Universitet, Roskilde Universitetscenter, Københavns Universitet, Handelshøjskolen i København samt Den sociale Højskole i Aarhus. Centeret omfatter fire programområder og en række associerede forskningsprojekter. Forskningsprojektet om handlingsplansamtaler hører til Programområde 4, som drejer sig om arbejdsmarkedspolitikens forandring.

Litteratur:

- Arbejdsmarkedsstyrelsen (1995): *Arbejdsmarkedsorienteret vejledning – strategiske indsatsområder for AF's vejledning*, København, Arbejdsmarkedsstyrelsen.
- Arbejdsmarkedsstyrelsen (1993): *Metodeudvikling i AF. Den individuelle handlingsplan*, København, Arbejdsmarkedsstyrelsen.
- Arbejdsmarkedsstyrelsen (1995-98): *Årsberetninger for 1994-97*, København, Arbejdsmarkedsstyrelsen.
- Arbejdsministeriet m.fl. (1998): *Status for arbejdsmarkedsreformerne. 2005-udvalget om videreførelse af arbejdsmarkedsreformerne*, København, Arbejdsministeriet.
- Auer, P. (2000): *Employment Revival in Europe. Labour Market Success in Austria, Denmark, Ireland and the Netherlands*, Geneva, International Labour Office.
- Bekendtgørelse om en aktiv arbejdsmarkedsindsats.
- Beck, U. et al (1994): *Reflexive Modernization. Politics, Tradition and Aesthetics in the Modern Civil Order*, Cambridge, Polity Press.
- Berg Sørensen, T. (2000): *Metoder i aktivering og forrevalidering – spørgeundersøgelse*, Risikov, Forlaget Gestus og Sociologisk Analyse.
- Bjerregaard Bach, H. et al. (1997): *Virksomhederne og arbejdsformidlingens tilbud. Evaluering af arbejdsmarkedsreformen II*, København, Socialforskningsinstituttet 97:19.
- Bleiklie, I. (1996): *Service Regimes in Public Welfare Administration. Case Studies of Street-level Bureaucrats as Decision Makers*, Bergen, Department of Administration and Organisation Theory, University of Bergen.
- Boje, T. P. (1992): Welfare State Systems and Labour Market Stratification, i B. Amoroso & J. Jespersen (eds.): *Welfare Society in Transition*. Roskilde, Annals 1992/93. Department of Economics and Planning, Roskilde University.
- Born, A. & Jensen, P. H. (2000): *Aktivering og handleplaner som integrationsinstrumenter – hvor ligger mulighederne for kritik*, Aalborg Universitet. Ikke publiceret paper.
- Brown, P. & Levinson, S.C. (1987): *Politeness: Some universals in language usage*, Cambridge, New York, Melbourne, Cambridge University Press.
- Carstens, A. (1998): *Aktivering – klientsamtaler og socialpolitik*, København, Hans Reitzels Forlag.
- Christensen, E. (2000): *Borgerløn. Fortællinger om en politisk idé*, Højbjerg, Hovedland.
- Drew, P. & J. Heritage (1992): Analyzing talk at work: an introduction, p. 3-65 i P. Drew & J. Heritage (eds.): *Talk at Work. Interaction in Institutional Settings*, Cambridge, New York, Melbourne, Cambridge University Press.

- Ebsen, F. et al. (1999): *Arbejdsløse og aktivisering*, Frederiksberg, Samfundslitteratur.
- Erickson, F. & Schultz, J. (1982): *The Counselor as Gatekeeper: Social Interaction in Interviews*, New York, Academic Press.
- Esping-Andersen, G. (1990): *The Three Worlds of Welfare Capitalism*, Cambridge, Polity Press.
- Folketingstidende (1993).
- Fredin, E. (1993): *Dialogen i socialt arbete. En studie av socialbyråsamtal i ljuset av modern dialogteori*, Linköping, SIC 36. Universitetet i Linköping.
- Giddens, A. (1990): *The Consequences of Modernity*, Cambridge, Polity Press.
- Goffman, E. (1967): *Interaction Ritual. Essays on face-to-face behaviour*, New York, Pantheon Books.
- Goffman, E. (1983): The interaction Order, i *American Sociological Review*, vol. 48, no. 1, 1-17.
- Goodsell, C. T. (1981): The Public Encounter and its Study, p. 3-20 i C. T. Goodsell (ed.): *The Public Encounter. Where State and Citizen Meet*, Bloomington, Indiana University Press.
- Grunow, D. (1978): *Altagskontakte mit der Verwaltung*, Frankfurt, New York, Campus Verlag.
- Haahr, J. H. & Winter, S. (1996): *Den regionale arbejdsmarkedspolitik. Planlægning mellem centralisering og decentralisering*, Aarhus, Systime.
- Harris, John (1998): *Managing State Social Work. Front-line management and the labour process perspective*, Aldershot, Brookfield, Singapore, Sidney, Ashgate.
- Heritage, J. (1995): Conversation Analysis and Institutional Talk: Analysing Data p. 161-182 i D. Silverman (ed.): *Qualitative Research. Theory, Method and Practice*, London, Thousand Oaks, New Delhi, Sage.
- Hetzler, A. (1994): *Socialpolitik i verkligheten. De handikappada och försäkringskassan*, Lund, Bokbox Förlag.
- Hydén L. C. (2001): Who!? Identity in Institutional Contexts, p. 213-240 i M. Seltzer et al. (eds.): *Listening to the Welfare State*, Aldershot, Burlington USA, Singapore, Sidney, Ashgate.
- Jacobsen, K. D. et al. (1982): Fordelingspolitikens forvaltning, *Sociologi i dag*, nr. 3, p. 29-49.
- Jessop, B. (2000): *Globalisering og interaktiv styring*, Roskilde, Roskilde Universitetsforlag.
- Kagan, R. A. (1994): Regulatory Enforcement. I D. H. Rosenblom and R. D. Schwartz (eds.): *Handbook of Regulation and Administrative Law*, New York, Basel, Hong Kong, Marcel Dekker, Inc.
- Koch, A. & Eskelinen, L. (1997): *Samspillet mellem den enkelte borger og socialforvaltningen – en analyse baseret på nordisk forskning*, København, AKF Forlaget.
- Koehler, J. W. & Pankowski, J. M. (1996): *Quality Government. Designing, Developing and Implementing TQM*, Delrae Beach, Florida, St. Lucie Press.
- Langager, K. (1997): *Indsatsen for de forsikrede ledige. Evaluering af arbejdsmarkedsreformen I*, København, Socialforskningsinstituttet 97:20.
- Larsen, F. et al (1996): *Implementering af Regional Arbejdsmarkedspolitik – Evaluering af det regionale aktiveringssamarbejde mellem AF, a-kasser, kommuner, amter og uddannelsesinstitutioner*, Aalborg, Center for Arbejdsmarkedsforskning ved Aalborg Universitet.
- Lindh, G. (1994): *Femmeren. En erhvervsvejledningsmetodik*, Fredensborg, Studie og Erhverv.
- Linell, P. & Gustavsson, L. (1987): *Initiativ och respons. Om dialogens dynamik, dominans och koherens*, Linköping, Studies in Communication 15, Universitetet i Linköping.
- Lipsky, M. (1980): *Street-Level Bureaucracy. Dilemmas of the Individual in Public Services*, New York, Russell Sage Foundation.
- Loftager, J. (1995): Magt, rationalitet og normativitet, i *Grus* 16. årg., nr. 45.
- Lov om en aktiv arbejdsmarkedspolitik (1993)
- Lovén, A. (1995): *Vejledning i nærbillede*,

- København, Rådet for Uddannelses- og Erhvervsvejledning.
- Lødemel, I. (1997): *Pisken i arbejdslinja. Om iverksettning av arbeid og sosialhjelp*, Oslo, Fafo-rapport 226.
- Margalit, A. (1998): *Det anständiga samhället. För en värdighetens politik*, Göteborg, Daidalos.
- Mik-Meyer, N. (1999): *Kærlighed og opdragelse i socialaktiveringen*, København, Gyldendal.
- Mouzelis, N. (1995): *Sociological Theory: What went wrong? Diagnosis and remedies*, New York and London, Routledge.
- Olesen, S. P. (1997): En sammenligning af tilfredstillende og utilfredsstillende handlingsplansamtaler mellem arbejdsløse og AF-medarbejdere, p. 83-108 i *Festskrift. Den Sociale Højskole i Aarhus 1957-1997*. Aarhus, Den Sociale Højskole.
- Olesen, S. P. (1999): *Handlingsplansamtaler: Intentioner og aktører*. Arbejdstekst nr. 1. Aalborg, CARMA, Aalborg Universitet.
- Pierson, C. (1998): *Beyond the Welfare State? The New Political Economy of Welfare*, Cambridge, Polity Press.
- Rapport fra Udvalget vedrørende arbejdsmarkedets strukturproblemer* (1992), København.
- Rothstein, B. (1994): *Vad bör staten göra? Om välfärdsstatens moraliska och politiska logik*, Stockholm, SNS Förlag.
- Sarangi, S. & Roberts, C. (1999): *Talk Work and Institutional Order. Discourse in Medical, Mediation and Management Settings*, Berlin, New York, Mouton de Gruyter.
- Shulman, L. (1991): *Interactional Social Work Practice. Toward an Empirical Theory*, Itaca Illinois, F.E. Peacock Publishers.
- Skau, G.M. (1992): *Mellem makt og hjelp. En samfunnsvitenskapelig tilnærming til forholdet mellem klient og hjelper*, Oslo, Tano Aschehoug.
- Socialministeriet (1998): *Den Gode Balance. Samspillet mellem borger og forvaltning*, København: Statens Information.
- Ta' Têten i arbejdsmarkedspolitikken* (1997), København, LO.
- Torring, J. (2000): *Towards a Schumpeterian Workfare Postnational Regime? – a framework for analysing the changing face of Danish labour-market policy*, Aalborg, CARMA, Arbejdstekst nr. 4.
- Turner, J. H. (1987): Analytical Theorizing. In A. Giddens and J. H. Turner (eds.): *Sociological Theory Today*, p. 156-194. Cambridge, Polity Press.
- Turner, J. H. (1988): *A Theory of Social Interaction*, Cambridge, Polity Press.
- Undersøgelse af Arbejdsmarkedsreformens administrative arbejdsgange og støttesystemer* (1995), København, Arbejdsmarkedsstyrelsen.
- Vehviläinen, S. (1999): *Structures of Counseling Interaction. A Conversation Analytic Study of Counselling Encounters in Career Guidance Training*, Helsinki, Helsinki University Press.
- Winter, S. (1981): *Den sociale markarbejder og de politiske mål. En analyse af faktorer, der hæmmer målrealiseringen*. Department of Political Science, University of Aarhus.
- Winter, S. (1985): *Iværksættelsesbarrierer i Politica* 17, 4, 467-487.
- Winter, S. (1994a): *Street Level Bureaucrats and the Implementation of Political Reforms: Welfare, Employment, and Environmental Policies*, Unpublished paper. Department of Political Science, University of Aarhus.
- Winter, S. (1994b): *Implementering og effektivitet*, Herning, Systime.
- Winter, S. et al. (1995): *Arbejdsmarkedsreformen: Regionalisering og planlægning*, København, Arbejdsmarkedsstyrelsen.

Søren Peter Olesen er lektor ved Den Sociale Højskole i Aarhus og er tilsluttet CARMA, Nationalt Dansk Center for Forskning i Arbejdsmarkedsforhold, Aalborg Universitet.
e-mail: spo@dsh-aa.dk