

KRONIK

Flere i Arbejde – ikke så ringe endda for en kommune?

Jørgen Stærmosé

Kronikken giver en vurdering af reformkomplekset set fra en kommunal beskæftigelsesafdeling. Der er ros til regelforenklingen og harmoniseringen af redskaber til visitation, men kritik til halvhjertetheden i forsøget på 'enstrenghed', samt den overvejende økonomisk-rationelle tilgang til spørgsmålet om 'klientgørelse'. Forfatteren efterlyser analyser, der overskrider de partielle analysers begrænsninger, f.eks. ved at sammenholde finansiering og dimensionering af beskæftigelseindsatsen med resultater for de ledige og kommunekassen, samt med sagsbehandlernes arbejdsmiljø. I sin vurdering inddrager forfatteren både erfaringer fra sit nuværende job som afdelingsleder i en kommune og fra sin fortid som sekretariatschef i AF.

I denne kronik vil jeg give min fortolkning af den øjeblikkelige situation på beskæftigelsesområdet, i særdeleshed i forhold til reformkomplekset *Flere i Arbejde*. Tolkningen er min forudsætning for ledelse og udvikling af en kommunal social- og beskæftigelsesafdeling, nemlig *Job & Bistand* i Sønderborg. Forhåbentlig kan dette meget konkrete udgangspunkt være interessant for andre.

Om mig selv kan jeg oplyse at jeg har haft mit nuværende job siden foråret 2003. Forud for det arbejdede jeg i AF-systemet i Sønderjylland som sekretariatschef for Arbejdsmarkedsrådet i næsten 9 år. Tidligere har jeg blandt andet arbejdet i AMU og på det daværende Handelshøjskole Syd.

I kronikken giver jeg mine bud på, hvordan *Flere i Arbejde* påvirker kommunernes betingelser for at løse vore opgaver, og især ser jeg på det vi stadig mangler, bl.a. en mere konsekvent – strukturel – indfrielse af

de oprindelige intentioner om det enstrenge arbejdsmarked – dvs. en helhjetet samling af indsatsen i kommunerne.

Job & Bistand i Sønderborg

Job & Bistand i Sønderborg er en afdeling i den kommunale forvaltning med opgaver inden for beskæftigelsesområdet, dvs. kon-tanthjælp og aktivering, sygedagpenge og revalidering, integration og forberedelse af tilkendelse af førtidspension. Afdelingen varetager integrationsopgaven for nabokommunen, Augustenborg. Vi driver to små beskæftigelsesprojekter og et jobsøgnings- og afklaringsprojekt og fra 1. maj 2004 også et fælleskommunalt formidlingscenter med statsstøtte – JobCentret – for kommunerne, Augustenborg, Broager, Sydals og Sønderborg. Som konsekvens af det fælles virksomhedskontaktarbejde i JobCentret er Koordinationsudvalget også fælles

for de fire kommuner, og sekretariatsbetjenes af afdelingen.

Antallet af medarbejdere, inkl. midlertidigt ansatte, er 70, men da nogle er deltidsansatte, og nogle er delt mellem Sønderborg og andre kommuner, er antallet af årsværk noget mindre.

Afdelingen har – medio februar 2005 – 1788 klienter. 1155 er kontanthjælpsmodtagere (217 under 25 år), deraf 87 på revalidering og 181 i aktivering. Af andre større kategorier er der 353 modtagere af sygedagpenge, 147 på fleksjob, 54 på ledighedsydelse (dvs. godkendt til fleksjob, men ikke ansat i et) og 38 under integration (de første tre år efter opholdstilladelsen).

Flere i Arbejde – Første bølge Redskabsharmonisering

Den første bølge omfattede harmonisering af redskaberne i lovgivningen, samt etablering af det centrale beskæftigelsesråd, der til forskel fra det tidligere landsarbejdsråd, også fik kommunernes beskæftigelsesindsats som en del af ressourcen. Den byggede på et bredt politisk forlig fra oktober 2002. Dette kom efter, at kommunernes beskæftigelsesindsats blev flyttet fra Socialministeriet til Beskæftigelsesministeriet ved regeringsdannelsen i 2001.

Set fra Sønderborg var harmoniseringen af redskaberne uproblematisk og på mange måder en fordel. Der var før 32 ordninger og redskaber i den aktive beskæftigelsesindsats, fordelt på den statslige og den kommunale. De blev samlet i ét kompleks, under 3 redskaber: Vejledning og opkvalificering, virksomhedspraktik og løntilskud.

Det er en overdrivelse at tro at forenklingen er sket med en faktor 10. Redskabet 'virksomhedspraktik' skal f.eks. spænde over et felt af klienter, der strækker sig fra helt arbejdsmarkedsparede ledige og til klienter, der forud for et fleksjob skal have afklaret deres arbejdsevne.

Det er blot som et eksempel. Det siger sig selv at der skal være differentieret opfølgning på de mange forskellige målgrupper, også statistisk, og at forventningerne til selvforsørgelseeffekten af 'virksomhedspraktik' er helt forskellige, afhængigt af om det er en kontanthjælpsmodtager uden andre problemer end ledighed – eller en fremtidig fleksjobber. Derfor er der en del illusionsmageri i denne rationalisering af ordningerne.

Men der er dog tale om en forenkling, og frem for alt er der skabt et sprog som både virksomheder og professionelle kan nyde godt af – uanset hvilken organisation de kommer fra. Samtidig er det en fordel at de samme redskaber bruges i sygedagpengeindsatsen, og endda under integrationsloven.

Endelig kan der være mange fordele i at alle disse ordninger, der vedrører arbejdsmarkedet og virksomhederne, er samlet i det samme ministerium. Dermed er én af grøfterne mellem social indsats og beskæftigelsesindsats kastet til. Eller måske er den blot flyttet, men dog sådan at mange der ville blive opfattet som sociale tilfælde før, nu opfattes som personer hvis problem helt eller delvist har at gøre med deres afstand til arbejdsmarkedet.

'Andre aktører'

En del af første bølge var også at 'andre aktører' skulle spille en øget rolle i beskæftigelsesindsatsen. Regeringens *Handlingsplan for Flere i Arbejde* fra september 2002 begrundede dette sådan:

»Inddragelsen af andre aktører med specialiseret viden om bestemte delarbejdsmarkeder og særlige grupper af ledige, f. eks. højtuddannede eller svage grupper vil både være til gavn for den ledige og virksomhederne.« (Beskæftigelsesministeriet 2002a, kapitel 5)

Anvendelsen af andre aktører har helt forskelligt omfang og rationale i kommunerne og Arbejdsformidlingen (AF).

AF tvinges til at bruge 'andre aktører' – og det øger organisationens ressourcer

AF skulle skabe et marked for private aktører. Jeg ved fra min tid i AF at det var sådan Arbejdsmarkedsstyrelsen helt utvetydigt har kommunikeret opgaven til de 14 AF-regioner. Markedet eksisterede delvist i forvejen, da meget af uddannelsesaktiveringen gennemførtes af private aktører, f.eks. vejledningskurser og lignende. Det nye var at det nu blev sat i system med landsdækkende og tværregionale udbud, og at også udplaceringsopgaven (formidling) indgik i opgavebeskrivelsen for 'andre aktører'. Dvs., andre aktører fik nu også en del af AF's egne arbejdsopgaver.

Samtidig blev AF's drift fortsat beskåret så det var fysisk umuligt at løse de øgede lovkrav om f.eks. samtaler med de ledige hver tredje måned med egne medarbejdere. AF har derfor i vidt omfang kompenseret manglende personaleressourcer med udlicitering til andre aktører, og på denne måde omgået begrænsningen i driftsmidler med aktiveringsmidler.

Dette hænger sammen med at i det statslige system er ansvaret for finansieringen af forsørgelsen, aktiveringsindsatsen og driftsindsatsen delt. Forsørgelsen betales af statskassen og a-kassemedlemmerne selv, og udbetales af a-kasserne; aktiveringen udmeldes som en separat bevilling til hver af de 14 AF-regioner; og driften udmeldes som yderligere en separat bevilling til AF-regionerne. Mellem aktiveringsbevillingen og driftsbevillingen er der vandtætte skodder – en AF-region kan ikke nedskrive aktiveringen og bruge pengene til at ansætte medarbejdere for. At anvende aktiveringsmidler til at lade 'andre aktører' løse AF-opgaver har dermed i en vis forstand 'forøget' driftsressourcerne, og dette er selvfølgelig et sær-

ligt incitament til at anvende 'andre aktører' for en AF-region der ønsker at leve op til lovens og Arbejdsmarkedsstyrelsens krav.

Kommunerne bruger andre aktører når det er bedst og billigst

Det kommunale selvstyre har hidtil forhindret staten i at stille meget bastante krav – f.eks. kvantitative – om udlicitering på beskæftigelsesområdet. I stedet skal vi gøre rede for vore overvejelser om udlicitering. Det er der sådan set ikke så meget nyt i, for det stod allerede i § 62 i Lov om kommunernes styrelse at kommunalbestyrelsens servicestrategi bl.a. skal indeholde kommunalbestyrelsens vurdering af de områder kommunen vil anvende udbud på, og desuden en arbejdsplan, som beskriver de initiativer, som kommunalbestyrelsen tager, og en tidsplan.

Her er det afgørende, at Beskæftigelsesministeren ikke uden videre kan tilsidesætte kommunalbestyrelsens ret til at beslutte at udlicitere eller lade være. I vores tilfælde indhentede vi eksempelvis tilbud på vort jobsøgningsforløb. De private tilbud viste sig at være dyrere end vi selv kunne gennemføre dem. Derfor valgte Sønderborg kommune selvfølgelig at stå for jobsøgningsforløbet selv. Det er nemlig den samme kasse der i sidste ende betaler uanset om pengene går til forsørgelse af ledige, aktivering af dem eller til drift af beskæftigelsesindsatsen.

Sådan en afvejning kan man gennemføre i en kommune: Tror byrådet at flere medarbejdere vil kunne tjene sig selv ind, så ansætter man flere medarbejdere. Modsat AF: Selvom man i AF ved at man kan nedbringe udgifterne til ledigheden mere end de nødvendige ekstra medarbejdere ville koste, så forhindrer opdelingen i 'kasser' denne manøvre: Det ville forudsætte flytning af forsørgelsesudgifter fra a-kasser til driftsudgifter i AF.

For os i kommunerne er 'andre aktører' altså en reminder om at aktiviteter vi ikke selv er dygtige til at drive kan udliciteres. Der er ikke tvivl om at når en stor del af medarbejderne ved at de er konkurrenceudsatte, så har det incitamentsvirkninger. Også på ledelsen.

Flere i Arbejde – Anden bølge

Visitationsharmonisering

I anden bølge kom et fælles visitationssystem, der trådte i kraft 1. december 2004. Kommuner, Arbejdsformidlingen og 'andre aktører' skal ved alle samtaler i kontaktforløbet bruge samme dialogguide og samme klassifikationssystem. Kontaktforløbet indebærer at myndigheden som minimum skal foretage en opfølgning i forhold til den enkelte ledige hver tredje måned. Denne opfølgning består som hovedregel af en personlig samtale.

Dialogguiden understøttes af oplysninger om personens 'Forsørgelsehistorik' og af et 'Job-barometer' der giver en vurdering af personens chance for at komme i beskæftigelse. Dialogguidens opmærksomhedsråder er:

- 1) *Eget arbejdsmarkedsperspektiv.*
- 2) *Faglige og praktiske kompetencer.*
- 3) *Personlige kompetencer.*
- 4) *Økonomi og netværk.*
- 5) *Helbred, herunder misbrug.*

Sagsbehandleren skal foretage sin klassifikation af den ledige på baggrund af en samlet vurdering af de fem punkter. Det opgøres på en skala fra 1 til 5 der angiver afstanden til arbejdsmarkedet (Bekendtgørelse om visitation og det individuelle kontaktforløb, nr. 1101 af 16/11/2004):

- 1) *Umiddelbar match.*
- 2) *Høj grad af match.*
- 3) *Delvis match.*

4) *Lav grad af match.*

5) *Ingen match.*

Endnu et godt eksempel på en sprogskabende aktivitet som vil lette samarbejde på tværs af traditionelle opdelinger internt i kommunerne, mellem kommunerne, kommunerne og AF imellem, og i forhold til andre aktører. Det er nu trådt i kraft pr. 1. december. Det er en gave til os, for vi er fire kommuner der nu har fælles virksomhedskontakt, og her får vi en løsning på fælles visitationskategorier og fællessprog forærende. Endda med nogle IT-støttesystemer som vi aldrig selv ville have haft ressourcer til at udarbejde. Når KL strittede imod må jeg forstå det som enten reaktionært, uvidende, en refleksprotest eller et forhandlingsudspil.

Min væsentligste kritik af visitationskategorierne er at de ikke eksplicit udtrykker den lediges motivation for at finde og fastholde et arbejde. Jeg får indtrykket af at det er udviklet indenfor en AF/a-kasseforståelsesramme hvor motivation er tabuiseret, fordi et spørgsmålstejn ved en forsikret ledigs motivation kunne anfægte at vedkommende er til rådighed for arbejdsmarkedet og dermed berettiget til arbejdsløshedsdagpenge.

Efter min opfattelse er det vigtige dog at der etableres et fælles sprog, der vil lette konkret samarbejde, videndeling, erfaringsudveksling mellem individer og organisationer. Det nuværende visitationssystem må ikke blive det endelige svar på, men snarere første bud, og starten på en udvikling. Visitationskategorierne giver staten et tiltrængt overblik over størrelsen af den ledige del af arbejdsstyrken, og de sociale problemers omfang og udvikling. Det bedømmer jeg også positivt. Det bliver nu synligt og sammenligneligt hvordan kommuner klassificerer deres ledige. Dermed bliver de kommuner sat under pres der hidtil ikke har villet prioritere at sørge for at tilmelde deres ar-

bejdsmarkedsparete ledige til AF, så AF kan bruge dem i sin betjening af virksomhederne. Sønderborg og andre har tilmeldt en god tredjedel – men der er også kommuner der nærmest ingen har tilmeldt!

Flere i Arbejde – Tredje bølge

Den kommende strukturændring

Tredje bølge er aftalt mellem regeringen og Dansk Folkeparti i efteråret 2004 i forbindelse med udarbejdelsen af lovforslagene om kommunalreformen. Modsat de to første bølger af *Flere i Arbejde* er der ikke et bredt flertal bag. Det omfatter organisatoriske konsekvenser hvor AF og kommunerne senest fra 1. januar 2007 skal samarbejde i jobcentre, og hvor ca. 10 kommuner får mulighed for at udføre AF's opgaver også overfor de forsikrede ledige og virksomhederne. Men ca. 90 ud af de ca. 100 jobcentre har delt ledelse mellem AF og kommunen.

Denne lokalisermæssige enstrengethed skal gøre beskæftigelsesystemet enklere for brugerne. Arbejdsgiverne skal kun henvende sig et sted (medmindre de bliver opsøgt af en 'anden aktør!'), og de ledige ligeså. Hermed forfølger regeringen målet fra første og anden bølge.¹

De nye jobcentre samler beskæftigelsesindsatsen i en særlig organisation udenfor den egentlige kommunale forvaltning. Udbetaling af ydelser skal administreres i hhv. arbejdsløsheds-kasser og i den kommunale forvaltning. Her skal kommunerne altså imitere organisationsformen for de forsikrede, således at der set fra kommunen bliver både et 'kommunalt AF' udenfor og 'en a-kasse' inde i forvaltningen – dvs. et ydelseskantor der sikrer at ydelserne udbetales på et korrekt grundlag.

Arbejdsmarkedets parter sikres indflydelse på jobcentrene. De får flertallet i de lokale beskæftigelsesråd der oprettes i tilknytning til hvert jobcenter. De får indflydelse på budgetter, planer og vurdering af resul-

taterne. Efter min opfattelse får parterne dermed mulighed for større indflydelse end de har i dag med deres repræsentation i arbejdsmarkedsråd og koordinationsudvalg. Jeg ved at parterne – i hvert fald arbejdstagersiden – er mere skeptisk. Det ville jeg også være i en forhandlingssituation.

Jeg ser frem til parternes øgede indflydelse. Den har jeg gode erfaringer med fra mine år med sekretariatsbetjening af et arbejdsmarkedsråd. Partsindflydelsen skal bidrage til at sætte mere fokus på beskæftigelsesområdet i kommunalbestyrelsens arbejde og prioriteringer. Sandsynligvis bevirker det en opprioritering af området – det vil gavne borgerne, både de der berøres direkte, men også skatteborgerne.

Hvad kunne drømmen om en enstrengt beskæftigelsesindsats være?

For at kunne give en vurdering af om *Flere i Arbejde* er en god måde at organisere beskæftigelsesindsatsen på – eller måske endda den bedste – ser jeg nu på beskæftigelsesindsatsen som daglig driftsleder i en kommune. Hvad er det optimale for at min afdeling kan løse sine opgaver? Jeg ser her bort fra den mulighed at regeringen vælter det nuværende spillebord ved at ophæve sondringen mellem forsikrede og ikke-forsikrede ledige. F.eks. som de radikale har foreslået med en obligatorisk arbejdsløshedsforsikring for alle. Mine vurderinger forudsætter altså at man fortsætter med lappeløsninger indenfor de nuværende rammer med to væsensforskellige finansierings- og organiseringsmodeller i hhv. det statslige/a-kasse system og det kommunale.

Drømmen om den enstrengede beskæftigelsesindsats vil jeg opdele i to:

- For det første, og helt afgørende, at kommunerne også kan overtage driften af den statslige beskæftigelsesindsats, i stedet for

kun at gøre det i foreløbigt i ca. 10 ud af de ca. 100 kommende jobcentre.

- For det andet at Arbejdsmarkedsstyrelsen og Beskæftigelsesministeriet – i mellemtiden, dvs. indtil en eventuel kommunalisering af beskæftigelsesindsatsen – lever op til at de er styrelse og ministerium også for kommunerne, og ikke kun for staten. F.eks. ved at sørge for de nødvendige IT-systemer til dokumentation og styring af indsatsen også i den kommunale beskæftigelsesindsats.

Drømmen om kommunal drift af den statslige beskæftigelsesindsats

Der er mange grunde til at det set fra et kommunalt perspektiv er ønskværdigt at staten udlægger sin beskæftigelsesindsats til kommunen. Med et citat fra sagsfremstillingen om emnet til Socialudvalget i Sønderborg Kommune (2005):

»Et C-jobcenter har de maksimale muligheder for synergi mellem statslig og kommunal beskæftigelsesindsats... Dette giver større muligheder for at gøre beskæftigelsespolitikken til vækstfaktor for området ved:

- *At optimere egen opgaveløsning i beskæftigelsespolitikken, ved*
- *koordinering af kommunal og statslig virksomhedskontakt,*
- *samarbejde om kontaktforløb med ledige,*
- *samarbejde om tilbud til ledige, f.eks. job-søgningskurser*
- *samarbejde om at udnytte andre aktører, osv.*
- *Bedre muligheder for samspil med lokale uddannelsesinstitutioner, herunder købermagt.*
- *Bedre muligheder for samspil med erhvervspolitikken, f.eks.*
- *sikre samarbejde om uddannelse af arbejdskraft til virksomheder der flytter til eller udvider,*
- *sikre aftaler om uddannelse af ledige til mangeldområder i kommunen.«*

Jeg kunne tilføje at risikoen ved delt ledelse er demonstreret i de samarbejdsforsøg der allerede er sat i gang. I det store og hele er de karakteriseret ved at samarbejdet ikke er særligt intensivt og ikke skaber særlig megen synergi (Arbejdsmarkedsstyrelsen 2004). Det forekommer også indlysende at hvis to trods alt meget forskellige indsats skal koordineres, så målene for begge organisationer kan opnås, så sker det nemmere indenfor én organisation end mellem to organisationer med hver sin ledelse, reference, finansiering, arbejdsgange, historie og kultur.

Drømmen om kvalificerede dokumentations- og styringssystemer

De nye dokumentationsmuligheder skal – i min drømmeverden – give det videnskabsmæssige grundlag for at sikre at beskæftigelsesindsatsen får lige præcis den afvejning af økonomiske og mandskabsmæssige ressourcer som er optimal. Jeg forudsætter dermed en helt parallel samfundsøkonomisk, kommunaløkonomisk og personlig interesse hos den ledige i at flest muligt gør sig selvforsørgende hurtigst muligt. I langt de fleste tilfælde ville det forbedrede vidensgrundlag betyde væsentligt flere ressourcer til beskæftigelsesindsatsen.

Optimeringen kan ikke ske i dag af flere årsager:

- Det statslige system har – som beskrevet ovenfor – adskilt det økonomiske ansvar for forsørgelsen af de ledige fra ansvaret for den indsats der skal hjælpe dem i arbejde.
- Det kommunale system har ikke denne adskillelse, for forsørgelsen betales af den samme kommunekasse som også betaler for beskæftigelsesindsatsen.² Til gengæld er der ingen lettilgængelige statistiksystemer der giver overblik over hvornår indsatsen er økonomisk optimal.
- Derfor – når de dokumentationsmæssige

redskaber til økonomisk optimering mangler – er den kommunale beskæftigelsesindsats henvist til at konkurrere med andre udgiftsområder som om den bare var ligesom de andre udgiftsområder. F.eks. børnehaver, skoler og ældrepleje.

Men den kommunale beskæftigelsesindsats er ikke bare lige som de andre udgiftsområder. Den har en indtægtsside – eller rettere en besparelæsside: Kommunen sparer passive penge til forsørgelse af kontanthjælpsmodtagere, sygedagpengemodtagere og førtidspensionister, når kommunen bruger aktive penge på at drive beskæftigelsesindsatsen og dermed hjælpe modtagere af overførselsindkomst til at blive selvforsørgende. Det er min vurdering at mange kommuner, måske de fleste, kunne få en nettobesparelse ved at bruge flere aktive penge og dermed spare passive forsørgelsesudgifter.

Den kommunale beskæftigelsesindsats har ikke stærke vælgergrupper bag sig, sådan som skoler, børnehaver og ældrepleje har. Men den har et besparelæsspotential! Dette besparelæsspotential er den magtressource som den kommunale beskæftigelsesindsats råder over – men det forudsætter troværdig dokumentation og en ledelse der forstår at bruge denne argumentation.

Derfor er det også afgørende at vide hvornår en given indsats når det punkt hvor yderligere indsats af ressourcer ikke kan betale sig. Først når man overstiger det punkt, er yderligere ressourcer til beskæftigelsesområdet en almindelig serviceforøgelse som alle andre serviceforøgelser. F.eks. aktiviteter for og med de 'tunge' kontanthjælpsmodtagere, der næsten intet selvforsørgelsesperspektiv har.

Sat på spidsen: Et jobsøgningskursus har et besparelæsspotential samtidig med at det er en god service for jobsøgende borgere. Derimod er en skurvogn til drankerne en udgift der giver disse borgere en bedre

service og forhåbentlig en bedre livskvalitet; men besparelæsspotential for kommunekassen er ikke til at få øje på. Det er to forskellige typer beslutning der skal tages. På den ene side: Hvor mange jobsøgningskurser kan det betale sig at sætte i gang? På den anden side: Hvilken service kan og vil kommunalbestyrelsen bevilge til borgerne, i dette tilfælde de borgere der ville bruge skurvognen?

Men så længe én yderligere medarbejder tjener sin egen løn og lidt til i besparelser³, har 'alle' – klienter, borgere, kommunalpolitikere, børnehavebørn, plejehjemsboere – en fælles interesse i afsætte yderligere ressourcer til vejledning, rådgivning, opkvalificering, aktivering, virksomhedskontakt. For denne medarbejder er med til at sikre økonomisk råderum til børnepasning, plejehjem og vækstinitiativer.

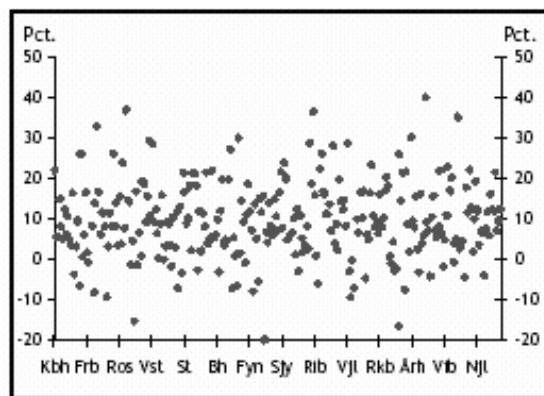
Arbejdsmarkedsstyrelsen stiller denne form for dokumentation til rådighed for AF. Fra den kontrakt som Arbejdsmarkedsrådet og AF Sønderjylland har indgået med Arbejdsmarkedsstyrelsen og Beskæftigelsesministeren for 2005 citeres:

»Gennemsnittet af alle lediges selvforsørgelse skal forbedres i forhold til gennemsnittet året før. Selvforsørgelsen skal forbedres med X pct. efter 4 måneder og Y pct. efter 10 måneder i det første ledighedsår.« (Arbejdsmarkedsrådet og AF i Sønderjylland 2005)

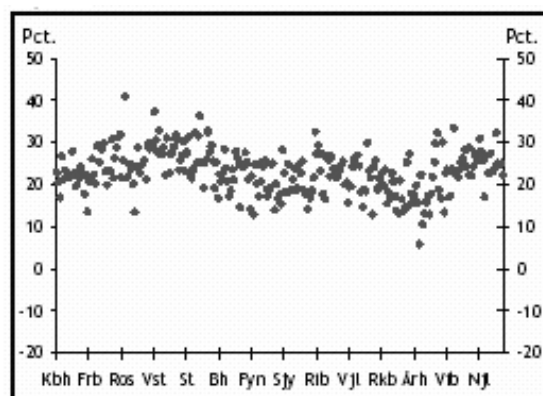
Kontrakten fastlægger derefter af de lediges gennemsnitlige selvforsørgelse skal være 46,6% efter 4 måneder og 58% efter 10 måneder. Samtidig oplyser kontrakten at i den seneste måleperiode var målopfyldelsen efter 4 måneder på 38,9% mod et måltal på 44,6%, og efter 10 måneder var målopfyldelsen på 52,6% mod et mål på 56%. Kontrakten sætter sin lid til bedre konjunkturer og en bedre redskabsanvendelse for at nå målene.

Figur 1: Effekt af aktivering for kontanthjælpsmodtagere tilmeldt AF og dagpengemodtagere, 2001.

Effekt af aktivering for kontanthjælpsmodtagere tilmeldt AF, 2001.



Effekt af aktivering for dagpengemodtagere, 2001.



Anm.: Effekterne af den kommunale aktivering og AF's aktivering kan umiddelbart ikke sammenlignes. Dels er målgrupperne for de to former for aktivering forskellige, dels er reglerne for aktivering på måletidspunktet meget forskellige i de to systemer.

Kilde: Strukturkommissionens betænkning 2004.

Det er ironisk at AF og Arbejdsmarkedsrådet får denne statistik stillet til rådighed af Arbejdsmarkedsstyrelsen, uden at måtte anvende den som et økonomisk styringsredskab. Og omvendt, at kommunerne ikke får den – trods det at den kunne blive et vigtigt økonomisk styringsredskab. Og når vi ikke har den, så kan det kun blive en trossag når jeg siger, at der netto ville være en gevinst for mange kommuner ved at bruge mere på aktiv beskæftigelsesindsats og dermed mindre på passiv forsørgelse.⁴

Incitamentsargumentet og Den-spredte-effekt-argumentet

I debatten om *Flere i Arbejde* har kommunale repræsentanter hævdet at vægten i fremtiden skal lægges på kommunal organisering af beskæftigelsesindsatsen, blandt andet fordi kommunerne har det stærkest tænkelige incitament til en effektiv indsats, nemlig at de selv skal betale for både indsats og forsørgelse af de ledige. Det kunne man kalde incitamentsargumentet. Det er

beskrevet temmelig detaljeret i foregående afsnit.

Fortalerne for en statslig organisering har peget på at dette incitament ikke har medført en synderlig effektiv indsats målt på om den har bidraget til at flere er blevet (mere) selvforsørgende. Det berygtede 'haglskudsbillede' (eller 'de røde hunde' eller 'mæslingerne') i Strukturkommissionens rapport illustrerer denne pointe: Adskillige kommuner har resultater, der tilsyneladende overstråler AF's, men samtidig har adskillige direkte negative resultater af deres indsats! Det kunne man kalde den-spredte-effekt-argumentet.⁵

Begge parter har ret. Jeg kender af egen kommunal erfaring styrken af incitamentet – se jobsøgningseksemplet senere – og jeg ved samtidig at jeg ikke er klar over hvor min egen kommune er placeret i haglskudsbilledet. Dvs., jeg lever med det paradoks at det er svært at styre efter det økonomisk optimale når jeg ikke har en særlig troværdig dokumentation af de lediges

selvforsørgelse før og efter aktivering, samtidig med at dette ville være det stærkeste argument for mig i min stræben efter at sikre min organisation – Job & Bistand – de nødvendige personaleressourcer og bevilinger. Dvs., både forudsætningen for de økonomisk optimale resultater for de ledige, og samtidig det der giver muligheden at skabe en arbejdsplads der ikke gør medarbejderne syge af stress.

Så længe Arbejdsmarkedsstyrelsen eller Beskæftigelsesministeriet ikke giver os de dokumentations- og styringsredskaber er vi henvist til den postulerende dokumentationsadfærd jeg kan beskrive med dette eksempel fra min afdeling om nyledige kontanthjælpsmodtagere.⁶

Forsøg på økonomisk optimering i Sønderborg Kommune

Jobsøgningskurser for nyledige

Byrådet besluttede i august 2003, at der – som noget nyt i Sønderborg Kommune – skulle etableres en specialiseret vejlednings- og afklaringsfunktion for de nyledige, og første forløb startede den 24. november 2003. Indholdet var jobsøgning, deltagerne var alle nyledige med et beskæftigelsesperspektiv. Initiativet er på næsten enhver måde en indfrielse af visionerne i forliget fra oktober 2002 om *Flere i Arbejde*:

»Fremover lægges vægten på individuel og målrettet jobsøgning samt på enkle og aktive tilbud til de ledige.« (Beskæftigelsesministeriet 2002b)

Efter de første 12 forløb à 2 uger udarbejdede vi en opgørelse over resultaterne. På det tidspunkt havde de første 7 hold også afsluttet den tilhørende 3 måneders periode med intensiv opfølgning på jobsøgningen. Til disse 12 forløb har der i alt været visiteret 202 personer. Af disse 202 personer modtog 148, svarende til 73%, ikke længere

kontanthjælp. 16 var på opfølgningstidspunktet stadig i den intensive opfølgningsperiode i projektet, og nogle af disse forventes også at blive selvforsørgende. Halvdelen – 99 personer – havde fundet sig arbejde, 16 var gået i uddannelse (uden økonomisk støtte fra kommunen) og 33 fraflyttet eller blot 'udeblevet'. Dvs., de 33 er enten i arbejde, uddannelse – eller selvforsørgende på alternativ vis – eller flyttet.⁷

I alt 54 modtog stadig kontanthjælp. 16 var stadig i opfølgningsperioden. 38 gennemførte hele perioden og modtog fortsat kontanthjælp. Af disse var 11 sygemeldte, 6 gravide eller på barsel, og de fleste af resten i aktivering.

Eksemplet tyder på, at der med konkrete tiltag kan opnås en positiv effekt. Men reelt er der jo tale om antagelser. Hvor mange ville alligevel være gået i arbejde eller uddannelse eller have flyttet? En stærk indikator ville have været en sammenligning mellem disse lediges selvforsørgelse før og efter jobsøgningskurset. Det er den type beregning der ligger til grund for 'haglskudsbilledet' ovenfor. Den type analyse er anvendt i den alt for oversete publikation »Effekter af aktiveringsindsatsen« fra Arbejdsministeriet (2000).

Men en vis sandsynliggørelse kan vi dog præstere: De seneste år er antallet af kontanthjælpsmodtagere steget med ca. 20-30 om året, men kurven knækkede fra maj 2004, og har resten af året ligget under sidste års tal, og i nogle måneder også under antallet for 2002. Eftersom jobsøgningskurset var det eneste større initiativ i perioden må vi antage at det har haft en betydning for denne udvikling. I december var antallet af ydelsesmodtagere (kontanthjælp og starthjælp) således 32 lavere end samme tid året før; i marts 2005 var forskellen steget til 93.

Samspillet mellem medarbejderne og klienterne påvirker resultaterne for klienterne og arbejdsmiljøet for medarbejderne.

Længerevarende stressrelateret sygefravær er en livskrise for det menneske der rammes af det. Det er begrundelse nok til at gøre alt hvad der er muligt for at forebygge det. Men hvis længerevarende stressrelateret sygefravær har negative effekter for klienterne og kommunekassen så er det endnu en begrundelse for at sikre sagsbehandlernes trivsel på arbejdspladsen. Vi har grund til at tro at længerevarende fravær kan påvirke antallet af ledige ligeså meget som det fine resultat fra jobsøgningskurserne refereret ovenfor. Men med modsat fortegn.⁸

Hvad siger arbejdsmiljøforskningen om arbejdsmiljøet for sagsbehandlere? I AKF's undersøgelse af arbejdsmiljø i den kommunale social- og sundhedsforvaltning har en fjerdedel af sagsbehandlerne over 100 løbende sager (Eskelinen 2000). Undersøgelsen omfattede ca. 2300 socialarbejdere i 55 kommuner. Ikke underligt peger alle på sagsbyrden som en af de allervæsentligste faktorer der belaster arbejdsmiljøet. Dernæst kommer

»De forhold i arbejdet, som viste stærkest sammenhæng med indikatorer på ressourcer, var arbejdstempo, opgavernes kompleksitet, mulighed for at følge med i den faglige udvikling og lovgivningen i eget sags/arbejdsområde, mulighed for at få hjælp/støtte fra henholdsvis kolleger og chef, samt oplevelsen, at arbejdsområdet fungerer godt i forhold til klienternes problemer, og at man er på sin rette plads i det nuværende arbejde (vil vælge det nuværende job igen). Med andre ord var der på den ene side tale om forhold, som har med arbejdets organisering og tilrettelæggelse at gøre og på den anden side om forhold, som er tæt knyttet til faglig kompetence og mening med arbejdet.« (Eskelinen 2000, 89)

Sådanne konklusioner er vigtige for vores tilrettelæggelse af arbejdet. Jeg er enig i at

det giver mening at undersøge arbejdsmiljøet for medarbejderne sådan som citatet beskriver det; men jeg tror også at det er vigtigt at tænke selve relationen mellem klient og sagsbehandler ind. Det vi kalder klientgørelse – eller fravær af myndiggørelse – virker ikke kun negativt ind på klienten, det virker også negativt ind på sagsbehandleren.

For at illustrere det vil jeg kommentere tre forskellige aspekter af debatten om klientgørelse.

Der har for det første været megen opmærksomhed på klientgørelsen i form af at ledige bliver økonomisk afhængige af den offentlige forsørgelse. I *Flere i Arbejde*-regi har det f.eks. medført at:

»Med aftalen er der taget hul på en justering af kontanthjælpssystemet, så familier på kontanthjælp får bedre muligheder for at komme i arbejde og blive selvforsørgende. Det sker med et loft over kontanthjælpen.« (Beskæftigelsesministeriet 2002b).

Økonomisk afhængighed og klientgørelse er også velkendt fra debatten mand og mand imellem om at klienter får enkeltydelser oveni de faste takster. Og det er et ganske vigtigt emne, som vi ofte har lejlighed til at tage op når vi får nyuddannede socialrådgivere ansat.

For det andet er der diskursen om 'rådighed'. At den er vigtig ses om ikke andet så af at et opslag på Beskæftigelsesministeriets hjemmeside den 27. februar 2005 på ordene »rådighed+kontanthjælp« gav 85 poster. I pressemeddelelsen om det brede *Flere i Arbejde*-forlig i oktober 2002 lyder det sådan:

»Aftalen lægger først og fremmest op til at forenkle og harmonisere reglerne for visitation, kontaktforløb, formidling, aktivering, rådighed og sanktion.« (Beskæftigelsesministeriet 2002b)

Jeg er selvfølgelig enig i at en effektiv daglig forvaltning af rådighedsspørgsmålet er en nødvendig komponent i en beskæftigelsespolitik der sikrer mange ledige en offentlig forsørgelse der kan konkurrere med hvad de kunne tjene ved at gå på arbejde. Også dette emne har vi af og til lejlighed til at tage op når vi får nyuddannede socialrådgivere ansat.

Det er nødvendigt med initiativer der modvirker klienternes økonomiske afhængighed og sikrer gennemførelse af reglerne om rådighed og sanktioner i den forbindelse. Det skyldes at det er økonomisk rationelt for mange klienter at forblive på kontanthjælp.

Men der er et tredje – ikke-rationelt – aspekt af klientgørelsesproblematikken som *Flere i Arbejde* ikke adresserer, og som efter min mening hænger sammen med den måde som sagsbehandleren og klienten helt konkret møder hinanden i samtalen.

For at illustrere: I dagligdagen i *Job & Bistand* hører jeg tit bemærkninger som:

»Det er vigtigt at holde klientens problemer ovre på hans side af bordet.«

»Hun kan godt finde på at tage klienternes problemer til sig/med hjem.«

»Hun er lidt for blød overfor dem.«

De afspejler efter min opfattelse sagsbehandlerens egen oplevelse med klientgørelsen. Ingen synes klientgørelse er positiv. Alle har en negativ opfattelse af begrebet. Alligevel kan den komme til syne i dagligdags formuleringer overfor klienten som:

»Nu skal vi have skaffet dig et fleksjob.«

– og andre af samme skuffe. Fleksjobeksemplet er valgt fordi vi fik en fantastisk oplevelse da vi startede en jobsøgningsklub for ledige, der havde fået bevilget et fleksjob – men ikke havde jobbet. Da første møde i

denne klub var gennemført sagde deltagerne til den virksomhedskonsulent der havde hjulpet dem:

»Var det ikke andet, jamen så kan vi jo bare selv finde et fleksjob.«

Med andre ord: Måden vi havde omtalt fleksjob på betød at klienten troede det var noget 'farligt' som han hellere måtte lade kommunen finde. Al sandsynlighed taler for at mange af disse klienter selv kunne have fundet det fleksjob de var godkendt til – i stedet for at have henslæbt måneder og år på ledighedsydelse. Samtidig ville de have nedbragt sagstallet, og dermed gjort det muligt for medarbejderne at koncentrere sig om at hjælpe dem der havde behov for hjælp.⁹

Så jeg tror, at selvom ingen sagsbehandler ønsker at klientgøre, så ved vi ikke nok om hvordan vi lader være. For slet ikke at tale om hvordan vi aktivt skal modvirke klientgørelsen og støtte at den ledige fortsat har styringen med eget liv.

Jeg tror at en del af forklaringen er at sproget løber om hjørner med os. Med det resultat at selvom vi ikke ønsker at fratage klienten ansvaret, så gør vi det – til skade for klienten, men også til skade for medarbejderen der ikke får afsluttet sager der, kunne være afsluttet, påtager sig opgaver som den ledige selv burde og kunne klare selv – med passende hjælp. Medarbejderen påtager sig oplevelsen af et ansvar som grundlæggende ikke kan skuldres. Og sagsbehandleren øger sin sum af belastninger og øger risikoen for at få stress, som vi også har erfaret er en farlig sygdom.

Vi har skaffet penge fra Koordinationsudvalget til at entre med to antropologer der via blandt andet deltagerobservation og fokusgruppeinterviews skal forsøge at kortlægge vore klientgørelsesmekanismer, især sproget. Resultaterne skal gennemgås i afdelingen, så vi kan lære af dem. Både aflære

dårlig jargon, og lære mere rigtige måder at tale med klienterne på.

Egentlig ligger denne bestræbelse vel meget godt i forlængelse af *Flere i Arbejde's* hensigtserklæringer om at gøre op med klientgørelse. Men modsat de håndgribelige sprogskabende initiativer som regelsanering og fælles visitationskategorier, de organisatoriske tiltag med jobcentre, og de økonomiske og rådighedsmæssige stramninger, så er der ikke taget centrale initiativer her. Ikke engang igangsat forsøg.

Vi melder os gerne som forsøgsorganisation.

Konklusion

Flere i Arbejde indeholder vigtige og positive initiativer. Jeg har peget på regelforenkling, visitationsmodellen, økonomiske stramninger og opmærksomhed på de lediges rådighed. Fremtiden vil vise om min vurdering er korrekt.

De strukturelle ændringer har vi endnu til gode. De foreløbige erfaringer fra samarbejdsprojekterne mellem AF og kommuner er ikke overbevisende (Arbejdsmarkedsstyrelsen 2004). Min opfattelse er at bortset fra at samarbejdsforsøgene ikke har let ved at indhente de fordele der måtte være ved samdrift, så har de den systemfejl at de ikke sikrer muligheden for økonomisk at optimere beskæftigelsesindsatsen. I det statslige system på grund af adskillelsen mellem økonomisk ansvar for de lediges forsørgelse og så beskæftigelsesindsatsens udgifter til aktivering og drift. I det kommunale system er det – blandt andet – manglen på reelle dokumentationssystemer der vanskeliggør en troværdig optimering af beskæftigelsesindsatsen, som også har økonomisk troværdighed.

Det er min påstand en sådan optimering ville indebære en væsentligt mere omfattende beskæftigelsesindsats – til gavn for klienterne og samfundet som helhed. Dette

til trods for at Danmark i internationale sammenligninger ligger i toppen med udgifter til aktiv arbejdsmarkedspolitik.

Endelig mangler der initiativer i *Flere i Arbejde* der kan supplere de økonomiske og disciplinerende tiltag mod klientgørelse med tiltag der drejer sig om den konkrete samtale mellem sagsbehandleren og den ledige.

og noget ny forskning, tak!

Der er mange partielle analyser på beskæftigelsesområdet. Ofte indenfor de eksisterende akademiske faggrænser. Ofte som led i policyovervejelser eller policybegrundelser i styrelse og ministerium. Området virker ikke underforsynet analytisk.

Men jeg synes vi mangler analyser af sammenhængen mellem arbejdsmiljø, arbejdsorganisering, klientgørelse/myndiggørelse og totaløkonomi i indsatsen. Min forståelse af disse forhold bygger langt hen på refleksioner over praksis og afdelingens egne opgørelser, understøttet af diverse partielle analyser og rapporter. En del af den forståelse har jeg forsøgt at fremstille her.

Men hvor ser man en analyse der både interesserer sig for hvordan samspillet er mellem de politikker der med udgangspunkt i en økonomisk tænkning forsøger at påvirke klienternes præferencer for arbejde respektive offentlig forsørgelse og så de forhold der drejer sig om normer, værdier og selvforståelse hos klienterne – sådan som den også formes i samspillet med forvaltningen og sagsbehandlerne?

Jeg ser også frem til at se analyser af de tiltag som *Flere i Arbejde* har sat i værk, især visitationsmodellen. I afdelingen bruger vi visitationsmodellen – men indtil videre supplerer vi den med eksplicite kategoriseringer af motivation, som for os er væsentligt mere afgørende end f.eks. faglige kompetencer. Der er et utroligt spændende samspil mellem klientens motivation og så de

forskellige rationaler som vi kan lægge til grund for samarbejdet med klienten.¹⁰

I det hele taget ville det være interessant med analyser der ser på totaliteten i en afdelings eller anden organisatorisk enheds arbejde. Analyser der med udgangspunkt i de resultater enheden opnår, afdækker kausale sammenhænge til organisering, styringssystemer, økonomi og omverden, samt grundantagelser vedrørende klienterne, virksomhederne, ledelse. En analyse der kombinerer antropologi, socialfaglighed, organisationsteori, politologi og økonomi.

Det ville klæde næste fase af *Flere i Arbejde* hvis staten satte penge af til denne type analyser.

Det virker som om ingen forsker eller forskningsprojekt frembringer synteser der favner sammenhængen. Jeg har i kronikken her forsøgt at fremstille min syntese, som jeg har brug for i det daglige arbejde med at få driften, tilpasningen til ændringer i omverdenen og vores udviklingsaktiviteter til at hænge sammen. Jeg tror på sammenhængen, og på at den kan ledes. Kan den også forskes?

NOTER

1. »På den måde er kimen lagt til et system, hvor der ikke skelnes mellem dagpengemodtagere og kontanthjælpsmodtagere og et system, hvor al visitation og indsats sker med udgangspunkt i den enkelte ledige« (Beskæftigelsesministeriet 2002b).
2. Her ser jeg bort fra at statsrefusionen på 50% af kontanthjælpen halverer det økonomiske incitament – men fremmer udligning på tværs af kommunegrænserne; det økonomiske incitament er dog fortsat stærkt.
3. De regnestykker afdelingen har stillet op for politikerne har alle forudsat at de penge der investeres i flere medarbejdere tjenes hjem ved besparelser allerede i samme budgetår. Hvis man forudsætter at nogle af de klienter der hjælpes til at forlade offentlig forsørgelse også er selvforsørgende efter budgetåret stiger rentabiliteten! Her er plads til en spændende analyse!
4. Problemet løses ikke ved jobindsats.dk, der kun har intentionen om at benchmarke kommunerne, men ikke åbner for at lave særskilt opfølgning på målgrupper specifice-
- ret helt ned på cpr-niveau. Og heller ikke ved 'Arbejdsmarkedsportalen'.
5. Modsat har de 14 AF-regioner netop ret homogene resultater med en positiv nettotilvækst i selvforsørgelse for deres aktiverede ledige på ca. 20%.
6. Tilsvarende eksempler kunne jeg berette fra sygedagpengeområdet og fra hvordan det påvirker antallet af kontanthjælpsmodtagere når flere sagsbehandlere har månedlangt sygefravær.
7. Efter opfølgningsperioden på tre måneder er 16 igen begyndt at modtage kontanthjælp hos os.
8. I løbet af efteråret 2004 skønnede vi at antallet af ledige klienter steg med 17-18 pr. fraværende sagsbehandler i løbet af 3 måneder – trods vikarhjælp.
9. Den jobklub er nedlagt igen, for deltagerne er i fleksjob nu.
10. Vi er ved at implementere 'Frontløbermetoden' i afdelingen (Sørensen 2004). Kan downloades fra <http://www.sociologisk-analyse.dk/publikationer.htm>.

REFERENCER

- Arbejdsmarkedsrådet og AF i Sønderjylland (2005): *Kontrakt 2005 for beskæftigelsesindsatsen i Sønderjylland*, 27. januar.
- Arbejdsmarkedsstyrelsen (2004): *Tværgående nulpunktsanalyse af seks arbejdsmarkedscentre*, version 1.0, 22. september, <http://www.ams.dk>, *Bekendtgørelse om visitation og det individuelle kontaktførelse*, nr. 1101 af 16. 11. 2004.
- Arbejdsministeriet (2000): *Effekter af aktiveringsindsatsen*, København.
- Beskæftigelsesministeriet (2002a): *Handlingsplan for Flere i Arbejde*, København.
- Beskæftigelsesministeriet (2002b): *Bredt forlig om reform af beskæftigelsespolitikken*, pressemeddelelse, 7. oktober.
- Eskelinen, Lena (2000): *Arbejdsmiljø i den kommunale social- og sundhedsforvaltning – en undersøgelse af socialarbejdere med personlig borger/klientkontakt*, København, AKF Forlaget.
- Socialudvalget i Sønderborg Kommune: *Hvilken type jobcenter skal Sønderborg arbejde på at få?* 12. januar 2005.
- Strukturkommissionens Betænkning (2004): Bind III, kapitel 36: *Beskæftigelsesområdet*, version 1.0, januar, København, Indenrigs- og Sundhedsministeriet.
- Sørensen, Torben Berg (2004): *Frontløbermetoden*, Århus, Sociologisk Analyse.

Jørgen Stærmosé, cand.mag, Master of Public Management, afdelingsleder for *Job og Bistand*, Sønderborg Kommune.
e-mail: Jorgen.staermose@sonderborg.dk