

Strukturreformens ømme tæer

– hvor klemmer skoen på beskæftigelsesområdet?

Dorte Caswell & Bodil Damgaard

Strukturreformen på beskæftigelsesområdet gør ikke rigtigt nogen helt tilfredse. Alle parter synes at kunne finde argumenter for, at netop de og deres gruppe bliver klemt, når beskæftigelsesindsatsen lægges ud i 91 nye jobcentre, hvoraf 14 bliver rent kommunalt styrede. Fokuseringen på eget ve og vel indebærer en fare for, at de forskellige aktører vil kæmpe for, at netop deres særlige mærkesager bliver tilgodeset – uden hensyntagen til eventuelle konsekvenser for det samlede billede. Artiklen præsenterer og diskuterer argumenterne for, at strukturreformen vil "klemme" henholdsvis de svage eller de stærke ledige, samt begrænse enten kommunernes eller arbejdsmarkedets parter indflydelse. Håbet er, at en øget bevidsthed om forskellige aktørers forskelligartede bekymringer kan bidrage til at fremme samarbejdet og muligvis mildne de værste børnesygdomme i de nye jobcentre.

Strukturreformen vil på beskæftigelsesområdet medføre omfattende organisatoriske ændringer. Kommunernes beskæftigelsesindsats hentes ud af socialforvaltningerne og placeres i 91 nye jobcentre, som fremover også vil huse statens beskæftigelsesindsats, der hidtil har ligget i AF-systemet. Selvom strukturreformen ikke gør endegyldigt op med det hidtidige tostrengede system, hvor AF tager sig af forsikrede ledige, og kommunerne tager sig af kontanthjælpsmodtagere, så er 'én-indgangs-politikken' et væsentlig skridt i retningen af et enstrengt system.

Først og fremmest fordi reformen tvinger stat og kommune til fysisk at sidde sammen i de nye jobcentre – bag den meget bogstavelige ene indgang. For det andet er der gennem lovgivning kommet krav om tvunget samarbejde på en lang række punkter. Fx skal statslige såvel som kommunale med-

arbejdere være i stand til at betjene både forsikrede og ikke-forsikrede ledige – uagtet, at der stadig en rum tid endnu vil gælde forskellige regler for de to grupper på en række områder. For det tredje indeholder reformen en pilot-jobcenter-ordning, hvor kommunerne vil få det fulde ansvar for beskæftigelsesindsatsen i en decideret enstrengt administrativ organisation. I de resterende jobcentre vil ansvaret være delt mellem staten og kommunerne. 39 af landets nye kommuner lagde billet ind på at få et pilotcenter, om end en række store kommuner som København, Århus, Randers, Kolding og Viborg sent i forløbet enten trak deres ansøgninger tilbage eller besluttede sig for ikke at søge. I februar 2006 overraskede Beskæftigelsesministeriet med at udpege ikke blot 10, men hele 14 kommuner, som kommer med i ordningen.

Som om disse ændringer ikke skulle være udfordringer nok i sig selv, foregår hele øvelsen samtidig med, at kommunerne lægges sammen fra 271 til 98.¹ Jobcentrene vil altså ikke blot komme til at huse medarbejdere og ledere, der har erfaringer henholdsvis fra et statsligt forankret, centralistisk og korporativt opbygget AF-system og et decentraliseret kontanthjælps-system forankret i det kommunale selvstyre (Damgaard 2003), men tillige fra et varierende antal hidtil selvstændige kommuner. Kommunernes meget forskellige måde at organisere, prioritere og håndtere beskæftigelsesindsatsen er veldokumenteret (fx Damgaard 2000; Larsen m.fl. 2001; Andersen & Torfing 2004; Caswell 2005) og signalerer i sig selv enorme udfordringer alene på baggrund af kommunesammenlægningerne.

Konstruktionen af jobcentrene er ledsaget af styringsmæssige omlægninger af beskæftigelsesindsatsen, hvor det mest bemærkelsesværdige består i en forskydning af beslutningskompetence fra det regionale til det lokale niveau. De nye og større kommuner får således væsentlig mere at skulle have sagt omkring beskæftigelsesindsatsen end tilfældet er i dag. Samtidig – og det kan diskuteres, om det er paradoksalt eller ej – stilles der i loven langt mere detaljerede krav til indsatsen, ligesom de statslige myndigheder får videre beføjelser til at kigge jobcentrene (læs: kommunerne) over skulderne og korrekse, hvor der måtte være korrektions behov.

Det er ikke overraskende, at en så omfattende omstrukturering har givet anledning til en del debat og endog ængstelser rundt omkring i det beskæftigelsespolitiske landskab. Vi foretager i denne artikel en 'problemsstillingsanalyse' og forsøger at vurdere, hvem – om nogen – der har grund til at være bekymrede og for hvad. Vi starter med at stille skarpt på udsagnet "*De svageste ledige bliver klemmt*" for straks i afsnittet derefter at se på, om strukturreformen ikke snarere

klemmer de stærkeste ledige. Hvorvidt strukturreformen klemmer kommunerne, er en tredje problemstilling, der tages op, mens en fjerde undersøger samme spørgsmål fra arbejdsmarkedets parter vinkel. Vi har ved mange møder og arrangementer af vidt forskellig karakter oplevet, at grupper og aktører, der umiddelbart er bekymrede for hver sin gruppe eller sin vinkel, er dybt overraskede over, at problemstillingerne kan vendes om. Det er vores håb, at vi ved at sammenstille problemstillingerne kan hjælpe med til at nuancere fremtidige diskussioner og i sidste ende fremme samarbejdet i jobcentrene.

Problemstilling I: De svageste bliver klemmt

Strukturreformen understøtter på flere måder regeringens beskæftigelsespolitiske linie, som den er formuleret i det brede politiske forlig *Flere i arbejde* fra 2002. Ambitionen med *Flere i arbejde* er at få ledige ind/tilbage på arbejdsmarkedet så hurtigt som muligt. Følgelig skal beskæftigelsesindsatsen være umiddelbart jobrettet frem for rettet mod opkvalificering eller anden form for aktive-ring. I forbindelse med strukturreformen har der været ytret bekymringer for, at det kraftige fokus på det ordinære arbejdsmarked kan føre til, at de svageste arbejdsløse bliver klemmt. I dette afsnit ser vi på de væsentligste punkter i strukturreformen, som har givet næring til disse betænkeligheder. Det drejer sig for det første om det stærke jobfokus, der har dannet klangbund for reformen, selvom det politiske indhold ikke umiddelbart har så meget med de strukturelle reformer at gøre. For det andet ser vi på adskillelsen af kommunernes beskæftigelsesindsats og den øvrige sociale indsats og dernæst på mulige bemandinger af jobcentrene, der bliver de reelle 'gatekeepers' til det sociale system. Endelig refererer vi nogle overvejelser over,

hvad indfasningsreglerne måtte betyde for servicen til de svageste ledige.

Jobfokus og svage ledige

Alle synes grundlæggende enige i, at beskæftigelsespolitikken bør være jobrettet (Torfing 2004; Damgaard m.fl. 2005). Men ikke alle er enige i visdommen om, at det stærke jobfokus skal anvendes over for alle ledige, uden store muligheder for at differentiere indsatsen fx i forhold til svage ledige. Der synes at være hyppige dilemmaer mellem lovens meget arbejdsmarkedsrettede fokus og sagsbehandlers faglige vurderinger af, at det i nogle tilfælde kan være mere farbart at anvende ressourcerne med et mere langsigtet og helhedsorienteret perspektiv på den arbejdsløses situation. Flere sagsbehandlere føler de tvinges til at tilpasse de ledige til arbejdsmarkedets og virksomhedernes krav og behov uden skelen til, hvad der måtte være de lediges ønsker og behov, hvilket de mener, at der kommer kortsigtede og ubæredygtige resultater ud af. Samtidig opponeres der mod en stigende tendens til, at den type aktivering, der kobles med det øgede arbejdsmarkedsfokus, bevæger sig væk fra en mere traditionel dansk human capital-tankegang, hvor opkvalificering gennem individuel, fleksibel og behovsorienteret aktivering står centralt (Andersen & Torfing 2004), over imod aktivering, der i højere grad tager udgangspunkt i sanktioner og disciplinering (Caswell 2005). Denne situation er mest problematisk for svage ledige, som ikke umiddelbart er i stand til at finde sig et arbejde, og hvor vejen til arbejdsmarkedet kan være både svær, lang og dyr (Rosdahl & Weise 2001). En sagsbehandler i et forsøgsjobcenter siger:

“...det er jo svært, fordi lovgivningen siger, at de skal ud, og vi skal arbejde på at få dem i arbejde. Så det skal vi jo, selvom vi godt kan se, at brugte de nu deres ressourcer på deres

børn og unge – at det kunne være bedre for hele familien, fordi, det er jo også svært for de her unge, som virkelig har behov for meget støtte hjemmefra, men forældrene har måske ikke overskuddet og ressourcerne til det, fordi de også er ude i en masse projekter (...) og nogle andre ting, der gør, at de ikke har så meget overskud til at støtte børnene. Hvis de ikke behøvedes at blive aktiveret 8 timer om dagen, så kunne man måske i stedet give dem nogen redskaber til at få hjulpet deres børn godt ud på arbejdsmarkedet” (Eskelinen m.fl. 2004-2006).

I forbindelse med strukturreformen er det sandsynligt, at dette skarpe fokus på det ordinære arbejdsmarked øges, blandt andet fordi både Arbejdsmarkedsstyrelsen og Beskæftigelsesministeriet får mere at skulle have sagt i den nye struktur. Der ligger i reformen en udvidelse af den statslige kontrol og styring af beskæftigelsesindsatsen (fx gennem ministerbeføjelser, procesregulering og standardiserede krav implementeret med trussel om fradrag i kommunal refusion). Dermed åbner reformen op for en mere stram styring af kommunernes indsats på beskæftigelsesområdet, som – givet de politiske vinde, som de kommer til udtryk i *Flere i arbejde* – vil blive søgt rettet mod det ordinære arbejdsmarked. Blandt andet forpligtes jobcenterne til at udarbejde en plan for beskæftigelsesindsatsen samt en resultatrevision, der skal vise resultater og effekter af indsatsen, både for jobcenteret samlet set og fordelt på stat og kommune. Indholdet i både planen og resultatrevisionen er dog ikke overladt til jobcenterledelsen lokalt at beslutte. I forlængelse af disse forpligtelser, findes nemlig en beskæftigelsesministeriel beføjelse, der går ud på, at han eller hun kan bestemme, hvilke oplysninger beskæftigelsesplanen og resultatrevisionen skal indeholde (§ 23 og § 24 i *Lov om ansvaret for og styringen af den aktive beskæftigelsesindsats*).

Beskæftigelsesministeren har dermed beføjelse til at stille krav om, at planen eksempelvis indeholder målsætninger på udplacering i ordinære job samt måling af resultater og effekter i forhold til dette, hvilket forekommer sandsynligt set i forlængelse af de politiske udmeldinger i øjeblikket. Lovens mange ministerbeføjelser kan ses som et demokratisk problem, fordi de gør det svært at gennemskue præcist, hvordan den konkrete udformning af loven vil blive.

Udskillelsen af kommunernes beskæftigelsesrettede indsats

Opdelingen mellem indsats og ydelser har ligeledes været genstand for en del diskussion, og der kan tales både for og imod. For taler fx en amerikansk undersøgelse, der peger på, at der er en grundlæggende uoverensstemmelse mellem på den ene side at administrere velfærd, herunder afgøre, hvorvidt den enkelte er berettiget til en bestemt ydelse og overvåge snyd eller socialt bedrageri, og på den anden side at tilbyde en arbejdsmarkedsorienteret indsats, hvilket indebærer at kunne identificere klienters behov, at kunne lokalisere passende indsatser, samt at hjælpe klienter med at ændre adfærd (Handler & Hasenfeld 1997). Med de forbehold der nødvendigvis må tages i forhold til at 'oversætte' en sådan amerikansk undersøgelse til danske forhold, så peger forfatterne alligevel på noget interessant. Frontliniemedarbejderne i de nye jobcentre er nemlig fritaget fra at 'overvåge' og 'vurdere' de arbejdsløses berettigelse til overhovedet at være i systemet. Man kan sige, at de kommunale medarbejdere dermed bliver placeret på linie med AF-medarbejderne, der ikke skal koble rådighedsforpligtelsen sammen med udbetaling af ydelser, men alene indberette manglende deltagelse til ydelseskontoret (i AF-sammenhæng: a-kassen), og derudover varetage opgaven med at bringe de arbejdsløse tættere på arbejdsmar-

kedet (Caswell m.fl. 2002). Der er altså i de nye jobcentre potentielt en fornyet mulighed for, at samarbejdet mellem den arbejdsløse og medarbejderen i jobcenteret ikke forplumres af forhold, der angår ydelser og rådighed. Det kan give grobund for en relation mellem frontliniemedarbejder og arbejdsløs, der er baseret på gensidig tillid, og for at begge søger mod et fælles mål: at få den arbejdsløse bragt nærmere inklusion på arbejdsmarkedet.

Men opdelingen mellem ydelser og indsats er modsat også blevet kritiseret for at besværliggøre en helhedsorienteret indsats (KL 2005). Opdelingen af ydelser, social indsats og jobcenter kan medføre, at nogle kontanthjælpsmodtagere måske nok går ind af jobcenterets 'ene indgang', men at de samtidig er nødsaget til at gå ind af 'ydelses-indgangen' i et andet hjørne af den kommunale forvaltning og 'indgangen til den sociale indsats' i et helt tredje hjørne af forvaltningen. At dette kan medføre en del traven rundt for den enkelte arbejdsløse, giver sig selv, og det betyder, at virkeligheden for en lang række ledige i praksis bliver en noget anden end den, der blev lovet i det første af regeringens ti principper for fremtidens beskæftigelsesindsats: "*De ledige skal kun henvende sig ét sted*" (Beskæftigelsesministeriet 2004). Opdeling nødvendiggør en knivskarp kommunikation mellem de forskellige kommunale medarbejdere og administrative enheder, hvis helheden i sagsbehandlingen opretholdes (KL 2005).

Samtidig betyder reformen en organisatorisk opdeling mellem 'jobcenter' og 'sociale tilbud'. Argumentet for denne opdeling er, at den jobrettede indsats risikerer at fortone sig bag sociale tilbud (Beskæftigelsesministeriet 2004), men en klar grænsedragning mellem, hvad der defineres som jobrettede tilbud, og hvad der falder ind under sociale tilbud, er endnu ikke defineret. De sociale tilbud, der på forhånd er skilt ud fra jobcentrenes arbejds-

område, falder i tre grupper: børn/familie, psykisk syge og handicap. Det er et interessant og endnu uafklaret spørgsmål, hvorvidt det i praksis betyder, at jobcentrene skal kunne varetage problemstillinger, der har at gøre med øvrige sociale problemstillinger, som ikke entydigt ligger inden for børn/familie, psykisk sygdom eller handicap, fx misbrug, boligproblemer og personlige problemer? Disse sociale problemer kan for nogle arbejdsløse være afgørende faktorer, der hindrer eller besværliggør indtræden på arbejdsmarkedet, og som derfor må adresseres parallelt med en indsats, der sigter på at få flere i arbejde. Og selvom der i den politiske retorik er en insisteren på, at disse sociale problemstillinger ikke må komme forud for den jobrettede indsats, så viser både forskning og praksis på området, at netop dette dobbelte blik på både arbejdsmarkedsmuligheder og barrierer er en uomgængelig betingelse for en kvalificeret indsats (Larsen 2003; Caswell 2005).

Bemandingen af jobcentrene

En bekymring i den anledning er, at socialfaglige kompetencer trækkes væk fra beskæftigelsesindsatsen ud fra en antagelse om, at socialrådgivere og andet socialfagligt uddannet personale ikke kan varetage en indsats, som er tilstrækkelig arbejdsmarkedsrettet. I den seneste tid er tonen mod de kommunale sagsbehandlere fra politisk side blevet meget hård og har affødt en intens og meget ophedet debat. Spørgsmålet, der polemisk er blevet rejst af blandt andet Beskæftigelsesminister Claus Hjort Frederiksen og arbejdsmarkedspolitisk ordfører for Venstre, Jens Vibjerg, går på, hvorvidt de kommunale sagsbehandlere på beskæftigelsesområdet overhovedet er i stand til at varetage en arbejdsmarkedsrettet indsats, eller om denne gruppe af sagsbehandlere – som typisk er socialrådgiveruddannede – i stedet fastholder de arbejdsløse i klientrollen. Diskussionen

handler blandt andet om, i hvilken grad socialarbejderne som professionel gruppe kan tillægges skylden for, at der ikke er kommet 'flere i arbejde' i Danmark på trods af, at det politiske netop har været intentionen med reformen *Flere i arbejde*. Først var det beskæftigelsesminister Claus Hjort Frederiksen, der i bladet ArbejdsMarkedsPolitisk Agenda (nr. 12 2005) fra Dansk Arbejdsgiverforening, gav følgende forklaring på, hvorfor indvandrere kun i ringe grad er repræsenteret i blandt andet uddannelsessystemet:

"Flygtninge og indvandrere er blevet omklamret af socialrådgivere, gjort til klienter og berøvet ethvert initiativ og troen på, at det nytter at gøre en indsats" (ArbejdsMarkedsPolitisk Agenda nr. 12 2005).

Dernæst var det den arbejdsmarkedspolitiske ordfører for regeringspartiet Venstre, der udtalte:

"Når man holder på sine kontanthjælpsmodtagere og ikke får dem ud i arbejde, så giver det jo ekstra arbejde til en selv. Man kunne næsten fristes til at tro, at enkelte [kommunale sagsbehandler] er mere interesseret i at holde på dem af hensyn til deres eget arbejde end at hjælpe disse mennesker tilbage på arbejdsmarkedet" (Jens Vibjerg, citeret fra Socialrådgiveren nr. 16 2005).

Spørgsmålet er altså, hvorvidt socialfagligt uddannet personale pr. definition omklammer og klientgør de ledige, eller hvorvidt netop socialfagligt uddannet personale er de bedste til at varetage svage lediges interesser på beskæftigelsesområdet (Olesen m.fl. 2005). En fortæller for, at det arbejdsmarkedsrettede og det socialfaglige er hinandens forudsætninger i indsatsen for at få de 'svageste' arbejdsløse tilbage på arbejdsmarkedet, er leder af JobCenter Marselisborg, Michael Dyreholt:

“Det sociale område er socialrådgivernes felt. Derfor skal vi byde ind med vores faglighed på de nye jobcentre, der skal afløse Arbejdsformidlingen og kommunernes nuværende beskæftigelsesindsats. Hvis vi ikke rykker ind på banen nu, så forudser jeg, at en stor del af området vil gå til andre faggrupper med risiko for en marginalisering af de svageste ledige” (Socialrådgiveren nr. 17 2005).

Samlet set må det konkluderes, at de svage ledige klemmes mere af den aktuelle beskæftigelsespolitik, *Flere i arbejde*, end af strukturreformen *per se*. Men strukturreformen understøtter gennemførelsen af de politiske strategier og bidrager dermed også til at dreje skruen om de svage ledige lidt ekstra. Og hverken politik eller reform giver noget bud på, hvad vi faktisk gør med de (aller-) svageste ledige. De, som ikke umiddelbart kan begå sig på arbejdsmarkedet, men for hvem førtidspension heller ikke er en realistisk mulighed. Gennemgangen viser nødvendigheden af en mere udfoldet diskussion om grænsefladen og samspillet mellem sociale og beskæftigelsesrettede tilbud. Samtidig må der insisteres på frontlinjearbejdernes rum til faglighed og faglige refleksioner. Fortsætter indsnævringen af dette rum både via de politiske prioriteringer, via øgede proceskrav (se senere) og via negativ retorik, kunne det resultere i en afprofessionalisering af området, som tilfældet har været i Holland (Larsen 2006), samt en skærpelse af bemandingsproblemerne.

Problemstilling II: De stærkeste bliver klemt

Fra en anden vinkel er der frygt for, at placeringen af beskæftigelsesindsatsen i 91 jobcentre vil være til skade for de ‘stærkeste’ arbejdsløse som fx akademikere og andre med længerevarende uddannelser. Det er ikke overraskende særligt disse grupper faglige

organisationer anført af FTF (*Fællesforeningen af Tjenestemænd og Funktionærer*) og AC (*Akademikernes Centralorganisation*), der har fremført kritikken. Flere af kritikpunkterne deles af bredere kredse af fagbevægelsen og af arbejdsgiverorganisationerne, der i forskellig udstrækning ser dem som gældende for alle forsikrede ledige og mere bredt som hurdler for virksomhedernes adgang til kvalificeret arbejdskraft. Det handler altså om serviceringen af arbejdsmarkedet. Argumenterne har flere aspekter, der alle fører tilbage til den lokale, og i væsentlig grad den kommunale, forankring af indsatsen. Lad os tage dem i bidder startende med det lokale.

Atomisering af indsatsen

Udgangspunktet i kritikken er, at en lokal forankret beskæftigelsespolitik ikke vil kunne levere varen på et arbejdsmarkedet, der præges af internationalisering, globalisering og krav om videnstung produktion (AC 2005). Et synspunkt, der bl.a. støttes af DA's direktør, Henrik Mortensen:

“Beskæftigelsespolitikens fornemmeste opgave er at ruste ledige til selv at operere på det dynamiske arbejdsmarked, der udvikler sig i takt med den internationale arbejdsdeling. Og det arbejdsmarked kender hverken kommune- eller amtsgrænser” (Børsen Opinion 26. marts 2004).

Selv nok så velmenende lokale tiltag vil ikke forslå, hvis de ikke indgår i en samlet landsdækkende koordinering, hvor beskæftigelsespolitikken i øvrigt sammentænkes med erhvervspolitikken i højere grad, end det sker i dag. Vurderingen af reformen er, at *“beskæftigelsesindsatsen atomiseres og begrænses af kommunegrænserne”* (FTF 2005) til skade for både de enkelte ledige og for styringen af indsatsen. FTF har særligt begrædt, at AF's ekspertise spredes over alle jobcentre, som organisationen mener:

“indebærer en klar risiko for en svækkelse af bæredygtigheden i den beskæftigelsespolitiske indsats. Ikke mindst når det omhandler indsatsen over for mindre faggrupper” (ibid.).

Frygten for indsatsens bæredygtighed suppleres af manglende anvisninger på, hvorledes koordinationen og samarbejdet mellem de enkelte jobcentre tænkes at skulle foregå. Den frygt er især udpræget i hovedstadsområdet, hvor 18 jobcentre i fremtiden skal betjene det fælles arbejdsmarked, regionen udgør. Huller i kommunikationen og koordinationen mellem de enkelte jobcentre vil først og fremmest være til gene for de stærkeste ledige, hvis jobudbud er mere geografisk spredt.

AC lægger sig i forlængelse af FTF ved at påpege nødvendigheden af, at kvaliteten af indsatsen undgår ‘svingninger’, som det så diplomatisk formuleres, som man hidtil har observeret på akademikerområdet. Det er derfor afgørende for AC, at:

“kvalitetssikre en tværregional beskæftigelsesindsats for de langvarigt uddannede, der også tager udgangspunkt i de spor, som allerede er blevet lagt ved de landsdækkende udbud af indsatsen for andre aktører” (AC 2005, 2).

Organisationen peger selv på to måder at gøre det på. Den ene er at lægge akademikerindsatsen i større enheder (koordinationscentre i de større byer), hvilket skulle tage brodden ud af atomiseringsfrygten. Den anden er at gøre udlicitering til andre aktører med speciale inden for området obligatorisk helst så tidligt i et ledighedsforløb som muligt, hvorved man kunne komme ud over problemet med manglende specialviden blandt jobcentrenes sagsbehandlere. Begge tiltag stiler mod at løfte indsatsen ud af jobcentrene og vidner om den mistillid, flere i AC nærer for

indsatsen i lokale jobcentre. En mistillid, der dårligt kan udtrykkes klarere, end når organisationen i sit høringssvar efterlyser:

“formuleringer i lovforslaget, som gør det muligt at afskære lokale beskæftigelsescentre fra selv at give sig i kast med vejledning og aktiveringsprojekter for ledige akademikere indenfor de første 12 måneder af ledighedsforløbet” (ibid., 3).

Ingen indsats foretrækkes altså frem for en lokal indsats. (Efter de nugældende regler skal akademikere visiteres til en anden aktør efter 12 måneders ledighed.) Udmeldingen er næppe befordrende for et tæt samarbejde med lokale jobcentre, men AC satser tydeligvis også på at yde indflydelse på det regionale niveau, hvor rammeudbuddene for inddragelsen af andre aktører skal forhandles – ligesom i øvrigt også, om end mindre udpræget, FTF (jf. samtaler med personer fra begge organisationer). I hvilket omfang brugen af andre aktører vil kunne sikre stærke ledige en bedre service, afhænger altså af detaljerne i rammeudbudene. Selvom AC, FTF og andre vil presse på for at få så stor en del af indsatsen lagt ud til andre aktører, vil der forventeligt også være et modsatrettet pres fra fx KL og staten for at udnytte kapaciteten i de nye jobcentre i så høj en grad som muligt. Så selvom inddragelsen af andre aktører via rammeudbud måtte kunne imødekomme stærke lediges interesser, så vil meget af indsatsen dog forventelig stadig være bundet op til et lokalt jobcenter.

Frygten for en atomiseret indsats hænger derudover sammen med kommunernes øgede indflydelse på beskæftigelsespolitikken. Det faktum, at staten vil sidde med ved bordet i 77 af de 91 jobcentre (b-jobcentrene), når den lokale beskæftigelsesindsats planlægges og prioriteres, anses langt fra at være nok til at sikre en samlet effektiv styring af indsatsen. Dermed er vi ovre ved den del af

kritikken, der ikke blot retter sig mod det lokale element, men tillige mod den kommunale forankring.

Kommunal indsats for forsikrede ledige?

Igen er der mange aspekter i kritikken af kommunerne (jf. også næste afsnit), men specifikt hvad angår de stærkeste ledige, er bekymringen, at kommunernes socialpolitiske udgangspunkt betyder, at jobcentre vil nedprioritere indsatsen for denne gruppe. Kommunernes Landsforening (KL) synes selv at bære ved til det bål, når organisationen i sin *Temaguide om beskæftigelsesområdet* omkring samspillet med arbejdsmarkedets parter skriver:

“Det vil være helt afgørende at tage udgangspunkt i den fælles udfordring om at få flere langvarig ledige og syge samt ledige med anden etnisk baggrund i arbejde” (KL 2005, 18).

Det skal ikke forklejnes, at indsatsen for disse målgrupper er vigtig, men organisationer som FTF og AC, som i øvrigt en række andre fagforbund, har svært ved at genkende væsentlige grupper af sine ledige medlemmer i den opstillede profil. Det kan naturligvis diskuteres, om knappe ressourcer er bedst anvendt på stærke eller svage ledige, men den diskussion har KL med sin udmelding valgt at springe over og utvetydigt formuleret, hvilke grupper kommunerne mener, jobcentre skal prioritere. Det er ikke hverken nyt eller ulogisk, at kommunerne ønsker at fokusere beskæftigelsesindsatsen på de svageste grupper af ledige – og på kontanthjælpsmodtagere generelt – al den stund, at ydelserne til disse grupper belaster de kommunale budgetter. Strukturreformen indeholder ikke økonomiske incitamenter, der ændrer ved det forhold. Som flere andre faglige organisationer har FTF argumente-

ret for, at det er uholdbart, at kommunerne ikke har samme økonomiske incitamenter i indsatsen for forsikrede som ikke-forsikrede ledige (FTF 2004). Dertil kommer en mere generel bekymring over kommunernes tilgang til beskæftigelsesindsatsen (jf. også ovenstående om social omklamring) og deres manglende kendskab til arbejdsmarkedet, jobfunktioner, ansøgningsmåder osv., som arbejdsmarkedets parter bredt set ikke har holdt sig tilbage for at udtrykke.

Også blandt praktikerne på frontlinieniveauet trives forestillingerne om ‘en kommunal tilgang’, der indebærer en tung sagsgang, manglende beslutningskompetence og uklar ansvarsfordeling. Som en AF-medarbejder i et forsøgsjobcenter, der i over to år har siddet side om side med kommunale kollegaer, siger:

“Hvis det havde været ovre ved det kommunale system, så havde det været en meget tungere gang. Der synes jeg, at jeg har en stor fordel i, at vi som personer i AF kan træffe beslutninger indenfor de regler, der er; hvor det tit – somme tider – skal helt op på socialudvalgsmøde, om en person kan få et kursus, der er det her system [AF] meget bedre” (Eskelinen m.fl. 2004-2006).

Interviewpersonens tilføjelse af de to ord ‘somme tider’ tyder på, at hun snarere giver udtryk for en gængs fordom om, at den kommunale sagsgang er langsom, end en egentlig observation af, at den er det. Samtidig peger citatet på den fundamentale forskel, der ligger i, at kommunerne selv finansierer både ydelser og indsats og må prioritere disse budgetposter overfor fx børne- eller ældreområdet.

Strukturreformen klemmer altså samlet set særligt de stærke ledige på to måder: Ved at indsatsen spredes ud på 91 lokale jobcentre (atomiseringen), og ved at indsatsen potentielt bliver mere socialt rettet pga. kommu-

nernes øgede indflydelse og manglende økonomiske incitament til at prioritere stærke ledige. Men måske ligger den allerstørste udfordring i, at de stærke lediges organisationer og kommunerne lærer hinanden at kende. Da de stærke ledige typisk også er forsikrede ledige, har denne gruppe (og dens organisationer) ikke den store erfaring med den kommunale indsats, ligesom det kommunale system ikke kender til de særlige problemstillinger omkring stærke ledige. Selvom serviceringen af stærke ledige måske forbedres ved at trække den ud af jobcentre, vil stærke ledige uvægerlig skulle ind om lokale jobcentre på vejen i det videre forløb. AC, FTF og andre har derfor gode grunde til at pleje forholdet til de kommunale aktører. De kommunale ledere og frontlinjearbejdere har ganske givet mangel på viden om stærke ledige og deres del af arbejdsmarkedet, men den kommer jo ikke af at nedprioritere samarbejdet med dem.

Problemstilling III: Kommunerne bliver 'klemt'

Placeringen af beskæftigelsesindsatsen udmøntede sig til en veritabel magtkamp mellem arbejdsmarkedets parter på den ene side og Kommunernes Landsforening på den anden (se Larsen 2004). Selvom den vedtagne reform ligger langt fra den kommunalisering af indsatsen, der oprindeligt blev spillet ud med, så fik KL klart flest ønsker opfyldt og 'vandt' dermed kampen. Via jobcentre – i allerhøjeste grad i de 14 pilot-jobcentre, som kommunerne skal bestyre alene – styrkes kommunernes indflydelse på beskæftigelsesindsatsen på det ordinære arbejdsmarked betragteligt. Samtidig er mulighederne for at koordinere med indsatsen på det rummelige arbejdsmarked, som allerede var i kommunal varetægt, blevet forbedret. Men har kommunerne sejret ad hel-

vede til? Strukture reformen indeholder også en lang række elementer, der begrænser kommunernes manøvre frihed og det højt besungne kommunale selvstyre. Det drejer sig bl.a. om

- krav til den politiske organisering
- krav til forvaltningens organisering
- krav om betydelig øget dokumentering af indsatsen
- mulighed for indsigelser fra det lokale beskæftigelsesråd
- overvågning fra det regionale beskæftigelsesråd
- forventning om øget udlicitering til private aktører, eventuelt tvunget.

Disse krav kommer oveni en stadig længere række af proceskrav, som beskæftigelsespolitikken i øvrigt underlægges (se KL m.fl. 2005). KL har ved mange lejligheder beklaget "*statens trang til at stikke fingrene helt ned i de kommunale processer*", som organisationen mener "*risikerer at spænde ben for reformens grundlæggende idé om at sætte borgeren i centrum*" (her i Nyt fra KL's bestyrelse, nr. 2, 2005). Men lige lidt har det hjulpet. Loven stiller således krav om, at beskæftigelsesindsatsen i fremtiden forankres politisk i enten økonomiudvalget eller i et særligt stående udvalg. Begge dele må anses som en styrkelse i forhold til den tidligere forankring af indsatsen på det rummelige arbejdsmarked i socialudvalget, om end årsagen til kravet ifølge bemærkningerne til loven er, "*at understøtte det beskæftigelsesrettede fokus og adskillelsen mellem beskæftigelsesopgaven og de sociale opgaver*" (citeret i KL 2005, 17). Det er ifølge KL helt urimeligt og viser, at:

"Frygten for social omklamring har således været tungere end det bærende hensyn i hele kommunalreformen om at skabe sammenhæng i den offentlige indsats" (KL 2005, 17).

Kommentaren retter sig både mod kravet om den politiske forankring og kravet om den administrative adskillelse af den sociale og den beskæftigelsesrettede indsats (omtalt ovenfor). Det vil også være nyt for kommunerne, at der findes korporative organer, der dels skal høres (LBR = de lokale beskæftigelsesråd) og dels – i tilfældet med de regionale beskæftigelsesråd (RBR) – vil overvåge indsatsen og i givet fald anbefale tvangs-udlicitering af opgaverne. En anden 'snærende' nyskabelse er, at kommunerne skal afpasse deres indsats i forhold til beskæftigelsesministerens årlige udmelding af indsatsmål, hvilket vil sige, at den kommunale indsats underlægges regionale eller nationale beskæftigelsehensyn. Vi går af pladmæssige hensyn ikke nærmere ind på hvert af disse aspekter, men alene på kravet om øget dokumentation af indsatsen og forventning om mere udlicitering. Hensigten med at trække netop disse to aspekter frem er at påpege, at også relativt tekniske aspekter kan have substantielle, politiske konsekvenser, hvilket ikke mindst kommunale politikere synes at have en tendens til at overse.

Krav om dokumentation

Med reformen følger et øget krav om dokumentation af indsatsen. Dokumentationen skal endvidere gøres tilgængelig for alle på det allerede eksisterende jobindsats.dk, således at hvert jobcenter kan benchmarkes med andre. Der er uden tvivl gevinster at hente ved, at kommunerne lader sig inspirere af hinanden. Det er dog vigtigt, at en benchmarking ikke sker i blinde. Undersøgelser har vist, at en stor del af variationen i kommunernes indsats på integrationsområdet kan tilskrives forskellige rammebetingelser (særligt strukturer og konjunkturer på det lokale arbejdsmarked og sammensætningen af gruppen, der skal integreres) (Heinesen m.fl. 2004). Sammenligninger mellem kommuner eller på sigt mellem jobcentre må foregå med

varsomhed og blik for de forbehold, sådanne sammenligninger nødvendiggør. Ligeledes er det vigtigt, hvordan benchmarkingen anvendes efterfølgende. I en sammenlignende analyse af kommunernes indsats på konthjælpsområdet skriver forfatterne:

“Det understreges derfor, at de opstillede indikatorer er grove mål for succes af kommunernes indsats, der ikke bør stå alene ved sammenligning af kommuner, men kan danne grundlag for en debat eller supplerende analyser” (Arendt m.fl. 2004).

Endvidere er det værd at diskutere, i hvilket omfang de enkelte 'gode' kommuner ved, hvorfor de har succes på et område, og om disse årsager kan overføres til andre kommuner (Winter 2005).

Ray C. Rist fra Verdensbanken, Washington DC, rådgiver regelmæssigt den danske regering om evalueringsproblematikker. Han var for nylig (februar 2006) i Danmark for at rådgive om 'performance management', altså hvordan det er muligt at styre, hvad der kommer ud af givne indsatser. En af de problematikker, han pegede på i denne forbindelse, var en problematisk spænding mellem fraværet af specifikke politiske målsætninger på et nationalt niveau og traditionen for kommunalt selvstyre. Denne spænding kan tænkes at blive yderligere tilspidset gennem reformens tiltag til at styre kommunal og frontlinje praksis gennem procesregulering (KL m.fl. 2005), som fx implementering af centrale værktøjer og it-redskaber, ud fra en intention om at ensrette frontlinjepsikis, og samtidig at kunne overvåge indsatsen fra centralt hold (gennem indtastninger i fx Arbejdsmarkedsportalen) og sanktionere manglende anvendelse af disse værktøjer gennem fradrag i kommunal refusion. Dette styringstiltag i reformen kan risikere at bidrage til yderligere at hæmme den kommunikation og dia-

log, der er nødvendig mellem et nationalt politisk og kommunalt politisk niveau, og dermed hæmme de muligheder, reformen indeholder for at styrke og udvikle indsatsen på beskæftigelsesområdet. Ray Rist advarer samtidig mod at tænke styring og udvikling af indikatorer som et teknisk problem frem for et politisk tema, der til stadighed kræver afklaring og dialog omkring målsætninger, på både nationalt og kommunalt niveau.

Udlicitering til andre aktører

Reformen indeholder desuden forskellige tiltag, der sigter på at øge 'andre aktørers' deltagelse i beskæftigelsesindsatsen. En væsentlig opgave på regionalt niveau vil således blive at forhandle rammeudbud på plads, således at de enkelte jobcentre nemmere vil kunne udlicitere dele af indsatsen. Dernæst indeholder reformen den ordning, at jobcentre, der ikke lever op til forventningerne i sidste ende, kan blive sat fra bestillingen og indsatsen tvangs-udliciteret til private aktører. Ønsket om øget inddragelse af andre aktører baserer sig bl.a. på antagelser om, hvad der skaber gode effekter, og erfaringer fra Holland (Beskæftigelsesministeriet 2003). Erfaringerne med anvendelsen af private aktører i Holland er dog ikke entydigt positive: Det har medført et voldsomt effekt/resultatfokus, understreget af en bonusaf lønning, hvor det alene er udplacering af en arbejdsløs, der tæller – og ikke eksempelvis varigheden af denne placering eller den optimale matchning mellem den arbejdsløses kvalifikationer, behov og ønsker og den pågældende placering. I Holland har privatiseringen samtidig medført en 'afprofessionalisering' af personalet og samtidig en høj grad af udskiftning på dette arbejdsområde. Professionelle sagsbehandlerkompetencer bliver set som en barriere. Undersøgelsen peger på, at arbejdet indenfor disse rammer forudsætter en meget kynisk indstilling til indsatsen og de arbejdsløse. Samtidig oplever de ansatte, at der er

meget lidt mulighed for at hjælpe alle ledige. Endvidere har omstruktureringen i Holland medført, at der trods et overordnet princip om metodefrihed er en tendens til standardisering af metoder og redskaber (primært job-søgningstræning og tilskyndelse), samtidig med at uddannelseselementer stort set ikke længere benyttes i beskæftigelsesindsatsen (Bredgaard m.fl. 2005; Larsen 2006). Mange af disse problemstillinger kan genkendes i forhold til den danske model, om end vi i den danske udgave stadig er i opstartsfasen og derfor har rig mulighed for at inddrage erfaringerne fra bl.a. Holland i forhold til at vaccinere mod de værste børnesygdomme.

Både kravet om øget dokumentation og øget brug af andre aktører udfordrer kommunernes hidtidige praksis på beskæftigelsesområdet. For begge temaer gælder det, at hverken de kommunale politikere eller embedsmænd har den store erfaring på området (hvilket i øvrigt – og det gør jo ikke sagen bedre – gælder for hele indsatsen på det ordinære arbejdsmarked). Samtidig er både benchmarkinger og udliciteringer redskaber, som er populære blandt politikere, der ønsker at vise handlekraft. Det kan resultere i ugenomtænkte politiske 'refleks-beslutninger' fx i kølvandet på 'blinde' benchmarkinger. Det er derfor særdeles vigtigt, at lokale politikere og embedsmænd gør sig fortrolige med problematikkerne på hele beskæftigelsesområdet, både det ordinære og det rummelige, således at de kan træffe de bedste beslutninger og komme med de bedste lokale indspark, både i forhold til temaerne omkring dokumentation og udlicitering såvel som de øvrige temaer.

Problemstilling IV: Parterne bliver klemte?

Regeringens skitserede en klar kommunalisering af beskæftigelsesindsatsen i sit første udspil (Regeringen 2004). Set i forhold

til parternes eget oplæg (DA m.fl. 2003) var regeringsforslaget noget nær det værste tænkelige scenarie, der dog efter et speget politisk forhandlingsforløb landede på den hybridmodel, der blev vedtaget i juni 2005. Selvom en entydig kommunalisering måske blev afværget (i hvert fald i første omgang), så peger forløbet dog på en klar tilsidesættelse af arbejdsmarkedets parter indflydelse på lovgivningsprocessen (jf. i øvrigt Christiansen & Nørregaard 2004). Det er også parternes egen opfattelse (se LO 2005a; 2005b). Men sættes de også på sidelinien i det videre forløb? Vi ser i det følgende på den rolle, strukturreformen tiltænker arbejdsmarkedets parter, hvor svaret isoleret set hælder mod et 'ja', men inddrager afslutningsvis en række andre forhold, som synes at trække i den modsatte retning.

Den korte version af historien er, at arbejdsmarkedets parter taber indflydelse på det regionale niveau, men til gengæld vinder (noget) indflydelse på det lokale niveau. På det nationale niveau medfører strukturreformen i sig selv ingen større ændringer.

Kernen i historien er, at strukturreformen – igen – flytter rundt på beslutningskompetencen. Arbejdsmarkedsreformen fra 1993 betød en stærk styrkelse af det regionale niveau og af det korporative islet, fordi de regionale arbejdsmarkedsråd fik kompetencen til at dimensionere og prioritere regionens beskæftigelsesindsats, om end efter få år under stadig snævrere statsligt fastsatte rammer (Haahr & Winter 1996). Strukturreformen betyder, at pendulet svinger tilbage igen i den forstand, at arbejdsmarkedets parter får en mindsket rolle på det regionale niveau. Det sker ved, at dimensioneringen og prioriteringen af indsatsen lægges ud lokalt, og at opgaven i det kommende regionale beskæftigelsesråd (RBR) dermed går fra at være (proaktiv) medansvarlig for udformningen af indsatsen til (reaktivt) at skulle overvåge jobcentrenes indsats (Torfing 2005). Parter-

nes egne udmeldinger (DA 2004a; LO 2005a; 2005b) har givet anledning til spekulationer om, hvorvidt de vil bruge den nye rolle til på overdreven vis at se jobcentrene (læs: kommunerne) over skulderne.

Spørgsmålet gælder også mht. parternes nye position på lokalt niveau. Med strukturreformen skubbes afgørende beslutninger om beskæftigelsesindsatsen til det lokale niveau, hvor der samtidig for første gang i historien oprettes et korporativt organ i relation til den ordinære beskæftigelsesindsats, nemlig det lokale beskæftigelsesråd, LBR.² Derved styrkes parternes indflydelsesmuligheder betydeligt. LBR får dog langt fra samme afgørende indflydelse på udformningen af den lokale beskæftigelsespolitik, som RAR har haft på den regionale. LBR er alene et rådgivende organ, hvis væsentligste funktion er at *overvåge* jobcenterets indsats og *rådgive* om forskellige tiltag. LBR har således høringsret i forhold til den beskæftigelsesplan, kommunen og staten i fællesskab udarbejder for jobcenteret, men kan alene indstille, at der foretages ændringer i planen. Præcis hvilken form for indflydelse og samarbejde denne konstruktion giver, er derfor i meget vid udstrækning op til lokal vilje eller modvilje til samarbejde.

Umiddelbart var der ikke grund til optimisme mht. opdyrkningen af samarbejdet. I den første version af LO's *Jobcenterhåndbog* fra juni 2005 kunne man læse følgende passage:

“Retorisk kan vi spørge kommunen, hvad den helst vil: Give os og de øvrige parter medindflydelse og medansvar og sikre en fremadrettet beskæftigelsesindsats, eller lade parterne stå udenfor og pege fingre af kommunens indsats, når de beskæftigelsesmæssige resultater udebliver? Samarbejde eller vagthund?” (LO 2005a, 4/1).

I anden version af samme håndbog (december 2005) er passagen udeladt, og tonen er i

det hele taget noget mere forsonlig. Der lægges ikke skjul på, at LO ikke ønsker en *“snigende kommunalisering”* og mener, at *“kommunaliseringen grundlæggende er en forkert organisering af indsatsen”* (begge LO 2005b, 4/3), men det skinner igennem, at LO har nået den erkendelse, at samarbejde er bedre end modvilje. Hos DA blev den kritiske tone overfor kommunerne tidligt opblødt af en understregning af nødvendigheden af at gå ind i et konstruktivt samarbejde (sammenlign DA 2004b og 2004c).

De velvillige toner er dog ikke nødvendig vistnok. Heller ikke selvom man kan spekulere i, at kommunerne nok gerne ser et videre samarbejde i takt med, at indsatsens omfang står klar for dem. Flere organisationer kan nemlig forventes at have problemer med at bemande deres poster i LBR. Det gælder fx DA, der har haft problemer med at udpege repræsentanter selv til de 14 RAR. En evaluering af landets godt 150 koordinationsudvalg (Caswell & Jensen 2001) viste, at DA havde den tredje højeste fraværspcent (30 %) blandt medlemmer, og at engagementet lokalt var svingende. DA har mange steder ladet sig repræsentere ved lønnede konsulenter. En konsulentbistand, som er blevet nedlagt pr. 1. 1. 2006, da DA skar kraftigt ned på sit regionale beredskab og servicering. Serviceringen af repræsentanterne sker i fremtiden alene fra det centrale kontor i København. En organisation som AC vil heller ikke kunne mønstre en repræsentant i hvert LBR, som den ellers nu er berettiget til (AC havde ikke plads i koordinationsudvalgene). Godt ¾ år før strukturændringerne træder i kraft, forventer organisationen kun at stille med repræsentanter i mellem 20 og 25 LBR (uformel udtalelse fra AC, marts 2006). Der vil (selvsagt jf. ovenstående om AC's interesse for rammeudbuddene) være fokus på at være repræsenteret nationalt og regionalt samt i de 14 kommuner, der skal drive pilotjobcentre. Samlet set er en ofte hørt vurde-

ring, at reelt er kun LO i stand til at besætte alle de tildelte pladser.

Men selvom LBR på ingen måde er et stærkt korporativt organ, så bør det ikke undervurderes, at der faktisk skabes lovgivne strukturer for parternes inddragelse i udformningen af beskæftigelsespolitikken på lokalt niveau. Parterne kan altså heller ikke ignoreres, skulle man lokalt have haft lyst til det. Men næppe mange jobcentre og kommuner med pilotjobcentre vil decideret forsøge at køre parterne ud på et sidespor. Skiftet fra aktiv- til passivlinien på både social- og arbejdsmarkedsområdet (Torfing 2004) samt satsningen på 'det rummelige arbejdsmarked' (Bredgaard 2004) har bragt virksomhederne på banen i en ny og mere direkte rolle (Martin 2004; Harsløf m.fl. 2004), hvilket har nødvendiggjort øget samarbejde mellem myndigheder og virksomheder/arbejdsmarked.

Strukturreformen ændrer uomtvisteligt parternes rolle i beskæftigelsespolitikken. Det er i høj grad op til de beskæftigelsespolitiske aktører, i særdeleshed parterne selv, at afgøre, i hvilket omfang reformen vil bryde med det traditionelle korporative system, eller i hvilket omfang, der alene vil blive tale om en modificering. Lykkes det arbejdsmarkedets parter at udklække gennemslagskraftige lokale repræsentanter, vil formentlig ikke blot deres indflydelse blive forøget, men de vil tillige stå organisatorisk bedre via et langt mere tætmasket repræsentationssystem end tidligere set. Skulle denne krævende øvelse modsat ikke lykkes, vil parterne afgjort tabe terræn. Men er samarbejde eller konfrontation med de kommunale og statslige aktører vejen frem? Vindes der lokal opbakning ved at stå fast på egne krav og fortolkninger eller ved at indgå i kompromissøgende samarbejder? Udfordringen ligger i at have lokale repræsentanter, der er i stand til at kunne overskue hele det komplekse kombinerede social- og arbejdsmarkedsområde og finde

standpunkter og argumenter, der gør begge dele på én gang.

Konklusion

Gennemgangen af fire af strukturreformens 'ømme tæer' på beskæftigelsesområdet viser, at alt efter indfaldsvinkel, trykker skoen forskellige steder. Reform-skoen vil blive gået til, efterhånden som den bliver brugt. Et væsentligt formål med artiklen er at gøre opmærksom på forskellige gruppers ømme tæer og derved bidrage til en bredere forståelse af, hvad reformen indebærer set fra forskellige vinkler. Skal reformen kunne understøtte et velfungerende arbejdsmarked, er det vigtigt at undgå skyttegravskrige, hvor alle plejer særinteresser og forsøger at hytte sig og sine. Og skulle det lykkelige ske, vil der blive både plads og hensyn til såvel svage som stærke ledige, til kommunal særkende og autonomi og til frugtbar inddragelse af arbejdsmarkedets parter, og det alt sammen inden for rammerne af et fleksibelt og omstillingsparat arbejdsmarked, der reagerer prompte på statslige udmeldinger. Men har sådan en drømme-sko nogen gang på jord?

Succes for jobcentrene fordrer som minimum, at der findes bæredygtige balancer mellem i hvert fald to centrale dilemmaer. For det første aksens mellem det lokale og det nationale. Hvordan sikres fuld udnyttelse af lokal drivkraft, fleksibilitet og synergi uden at sætte behovet for national koordination og styring over styr? Her synes de lokale aktører at spille en afgørende rolle. De er naturligt nok helt centrale med hensyn til at strikke den lokale beskæftigelsespolitik sammen på bedste vis, men samtidig er det også disse aktører, der skal kunne se, forstå og acceptere, at de lokale tiltag må tages inden for rammerne af nationalt udstukne mål. Dygtige lokale aktører vil forstå at udnytte beskæftigelsespolitikens muligheder i samspil

med andre politikområder, men det kræver, at de ser beskæftigelsespolitikken som 'high politics'. Det er nok de lokale politikere, der i særlig grad har behov for at rykke her, men styrkelsen af alle lokale aktørers politiske og tekniske kapacitet er nødvendig.

Det andet balancepunkt, der må findes, er mellem den sociale og den beskæftigelsesrettede indsats. Hverken det stærke jobfokus i *Flere i arbejde* eller skabelsen af jobcentre i strukturreformen kan fjerne behovet for, at dét balancepunkt vurderes hver eneste gang en ledig melder sig på et jobcenter. Det er afgørende ikke blot for jobcentrenes, men for hele beskæftigelsespolitikens succes, at den enkelte ledige tilbydes den relevante service. Og her kommer sagsbehandlerne ind i billedet. Det synes at være en myte, at sagsbehandlerne er modvillige overfor beskæftigelse som mål – en myte, der ikke længere synes at være forankret i, hvordan de medarbejdere, som om kort tid skal bemande jobcentre, rent faktisk tænker og handler. Der, hvor de som gruppe opponerer, er, når de fratages muligheden for at udøve deres faglige skøn over, hvilke redskaber der er mest hensigtsmæssige at bruge for at opnå målet. Succes for jobcentrene og for beskæftigelsespolitikken fordrer anerkendelse af frontlinjearbejdernes rum til at arbejde. Mange af disse må så samtidig erkende, at accept af beskæftigelsesmålet alene, ikke er nok. God faglig service overfor de ledige handler ikke blot om social viden, men tillige i stadig stigende grad om benhård faktuel viden om job, jobsøgning, arbejdsfunktioner, arbejdspladser og arbejdsmarkedet.

Vores bud er, at jobcentertanken rummer en række positive potentialer, men der er behov for at tage forskellige aktørers bekymringer til efterretning i det videre arbejde med at implementere og udvikle strukturreformen på beskæftigelsesområdet.

NOTER

1. I 7 tilfælde vil mindre ø-kommuner dele jobcenter med en større nabokommune; deraf 91 jobcentre, men 98 kommuner.
2. Koordinationsudvalgene, som efter otte års

levetid nedlægges med strukturreformen, kan også betragtes som et korporativt organ, men udvalgets ansvarsområde er alene det rummelige arbejdsmarked.

REFERENCER

- AC (2005): *Høringssvar vedr. lovforslag i forbindelse med Strukturreformen på Beskæftigelsesministeriets område*: <http://www.ac.dk/files/pdf/beskaeftigelsesministeriet.pdf>.
- AC (2006): *Uformel udtalelse*, marts 2006.
- Andersen, John & Jacob Torfing (2004): *Netværksstyring af kommunernes arbejdsmarkedsrettede indsats*, Aalborg, Aalborg Universitetsforlag.
- ArbejdsMarkedsPolitisk Agenda (2005): *Indvandrere uddanner sig mindre end danskere*, nr. 12, 25. august.
- Arendt, Jacob Nielsen, Eskild Heinesen, Leif Husted, Bjørg Colding & Signe Hald Andersen (2004): *Kontanthjælpsforløbs varighed og afslutning: Forskelle mellem kommuner*, København, akf forlaget.
- Beskæftigelsesministeriet (2003): *Beskæftigelsesministeriets sektoranalyse til strukturkommissionen*: http://www.im.dk/imagesupload/dokument/4._besk%C3%A6ftigelsesm_sektoranal.pdf
- Beskæftigelsesministeriet (2004): *Nyt fra beskæftigelsesministeriet*, Særnummer, maj 2004.
- Bredgaard, Thomas (2004): *Virksomhedernes sociale ansvar – fra offentlig politik til virksomhedspolitik*, Ph.d., CARMA, Aalborg, Aalborg Universitet.
- Bredgaard, Thomas, Flemming Larsen & Lars Rune Møller (2005): *Inddragelsen af 'andre aktører' i beskæftigelsespolitikken*, i *Tidskrift for Arbejdsliv* 2, 9-26.
- Børsen Opinion (2004): 26. marts.
- Caswell, Dorte (2005): *Handlemuligheder i socialt arbejde – et casestudie om kommunal frontlinjepraktis på beskæftigelsesområdet*, Ph.d.-afhandling, Roskilde Universitet og akf.
- Caswell, Dorte & Torben Pilegaard Jensen (2001): *Lokale Koordinationsudvalg – på rette vej?*, København, akf forlaget.
- Caswell, Dorte, Leena Eskelinen & Stine Louise Hansen (2002): *Langtidslediges erfaringer med AF og aktivering*, København, akf forlaget.
- Christiansen, Peter Munk & Asbjørn Sonne Nørgaard (2004): *Hvem skriver lovene? Interesseorganisationer og politiske beslutninger*, Århus, Aarhus Universitetsforlag.
- DA, LO, FTF, Ledernes Hovedorganisation & Sammenslutningen af Landbrugets Arbejdsgiverforeninger (2003): *Fremtidens arbejdsmarkedsservice*: <http://www.da.dk/bilag/Fremtidens%20arbejdsmarkedsservice.pdf>.
- DA (2004a): *Vågent øje med kommunerne er vigtig*, i *DA Opinion*, 1. 12. 2004.
- DA (2004b): *Høringssvar til Strukturkommissionens betænkning – beskæftigelsesområdet*: <http://www.da.dk/bilag/Besk%EFftigelse.pdf>.
- DA (2004c): *Nødvendig modernisering*, i *DA Opinion*, 24. 06. 2004.
- Damgaard, Bodil (2000): *Kommunerne, virksomhederne og den aktive socialpolitik. Casestudier af det lokale samarbejde*, København, Socialforskningsinstituttet (00:12).
- Damgaard, Bodil (2003): *Social- og arbejdsmarkedssystemerne. En flerstrengt historie*, København, Socialforskningsinstituttet (03:21).
- Damgaard, Bodil, Pernille Hohnen og Mikkel Bo Madsen (2005): *Fokus på job? En analyse af kontaktførelsessamtaler i AF, kommuner og hos andre aktører*, København, Socialforskningsinstituttet (05:12).
- Eskelinen, Leena, Søren Peter Olesen & Dorte Caswell (2004-2006): *Socialt arbejde på arbejdsmarkedsområdet i spændingsfeltet mellem faglighed og politisk administrativ styring*, SSF Projekt:

- <http://www.akf.dk/projekter/container/2675/>.
- FTF (2004): *Høringsvar: Lov om ansvaret for og styringen af den aktive beskæftigelsesindsats m.fl.*: <http://www.ftf.dk/page.dsp?page=6290>.
- FTF (2005): *Notat om den endelige lovgivning vedrørende kommunalreformen*: <http://www.ftf.dk/page.dsp?page=6984>.
- Haahr, Jens Henrik & Søren Winter (1996): *Den regionale arbejdsmarkedspolitik. Planlægning mellem centralisering og decentralisering*, Århus, Systime.
- Harsløf, Ivan, Søren Jensen, Anette Kruhøffer, Sanne Nissen Møller, Anders Ellegaard Hansen & Anders Rosdahl (2004): *Virksomhedsrevalidering*, København, Socialforskningsinstituttet (04:02).
- Handler Joel & Hasenfeld Yeskel (1997): *We the poor people. Work, Poverty, & Welfare*, New Haven and London, Yale University Press.
- Heinesen, Eskild, Søren Winter, Ina Risom Bøge & Leif Husted (2004): *Kommunernes integrationsindsats og integrationssucces*, København, akf forlaget.
- KL (2005): *Temaguide om beskæftigelsesområdet – opgaveændring og sammenlægning*: <http://www.kl.dk/data/1559050/Temaguide%20endelig%2013.07-revideret%2028.02.06.pdf> (version revideret 28/2 2006).
- KL m.fl. (2005): *Procesregulering af amter og kommuner*, Rapport fra arbejdsgruppen vedr. forenkling af procesregulering af kommuner og amter, Amtsrådsforeningen, Københavns Kommune, Frederiksberg Kommune, Beskæftigelsesministeriet, Finansministeriet, Indenrigs- og sundhedsministeriet, Ministeriet for Familie- og Forbrugeranliggender, Socialministeriet og Undervisningsministeriet.
- Larsen, Flemming (2004): Den beskæftigelsespolitiske opgave i bytte for en kommunalreform? i Bakka & Petersen (red.): *Hvorhen Danmark? Perspektiver på kommunalreformen*, København, Nyt fra samfundsvidenskabernes, 87-104.
- Larsen, Flemming (2006): *Oplæg på KLs Beskæftigelsestræf d. 18.januar 2006. Jobcentre – fra ide til virkelighed. Workshop 5: Hvad kan andre aktører levere?*, (<http://www.kl.dk/337291/>).
- Larsen, Flemming, Nicolai Abildgaard, Thomas Bredgaard & Lene Dalgaard (2001): *Kommunal aktivering. Mellem disciplinering og integration*, Aalborg, CARMA og Aalborg Universitetsforlag.
- Larsen, Jørgen Elm (2003): Aktiveringspolitikens mange ansigter – den lokale aktiveringsindsats i Kgs. Enghave som case, i John Andersen, Anne-Marie Tyroll Beck, Catharina Juul Kristensen & Jørgen Elm Larsen (red): *Empowerment i storbyens rum – et socialvidenskabeligt perspektiv*, København, Hans Reitzels Forlag, 114-161.
- LO (2005a): *LO's jobcenterhåndbog. Vejen til samarbejde og indflydelse* (juni 2005): http://www.lo.dk/smmedia/LOs%20jobcenterh%20h%20h%20b%20g.pdf?mb_GUID=C984FD4C-9C9E-4FFB-8894-D61CC-8BBCA69.pdf.
- LO (2005b): *LO's jobcenterhåndbog. Vejen til samarbejde og indflydelse* (dec. 2005): http://www.lo.dk/smmedia/2005%201212%20ny_jobcenterh%20h%20b%20g%20for%20for%20pdf.pdf?mb_GUID=21B502A8-36EF-4226-8BA2-A4F2920FC256.pdf.
- Lov om ansvaret for og styringen af den aktive beskæftigelsesindsats. Lov nr. 522 af 24/06/2005: <http://www.retsinfo.dk/DELFIN/HTML/A2005/0052230.htm>.
- Martin, Cathie Jo (2004): *Aktivering af arbejdsgivere. Erhvervslivet og socialpolitik i Danmark og Storbritannien*, Århus, Aarhus Universitetsforlag.
- Nyt fra KL's bestyrelse* (2005): 2.
- Olesen, Søren Peter, Leena Eskelinen & Dorte Caswell (2005): *Faglighed i socialt arbejde som forskningsgenstand – med arbejdsmarkedsrådet som case*, Working Paper, akf forlaget: http://www.akf.dk/workingpaper/2005/pdf/1_2005_faglighed_soc_arb.pdf.
- Regeringen (2004): *Udkast. Forslag til Lov om ansvaret for og styringen af den aktive beskæftigelsesindsats*, 29. nov. 2004, Arbejdsmarkedsstyrelsen, j.nr. 04-201-52.
- Rist, Roy (2006): Seminar om evaluering og performance management, 23. februar, København, akf.
- Rosdahl, Anders & Hanne Weise (2001): When all must be active – workfare in Denmark, i Ivar Lødemel & Heather Trickey (eds.): *An*

- Offer You Can't Refuse'. Workfare in international perspective, Bristol, The Policy Press.*
- Socialrådgiveren (2005): *Venstre ude med den store rive*, nr. 16, 21. september 2005.
- Socialrådgiveren (2005): *Socialrådgivere kan få de svage ledige i arbejde*, nr. 17, 5. oktober 2005.
- Torring, Jacob (2004): *Det stille sporskifte i velfærdsstaten*, Århus, Århus Universitetsforlag.
- Torring, Jacob (2005): Fra lokale koordinationsudvalg til lokale beskæftigelsesråd, oplæg ved BPFnet seminar: *Strukturreformen og beskæftigelsespolitikken*, 13. juni 2005: <http://www.bpfnet.dk/filer/oplaegjtfaerdig.ppt>.
- Winter, Søren (2005): Benchmarking som styringsinstrument, oplæg ved BPF-Net seminar: *Strukturreformen og beskæftigelsespolitikken*, 13. juni 2005: <http://www.bpfnet.dk/filer/oplaegswfaerdig.ppt#7>.

Dorte Caswell er cand.mag., ph.d. og forsker på Amterne og Kommunernes Forskningsinstitut (AKF).

e-mail: doc@akf.dk

Bodil Damgaard er cand. scient. pol., ph.d. og seniorforsker på Socialforskningsinstituttet (SFI).

e-mail: bd@sfi.dk

CALL FOR PAPERS til nyt temanummer:

Flexicurity – en dansk succes – men er vi alle vindere?

'Flexicurity' er et populært begreb i EU og OECD og det har skabt en ny selvbevidsthed omkring dansk arbejdsmarkedsregulering. Men er flexicurity blot et nyt begreb, der beskriver gammelkendte karakteristika ved det danske arbejdsmarked? Kan flexicurity virkelig forklare den gunstige beskæftigelsesmæssige situation herhjemme? Og er alle grupper på arbejdsmarkedet vindere i spillet om at udvikle flexicurity?

Emner såsom køn, etnicitet, uddannelse indgår sjældent i flexicurity diskussionerne. Giver det danske arbejdsmarked lige muligheder for efteruddannelse til alle? Sikrer tilegnelsen af nye kompetencer både en øget fleksibilitet og social sikkerhed? Og har kvinder og mænd lige muligheder for at efterleve arbejdsgivernes krav om fleksibel arbejdskraft? Det er nogle af de spørgsmål som vi gerne vil sætte fokus på i temanummeret. Andre bidrag til temaer er også meget velkomne.

Send et abstract til Trine P. Larsen, email: tpl@faos.dk, Pernille Tangaard Andersen, email: pta@health.sdu.dk eller Ida Juul, email: juul@dpu.dk inden den 1. februar 2007.

Vi planlægger at publicere temanummeret i november 2007. Artiklerne skal være klar til bedømmelse den 1. maj 2007, og senest den 1. september 2007 skal de være endeligt færdige.

Med venlig hilsen

Temareaktion

Trine P. Larsen, Ida Juul og Pernille Tangaard Andersen