

Fra klientorienteret arbejde til administrativt arbejde

– ændringer i den faglige praksis og kvalificering på det beskæftigelsespolitiske område

Kelvin Baadsgaard, Henning Jørgensen, Iben Nørup & Søren Peter Olesen

Det var mere end kosmetik, da arbejdsmarkedspolitikken i 2001 tog navneforandring til 'beskæftigelsespolitik'. Man kan tale om, at politikområdet på såvel indholds- som organiserings-siden er blevet reformeret. Reformeringen har, ifølge medarbejderne, medført fundamentale skift i arbejdets indhold og organisering. Det indbefatter bl.a. et skift fra klientorienteret arbejde til administrativt arbejde, et skift i sammensætningen af medarbejdere samt i oplevelsen af autonomien i arbejdet og endelig et skift i udførelsen af arbejdet, der for visse medarbejdere har betydet dilemmaer af etisk og faglig karakter. Der er således tale om forandringer, der har haft stor betydning for den faglige praksis og kvalificeringsproblematikken i jobcentrene.

Reformer og frontlinjearbejde

Arbejdsmarkedspolitikken bliver ofte reformeret. Det har så sandelig også gjort sig gældende i 00'erne, hvor 'beskæftigelsespolitik' blev institutionaliseret (Jørgensen 2010). Noget afgørende nyt kom til, men der var også kontinuiteter i forhold til tidligere. Ændringer kom med såvel *substantielle reformer*, hvor lovgivning, programmer og redskaber blev ændret, som med *operative reformer*, hvor de administrative procedurer samt implementeringsstrukturen og styringen af området blev forandret (Larsen 2011). Disse træk falder godt i tråd med internationale policy-udviklinger (Weishaupt 2011). Meget af socialpolitikken er blevet absorberet i 'beskæftigelsespolitik' (Damgaard 2003; 2006; Jørgensen 2008). Der er således sket ændringer af såvel indholdet i politikken, organiseringen af indsatsen

som af udførelsen af opgaver i forhold til arbejdsmarkedet. Hvordan og med hvilke konsekvenser for personalet og kompetencesikringen i jobcentrene belyses i denne artikel, der baserer sig på en flerhed af empiriske undersøgelser og undersøgelsesmetoder. Samtidig er det vigtigt at holde fast i udgangspunktet, at ikke alt var nyt: arbejdet med at sikre såkaldt 'svage' ledige hjælp havde en lang kommunal praksis bag sig, mens de formodede 'stærke' ledige, de forsikrede ledige, traditionelt blev serviceret af det statslige arbejdsformidlingssystem (AF). Mere præcist kan vi tale om en rekalkibrering af implementeringsstrukturen, dvs. ændring af såvel styringen som organiseringen af indsatsen og en ensliggjort beskæftigelsesorientering af indsatserne. Mange af de sociale aspekter af problemerne og indsatsproblematikkerne var dog kendt i frontlinjen.

De *substantielle eller formelle reformer* drejer sig mere konkret om et skift fra arbejdsmarkedspolitik og socialpolitik til 'beskæftigelsespolitik' (Jørgensen 2008; 2010), hvilket mere præcist betyder, at politikken er blevet omorienteret fra at behandle såvel efterspørgselssiden som udbudssiden og matchningen herimellem til en ensidig orientering mod udbuddet af arbejdskraft og med et jobperspektiv som pejlemærke for alle aktiviteter. Efterspørgselssiden er gledet ud af de prioriterede indsatsopgaver. Det samme er fordelingspolitisk begrundede indsatser. Beskæftigelsespolitikken består således i dag i alt overvejende grad af aktiveringsindsats over for og kontrol med de ledige, og den er kendetegnet ved en joborientering af indsatsen.

De *operationelle eller administrative reformer* drejer sig bl.a. om Strukturreformen fra 2007, der reorganiserede den institutionelle organisering af området med skabelse af jobcentre, hvor Arbejdsformidlingen og de kommunale beskæftigelsesindsatser blev samlet bag 'en fælles dør' (Larsen 2011). Samtidig blev der fra statslig side indført en stærkere økonomisk incitamentsstyring gennem bl.a. refusionssystemet samt et nyt overvågnings- og kontrolsystem (Baadsgaard & Jørgensen 2009). Sammen med tidligere pålagte administrative forskrifter medførte tiltagene en hidtil uset mulighed for central styring af den kommunale indsats. Endelig blev ansvaret for beskæftigelsesindsatsen overdraget til kommunerne 1.8. 2009, således at kommunerne udover ansvaret for ikke-forsikrede ledige og sygemeldte også fik tildelt opgaven for forsikrede ledige. Det betød en statslig ansvarsfralæggelse, idet ministeransvaret blev afkortet. Samtidig blev arbejdsmarkedets parter fra at have været en del af styringsværket sat til kun at være rådgivere. De regionale arbejdsmarkedsråd blev nedlagt i 2007 og erstattet af beskæftigelsesråd, som

ikke har officiel forvaltningsstatus. Herefter kunne parterne kun se til fra sidelinjen og komme med råd lokalt til de 91 jobcentre (i lokale beskæftigelsesråd). Kommunerne blev de suverænt vigtigste beslutningstagere. Arbejdsformidlingen (AF), der havde eksisteret siden 1969, blev endelig nedlagt. De tidligere kommunale beskæftigelsesafdelinger overtog de tidligere statsopgaver og blev til 'jobcentre' med eneansvar for beskæftigelsespolitikken.

Samlet kan det siges, at politikken indhold er ændret, organiseringen er blevet gennemgribende forandret, og New Public Management inspirerede styringsinstrumenter er systematisk introduceret. Sideløbende og samhørende hermed er nye metoder og redskaber indført for at beskrive og vurdere de ledige og sygemeldte – og for at få skik på de ansatte i jobcentrenes laden og gøren, hvilket klart er blevet påpeget fra centralt hold såvel politisk som administrativt (Larsen 2011). Det drejer sig bl.a. om arbejdsevne metode, ressourceprofil og visitationsværktøjskassen med den tilhørende dialog-guide. Der er tale om veltilrettelagte forsøg på standardisering. Processtyringen fra Arbejdsmarkedsstyrelsen er blevet stærk, idet terminer og metoder er fastlagt, der er tale om en 'manualisering' af arbejdet i jobcentrene. Ikke kun, hvad der skal laves i jobcentrene, men også hvordan, er blevet søgt styret ovenfra.

Vi vil i det følgende behandle betydningen af disse ændringer for de kvalifikationer og den faglighed, som forudsættes hos frontlinje-medarbejdere, der dagligt står med opgaver i forhold til ledige med problemer ud over ledighed og sygdom i landets jobcentre. Den krise, der fra 2008 med finanskapitalistisk udspring forplantede sig til en realøkonomisk krise og en beskæftigelseskrise, har naturligvis også ændret problemstrukturer og succesbetingelser for beskæftigelsessystemet.

Indsigterne baserer sig på undersøgelser, vi har foretaget i jobcentrene i perioden 2009-2011, og analyseresultater har vist, hvordan de skitserede ændringer konkret er slået igennem i udførelsen af opgaven, og at ændringerne og deres gennemslag varierer imellem jobcentrene afhængig af, hvordan man lokalt har organiseret og implementeret politikken. F.eks. viser der sig forskelle i tilgangen til arbejdet alt efter i hvor høj grad, jobcentret har fulgt de incitamentskriterier, der fra centralt hold er indlagt i politikken. Styringen ovenfra har altså ikke resulteret i fuld harmonisering af arbejdet. Men uanset ændringer i rammebetingelser og forskelle i implementering og organisering er kernen i arbejdsopgaven dog den samme overalt.

Radaren er altså vendt mod dem, der implementerer politikken, og som skal sikre en adækvat og træfsikker indsats i jobcentrene. Med afsæt i en Lipsky-inspireret optik kan vi tale om problematikker for 'street-level bureaucracy' (Lipsky 1980) med store faglige krav til det personale, der befolker frontlinjen – men under nye betingelser. Dvs. at der er tale om en direkte interaktion mellem borger og medarbejder, hvor medarbejderen skal være i stand til både at løfte systemets krav til en effektiv, joborienteret opgavevaretagelse og til at imødekomme borgerens retmæssige forventninger til en offentlig service. Midt i en krisetid med få jobåbninger. Der er altså tale om en ofte endog meget kompleks opgave, hvor medarbejderen i større eller mindre omfang udøver skøn, der kan have stor indvirkning på og betydning for borgernes liv, og disse skøn skal ideelt set være funderet i en professionel videns- og færdighedsramme. Muligheden for skønsudøvelse blandt medarbejderne er dog gradvist blevet reduceret i takt med indførelsen af øget manualisering og standardisering af arbejdet i jobcentrene. Sideløbende skal der skabes synlige

beskæftigelseseffekter samt leves op til nye kontraktmæssige krav i jobcentrenes arbejde. Med hensyn til de sidste kommer refusioner og rettidighed m.h.t. afholdte møder og kontroller til at blive fokuspunkter for virket, hvormed hensynet til kommunekassen bringes ind som en væsentlig faktor bag prioriteringer og strategivalg.

Med dette in mente vil vi vende tilbage til spørgsmålet: Hvordan har skiftet i politik samt indførelsen af New Public Management inspirerede styringsmetoder og værktøjer under beskæftigelsespolitikken påvirket arbejdssituationen og den faglige praksis i landets jobcentre? Er der klar funktionalitet eller modsætningsfuldhed i den faglige praksis? Hvordan er medarbejdersammensætningen, og hvor adækvat kan kvalifikationssikringen i systemet siges at være?

Metode og design

Artiklen bygger hovedsagelig på resultaterne fra et forskningsprojekt om den faglige praksis og kvalificering til arbejdet med ikke-arbejdsmarkedssparate ledige og sygemeldte, finansieret af satspuljemidler (Badsgaard m.fl. 2011). Både survey og kvalitative metoder er brugt, så såvel udbredelse af erfaringer, vurderinger og holdninger som forklaringer i dybden kan søges tilvejebragt. Undersøgelserne er gennemført dels som et multipelt casestudie, der omfatter 4 (anonymiserede) jobcentre, samt et tværsnitstudie, hvori der indgår 27 jobcentre. I det multiple casestudie er der anvendt en metode-triangulering, der benytter sig af såvel interviews med medarbejdere og ledere som observationer af interaktion mellem frontlinjemedarbejdere og borgere og dokumenter med efterfølgende fortolkning og indholdsanalyse. De fire cases i studiet er udvalgt ud fra et ønske om størst mulig variation i forhold til måden, man lokalt

styrer og organiserer beskæftigelsesindsatsen, og der er således ikke tale om en best/worst case udvælgelse. Sigtet er derfor ikke en evaluering af, hvilke jobcentre, der performer bedst, men derimod at afdække lokale variationer og analysere betydningen af forskellige organiserings- og styringsformer. Endelig er der i det tværgående studie gennemført en landsdækkende elektronisk spørgeskemaundersøgelse blandt 2.365 ansatte, med en svarprocent på 63 % ved individuel mail og uden væsentlige repræsentativitetsproblemer. Validitet og reliabilitet vurderes til at være høj. Desk-research er naturligvis også gennemført. Faktisk har fire datasæt kunne sættes sammen til at validere resultater.

Dermed er det for første gang også blevet muligt at give et pålideligt billede af, *hvem* der arbejder i jobcentrene med de såkaldt 'svagere grupper'¹, herunder hvilken *uddannelsesbaggrund* disse beskæftigelsesmedarbejdere besidder, og hvordan de selv vurderer deres *praksis* og *kvalificering*. Resultaterne er her videre suppleret med andre analyser, herunder resultater fra en undersøgelse af jobcenter Randers fra 2009 (Baadsgaard & Nørup 2009). I denne undersøgelse er der også blevet anvendt en metode-triangelring, der benytter sig af såvel interview, observationer som dokumentstudier.

Faglighed og professionsbegrebet

For at beskrive de ændringer, der er sket i arbejdets organisering og fagligheden i jobcentrene, er det frugtbart at inddrage begreber og indsigter fra professionsforskningen. Professionalisme bliver defineret og forstået på mange måder, afhængig af teoretisk fokus og tilgang (Molander & Terum 2008; Hargreaves & Goodson 1996; Larson 1977; Abbott 1998; Macdonald 1999; Evetts 2007; Hjort 2005; Dalsgaard 2012). Imidlertid forekommer der at være en fæl-

les forståelse i litteraturen af, at professionalisme og professionelt arbejde forstås som indgang til og udfyldelse af bestemte job, der er organiseret på en fællesgjort måde og er baseret på speciel og eksklusiv viden med dertil hørende kvalifikationer og etik (Macdonald 1999; Evetts 2007).

Uddannelsesbegrebet tæller stærkt; autoriseret viden er en nøgelfaktor. Professionalisme hænger således intimt sammen med, hvordan man er uddannet, hvilken status uddannelsen har, i hvilken grad bestemte faggrupper har monopoliseret varetagelsen af bestemte jobområder, hvilken autonomi der er i opgaveudførelsen, og den autenticitet, hvormed den professionelle kan operere både i hverdagen og i den bredere offentlighed (Freidson 1994; Hjort 2005; Smeby 2008).

Forskningen omkring professioner har ændret sig en hel del over tid: Fra tidlige funktionalistiske professionsstudier, der betonedede integration og kvalificering, over 1970'ernes og 80'ernes kritiske studier af dominansforhold og konkurrencekampe (Larson 1977; Abbott 1998) til strategiske professionsstudier (Freidson 1994, 2001) og nyere neo-weberianske studier (Laursen & Olesen 2005) samt analyser af velfærdstatens affektive arbejde (Hjorth 2012). Der har også været forskel på anglo-amerikanske professionsstudier med sociologi i centrum og kontinental og skandinavisk forskning, hvor flere discipliner smeltede sammen i studier af forvaltnings-, organisations- og indflydelsesforhold (Svensson & Evett 2010). Først med New Public Management (NPM) kan man sige, at der har fundet en partiel konvergens sted. Men så bliver offentlig velfærdsetos også tendentielt skiftet ud med egennytte, kalkuler og kontrakter. Også i Danmark. De affektive velfærdsarbejdere, frontlinjemedarbejderne, får dermed antastet autoritet, autonomi og legitimitet, siger forskningen. Vi vil efterprøve påstanden konkret.

For at efterspore fagligheden eller professionalismen i arbejdet med de udsatte grupper og udviklingen i denne har vi operationaliseret professionsbegrebet. Vi har således set på, i hvilken grad bestemte uddannelsesretninger har *monopol* på opgaven med de såkaldt svage målgrupper, hvilken *autonomi* medarbejderne har fået tildelt i dette arbejde, og i hvilket omfang der nu er tale om anvendelse af *fælles metode og etik* i arbejdet.

Professionsteoriens bestemmelser kan ses som ideal-typer, der ofte tages i anvendelse i forhold til beskrivelse af de traditionelle professioner som læger, økonomer eller advokater, men som også bruges i bestemmelsen af andre erhverv, selvom disse ikke fuldt ud lever op til de idealtypiske definitioner af en profession. Disse erhvervsgrupper betegnes gerne som 'semiprofessionelle' eller 'fagprofessionelle'. Man kan også kalde dem 'wannabe'-professionelle eller "relationsprofessionelle" (Moos m.fl. 2004). De har ofte en mellemlang eller videregående uddannelse og omfatter f.eks. lærere, pædagoger, sygeplejersker, socialrådgivere etc. Disse professionelle er karakteriseret ved både et særligt arbejde og en særlig måde at organisere det på (Macdonald 1999; Evetts 2007; 2009; Hjort 2005; 2012). Indslaget af fagprofessionalisme i jobcentrenes arbejde og de kvalifikatoriske forudsætninger herfor har altså været et af de forhold, vi har undersøgt.

I denne sammenhæng bruges begreberne til at bestemme udviklingen af og det faglige indhold i sagsbehandlarbejdet med de udsatte grupper i jobcentrene; de anvendes ikke til bestemmelse af professionalismen i en bestemt faggruppe, men derimod til at karakterisere fagligheden i et jobområde. Herved bringes begrebet i fare for også at blive anvendt i relation til personer eller grupper, der sædvanligvis ikke betegnes som hverken professionelle, semi-professionelle eller fagprofessionelle, idet sagsbehandlingen også varetages af

disse grupper. Selvom varetagelsen af opgaven i relation til de såkaldt svage målgrupper er blevet domineret af socialrådgivere og socialformidlere og af deres professionelle etik og metoder, har der ikke været et uddannelsesmonopol eller krav om en formel uddannelsesmæssig standard i hverken statsligt eller kommunalt regi. Beskæftigelsesområdet har aldrig fået nogen gennemgribende professionalisering – som et af de få områder i det offentlige. Det er bemærkelsesværdigt. Også arbejdsmarkedets parter har villet have 'praktikere' i arbejdsmarkedsforvaltningen, og uddannelsesniveaet har derfor altid været lavt. Jobcenterchefer kan i dag ansætte hvem som helst – også folk uden uddannelse overhovedet. Det præger praksis stærkt.

Selvom der aldrig har været tale om et formelt krav til uddannelse eller statslig autorisation for arbejde i beskæftigelsessystemet, så har der historisk været tale om, at sagsbehandlingen i det kommunale system af de svageste grupper såsom langtidsledige med problemer ud over ledighed og personer på sygedagpenge primært har været varetaget af socialrådgivere og socialformidlere². Og at tilgangen til opgaven i høj grad har været funderet i en *socialfaglig forståelse*, der bygger på et helhedssyn og en helhedsorientering i indsatsen³. Et kontinuitetstræk. Et af de mere iøjnefaldende resultater ved vores spørgeskemaundersøgelse har været afdækningen af den uddannelsesmæssige sammensætning af sagsbehandlergruppen i jobcentrene.

Vores spørgeskemaundersøgelse dokumenterer at i 2010 var det *kun 40 % af sagsbehandlerne i jobcentrene, der faktisk var socialrådgiveruddannede, mens 20 % var administrativt uddannet, og 20 % havde en uddannelse af større eller mindre relevans for sagsbehandlingen* – det drejer sig bl.a. om erhvervsvejledere, pædagoger, lærer etc. Mens 20 % havde ingen uddannelse af relevans

for arbejdet, og 5 % havde ikke nogen erhvervsuddannelse overhovedet. Mange rekrutteres og arbejder således uden klart definerede og relevante uddannelsesbaggrunde.

Billedet af at det først og fremmest er socialrådgivere og socialformidlere, der varetager opgaven med de svageste målgrupper, ser således ikke ud til at holde. De socialt fagliguddannede faggrupper har ikke en form for monopol på opgaven med de svageste ledige. De udgør knap halvdelen af de jobcenteransatte, der arbejder i beskæftigelsessystemets frontlinje. Det er måske ikke svært at forstå, at det kan være vanskeligt at skabe en fælles faglig forståelse, når så mange ikke har en socialfaglig uddannelse (Järvinen & Mik-Meyer 2012). Denne konstatering udbygges yderligere, når man analyserer hvilken sammenhæng, der er mellem medarbejdernes uddannelsesbaggrund og deres jobbeskrivelse.

Den uddannelsesmæssige baggrund synes ikke i dag at have særlig stærk betydning for, hvilken slags opgaver medarbejderne varetager. Der kan således ikke spores en høj grad af specialisering med baggrund i personalets uddannelsesmæssige baggrund. På sygedagpengeområdet udgør socialrådgivere og socialformidlere dog over 2/3 af medarbejderstaben. Ingen faggrupper synes generelt at have monopol på frontlinjeopgaverne i jobcentre, heller ikke specielt i forhold til sagsbehandlingen eller i arbejdet med de svageste målgrupper. De ledige kan altså heller ikke være sikker på, hvilken viden, færdigheder og kompetencer de mødes med på jobcentret.

Kvalifikationsprofilen i fronten er således ikke en given størrelse. Dette til trods for at socialrådgiverne før Strukturreformen havde en form for uofficielt monopol på sagsbehandlingen af svage ledige i kommunerne. Der er altså tale om, at nye faggrupper er blevet inddraget i sagsbehandlingen, og at socialrådgivergruppen samtidig har mi-

stet sit uofficielle monopol på sagsbehandlingen af de såkaldt svage målgrupper. Målgrupperne er så ydermere blevet udvidet gennem de senere år. Spørgsmålet må rejses, om de jobcenteransattes uddannelsesmæssige kvalifikationer er adækvate i forhold til jobkravene. Det er de rimeligvis ikke for en del af personalet, når der tages højde for frontlinjeopgavens kompleksitet. Realkompetencerne og arbejdsfunktioner kommer vi tilbage til nedenfor.

Det kalder endvidere på svar på, hvorfor man kan tegne dette billede og denne udvikling. Vores interviewundersøgelse har givet nogle kvalitative bud på betydningen af dette skift. For det første var de operationelle reformer i 2007 og 2009 ikke blot et spørgsmål om at ændre den overordnede struktur i beskæftigelsessystemet, således af kommunerne overtog driftsforpligtigelsen og parternes indflydelse blev formindsket. Det var ligeledes en centraliseret styring, der var rettet såvel mod jobcentrene som mod de individuelle sagsbehandlere, såsom nye monitorerings-, incitaments- og registreringssystemer. For det andet blev indholdet i politikken ligeledes ændret i forhold til de svageste ledige og sygemeldte i retning mod en internationalt tituleret 'work-first'-orientering, dvs. at jobperspektivet bliver sat i fokus, mens de sociale problemer kun bliver relevante i en jobsammenhæng. Uddannelse neddrog helt⁴. En disciplinerende linje trådte i stedet. Beskæftigelsespolitikens drejning mod en 'work-first' strategi, der gradvist var sket siden 2001, fik nu også tydelig betydning for socialpolitikken. Incitament, kontrol og sanktioner blev de mest brugte instrumenter i beskæftigelsesindsatsen.

Disse forhold betød på den ene side, at arbejdet blev mindre attraktivt for en del socialrådgivere og tilsvarende faggrupper, hvilket bevirkede, at en del af de allerede ansatte forlod systemet til fordel for andre

jobområder. Der berettes om, at dette typisk var nogle af de bedste og mest socialfagligt orienterede medarbejdere. Samtidig viste det sig, at det blev vanskeligt at rekruttere nye medarbejdere fra disse faggrupper til området. Beskæftigelsesområdet var blevet et genuint lavstatusområde for socialfagligt uddannet personale.

På den anden side har disse organisatoriske og politiske ændringer samtidig ført til et skift i ledelsens præferencer i forhold til hvilke faggrupper, der ønskes nyansat i ledige stillinger. I to af de fire undersøgte jobcentre blev det påpeget, at socialrådgivere og tilsvarende faggrupper ikke længere ses som idealet for jobbet. Lederne havde den erfaring, at disse grupper for det første tager længere tid om at tilpasse sig til nye politiske regimer, og for det andet generelt mangler de administrative kompetencer, der er blevet nødvendige i sagsbehandlingen.

Endvidere blev det fra ledelseshold påpeget, at socialrådgiverne opleves for beskyttende i forhold til borgeren, og at de har for vanskeligt ved at implementere den gældende politik. Den kritik har tidligere beskæftigelsesminister Claus Hjort Frederiksen endog åbent lagt navn til⁵. Et jobcenter ønskede ganske enkelt ikke længere at ansætte socialrådgivere. I et andet jobcenter pegede ledelsen dog netop på nødvendigheden af socialrådgivere og deres kompetencer i forhold til varetagelsen af specielt indsatsen i forhold til sygedagpengemodtagere. U kvalificerede jobbesættelser kunne betyde katastrofer i forhold til borgerne, var meldingen. I dette jobcenter har man i øvrigt heller ikke oplyst om rekrutteringsproblemer.

Kernen i kritikken af socialrådgivergruppen fra ledelseshold er, at socialrådgiverne generelt har for meget fokus på borgerens problemer og de bagvedliggende årsager fremfor et fokus på beskæftigelse og jobperspektivet i indsatsen. Eller med andre ord,

at der i gruppen menes at have været en utilbøjelighed til at acceptere det politikskifte, der er sket på området, hvor joborientering og beskæftigelsesorientering er blevet primær, og at man har været tilbageholdende i forhold til at orientere sig mod en beskæftigelsesfaglighed og inkorporere denne i socialfagligheden.

Dermed er givet delforklaringer på skiftet i medarbejdersammensætningen. De skal både ses som et skift i socialrådgivernes præferencer for beskæftigelse og et skift i ledelsens ansættelsespraksis, hvor man i nogen grad foretrækker administrativt eller akademisk personale fremfor socialrådgivere og socialformidlere. De administrative medarbejdere anses simpelthen for at have en højere loyalitet i forhold til organisationens mål og den politik, de er ansat til at implementere. (Baadsgaard m.fl. 2011). Der kan således spores et *skift fra en fagprofessionel orientering mod en organisationsprofessionel orientering*, eller sagt på en anden måde: fra en socialfaglighed til en administrativ faglighed. Den sidste er til gengæld ikke uddannelsesmæssigt – og det vil også sige kvalifikatorisk – underbygget.

Et andet forhold, som spørgeskemaundersøgelsen viste var, at medarbejderne generelt føler et *behov for og ønske om opkvalificering*. Umiddelbart kunne man lave den slutning, at det er en naturlig følge af, at man på den ene side har ændret sammensætningen af medarbejdergruppen og inddraget personer uden relevant socialfaglig uddannelse i sagsbehandlingen af de svage målgrupper, samtidig med at sagsbehandlingen på den anden side har fået et mere udtalt administrativt indhold, der kræver administrative kompetencer, der ikke er så højt profileret i socialrådgiveruddannelserne. I dette perspektiv er der ingen af medarbejdergrupperne, der besidder alle de nødvendige kvalifikationer. Belæg herfor findes i de interview, der er foretaget i

de fire case-kommuner, for her peger socialrådgivere på manglende administrative kompetencer, ligesom personale med en administrativ uddannelse peger på mangler i de kommunikative kompetencer. Det bemærkelsesværdige er, at denne forståelse ikke synes at underbygges af den statistiske bearbejdning af svarene i spørgeskemaundersøgelsen. Her ser det ud til, at de medarbejdere, der selv vurderer at have behov for opkvalificering, tilsyneladende er de medarbejdere, der samtidig har vurderet, at de gennem deres uddannelse og erfaring besidder nogle af de selv samme kompetencer.

Det er altså de medarbejdere, der generelt bedømmer deres egne kvalifikationer højest, som også er bevidst om et behov for efteruddannelse og forbedring af kvalifikationer. Andre er måske ikke i stand til selv at se behovene. Dette kan hænge sammen med, at forudsætningen for at kunne vurdere eget behov for opkvalificering, kræver et vist basiskendskab til området og et bestemt videns- og erfaringsniveau, ligesom det måske kan være lettere for dem, der har relevant uddannelse at erkende eventuelle mangler, da de ikke på samme måde som personer uden uddannelse skal bevise, at de er i stand til at varetage jobbet – fagprofessionelt. Mange i systemet ved ikke, hvad de ikke ved – altså hvad de havde behov for at vide. Og kunne.

Der er dog ikke en entydig forklaring på, hvad behovet skyldes, og hvem der finder at have et behov i undersøgelsen. På den ene side kan behovene for opkvalificering, som det fremgår af interviewundersøgelsen, forklares med ændringer i opgavevaretagelsen og skift i faggruppesammensætningen; på den anden side kan den ret ensidige oplevelse af behovet for opkvalificering hos de socialfagligt uddannede forklares med en større opmærksomhed hos gruppen af socialrådgivere på den socialfaglige kompleksitet i opgaven, end tilfældet er hos

ikke-socialfagligt uddannede. Opkvalificeringsbehovet bunder i denne forståelse i en selvkritisk holdning til egne kompetencer, funderet i en større faglig indsigt i opgavens kompleksitet.

Der tegner sig generelt et billede af et omfattende opkvalificeringsbehov i beskæftigelsesystemet, som hverken staten eller kommunerne systematisk har taget hånd om hidtil. Der foregår dog aktuelt en vis form for centralt udbudt efteruddannelse. Beskæftigelsesregionerne og Arbejdsmarkedsstyrelsen udbyder således i alt 12 kurser i 2012 til medarbejdere i jobcentrene. Der er imidlertid primært tale om kurser med et snævert redskabsfokus. På jobcentrene foregår der også en vis kursusaktivitet og side-mandsoplæring. Men det er ikke systematisk fælles videns-, færdigheds- og kompetenceopbygning. Der er således hovedsagligt tale om, at opkvalificering er redskabsorienteret, og at erfaringsbaseret oplæring er centralt placeret. Tidligere undersøgelser har vist, at medarbejderne selv vurderer, at erfaringens betydning er vigtigere end anden form for kvalificering (Eskelinen & Hansen 2002). Hertil kan anføres, at realkompetencer ofte kommer til kort, og at kritikken af, at socialt arbejde generelt er et praksisfelt uden systematisk videnbaseret udvikling af praksis (ibid. 2002), i højeste grad også kan rettes mod det beskæftigelsespolitiske område. Hvis de ansvarlige politikere ønskede kvalitativ forbedring af indsatserne, ville initiativer på denne front være yderst velanbragte. I det næste afsnit vil vi kort beskrive indholdet i og udviklingen af arbejdet med de svageste målgrupper – også set fagprofessionelt – og hvordan udviklingen i frontlinjemedarbejdernes autonomi vurderes.

Autonomi og manøvrerligheder

Arbejdet med de svageste grupper kan, lidt forenklet sagt, siges tidligere at have bestået

af to opgaver: på den ene side en økonomisk opgave, der bestod i at sikre den ledige eller sygemeldte et forsørgelsesgrundlag, hvilket skete ved godkendelse og tildeling af kontanthjælp eller sygedagpenge, på den anden side en faglig opgave, der bestod i at forbedre livskvaliteten for målgruppen, hvilket skete gennem forskellige sociale indsatser. Hvor den første var en økonomisk administrativt orienteret opgave, var den sidste en socialfaglig og klientorienteret opgave. Begge opgaver blev varetaget af de kommunale sagsbehandlere ud fra et helhedssyn og en helhedsorienteret tilgang (jf. note 3).

De ovenfor beskrevne ændringer på beskæftigelsesområdet har såvel organisatorisk som indholdsmæssigt ændret arbejdsindholdet i arbejdet med de svageste målgrupper. For det første er de to ovenfor beskrevne opgaver blevet adskilt. Den økonomiske opgave er blevet udskilt fra sagsbehandlingen og placeret i et kommunalt ydelseskontor, der er adskilt fra jobcentrets arbejde med borgeren. Det er ganske enkelt blevet 'forbudt' lovgivningsmæssigt for jobcentermedarbejderne at inddrage økonomiske forhold i arbejdet. For det andet er det socialfaglige arbejde blevet opsplittet, idet det er blevet skilt i et beskæftigelsesorienteret arbejde, der varetages af jobcentret, og i den øvrige del af det sociale arbejde, der er placeret i andre dele af den kommunale forvaltning. Der er således sket en fokuseret sporing af arbejdet og en indsnævring af opgaven i jobcentret, hvilket er en følge af den job- og aktiveringsorientering af beskæftigelsespolitikken, der er gennemført. Alligevel kan der godt blive tale om forskellige praktikker (Caswell & Høybye-Mortensen 2011). Der er samlet tale om, at der er sket et brud med den helhedsorientering af indsatsen i forhold til de svageste målgrupper, som tidligere har været kendetegnende for sagsbehandlingen på området.

De politiske intentioner med indholdet i og sigtet med sagsbehandlingen af de svageste målgrupper er blevet ændret radikalt over ti år. Fra at arbejdet skulle være rådgivende og vejledende og være orienteret mod borgerens samlede livssituation, er indholdet blevet ændret til primært at være kontrollerende, jobmotiverende og orienteret mod, at den ledige skal definere sig selv som en aktiv borger, der er indstillet på umiddelbart at tage et hvilket som helst job (Baadsgaard m.fl. 2011).

"... Lige præcis på nogen virker en sanktion, det er der helt klart nogen, der tager ved lære af, okay, det har konsekvenser, at jeg ikke gør, som der bliver sagt..." (Jobcentermedarbejder).

Væk fra offentlig forsørgelse ind i selvforsørgelse er blevet målet, og det har betydet en individualisering og kontrolbaseret udvikling af jobcenterarbejdet. Praksis med sanktionering er tilsvarende blevet en mere central opgave, som ledelsen vogter over bliver udført. I 2011 blev der givet over 138.000 sanktioner, hvilket svarer til mere end én pr. kontanthjælpsmodtager. Det har betydet en klar *nedtoning af det socialfaglige indhold i arbejdet til fordel for et mere kontrollerende og administrativt indhold*. Det beskæftigelsespolitiske arbejde har fået en anderledes profil.

Overordnet har myndighederne skiftet optik *fra bekæmpelse af social eksklusion til umiddelbar inklusion*. Dermed springer man en årsagsudredning over og starter direkte og bagvendt med en – fælles – inklusionsindsats. Løsningen, medicinen, er givet, før 'diagnosen' er stillet for den enkelte.

Endvidere er en stor del af selve sagsbehandlingen og borgerkontakten siden 2003 lagt ud til 'anden aktør'. Det vil sige, at der er sket en privatisering, en *outsourcing* af opgaven til private firmaer eller andre kommunale enheder, hvilket har forstærket

dette skift i arbejdsindholdet i jobcentret. Dermed er der også kommet en potentiel trussel om outsourcing af arbejdet – og det vil sige mulig arbejdsløshed for den jobcenteransatte – som har haft virkning på bevidstheden og indstillingen til arbejdet. De ansatte må i dag se sig selv som potentielt andet og mere end 'offentlige bureaukrater', for der er flere aktører på banen og flere slags organiseringer. Nye dynamikker har været med til at omdefinere 'offentlige bureaukratier' siden Lipskys i 1980'erne.

Skiftet i politikens orientering i kombination med de nye styringsmetoder, der omfatter kravene til anvendelse af specifikke redskaber og teknikker, har betydet store forandringer i arbejdsbetingelser for frontlinjemedarbejderne i jobcentrene. Såvel vores spørgeskemaundersøgelse som vores case-studier viser, at frontlinjemedarbejdere har oplevet *tiltagende overvågning og kontrol* af deres arbejde såvel fra lokal ledelse som fra systemet selv. Et forhold, der også bekræftes fra ledelseshold.

"..., når det nye system kommer op og køre ..., så kører vi mere detaljerede produktionslister ud, ..., vi skal meget længere ned i detaljen, så den enkelte medarbejder kan se, hvad leverer vi som team, hvad er det, jeg skulle levere som person for at være en del af det her team" (Jobcenterchef).

Teknisk set er mulighederne herfor kraftigt forøget gennem de seneste 8-9 år. Der er samtidig sket en kraftig standardisering af indsatsen overfor de ledige og sygemeldte, som da også hører sammen med en oplevet manualisering af arbejdsforholdene for frontlinjemedarbejderne. Vejledninger, krav og gode råd fra AMS tilgår i en lind strøm de ansatte. Det har udfordret fagligheden en hel del hos dem med socialfaglig uddannelsesbaggrund.

I vores spørgeskemaundersøgelse angiver

1/3 af de ansatte, at de har oplevet et generelt fald i autonomien i de seneste 5 år; hver fjerde tilkendegiver det modsatte, mens resten ikke har arbejdet så længe i systemet. Dette synes ikke ved første øjekast at give et klart billede af udviklingen i medarbejdernes autonomi. Vi har fundet segmenterede erfaringer. En nærmere granskning af besvarelsene viser, at det i høj grad er sagsbehandlere – og specielt socialrådgivere og socialformidlere – som har erfaret mindre autonomi, mens de administrative medarbejdere, der udfører sagsbehandling eller andet frontlinjearbejde, samt teamledere nærmest har oplevet større autonomi. Det virker som om, der har været en udvidelse af autonomien såvel 'opad' som 'nedad' i systemet, men en kraftig indsnævring på 'midten', hvilket har medført at de, der er i 'midten' (traditionelt socialrådgivere), har oplevet en klar begrænsning i autonomien. Det er de fagprofessionelle, der sættes under kontrolpres og indskrænket diskretion. Skønsudøvelsen er blevet begrænset. Helt efter NPM-opskrifterne.

En stor del af autonomien og autoriteten til at træffe afgørelser i sagerne er flyttet fra sagsbehandlerniveau til teamleder- eller mellemliderniveau for at begrænse omkostningerne og for at kontrollere prioriteringen af anvendte metoder. Samtidig er tidligere udelukkende administrativt ansatte medarbejdere tildelt kompetencer til at foretage sagsbehandling og gennemføre kontaktforløb med borgerne. Det forekommer, at denne gruppe har oplevet en forøget autonomi i forhold til selvstændigheden i det administrative arbejde til trods for, at nye styrings-, overvågnings- og kontrolsystemer samlet har begrænset medarbejdernes autonomi og beslutningskompetencer.

Reduktionen i autonomi er endnu mere udtalt, når man udelukkende ser på besvarelsene fra de medarbejdere, der arbejder med de svageste kontanthjælpsmodtagere.

Her er muligheden for at lave behovsorienterede tilpasninger i indsatsen endnu mindre, end når man ser på frontlinjearbejdet under ét. Dette kan set udefra forekomme problematisk, idet man vil forvente, at behovet for at kunne foretage individuelle tilpasninger og muligheden for at kunne træffe beslutninger er mere udtalt, når man arbejder med borgere, der har mange sammensatte og komplekse problemer. En pligtetik tilsiger helt klart en sådan professionel tilgang. Begrebet 'håndholdt indsats' kommer dog i denne henseende til at få trange vilkår.

Begrænsningen i autonomi angives også på tværs af vores cases, selvom jobcentre er forskellige såvel i de indsatsstrategier, de forfølger, som i den måde, arbejdet er organiseret på. Der er tale om en fælles oplevelse. De *rettidighedskrav*, som er sat i lovgivningen i forhold til indkaldelser og iværksættelse af indsats, strukturer arbejdet i alle centre. Disse krav er forbundne med økonomien for jobcentret.

Dette betyder ikke, at medarbejderne ikke har nogen indflydelse på deres arbejdsforhold eller arbejdstilrettelæggelsen, og at der ikke er nogen diskretion tillagt medarbejderen i arbejdet med de mest udsatte ledige og syge. Men autonomigraden er ændret. Det betyder heller ikke, at de ovenfor nævnte ændringer alle er implementeret fuldt ud efter intentionerne i den daglige praksis, medarbejderne anvender, f.eks. forskellige tilpasnings- eller coping-strategier. Men det reflekterer, at en fælles styringsramme for deres arbejde er blevet institutionaliseret, og at det har sat begrænsninger på de handlemuligheder, der forligger. Og det er udtryk for, at en stor gruppe af medarbejdere oplever en begrænsning i deres autonomi i forhold til tidligere inden for planlægning og tilrettelæggelse af deres arbejde og i forhold til den beslutningskompetence, de nu er tildelt.

Autonomien opleves tilbagekaldt for mange; og specielt af sagsbehandlerne, der føler sig meget begrænset. Deres mulighed for at tage selvstændige beslutninger i sagerne, at planlægge deres eget arbejde og foretage individuelle tilpasninger af indsatsen opleves at være blevet indsnævret, ligesom deres kompetencer til at udøve skøn er blevet betydeligt begrænset. Den mere individualiserede og disciplinerede tilgang, der er sat igennem i beskæftigelsespolitikken, forklarer sammen med de styringsmæssige og processuelle tiltag på området nok en del af disse ændringer. Det skal dog samtidig pointeres, at uanset beskæftigelsespolitisk valgt tilgang eller regime, eksisterer der, udtrykker medarbejderne i undersøgelsen, et behov for en vis autonomi til frontlinjemedarbejderne, for så vidt de beskæftigelsespolitiske opgaver i det hele taget skal kunne løftes.

Hvis målet med indsatsen blot er at leve op til de proceduremæssige krav i lovgivningen og styringssystemerne, kan de socialfaglige kvalifikationer, som socialrådgivergruppen har i et vist omfang forekomme unødvendige. Også set fra en ledelsesudviklingspost, hvor opfyldelse af kontraktlige krav er et suverænt pejlemærke. Men når man tager højde for opgavens kompleksitet og de ledige og sygemeldtes problemer, er det efter vores vurdering ikke tilfældet, hvis man skal give en professionel og adækvat service til borgeren. Et indre blik på jobcentre nedtoner måske betydningen af fagprofessionalisme, men det eliminerer ikke behovet. Dette bliver først soleklart med et eksternt blik – altså med udadvendt opgaveløsning som rettesnor. De interne præmisser for jobcenterbeslutninger har imidlertid sat sig stærkt igennem. Et forhold, der også viser sig i den konflikt- og brudfyldte hverdag og de dilemmaer, som medarbejderne giver udtryk for, de ofte befinder sig i.

Dilemmaer og professionel etos

I marken opleves hverdagen spændingsfyldt. Der arbejdes hårdt, og der er tidspres; men mere end det. Vores undersøgelser viser, at de mange krav, som medarbejderne møder, ofte kan være modsatrettede og besværlige. Så det er også mere end krydspres, der gør sig gældende – rollekonflikter er følbare for mange med professionelle og etiske spændinger til følge. Det betyder samtidig, at de ansatte vanskeligt kan indfri de mange forventninger og krav, de stilles overfor, og at de selv kommer i vanskelige handlevalg.

Etikspørgsmålet er væsentligt, og vi finder, at der er fire former for etik i spil. Først *konsekvensetikken*, der er systemets nytteforståelse omsat til handlingsmaksimer og brug af instruktionsbeføjelser, hvor det er resultaterne, der tæller – og kun dem. Målet helliger midlet, kan man sige. Konsekvensetikken kan tænkes at stå i et spændingsforhold til *pligtetikken*, som betegner den fornuftige, ansvarlige og fælles professionelle handling i praksisfeltet. Det er her, den fagprofessionelle skoling får sit etiske nedslag, og de skal bruges i det empatiske arbejde med borgerne. Videre er *dydsetikken* vigtig. Ved denne er dømmekraften, ærligheden og karakterstyrken på spil, hvor det gælder om at undgå skråsikkerhed. Her er hver enkelt sagsbehandlers evne til at træffe rigtige valg også på prøve. Endelig er der *diskursetikken*: dialogen med ledige og sygemeldte og skabelsen af forståelse for valg og beslutninger. Det kan være velbegrundet uenighed, der starter en samtale, men det må være sådan, at sagsbehandleren respekterer livsprojekter og livsytringer, ønsker og ideer, og at vedkommende forstår at nå afklaringer og enighed gennem samtaleforløb.

Ifølge vores analyser har det forårsaget forskellige typer af dilemmaer blandt medarbejderne af både faglig og etisk karakter. Dilemmaerne kan overordnet opdeles i tre forskellige kategorier eller typer, der vedrø-

rer: a) dilemmaer i relation til tildelingen af ressourcer, b) dilemmaer i forhold til medarbejdernes arbejdsidentitet og etiske standarder og c) dilemmaer i forhold til udførelsen af og indholdet i beskæftigelsesindsatsen.

Det første dilemma, *ressourcedilemmaet*, drejer sig dels om arbejdsmængden og sammenhørende hermed om arbejdets indhold. Ressourcespørgsmålet har såvel en kvantitativ som en kvalitativ side, der er samhørende. Hvor den kvantitative del forenklet sagt handler om, hvorvidt medarbejderne føler uoverensstemmelse mellem antallet af sager og den tid, som vedkommende har til rådighed, så drejer den kvalitative del sig om fordelingen mellem administrativt og socialfagligt arbejde i sagsbehandlingen, og om hvorvidt medarbejderne føler, at det er den rigtige prioritering mellem de to opgaver i sagsbehandlingen. Dilemmaet hænger således sammen med, at det administrative arbejde fylder mere og mere på bekostning af det socialfaglige og klientorienterede arbejde, samtidig med at den enkelte sagsbehandler har fået en større arbejdsbyrde som følge af den stigende ledighed. Hvis socialrådgivere bruger 70-80 % af tiden på administrativt arbejde, som er Dansk Socialrådgiverforenings vurdering, får det 'egentlige' beskæftigelsespolitiske arbejde overordentlige svære vilkår. Politiske initiativer til at få formindsket denne bureaukratiske byrde er da også efterlyst gang på gang. Hidtil uden større resultat. Manglende tid til at tage dialoger med de ledige og sygemeldte forringer også vejledning, rådgivning og aktiv lytning, og dermed er der blevet vanskeligere betingelser for at dyrke *diskursetikken*, det at skabe forståelse og enighed gennem dialog.

De administrative opgaver fylder dokumenteret mere og mere i arbejdet som følge af de lovgivningsmæssige ændringer, der er sket siden 2007. Det medfører, at den enkelte sagsbehandler føler sig stillet overfor et valg mellem enten at anvende en stor

del af tiden på det administrative arbejde med de korrekte registreringer af sagen i de forskellige administrative systemer eller alternativt at anvende tiden på den egentlige sagsbehandling og borgerkontakt, hvad der ud fra et fagligt standpunkt angives som en mere relevant og fornuftig tidsanvendelse. Men vælges den sidste tilgang, vil medarbejderen ikke opfylde de administrative forskrifter og dokumentationskrav, hvilket kan give problemer i forhold til såvel ledelse som centrale myndigheder. Det producerer både dilemmaer og stress. Hvis man som ansat føler, at der bliver vanskeligt at træffe den rigtige beslutning, er et etisk dilemma under opsejling. Nogle kan bruge voice-muligheden, mens andre synes at vælge en 'moralisk tavshed' (Bird 1996).

Ressourcedilemmaet er således tæt forbundet med medarbejdernes arbejdsidentitet og de etiske standarder, de har udviklet og værner om. Det gælder for de fleste af de frontlinjemedarbejdere, der indgår i undersøgelsen, at de opfatter sig selv som sagsbehandlere, jobkonsulenter eller erhvervsvejledere, og at de ikke ser sig selv som administrativt personale. Alligevel ser de sig forpligtiget til at anvende en stigende del af deres arbejdstid på administrative opgaver. Det giver både individuelle og kollektive problemer. Arbejdstiden udfyldes med ikke-faglige opgaver, hvad der presser faglighed og arbejdsidentitet. *Professions- eller pligtetikken* synes presset af systemets konsekvensetik. Det har vist sig i alle de undersøgte cases. Resultatet: at forvaltningsetik, faglig etik og personlig etik kommer til at falde fra hinanden i stedet for at være gensidigt dækkende i et større omfang. Det hænger sammen med de næste dilemmaer.

Et andet dilemma, *det fagprofessionelle dilemma*, melder sig, når de ansattes faglige bedømmelse af en sag afviger fra de politiske intentioner på området eller de lokalpolitiske mål og vedtagne procedurer. Den an-

satte skal her f.eks. vælge mellem sin faglige bedømmelse og organisationens normer og regler. De dækker ikke hinanden. Eksempelvis giver nogle af de ansatte udtryk for, at indholdet i de tilbud, de kan tilbyde de ledige eller sygemeldte, simpelthen er for dårlige, at tilbuddene ikke i tilstrækkelig grad er individuelt tilpasset, og at tilbuddene mere er udtryk for, hvad der er 'på hylderne', end hvad der faglig set er brug for. De ansattes pligtetik bliver da antastet. Men aktiverer jobcentret ikke den ledige til tiden, tilbageholdes den statslige refusion. Truslen om økonomisk sanktion af kommunen presser sagsbehandleren til at overholde aktiveringsforpligtigelse og tidsterminer. Her kan man tale om, at hensynet til kommunekassen dominerer. Det presser fagligheden.

En tredje form for dilemma, et *fagetisk* sådant, der peges på, er i forhold til sanktionering af de svageste borgere, f.eks. når en af de svage borgere ikke møder op til et indkaldt møde eller aktivering. De interne regler og procedurer foreskriver bl.a. i dette tilfælde, at medarbejderen straks skal indrapportere udeblivelsen således, at der øjeblikkeligt kan iværksættes en økonomisk sanktion. Heroverfor står medarbejderens egen faglige bedømmelse, der eksempelvis siger, at en økonomisk sanktion ikke vil virke befordrende eller fremme sagen, men nærmere forværre situationen eller ødelægge de fremskridt, der allerede er opnået⁶.

"..Vi kan jo godt have en borger, der er sygemeldt og har en børne-ungesag af de svære kalibre, men alligevel skal vi sætte den her borger ud i et eller andet tilbud, velvidende, at de måske skriver til os fra børne-unge, hvis vi presser den her borger ud i et aktiveringstilbud, så kan det godt være, de er nødt til at tage børnene fra vedkommende" (Medarbejder, sygedagpenge).

Vurderinger og handlinger ud fra en *dyds-*

etik kunne diktere andre holdninger og adfærdsmåder. Kommunerne har bl.a. valgt den udbredte sanktionspraksis ud fra et argument om at styrke borgerens retssikkerhed⁷; ved at minimere det faglige skøn, stilles borgeren i denne forståelse lige, de behandles ensartet, og man undgår tilfældigheder. Nogle kommuner har gennem en organisatorisk opsplnitning af ansvaret for sanktionsfunktionen søgt at overvinde dette dilemma hos den enkelte medarbejder; her er det sagsbehandleren i jobcentret, der vurderer, om kontanthjælpsmodtageren eller den sygemeldte kan deltage i en aktivitet. Det er tilbuddet, der indberetter fravær. Og det er ydelseskontoret, der foretager sanktion.⁸ Strategivalget kan imidlertid komme til at have feedback-effekter i form af brudte tillidskæder mellem borgere og sagsbehandlere og dårligere dømmekraft hos de sidste. Skråsikkerhed, selvbekræftende opførsel, konformitetspres og fejltolkninger er noget af det, der sætter grænser for en god dømmekraft.

Samlet kan vi konkludere, at konsekvensetikken, nytte-betragtninger, har taget så meget over i jobcentrene, at de fagprofessionelle grupper føler, at den professionelle pligtetik samt dyds- og diskursetikken er blevet klemmt.

De forskellige eksempler rejser det fundamentale spørgsmål, om der er plads eller rum til en selvstændig fagprofessionel etik hos sagsbehandlerne. Giver de nye styringsforhold i beskæftigelsessystemet rum til en fagligt funderet indsats, der i det konkrete tilfælde modsiger intentionen i politikken? Svaret er vanskeligt at begrunde uden om et bejaende indhold, forstået sådan, at der i allerhøjeste grad er behov for et fagetisk fundament for opgavevaretagelsen i frontlinjen på beskæftigelsesområdet. Det må faktisk efterlyses. Den professionelle etikdiskussion må holdes levende på medarbejderside, hvor det har vist sig, at det især

er de fagprofessionelle, der individuelt og kollektivt føler sig ramt af faglige og etiske dilemmaer. Tilsvarende er der behov for, at ledelserne i jobcentrene (og systemansvarlige på alle niveauer) får lagt et moralsk gulv under aktiviteterne for at understøtte udviklingen af professionalismisme og derigennem den velfærdsstatslige etos. At dette så samtidig kan rejse spørgsmålet om valg af beskæftigelsespolitisk tilgang, kan man heller ikke være blind over for.

At skulle stå til regnskab internt i organisationen (og ydermere bruge det meste af sin tid på bureaukratiske øvelser heromkring) er blevet kravet til frontlinjemedarbejderne i dag, mens de fagprofessionelle nok så meget er orienteret mod, hvad der fagligt set vurderes at være den bedste løsning. 'Accountability' har erstattet 'responsibility' i praksisfeltet. For de medarbejdere i jobcentrene, der er bærere af eller har tilpasset sig organisations- og administrationslogikken, er hverdagen imidlertid blevet anderledes nem. Her er betryggeligheden i ikke selv at skulle tage stilling eller udøve faglige skøn, men blot henvise til regelsæt og lovgivning, blevet udtalt. Den gruppe af medarbejdere er faktisk blevet større gennem de senere år. Man tilpasser sig over tid. Betryggeligheden og bekvemmeligheden tager over. Det gælder især dem, der ikke er plaget af stærk faglig identitet.

Afslutning: Frontlinjemedarbejdernes faglige og kvalifikatoriske problemer

Frontmedarbejderne i beskæftigelsessystemet er i artiklen analyseret ud fra en fagprofessionel optik. De ovenfor omtalte forandringer af politikkursen, styringen og den faglige praksis i jobcentrene har haft såvel direkte som indirekte indflydelse på medarbejdernes hverdag, opgaveudførelse, rolleforståelse og kvalifikationer.

Hvor ændringer af politikken indhold og styring har haft indirekte betydning for den faglige praksis gennem ændringer af arbejdsforhold og orienteringen af indsatsen, har de administrative forandringer været direkte rettet mod det operationelle niveau, og har haft en føl- og dokumenterbar indvirkning på medarbejdernes praksis. Det drejer sig bl.a. om indførelsen af arbejdsevnetoden, anvendelse af visitationsværktøjskassen samt krav til bestemte inddateringsrutiner. Teknisk er overvågnings- og målesystemerne udviklet sådan, at hver enkelt medarbejders aktiviteter ledelsesmæssigt kan registreres dagligt, og jobcenterarbejdet er bevidst søgt kontrolleret og styret ovenfra. Samtidig er 'andre aktører' kommet på banen, udlicitering truer samtidig med, at kontraktstyringen kværner. Der er ikke længere tale om kun 'street-level bureaucracy', som Lipsky talte om for snart 33 år siden, men om medarbejderadfærd under nye NPM-betingelser og anderledes organiseringsforhold. Man kan retteligt mere tale om frontlinjemedarbejdere i et jobfikseret og mere enstrengt beskæftigelsesregime.

Disse ændringer indebærer standardisering af metoder og tilgange og har medført en oplevet reduktion af valgmuligheder i forhold til metoder og tilbud for en del medarbejdere. Diskretionsbeføjelser er blevet begrænset. For det socialfagligt uddannede personale er der tale om et oplevet tab af autonomi.

Der er samtidig sket et skift i medarbejdersammensætningen, hvor nye faggrupper, der ikke har en socialfaglig baggrund, i større omfang er blevet ansat i jobcenterne. Der er ikke lagt en fælles rekrutteringspolitik for systemet, og der foregår ikke systematisk kvalifikationscreening. Socialrådgiverne ser ud til at have mistet deres opfattede monopol på arbejdet med de svageste målgrupper – om end det er

tvivlsomt, om de nogensinde havde opnået et reelt sådant. Blandt det socialfagligt uddannede personale gives der udtryk for, at indsatsen på området og kontrolmetoderne fra tid til anden kan sætte dem i såvel faglige som etiske dilemmaer. Fire andre konsekvenser af kontrolregimet har også kunnet opregnes: det truer faglige skøn, tager tid fra kerneydelserne, får ansatte til at lave det foreskrevne frem for det nødvendige (med 'pleasing' og nul-fejl-kultur som resultat), ligesom det synes at nedsætte arbejdsglæden. Samlet fremmer det næppe heller effektivitet eller efficiens i jobcentrene. Men der er kommet mere styr på personale og praksis.

Konklusionen er, at der er sket et skift fra, at medarbejderne i jobcentret har udført en borger- eller klientorienteret indsats til i højere grad at udføre en administrativt orienteret indsats. Der kan samtidig tales om, at ledelsen i nogle jobcentre vægter en organisationsprofessionalisme fremfor en fagprofessionalisme og får en konsekvensetik til at sætte sig igennem i forhold til pligt-, dyds- og diskursetikker. Det er en udvikling, der på den ene side reflekteres ved, at ledelsen i stigende omfang efterspørger andre faggrupper end socialfagligt uddannede. Men samtidig ser det ud til at gøre arbejdet mindre attraktivt for socialfagligt uddannede. Alternativet er at tilpasse sig og vælge den moralske tavshed. Beskæftigelse i jobcentrene forekommer ikke at have samme anseelse og prestige blandt f.eks. socialrådgiverstuderende som arbejde inden for f.eks. misbrugs- eller børne- og ungeområdet. Det kan give eller forstærke rekrutteringsproblemer i forhold til anskaffelse af socialfaglige kompetencer og sikring af den faglige etos på området.

Lidt karikeret udtrykt har man fra centralt hold forsøgt at lette indsatsen, der skal varetages i jobcentrene, ved at forenkle opgaverne. Politisk er det udtrykt ved, at job ses såvel som mål som middel for indsatsen,

og ved at joborienteringen af indsatsen er udbredt til også at omfatte ledige, der har andre problemer end ledighed, og sygemeldte med sammensatte problemer. Job, beskæftigelse, er blevet den omnipotente medicin til alle 'patienterne'. Styringsmæssigt er det sket gennem NPM-inspirerede tiltag, der har standardiseret indsatsen og arbejdet. Men at nogle forenkler opgaven, er ikke det samme, som at man kan forenkle virkeligheden. De ledige med problemer udover ledighed og de sygemeldte har stadig komplekse og meget vanskelige problemer at slås med. Og de indviklede problemer fordrer professionel håndtering. Et beskæftigelsessystem kan søge at definere og behandle dem som tamme, men så kommer der heller ikke problemløsning.

Orientering og standardiseringen af indsatsen er ønsket gennemført overfor målgrupper med problemer, der er så komplekse, at de kræver en professionel og faglig indsats og ofte vil gøre jobperspektivet urealistisk ifølge frontlinjemedarbejderne. I den forstand kan der tales om et misforhold mellem den politiske intention bag indsatsen og den virkelighed, som medarbejderne må agere i. De etiske og faglige dilemmaer, som af og til melder sig for de fagprofessionelle, kan i høj grad føres tilbage hertil.

Hvor politikken fra socialfagligt hold anklages for at se bort fra den faglige indsigt, der er på området – herunder at overse kompleksiteten i opgaven – anklages specielt socialrådgivergruppen omvendt for, at de ikke i tilstrækkelig grad har annammet den politiske kurs på området. Dermed er der signaleret mere end krydspres. Konflikt-

linjer og dilemmaer i praksisfeltet samt kvalifikatoriske underskud skal imidlertid ikke bebrejdes de enkelte frontlinjemedarbejdere, men mere deres virke- og arbejdsbetingelser. Fagligheden, professionalismen, må 'up front', hvis beskæftigelsessystemet skal kunne operere mere effektivt og adækvat over for de komplekse og skiftende problemer på arbejdsmarkedet. Og i den forbindelse er det tankevækkende, at der i Danmark endnu ikke eksisterer en selvstændig uddannelse, der kunne sikre kvalifikatorisk oprustning i og af hele praksisfeltet. Beskæftigelsesarbejde foregår ikke kun i jobcentre, men også hos 'andre aktører', i a-kasser og hos andre interessenter. Det potentielle beskæftigelsesområde er stort. Vores undersøgelsesresultater indikerer behov for såvel efter- og videreuddannelse af de jobcenteransatte som for en arbejdsmarkeds- og arbejdsmarkedspolitisk orienteret uddannelse, der kan sikre professionalisering af beskæftigelsessystemet.

Regeringsskiftet i oktober 2011 har med beskæftigelsesminister Mette Frederiksen betydet fornyet opmærksomhed omkring nogle af disse forhold, og ministeren har annonceret en ny strategi for en mere helhedsorienteret tilgang, hvor faglige og økonomiske forhold ikke skal adskilles som hidtil. Det signalerer fremtidige forbedringer af indsatsen. Men en fælles kvalifikatorisk oprustning af systemet står næppe umiddelbart foran, eftersom regeringstoppen hele tiden taler om statslige finansierings- og økonomiske underskudsproblemer. Det vil dog være beklageligt, hvis økonomiargumenter stopper de nødvendige reformplaner.

NOTER

1 Tidligere undersøgelser har opgjort fordelingen af medarbejderstaben på uddannelsesbaggrund, men der har været tale om begræn-

sede populationer f.eks. Eskelinen & Hansen (2002), hvor der eksempelvis er tale om 247 personer ansat på sygedagpengeområdet.

- 2 Således udgjorde socialrådgivere og socialformidlere knap 60 % af medarbejderne på sygedagpengeområdet i en undersøgelse af frontlinjemedarbejdere på det sociale område i 2002 (Eskelinen & Hansen 2002)
- 3 Begreberne *helhedssyn* og *helhedsorientering* knyttes ofte til drøftelser af det fagprofessionelle grundlag for jobcentrenes virksomhed. Begrebet, *helhedssyn*, henviser til borgerens samlede situation og den samfundsmæssige baggrund for denne og for de social- og arbejdsmarkedstilbud, borgeren har mulighed for at få og ret til. For at kunne identificere borgerens samlede problematik og koble denne med de relevante tilbud, må den fagprofessionelle kunne anlægge et *helhedssyn*. Begrebet, *helhedsorienteret indsats*, henviser til en social indsats, der er rettet mod borgerens samlede situation, hvilket beskæftigelsesindsatsen per definition ikke længere er (jf. Olesen 2011).
- 4 Fra at ordinær uddannelse udgjorde 27 % af aktiveringsforløbene af kontanthjælpsmodtagere i 2007, var det blot 5 % i 2011 (Jobindsats.dk og egne beregninger).
- 5 "Jeg ved ikke, hvor mange dårlige socialrådgivere der findes. Men jeg ved, hvor stort et problem det er, hver gang en borger bliver mødt af social omklamring i stedet for professionel rådgivning. .. Social forståelse i overdosis giver social slagside" (Claus Hjort Frederiksen, tale på Socialrådgiverdage 2003).
- 6 Her er sagsbehandlerens faglige holdning i tråd med vejledningen på området, hvoraf det fremgår at "Der, hvor en sanktion ikke fremmer rådigheden hos kontanthjælpsmodtageren, skal der ikke gives en sanktion" (Vejledning nr. 52 af 27-06-2012). Formuleringen er identisk med tidligere vejledning.
- 7 Se også Caswell & Høybye-Mortensen 2011.
- 8 Ibid.

REFERENCER

- Abbott, A. (1998): Professionalism and the future of librarianship, i *Library Trends*, 46, 3, 430-443.
- Baadsgaard, K. & H. Jørgensen (2009): *Skaber måling mening i beskæftigessystemet? – Måling og styring på det arbejdsmarkedspolitiske område belyst ved resultater for Jobcenter Randers*, Aalborg, CARMA.
- Baadsgaard, K., H. Jørgensen, I. Nørup & S. P. Olesen (2011): Rapport 1: *Jobcentre og klemte kvalifikationer*. Rapport 2. *Praksis, krav og kvalifikationer*. Rapport 3. *Praksis og kvalifikationer set fra fronten*. Rapport 4. *Mikroprocesser: Den konkrete faglige praksis i jobcentrene*, Aalborg, CARMA.
- Baadsgaard, K. & I. Nørup (2009): *Det effektive arbejdsmarked – belyst ved resultater på a-dagpenge- og kontanthjælpsområdet i Jobcenter Randers*, Aalborg, CARMA.
- Bird, F. B. (1996): *The muted conscience*, Westport, Connecticut and London, Greenwood Publishing Group.
- Caswell, D. & M. Høybye-Mortensen (2011): Når kassen smækkes i – sanktion som redskab i kommunernes håndtering af kontanthjælpsmodtagere, i *Tidsskrift for Arbejdsliv*, 13, 4, 21-38.
- Dalsgaard, L. (2012): *Fagprofessionelle i forvaltningslitteraturen: i klemme mellem fag, fordomme og forvaltningspolitik?* Aalborg, CARMA (under udgivelse).
- Damgaard, B. (2006): Strukturereformens ømme tæer. Hvor trykker skoen på beskæftigelsesområdet?, i *Tidsskrift for Arbejdsliv*, 8, 4, 45-61.
- Damgaard, B. (2003): *Social- og arbejdsmarkeds-systemerne. En flerstrengt historie*, København, SFI.
- Evetts, J. (2009): New Professionalism and New Public Management – Change, Continuities and Consequences, i *Comparative Sociology*, 8, 2, 247-266.
- Evetts, J. (2007): Introduction: Trust and Professionalism – Challenges and Occupational Change, i *Current Sociology*, 54, 4, 515-531.
- Eskelinen, L. & B. B. Hansen (2002): *Videreuddannelse og efteruddannelse på det sociale område – en analyse af frontlinjemedarbejdere*

- på tre arbejdsområder*, København, AKF Forlaget.
- Frederiksen, C. H. (2003): Tale på Socialrådgiverdage.
- Freidson, E. (1994): *Professionalism Reborn. Theory, Prophecy and Policy*, Chicago: University of Chicago Press.
- Friedson, E. (2001): *Professionalism: The Third Logic*, Cambridge, Polity Press.
- Hargreaves, A. & I. F. Goodson (1996): *Teachers' Professional Life*, London, Falmer Press.
- Hjort, K. (2012): *Det affektive arbejde*, Frederiksberg, Samfundslitteratur.
- Hjort, K. (2005): *Professionaliseringen i den offentlige sektor*, Frederiksberg, Samfundslitteratur.
- Jobindsats.dk, www.jobindsats.dk.
- Järvinen, M. & N. Mik-Meyer (2012): *At skabe en professionel*, København, Hans Reitzels Forlag.
- Jørgensen, H. (2010): From a Beautiful Swan to an Ugly Duckling: The Renewal of Danish Activation Policy since 2003, i *European Journal of Social Security*, Intersentia, 4, 11, 337-368.
- Jørgensen, H. (2008): Fra arbejdsmarkedspolitik til beskæftigelsespolitik – kosmetisk eller indholdsmæssige forskelle?, i *Tidsskrift for Arbejdsliv*, 10, 3, 8-23.
- Larsen, F. (2011): Ny beskæftigelsespolitik via administrative reformer?, i *Tidsskrift for Arbejdsliv*, 13, 4, 39-54.
- Larson, M. S. (1977): *The Rise of Professionalism. A Sociological Analysis*, California, University of California Press.
- Laursen, P. F. & H. S. Olesen (2005): *Professionalisering – En grundbog*, Frederiksberg, Roskilde Universitetsforlag.
- Lipsky, M. (1980): *Street level bureaucracy - Dilemmas of the individual in public services*, New York, Russell Sage Foundation.
- Macdonald, K. (1999): *The Sociology of the Professions*, London, Sage.
- Molander, A. & L. I. Terum (red.) (2008): *Professionsstudier*, Oslo, Universitetsforlaget.
- Moos, L., J. Krejsler & P. F. Laursen (red.) (2004): *Relationsprofessioner*, København, Danmarks Pædagogiske Universitetsforlag.
- Olesen, S. P. (2011): Helhedssyn nedefra: et bottom-up-perspektiv på socialt arbejde, i M. Harder & M. A. Nissen (red.): *Helhedssyn i socialt arbejde*, København, Akademisk Forlag, 213-237.
- Smeby, J.C. (2008): Profesjon og utdanning, i A. Molander & L. I. Terum (red.) (2008): *Professionsstudier*, Oslo, Universitetsforlaget, 87-102.
- Svensson, L. G. & J. Evetts (red.) (2010): *Sociology of Professions – Continental and Anglo-Saxon Traditions*, Borås, Baidalos.
- Vejledning nr. 52 om rådighed og sanktioner for personer, der ansøger om eller modtager kontanthjælp*, af 27/6 2012.
- Weishaupt, J. T. (2011): *From the Manpower Revolution to the Activation Paradigm – Explaining Institutional Continuity and Change in an Integrating Europe*, Amsterdam, Amsterdam University Press.

Kelvin Baadsgaard, er forsker, Institut for Statskundskab, Aalborg Universitet
e-mail: kelvin@dps.aau.dk

Henning Jørgensen, er professor, Institut for Statskundskab, Aalborg Universitet
e-mail: henningj@dps.aau.dk

Iben Nørup, er ph.d.-stipendiat, Institut for Statskundskab, Aalborg Universitet
e-mail: ibenn@dps.aau.dk

Søren Peter Olesen, er lektor, Institut for Sociologi og Socialt arbejde, Aalborg Universitet
e-mail: spo@socsci.aau.dk