

Fra Socialpolitik til Beskæftigelsespolitik – Er beskæftigelse for alle?

Flemming Larsen & Niklas Andreas Andersen

Stort set alle grupper af offentligt forsørgede har i dag ret og pligt til en aktiv beskæftigelsesindsats. Men er det muligt at forfølge dette beskæftigelsespolitiske rationale for de mest udsatte målgrupper af ledige, som ofte har mange andre udfordringer end alene manglende beskæftigelse? Det er temaet for denne artikel, som med afsæt i både en historisk og aktuel analyse, oplister nogle af de dilemmaer kommunerne står over for, når de skal få en beskæftigelses- og virksomhedsrettet indsats til også at omfatte en stadig større målgruppe af udsatte borgere blandt kontant- og uddannelseshjælpsmodtagerne. Analysen viser, at det er blevet stadig sværere at opretholde den disciplinerende beskæftigelsespolitiske linje, som ellers kontinuerligt er blevet skærpet fra centralpolitisk hold gennem de sidste 15-20 år. Der er dog ikke tale om en tilbagevenden til tidligere tiders socialpolitiske indsats, da beskæftigessigtet for alle målgrupper i dag står helt centralt i jobcentrenes problemforståelse og tilgang.

Nøgleord: Beskæftigelsespolitik, kontanthjælp, virksomhedsrettet aktivering, jobcentre

Introduktion

Som det er blevet beskrevet i mange publikationer (se bl.a. Caswell, Dall & Madsen, 2015; Larsen, 2009; Møller & Larsen, 2016), har beskæftigelsespolitikken gennem de sidste knap 20 år bredt sig langt ind over de domæner og målgrupper, der traditionelt hørte til i socialpolitikken. Beskæftigelse er blevet hovedmålet i forhold til øvrige socialpolitiske problemstillinger, og aktiveringsindsatsen er gradvist blevet udvidet til at omfatte flere og flere målgrupper af ledige (Nielsen, 2015; Caswell, Marston & Larsen, 2010). Sideløbende har det centralpolitiske rationale bag aktiveringsindsatsen ændret karakter. De aktive indsatser kan både sigte mod at opkvalificere og disciplinere de ledige, hvor

især sidstnævnte strategi er blevet styrket siden begyndelsen af 00'erne (Jørgensen, 2009). Med variationer har den danske beskæftigelsespolitik siden starten af 00'erne således fulgt en international tendens, der ofte beskrives som en overgang fra welfare til work-fare eller work-first (Lødemel & Trickey, 2001; Peck, 2001; Handler, 2004; Brodtkin & Marston, 2013).

I denne artikel vil vi undersøge ovenstående udvikling set ud fra kommunernes problemforståelse og -tilgang på kontanthjælpsområdet. Artiklens ærinde er at analysere, hvordan den kommunale tilgang til uddannelses- og kontanthjælpsmodtagere¹ har udviklet sig i de sidste 20 år, med særligt fokus på afvejningen mellem socialpolitiske

og beskæftigelsespolitiske rationaler². Vi forsøger således at afdække de udfordringer og dilemmaer, som opstår i tilrettelæggelsen af kommunernes beskæftigelsesindsats overfor en stadig mere udvidet målgruppe, for hvem den centralpolitiske målsætning i stigende grad indsnævres til beskæftigelse.

På baggrund af unikke longitudinale spørgeskemadata og dybdegående feltstudier i udvalgte kommuner bidrager artiklen til det støt voksende forskningsfelt omhandlende velfærdsstatslige frontlinjeorganisationers udmøntning af arbejdsmarkeds- og socialpolitikken (Brodkin, 2012; Brodkin & Marston, 2013; Zacka, 2017). Forskningsfeltet advokerer for en større opmærksomhed på politikken udformning ude i velfærdsstatens frontlinjeorganisationer, fordi disse ikke blot er passive implementeringsagenter for staten, men de-facto medierer politikken møde med borgeren (Brodkin, 2013). Af denne grund bør de organisatoriske og styringsmæssige rammer i og omkring organisationerne analyseres ud fra deres politiske konsekvenser. Flere danske studier har f.eks. vist, hvordan organisatoriske og styringsmæssige ændringer har øget jobcentrenes brug af beskæftigelsesrettede og sanktionerende tilgange (Larsen, 2011; Caswell & Høybye-Mortensen, 2011; Triantafillou, 2012). Også internationalt har studier peget på denne sammenhæng mellem organiseringen af beskæftigelsesindsatsen og den politik, der udmøntes over for borgerne (Brodkin, 2011; Van Berkel & Larsen, 2009; Soss, Fording & Schram, 2011). Hidtil er der dog ikke foretaget longitudinale studier på det beskæftigelsespolitiske område, som sammenholder udviklingen i centralpolitiske reformer med udviklingen i de implementerende organisationers problemforståelse og -tilgang. Der synes i forskningen at være en tendens til, at politikken indholds- og styringsside afkobles fra hinanden. De få eksisterende stu-

dier, der har forsøgt at indfange udviklingen i de beskæftigelsespolitiske organisationer over en årrække, har således primært søgt at afdække ændringer i styrings- og organisationsformer frem for problemforståelsen hos de centrale aktører i disse organisationer (se f.eks. Considine, Lewis, O'Sullivan & Sol, 2015). Nærværende empiriske afdækning af jobcentrenes beskæftigelsespolitiske problemforståelse og -tilgang udfylder således et væsentlig hul i både dansk og international forskning.

I forhold til den danske forskning bygger artiklen ligeledes videre på en række analyser af de mest markante politiske og operationelle reformer på beskæftigelsesområdet (Bredgaard, 2011; Bredgaard & Larsen, 2007; Breidahl & Larsen, 2015; Jørgensen, 2009; Larsen, 2009). Disse tidligere studier har dog primært fokuseret på de store omvæltninger, der fandt sted op gennem 00'erne frem for udviklingen frem mod i dag.

Artiklen er opbygget således, at den første sektion præsenterer metode og datagrundlag. Anden sektion analyserer den historiske udvikling i kommunernes problemforståelse og -tilgang med særlig fokus på at indfange det tiltagende fokus på virksomhederne og den sideløbende udgrænsning af et socialpolitisk sigte. Tredje sektion diskuterer, på baggrund af analysen, kommunernes aktuelle udfordringer, når målet om beskæftigelse for alle skal udmøntes overfor en stadig mere udfordret og forskelligartet målgruppe. Endelig afsluttes artiklen med en konklusion.

Metode og data

Datagrundlaget i artiklen stammer fra to forskellige kilder: Dels en spørgeskemaundersøgelse blandt landets jobcenterchefer omhandlende indsatsen over for kontant- og uddannelseshjælpsmodtagerne, dels fo-

kusgruppeinterview med jobcenterledelsen i seks udvalgte kommuner.

Spørgeskemadata udgøres af den tredje gentagelse af en spørgeskemaundersøgelse udsendt til alle landets arbejdsmarkeds-/jobcenterchefer i både 2000 og 2008. Seneste spørgeskemarunde er indhentet i 2017 og den udgøres af 59 spørgsmål fordelt på tre overordnede kategorier omhandlende hhv. indholdet af jobcentrets indsatser, organiseringen af indsatserne og samarbejdet med eksterne aktører omkring indsatserne. I 2000 blev spørgeskemaet distribueret blandt landets 275 arbejdsmarkedschefer, mens det i 2008 og 2017 blev udsendt til landets 94 jobcenterchefer³. Trods forandringen i antallet og titlen på respondenterne, så giver de tidligere undersøgelser en unik mulighed for at afdække ændringer i den grundlæggende problemforståelse, der guider kommunernes beskæftigelsesindsats. Der er i alle tre undersøgelser fokus på indsatsen over for kontanthjælpsmodtagere. Svarprocenten for 2017-spørgeskemaundersøgelsen er på 69 %. På enkelte spørgsmål er svarprocenten oppe på 77 %. Svarprocenten er dermed på niveau med 2000-undersøgelsen på 72 % og noget højere end svarprocenten på 60 % fra 2008. De deltagende jobcentre i undersøgelsen er repræsentative for den samlede population af jobcentre målt i forhold til en række baggrundskarakteristika, såsom kommuneøkonomi, borgmesterfarve, ledighed og andre socioøkonomiske faktorer, der kunne påvirke tilgangen til kontanthjælpsmodtagerne⁴. Da der tolkes på udviklingen i svarfordelinger over tid, er der foretaget test af resultaternes statistiske signifikans på et 95 % konfidensniveau⁵. Den statistiske signifikans af resultaterne fremgår af tabellerne i analysen.

Valget af jobcenterchefer, som de centrale respondenter, kan oplagt diskuteres. For det første er der en naturlig risiko for strategiske besvarelser, hvor jobcentercheferne frem-

stiller kommunens beskæftigelsesindsats i et meget positivt lys. Dette er dog af mindre betydning i denne undersøgelse, da det longitudinale perspektiv muliggør en sammenligning over tid. En eventuel forrykkelse i, hvad der af jobcentercheferne anskues som strategisk opportunt at svare, er dermed i sig selv et relevant fund. For det andet, kan undersøgelsen kritiseres for ikke at inddrage frontlinjemedarbejdernes perspektiv. Her skal det påpeges, at artiklen ikke postulerer at afdække politikens omsætning til konkret frontlinjepraksis i mødet med borgeren. Analysegenstanden er nærmere jobcentrenes overordnede prioriteringer og strategier, som forventes at udgøre en central arena for mødet mellem centralpolitiske rationaler og frontlinjens problemforståelse.

De unikke spørgeskemadata står endvidere ikke alene, idet svarene tolkes ud fra data indhentet fra igangværende dybdegående feltstudier af praksis i seks kommunale jobcentre (Larsen, Caswell & Andersen, 2017a; Larsen et al., 2017b). Disse feltstudier er foretaget som en del af et mere kvalitativt orienteret studie kaldet LISES-projektet (Local Innovation in Social and Employment Services). Disse feltstudier forløb fra efteråret 2016 og frem til udgangen af 2018, hvorfor denne empiri er indsamlet både undervejs og efter spørgeskemaundersøgelsen. Gennem disse feltstudier er der indsamlet en omfattende og varieret mængde data, men i nærværende artikel trækkes der primært på fokusgruppeinterview med ledergrupperne i de seks kommuner. Disse interview havde karakter af åbne samtaler mellem forskere og ledere, hvor vi som forskere præsenterede vores hidtidige fund og modtog input til disse fra de tilstedeværende ledere. Fokusgruppeinterviewene er alle transskriberede og efterfølgende kondenseret ned til de centrale temaer, som vi har genfundet på tværs af kommunerne.

Analyselstrategi

Analysen af spørgeskemadata tager udgangspunkt i nogle idealtypiske indholdsdimensioner, som første gang blev opstillet i forbindelse med den første spørgeskemaundersøgelse i 2000 (jf. figur 1). Disse indholdsdimensioner

kan hjælpe med at indfange, hvordan kommunernes problemforståelse ser ud og udvikler sig over tid, når det handler om indsatsen over for uddannelses- og kontanthjælpsmodtagere.

Figur 1: Beskæftigelsespolitikens indholdsdimensioner

	PASSIVLINJE		AKTIVLINJE
	Social sikring	Social integration	Social disciplinering
PROBLEM	Manglende indkomstgrundlag for de ledige	Manglende kompetencer og kvalifikationer for at få et arbejde	Manglende incitamenter for at påtage sig et arbejde hos de ledige
MIDLER	Forsørgelse	Behovsorienteret opkvalificering	Arbejdspligt, krav
INCITAMENTER FOR ADFÆRDSÆNDRING	Ingen	Egenmotivation	Sanktioner
ORIENTERING FOR PROBLEMLØSNING	Socialt orienteret	Både arbejdsmarkeds- og socialt orienteret	Arbejdsmarkedsorienteret
VELFÆRDS-STATSLIGE YDELSER	Ikke betinget, universel ydelse, 'noget for ikke-noget'	Betinget ydelse i forhold til forbedret arbejdsevne, 'noget for noget'	Betinget ydelse i forhold til arbejdspligt, 'noget for noget'
PROGRAMMÅL FOR DEN LEDIGE	Forbedre livskvalitet	Forbedre erhvervs- og arbejdsevne	I arbejde
SLUTMÅL	Social tryghed og lighed		Selvforsørgelse
UNDERLIGGENDE ØKONOMISK FORSTÅELSE AF LEDIGHED	Konjunkturparadigme	Strukturparadigme → Arbejdsudbud	
RESSORTOMRÅDE		Arbejdsmarkeds-/socialpolitik	Beskæftigelsespolitik

Kilde: Andersen & Larsen, 2018

Politikken over for kontanthjælpsmodtagere har altid været præget af nogle indbyggede konfliktlinjer. Lidt forsimplet kan disse konfliktlinjer beskrives som en afvejning mellem idealtyperne Social Sikring, Social Integration og Social Disciplinering (jf. figuren). De tre indholdstyper adskiller sig fra hinanden i forståelsen af, hvad der anskues som det centrale problem i forbindelse med ledighed, hvad der anses som endemålet med indsatsen og hvilke midler, der bør tages i brug for at løse det. Opdelingen trækker også på forskellige økonomiske paradigmer samt forskellige forståelser af, hvilke ressortområder der bedst understøtter den givne tilgang.

Selvom ovenstående typologi er idealtypisk og ikke kan læses strengt historisk-kronologisk, så kan Bistandsloven fra 1976 siges at udmønte nogle af idealerne i social sikringstilgangen. Her fik borgerne én indgang til kommunen, når de blev ramt af såkaldte "sociale begivenheder". Det kunne være skilsmisse, sygdom, arbejdsløshed osv. Socialrådgiverne/socialformidlerne skulle på baggrund af deres skøn tildele den rette økonomiske støtte, rådgivning og service, som primært skulle sikre borgerens eksistensniveau og mulighed for at indgå i samfundet på lige fod med andre. Her havde ledighedsproblemet ikke nødvendigvis forrang overfor andre problemstillinger hos borgeren – nærmere tværtimod. Placeringen af social sikring under passivlinjen udtrykker således ikke nødvendigvis, at borgerne ikke tilbydes andet end økonomisk hjælp. Det illustrerer nærmere, at indsatsen først sigter mod at udbedre borgerens sociale, fysiske eller psykiske udfordringer, mens arbejdsmarkedstilknytning kommer i anden række. Sat på spidsen er målet for indsatsen primært at øge borgerens livskvalitet og økonomiske tryghed. I forhold til mantraet om "noget for noget", som blev koblet på for at legitimere

de senere aktive indsatser, så var dette "noget uanset hvad".

Som en klar modsætning til social sikringstilgangen står den Sociale Disciplinering, hvor borgernes problemer afgrænses til at tælle ledighedsproblemet. Hovedårsagen til denne ledighed anskues desuden som manglende motivation hos den enkelte. I denne optik bevirker et fokus på sociale, fysiske eller psykiske udfordringer blot, at borgerens motivation – og dermed beskæftigelsesmuligheder – mindskes. I stedet skal der fokuseres på den enkeltes ressourcer og herudfra stilles krav og bruges sanktioner for at give borgeren de rette incitamenter til at opnå selvforsørgelse.

Imellem disse yderpoler står tilgangen, som vi her kalder Social Integration. Her anskues ledighedsproblematikken som den vigtigste – om end ikke eneste – udfordring, som de ledige står over for. Ligesom ved social disciplinering er endemålet selvforsørgelse. I modsætning til den sociale disciplinerings tilgang så anerkendes det imidlertid, at sociale udfordringer og manglende kompetencer kan stå i vejen for opnåelsen af selvforsørgelse. Indsatserne skal derfor afhjælpe disse udfordringer, enten forud for eller sideløbende med den arbejdsmarkedsrettede indsats.

Ovenstående typologi anvendes i artiklen til at rammesætte og analysere den historiske udvikling, herunder at fange skift i måden at forstå problemer, løsninger og mål på i indsatserne over for kontanthjælpsmodtagerne. Den anvendes ligeledes til at beskrive den aktuelle udvikling. Den umiddelbare læsning af figuren er, at det centralpolitiske rationale har bevæget sig fra venstre side mod højre side i de sidste tre årtier. Det vil sige fra social sikring til social disciplinering. Det er dog, som vi vil argumentere for i artiklen, snarere en vekselvirkning mellem en socialt integrerende og en socialt disciplinerende tilgang, som har fundet sted de sidste 20 år

– med en stærkere betoning af sidstnævnte. Samtidigt kan det diskuteres, hvorvidt nogle af 10'ernes reformer på beskæftigelsesområdet markerer en begyndende tilbagevending til den traditionelle socialfaglige linje iboende social sikringstilgangen, hvor borgernes fulde problemkompleks tages hånd om, og hvor ledighedsudfordringen ikke får forrang (Caswell et al., 2015). Vi vil dog argumentere for, at det fortsatte hovedfokus på beskæftigelse nødvendiggør en begrebslig nuancering heraf, hvor der – frem for fortrængning og genkomst – måske snarere er tale om en form for lagdeling af idealtyperne, hvor de i dag eksisterer sammen ude i landets jobcentre. Sådant en konklusion kræver dog en dybere analyse af de aktuelle skifte i problemforståelse og organisatoriske løsninger. Det vil vi gøre i det følgende ved at applicere ovenstående begreber på jobcenterchefernes spørgeskemaresultater.

Analyse af den kommunale beskæftigelsespolitik fra 2000 til 2017

Den første spørgeskemaundersøgelse fra 2000 viste, at kommunernes indsats over for kontanthjælpsmodtageren havde rod i en klar socialfaglig problemforståelse, hvor vægtningen af den socialt integrerende linje stod væsentligt stærkere end den socialt disciplinerende (Larsen, Abildgaard, Bredgaard & Dalsgaard, 2001). Der var ligeledes en stor gruppe af de ledige, som blev vurderet for udfordrede til at modtage en beskæftigelsesrettet indsats, hvorfor tilgangen over for denne gruppe havde karakter af det, vi i foregående afsnit definerede som social sikring. Kommunernes problemforståelse og tilgang afveg således væsentligt fra de centralpolitiske intentioner og reformer, der søgte at

bevæge indsatsen over for de ikke-forsikrede ledige fra social sikring mod en mere aktiv beskæftigelsesrettet indsats. Denne afvigelse skyldtes ikke mindst den høje grad af kommunal autonomi til at tilrettelægge indsatserne, samt en organisatorisk opbygning og medarbejdersammensætning tilpasset et socialpolitisk rationale, hvor beskæftigelsesrettede indsatser ikke altid blev vurderet særlig brugbare overfor den mest sårbare målgruppe. I 2008-undersøgelsen (Larsen, 2009) tegner der sig et ganske andet billede, hvor der ses en betydeligt stærkere betoning af den socialt disciplinerende linje. Jobcentercheferne angiver ligeledes et stærkt fokus på 'arbejdsudbuddet' i den forstand, at den fremherskende forståelse er, at den enkelte ledige skal motiveres ved hjælp af en aktiv indsats, hvorefter markedet efterfølgende forventes at klare resten. Denne større overensstemmelse mellem centralpolitiske målsætninger og kommunernes tilgang skyldes ikke mindst en stærkere central styring af indsatsen, som op gennem 00'erne blev udmøntet i et NPM-inspireret styringssystem med særlig betoning af målstyring og proceskrav.

I 2017 har vi endnu engang forsøgt at indfange de dominerende problemforståelser bag jobcentrenes indsats ud fra de idealtypiske tilgange præsenteret ovenfor. I nedenstående spørgsmål er jobcentercheferne blevet bedt om at prioritere forskellige formål med indsatsen over for kontant- og uddannelseshjælpsmodtagerne fra 1 til 6, således at det vigtigste formål placeres som nummer 1 og det mindst vigtige som nummer 6. Tabel 1 viser svarfordelingen for de tre perioder, hvor tallet udgør gennemsnittet af alle chefernes prioritering af formål. Jo lavere tal desto vigtigere anser jobcentercheferne generelt det enkelte formål for at være.

Table 1: Hvilke formål anser I generelt som vigtigst i indsatsen overfor kontant- og uddannelseshjælpsmodtagere?

	2017 (N=67)	2008 (N=50)	2000 (N=178)
De lokale virksomheder skal sikres arbejdskraft	2,4*	3,2*	4,7**
Der skal stilles krav til den enkelte og anvendes sanktioner ved manglende samarbejde og udeblivelse	2,6**	2,8	3,1**
Aktiveringen skal anvendes i et opkvalificeringsperspektiv med vægtning af uddannelse	3,0	3,3***	2,8***
Der skal tages hensyn til den enkeltes ønsker og egenmotivation	3,7	3,7***	2,6***
Aktiveringen skal anvendes til arbejdsprøvning	4,1*	3,0*	3,5*
Den enkeltes livskvalitet skal forbedres	5,2	5,0***	4,3***

* Statistisk signifikant forskel mellem alle årene ($P < 0,05$)

** Statistisk signifikant forskel mellem 2000 og 2017 ($P < 0,05$)

*** Statistisk signifikant forskel mellem 2000 og 2008 ($P < 0,05$)

Tabellen illustrerer skift i kommunernes forståelse af indsatsen mellem 2000, 2008 og 2017. Kommunernes egen forståelse af opgaven rykkede sig fra 2000 til 2008 fra et socialt integrerende mod et socialt disciplinerende fokus. Dette skifte indfanges i spørgsmålene omkring anvendelsen af krav og sanktioner, anvendelsen af arbejdsprøvning og sikringen af arbejdskraft til de lokale virksomheder. Alle disse formål blev i 2008 anset som vigtigere end tidligere. Samtidigt blev formålene om at opkvalificere eller øge den enkeltes livskvalitet, og hensyn til den enkeltes ønsker og egenmotivation, fundet betydeligt mindre vigtige af cheferne.

Udviklingen fra 2008 til 2017 viser en opbremsning i forhold til vægtningen af social

disciplinering. I spørgsmålet om brugen af arbejdsprøvning, er der endda sket en modsat bevægelse i forhold til den første periode fra 2000-2008. Når det gælder social integration, er prioriteringerne af hensynet til den enkeltes ønsker, uddannelse og livskvalitet næsten på samme niveau som i 2008.

En forsigtig tolkning af disse tal – sammenholdt med den viden vi har om de markante beskæftigelsespolitiske reformer siden årtusindeskiftet – er, at der frem til 2008 skete en markant udvikling mod social disciplinering, hvor både politik og indsats blev målrettet mod at øge den enkeltes incitamenter til at komme i beskæftigelse. Denne udvikling fortsatte langt hen ad vejen da beskæftigelsespolitikken blev kommunaliseret

i 2009. Om end ansvaret nu lå i kommunerne, så blev den statslige styring strammet, hvilket især slog igennem på kontanthjælpsområdet, hvor kommunerne tidligere havde haft stor autonomi. Den sociale disciplinering blev således fastholdt og endda skærpet med kommunaliseringen i 2009.

Der sker flere ting, som ændrer billedet i perioden fra starten af 2010 og frem mod i dag. For det første kommer der fra centralpolitisk hold fokus på, at aktiveringen helst skal være virksomhedsrettet. Den offentlige "aktiveringsfabrik", som den kaldes af nogle politikere, skal reduceres, og der skal fokus på aktivering og beskæftigelse ude på virksomhederne i stedet. Kommunerne gives økonomiske incitamenter hertil. Der sker ligeledes en udvidelse af målgruppen for denne aktivering med *Fleksjob- og Førtidspensionsreformen* fra 2012, hvor adgangen til førtidspension gøres væsentlig sværere. I 2013 besluttes, i forlængelse heraf, en *Kontanthjælpsreform* som på den ene side skærper de disciplinerende elementer ved bl.a. at indsætte krav og muligheder for aktivering og sanktionering af selv de mest udsatte kontanthjælpsmodtagere. På den anden side indeholder disse reformer også elementer, der øger muligheden for at håndtere målgruppens komplekse problemer. Oprettelsen af tværfaglige rehabiliteringsteams, koordinerende sagsbehandlere og mentorstøtte er eksempler på sådanne elementer. *Beskæftigelsesreformen* fra 2014 følger samme spor ved at løsrive op for jobcenterkonstruktionens organisatoriske opsplitning fra andre forvaltningsmæssige ressortområder. Men den væsentligste

ændring kommer med vedtagelsen af *Refusionsreformen* i 2015, som giver kommunerne meget større økonomiske frihedsgrader til at designe indsatserne selv. Dette spor med friere rammer for kommunerne fortsættes endvidere med en politisk aftale fra 2016 om at forenkle Lov om en Aktiv Beskæftigelsesindsats (LAB). Denne løbende udvidelse af de kommunale frihedsgrader forventes at give en indsats tilpasset mere til den heterogene målgruppe. Samtidig er der tegn på, at flere af de politiske reformer i undersøgelsesperioden fra 2008-2017 sigter mod at give kommunerne øgede muligheder for at vægte den sociale integrations tilgang over for den mest udsatte målgruppe⁶. Jobcenterchefernes angivelse af vigtigste formål stemmer således fint overens med udviklingen i de centralpolitiske reformer, hvor vægtningen af social disciplinering ikke bare entydigt er intensiveret.

Et sted ses dog en markant videreførelse af tendenserne fra 2008-undersøgelsen, nemlig målretningen af den aktive indsats til virksomhedsrettet aktivering og fokus på beskæftigelse. Dette ses i vægtningen af formålet om at sikre lokale virksomheder arbejdskraft, som i dag regnes for det vigtigste formål (hvor det i 2000 var det mindst vigtige).

Et lignende billede afspejles også i nedenstående tabel, hvor jobcentercheferne er blevet bedt om at svare på, hvorvidt jobcentret prioriterer, at indsatsen indrettes efter arbejdsmarkedets behov eller kontanthjælpsmodtagernes forudsætninger og behov (jf. tabel 2).

Table 2: Du bedes vurdere, hvilket udsagn (A eller B), der bedst passer på jobcentrets opgavevaretagelse

A		Helt eller delvis enig med A	Neutral	Helt eller delvis enig med B	B
Jobcenteret prioriterer, at indsatsen indrettes efter arbejdsmarkedets behov for arbejdskraft	2008 (N=57)	50,9%*	28%*	21,1%*	Jobcenteret prioriterer, at indsatsen indrettes efter kontant- og uddannelseshjælpsmodtagerens forudsætninger og behov
	2017 (N=66)	81,8%*	13,6%*	4,6%*	

*Statistisk signifikant forskel mellem 2008 og 2017 ($P < 0,05$)

Om end der i 2008 også var et flertal af lederne, som angav at jobcentret prioriterer arbejdsmarkedets behov frem for den enkeltes behov og forudsætninger, så er denne overvægt steget ganske markant i 2017. Hermed har vi tilsyneladende bevæget os langt fra situationen i starten af 00'erne, hvor kommunernes indsats – fra centralpolitisk hold – blev kritiseret for altid at tage udgangspunkt i de lediges problemer og udfordringer.

Svarfordelingen viser endvidere, hvor stærk virksomhedsorienteringen er blevet ude i

jobcentrene. Det lokale arbejdsmarked – og de virksomheder der udgør dette – er så at sige blevet jobcentrets "hovedkunder". Dette nye perspektiv medfører, at virksomheds-samarbejdet opprioriteres, hvilket er et af de mest klare fund fra 2017-undersøgelsen. Et fund, der også fremgår af nedenstående tabel 3. Sammenlignet med situationen i 2000, angiver jobcentercheferne i langt højere grad i dag, at de samarbejder intensivt med de lokale virksomheder i indsatsen over for kontant- og uddannelseshjælpsmodtagerne (jf. tabel 3).

Table 3: I hvilken grad samarbejder jobcenteret generelt med de lokale virksomheder om indsatsen overfor kontant- og uddannelseshjælpsmodtagerne?

	2017 (N=68)	2008 (N=54)	2000 (N=194)
I meget høj eller høj grad	91,1 %*	74,1%*	56,7%*
I nogen grad	7,4%*	25,6%*	34,5%*
I mindre grad eller slet ikke	0,0%	0,0%	8,7%
Ved ikke	1,5%	0,0%	0,0%

* Statistisk signifikant forskel mellem alle årene ($P < 0,05$)

Virksomhedspraktik og anden midlertidig beskæftigelse anskues således, som den nødvendige trædesten for, at de ledige kan opnå ordinær beskæftigelse efterfølgende. Den tiltro der tidligere var til markedets evne til selv at sikre ledige beskæftigelse, hvis bare de var motiverede nok, smuldrer i perioden.

Set over en periode på næsten 20 år, er der ingen tvivl om, at både problemforståelsen bag og tilgangen til den kommunale beskæftigelsesindsats i dag er snævert rettet mod at bringe alle typer af ledige i beskæftigelse, hvorfor mere socialpolitiske prioriteringer om livskvalitet mv. efterhånden er udgrænset. Samtidigt er det dog også værd at hæfte

sig ved, at dette øgede fokus på arbejdsmarkedet frem for den enkelte ledige ikke kun afspejler en mere disciplinerende linje. Der kan således også ses tydelige tegn på, at den disciplinerende linje modificeres i perioden, hvilket sikkert skyldes, at målgruppen for beskæftigelsesindsatsen udvides betragteligt. Især synes der at være fokus på udfordringerne med at finde relevante tilbud, der kan gøre en reel forskel for at bringe de mest udfordrede ledige tættere på arbejdsmarkedet. Det ses tydeligt på jobcenterchefernes vurderinger af muligheden for at give relevante tilbud til målgruppen, som i 2017 vurderes at være dårligere end i 2008 (jf. tabel 4a og 4b).

Tabel 4a: Mulighederne for at give relevante tilbud til job/uddannelsesparate kontant- og uddannelseshjælpsmodtagere er...

	2017 (N=67)	2008 (N=63)
Meget gode eller gode	79,1 %*	92,1%*
Middel	20,9%*	7,9%*
Dårlige eller Meget dårlige	1,5%	0,0%

*Statistisk signifikant forskel mellem 2008 og 2017 ($P < 0,05$)

Tabel 4b: Mulighederne for at give relevante tilbud til aktivitetsparate kontant- og uddannelseshjælpsmodtagere er...

	2017 (N=67)	2008 (N=63)
Meget gode eller gode	40,3%*	63,4%*
Middel	52,2%*	31,7%*
Dårlige eller meget dårlige	7,5%	4,8%

*Statistisk signifikant forskel mellem 2008 og 2017 ($P < 0,05$)

Selvom det stadig er langt størstedelen af de adspurgte jobcenterchefer, der finder tilbudene til de job/uddannelsesparate kontanthjælpsmodtagere gode eller meget gode, så er andelen faldet fra 2008 til 2017. Udviklingen er dog endnu mere markant, når tilbuddene for de aktivitetsparate kontant- og uddannelseshjælpsmodtagere vurderes. Hvor 63,4 % af jobcentercheferne fandt tilbudsmulighederne for denne målgruppe gode eller meget gode i 2008, så er denne andel faldet til 40,3 % i 2017. Disse tal indikerer, at stadig flere jobcentre oplever et mismatch mellem målgruppens behov og de tilgængelige aktiveringsredskaber. Hvorvidt dette skyldes den udvidede målgruppe, ændringer i redskabsviften, et ændret syn på målgruppen eller en kombination af disse, er vanskeligere at afgøre.

Det er dog givet, at målgruppen er blevet udvidet siden 2008, bl.a. foranlediget af *Fleksjob- og Førtidspensionsreformen* fra 2012 og *Kontanthjælpsreformen* fra 2013. I denne optik kan den eksisterende redskabsvifte,

primært bestående af virksomhedsrettede tilbud eller kortere afklarings- eller opkvalificeringsforløb, virke mindre brugbar når målet er at rykke langtidsledige, med omfattende udfordringer udover ledighed, tættere på arbejdsmarkedet. De gennemførte fokusgruppeinterview med ledelsen i seks udvalgte kommuner var næsten enslydende med spørgeskemabesvareelserne på dette punkt. I alle seks kommuner arbejdes der aktuelt med, hvordan der kan etableres indsatser, der i højere grad tager højde for målgruppens udfordringer. Dette kan eksempelvis være ved at anlægge et helhedsorienteret perspektiv på problemløsningen. Tanken er, at de mange forskellige organisatoriske enheder og forvaltninger – som den mest udfordrede del af målgruppen ofte har kontakt med – skal inddrages i løsningen af ledighedsproblemet. En sådan helhedsorienteret tilgang har vi desværre ikke spurgt til i de forrige spørgeskemaundersøgelser, men vi har dog medtaget et spørgsmål om dette i 2017 (jf. tabel 5).

Tabel 5: Hvilken betydning tillægger jobcentret at yde en helhedsorienteret indsats overfor aktivitetsparate kontant- og uddannelseshjælpsmodtagere?

	2017 (N=66)
Meget stor betydning	27,3%
Stor betydning	63,6%
Nogen betydning	6,1%
Mindre betydning	3,0%
Ingen betydning	0,0%

I besvarelsen af ovenstående spørgsmål angiver hele 90,9 % af jobcentercheferne, at deres jobcenter tillægger det stor eller meget stor betydning at yde en helhedsorienteret indsats, og kun 3 % tillægger det mindre betydning. Svarene afspejler meget godt intentionerne om øget interorganisatorisk samarbejde fra flere af 2010'erne beskæftigelsesreformer. Her må der dog foretages en forsigtig tolkning, da helhedsorienteringsbegrebet dels er ladet af positive konnotationer og dels mangler spørgsmålet et tidligere sammenligningsgrundlag. Ovenstående svarfordeling synes dog at ligge i fin forlængelse af diskussionerne under lederinterviewene i de seks case-kommuner. Ledelsen i alle seks kommuner udtrykker et behov for i endnu højere grad at samarbejde på tværs af forvaltninger, afdelinger og faggrupper i løsningen af de mest udsatte lediges problemer. I lederinterviewene står det dog også klart, at denne form for helhedsorienteret samarbejde kan være vanskeligt at udmønte i praksis, idet budgetmæssige, lovgivningsmæssige og fagprofessionelle skel ofte fungerer som stopklodser. Sammenholdt med svarene i tabel 4a og 4b giver det et billede af tilbudsmulighederne, som værende delvis ude af trit med målgruppens behov – sådan som jobcenterledelsen opfatter dette. Behov, som ikke umiddelbart kan imødekommes ved et ensidigt fokus på social disciplinering af de svageste ledige.

Det vil dog samtidig være en overdrivelse at konkludere, at pendulet er svinget tilbage til en traditionel socialpolitisk orientering hos de kommunale ledere (med social sikring og social integration), som herskede i 1990'ernes kommunale indsats overfor konthjælpsmodtagerne (Larsen et al., 2001). Der er nærmere tale om, at beskæftigelsesmålsætningen er blevet styrket, således at den i dag er fuldstændig indgroet i den kommunale praksis, samtidig med at kommunerne i stigende grad oplever udfordringer med at opnå denne målsætning for en stadig

mere forskelligartet og udfordret målgruppe. Analysen peger dermed både på en vis kontinuitet, men også på at den nuværende sammenhæng mellem målgruppe og indsatsmuligheder kan stille krav til omstilling af den kommunale tilgang til beskæftigelsesindsatsen. I den resterende del af artiklen vil vi fokusere på sådanne aktuelle omstillinger.

Kommunernes aktuelle omstillingsproblematikker

Kommunernes tilgang til indsatsen over for kontant- og uddannelseshjælpsmodtagerne synes at befinde sig i en brydningstid. Det kræver omfattende omstillinger at kombinere et stigende fokus på at udvikle en indsats tilpasset den udvidede målgruppe med en tilgang, der sætter efterspørgselssidens, altså virksomhedernes, behov øverst på jobcentrenes prioriteringsliste.

Sådanne omstillinger er imidlertid hverken enkle eller nemme. I det følgende vil vi diskutere ovenstående fund på baggrund af erfaringerne fra vores fokusgruppeinterview med ledelsen i seks kommunale jobcentre. Hermed kan vi zoome ind på nogle af de aktuelle dilemmaer og udfordringer kommunerne står overfor, når det handler om at finde den rette afvejning mellem beskæftigelses- og socialpolitik. Der er særligt fokus på de dilemmaer, der relaterer sig til udfordringen med at tilpasse indsatsen til målgruppens (sociale) behov inden for et system, hvor beskæftigelse for alle er blevet det altdominerende mål og middel.

Prioriteringen af indsatsens målgrupper og midler

Refusionsreformen med virkning fra januar 2016 betyder, at de statslige refusioner ikke længere er koblet til de konkrete indsatser, men i stedet er afhængige af ledighedens varighed. Kommunerne får således 80 %

af forsørgelsesgrundlaget refunderet i den første måned, hvilket nedsættes gradvist i takt med ledighedsperiodens længde for til slut at ramme 20 % efter ét års ledighed. Dette giver potentielt kommunerne større frihed til selvstændigt at vælge indhold og tidspunkt for de aktive indsatser, men også større økonomisk ansvar for afholdelse af udgifterne til disse tilbud. Samtidig har målgruppen, som forventes at modtage aktive og beskæftigelsesrettede tilbud, aldrig været bredere. Denne kombination af frihed under økonomisk ansvar og øgede krav til, at selv de svageste kontanthjælpsmodtagere skal modtage en aktiv indsats, giver flere interessante dilemmaer.

Et afgørende spørgsmål er, hvordan indsatsen prioriteres mellem forskellige målgrupper. Meget tyder på, at *Refusionsreformen* øger behovet for større prioritering mellem grupper af ledige, hvilket også faldet i aktiveringsgraden i de senere år indikerer. Dette bliver et vigtigt opmærksomhedspunkt i den kommende periode, hvor ingen ledige længere officielt kan undtages fra aktivering, men hvor kommunerne samtidig ikke længere kan hive refusion hjem på at aktivere de ledige i bestemte tilbud. Det handler således om, hvem kommunerne tror, at de kan rykke ud af ledighed indenfor et år, og hvordan de tror, at dette bedst gøres. En leder i en af kommunerne påpeger, at det kræver en afvejning, om man vil "*smøre et tyndt lag*" aktivering ud over alle ledige, eller om man gør det "*højbelagt*" i en bestemt periode eller for en bestemt målgruppe. Det gode spørgsmål i forlængelse heraf er dog, i hvilken udstrækning politikere og embedsmænd i staten vil acceptere en eventuel nedprioritering af bestemte målgrupper, når den beskæftigelsesrettede aktivlinje nyder så bred politisk og normativ tilslutning? Der er næppe tvivl om, at kommunale variationer i aktiveringsgraden er et af de forhold, der vil være opmærksomhed på fra centralt

politisk-administrativt hold. Dette er også ekspliciteret i formuleringer i den seneste gennemskrivning af *LAB-loven* (Beskæftigelsesministeriet, 2018).

Et relateret dilemma omhandler den stigende erkendelse af, at de eksisterende og ofte standardiserede redskaber er mindre brugbare over for de mest udsatte målgrupper (jf. ovenstående analyse). Spørgsmålet er i den forbindelse, hvordan der sikres legitimitet bag et eventuelt valg af nye og alternative redskaber og tilgange? Her nævner ledelsen i flere af kommunerne, at den lokalpolitiske opbakning til jobcentrets prioriteringer tidligere kunne sikres ved at vælge de indsatser, der gav højest refusion. Samme iboende legitimitet er ikke længere til stede. Spørgsmålet er, hvilke politiske kriterier der opstilles for, at de kommunale indsatser over for uddannelses- og kontanthjælpsmodtagere vurderes som gode eller tilfredsstillende? For det (lokal)politiske niveau kan det nemmeste umiddelbart være at fortsætte legitimitetsvurderingen ud fra den statslige vej med målstyring og aktivitetsstyring, hvilket i øvrigt også vil reducere variationerne kommunerne imellem. Konsekvensen kan dog også blive, at mulighedsrummet udnyttes til at forsøge sig med nye lokalt tilpassede måder at forstå og vurdere indsatserne på. Dette vil dog indebære et behov for udvikling af andre mål- og styringsredskaber end dem, som findes i det eksisterende system. Et eksempel på dette ses i en af de seks kommuner fra vores feltstudier. Denne kommune opererer i dag med to bundlinjer, hvor den ene bundlinje er baseret på traditionelle økonomiske cost-benefit betragtninger, mens den anden er baseret på, hvorvidt de ledige oplever indsatsen som meningsfuld. Begge dele skal honoreres, for at indsatsen nyder legitimitet. Dette er uden tvivl et vigtigt udviklingspunkt – hvad skal der sættes i stedet for det nuværende styrings- og målesystem eller måske rettere, hvad skal det suppleres

med? Kommunerne kan nemlig næppe ignorere det statslige målsystem helt – især ikke med tanke på de ekstra sanktionsmuligheder, som ministeren har fået over for dårligt præsterende kommuner i den nye *LAB-lov* (Beskæftigelsesministeriet, 2018).

Organiseringen af indsatsen

Når det gælder organiseringen af indsatsen ude i kommunerne, så står ledelsen (som det fremgår af analysen) over for en forventning om at øge samarbejdet med andre kommunale organisationer og forvaltninger samtidig med, at virksomhederne i langt højere grad end tidligere inddrages. Sådanne inter- og intraorganisatoriske samarbejder rejser for det første et naturligt spørgsmål om frontmedarbejdernes sammensætning. Der vil således være behov for medarbejdere, som kan afbalancere effektivitetshensyn (i forhold til målopfyldelse, ressourceanvendelse og præstationer) med respektfuld medinddragelse af borgerne (som medproducenter), og som samtidig kan agere brobygger og sælger over for de lokale virksomheder. I visse af de seks udvalgte kommuner afprøves modeller, hvor rollerne mentor, virksomhedskonsulent og koordinerende sagsbehandler samles i en og samme person. Dette er bl.a. foranlediget af nyere studier, der indikerer, at mange sagsbehandlerskifte kan influere negativt på de mest sårbare lediges beskæftigelseschancer (Rosholm, Sørensen & Skipper, 2017). Alene at kunne navigere i sådanne forskelligartede roller vil kræve ledelsesmæssig opbakning og italesættelse af dilemmaerne indeholdt heri. Hertil skal så oven i købet lægges kompetencerne til at indgå i tværgående samarbejde, hvilket særligt er nødvendigt i rollen som koordinerende sagsbehandler. Forskningsmæssigt er der i disse år fokus på at indfange de særlige kompetencer, som der kræves for at kunne indgå i sådanne samarbejder, der krydser organisatoriske og faglige grænsefla-

der (Jørgensen, Baadsgaard & Lassen, 2017). Medarbejdernes kompetencer er således et kardinalpunkt for, hvorvidt det er muligt tilrettelægge den kommunale beskæftigelsespolitik i forhold til den udvidede målgruppes problemkompleks, samtidigt med at beskæftigelsessigtet fastholdes.

Denne udfordring afhænger dog også af det interorganisatoriske samarbejde med særligt virksomhederne. Kommunernes stigende fokus på virksomhedernes behov udgør et meget markant skifte fra de to tidligere spørgeskemaundersøgelser, hvor virksomhedsperspektivet fyldte væsentlig mindre. Dette skifte er især foranlediget af, at virksomhedsrettet aktivering, fra centralpolitisk hold, er blevet anset som det mest effektive redskab til at få ledige i beskæftigelse (Rosholm & Svarer, 2011). Men det er selvfølgelig også sammenhængende med den generelle accept af, at alle borgere skal orienteres mod beskæftigelse, herunder også den mest udfordrede målgruppe af uddannelses- og kontanthjælpsmodtagere. En ændring i problemforståelse, som vores spørgeskemaundersøgelse tydeligt illustrerer.

Mange af landets kommuner er derfor for nuværende i gang med at opruste på virksomhedssamarbejdet, der anses som en helt nødvendig forudsætning for, at beskæftigelsesmålsætningen kan opnås. Vi kan dog i diskussionerne med de forskellige ledelsesgrupper se, at der i stigende grad kræves en afvejning mellem at have en høj volumen af virksomheder, som jobcentret kan trække på, og sikringen af det rette match mellem borger og virksomhed. Med dette menes der, at der op til nu har været et stort fokus på at øge brugen af virksomhedsrettet aktivering ude i kommunerne. Dette afspejler sig også i store dele af forskningen, som primært har fokuseret på, hvilke typer af virksomheder der samarbejder med kommunerne, og hvordan disse virksomheder bedst engageres (Bredgaard & Halkjær, 2016; Bredgaard,

2018; Ingold & Valizade, 2015; Lalive, Wuellrich & Zweimüller, 2013). Set i relation til udfordringen med at bringe de mest udsatte borgere fra praktik til job (dvs. fleksjob eller ordinær beskæftigelse), så anerkender ledelsen i alle seks kommuner, at succesen er mere begrænset. Der kan være mange problematikker forbundet hermed. I nogle kommuner fortæller ledelsen, at visse virksomheder, i volumentænkningens æra, er blevet vænnet til at tage svagere ledige ind, men sjældent ansætter nogle af disse efterfølgende. Spørgsmålet, som kommunerne her bakser med, er, hvordan disse virksomheder kan forpligtes mere? Dette relaterer sig til den udfordring, der ligger i, at især de mere udfordrede ledige ofte opbygger arbejdsevnen i tæt relation til den konkrete virksomhed/job, hvor de er i praktik. Denne kontekstafhængighed erkendes i stigende grad i disse år, bl.a. foranlediget af nyere forskning, der tæt følger de mest sårbare ledige over en længere periode (Danneris, 2018). Hvis arbejdsevnen er kontekstafhængig og (delvis) arbejdspladsspecifik, stiller det nogle udfordringer op for den dominerende tilgang i kommunerne, hvor arbejdsevnen søges langsomt opøvet gennem en serie forskellige virksomhedsrettede tiltag, der både kan tælle såkaldte virksomhedslignende træningsbaner, virksomhedscentre og reelle virksomhedspraktikker. Denne lineære forståelse af opbygningen af arbejdsmarkedsevne kan dog vise sig direkte kontraproduktiv, hvis de lediges generelle arbejdsmarkedsevne ikke er blevet meget større uden for det specifikke job, hvor de er i praktik. Der er derfor oplagt en udfordring i forhold til at nyudvikle og kvalificere den virksomhedsretning, som kan observeres så stærkt i kommunerne i disse år.

Konklusion

Nærværende artikel har, med afsæt i tre spørgeskemaundersøgelser foretaget over en

periode fra 2000 til 2017, tegnet et billede af, hvordan afvejningen mellem social sikring, social integration og social disciplinering har udviklet sig i kommunernes tilgang til indsatsen over for uddannelses- og kontanthjælpsmodtagere. Det er en periode, hvor tidligere socialpolitiske problemstillinger er blevet flyttet ind under et beskæftigelsespolitisk rationale, hvilket har gjort beskæftigelse til både mål og middel for selv de mest udsatte grupper af ledige. Samtidigt har en problemforståelse omkring social disciplinering vundet indpas igennem det øgede fokus på lediges incitamenter og motivation. Den markante udvidelse af målgruppen for aktive indsatser siden starten af 2010'erne synes dog at have skabt en række udfordringer for denne strategi, ikke mindst for de borgere som ikke kan respondere på de incitamenter og krav der stilles i beskæftigelsesindsatsen. Også de kommunale beskæftigelsessystemer står over for den udfordring, at de på en og samme tid skal opfylde centrale politiske intentioner om motivation og disciplinering – ofte udmøntet i mål-/resultatkrav og økonomiske incitamenter – og samtidig give borgerne en virkningsfuld indsats, som tager højde for deres komplekse problemer. Med andre ord skal kommunerne implementere en indsats, som ikke altid matcher den del af målgruppen, som har andre problemer end bare ledighed.

Når kommunerne samtidig har fået større frihedsgrader til selvstændig tilrettelæggelse af indsatserne, er det gode spørgsmål derfor, om vi ser pendulet svinge tilbage til den klassiske socialpolitiske indsats (med social integration og – sikring)? Umiddelbart vil man på baggrund af vores undersøgelse sige nej. Den væsentligste forskel fra tidligere er, at beskæftigelsesrationalet er blevet stærkt forankret i de kommunale organisationer og i de indsatser, som leveres. Det handler, som det fremgår af analysen, ikke som udgangspunkt om at sikre den enkeltes livskvalitet

eller mestring af eget liv. Det er beskæftigelse, der står som både det fremmeste middel til at løse sociale problemer og det primære mål for indsatserne. Der er dog ikke blot tale om en overførelse af disciplinerende midler til de nye mere udsatte målgrupper for aktiveringen. Der kan spores en stigende erkendelse af, at arbejdsmarkedet og virksomhederne bør inddrages og tage et ansvar for at tilbyde de udsatte ledige en indgang til hel eller delvis beskæftigelse. Derfor er der et meget stort og stigende fokus på virksomhedssamarbejdet i kommunerne, uden det dog synes at være fuldt udviklet i relation til også at sikre reel beskæftigelse.

Med nye kommunale frihedsgrader og afvejninger mellem social- og beskæftigelsespolitiske tilgange, åbner der sig en række muligheder og udfordringer i henhold til bl.a. lokal prioritering og strategilægning, medarbejdersammensætning og netværks-samarbejde. Og man kunne sikkert fra andre forskningsfelter have peget på endnu flere væsentlige elementer, som også har betydning for kommunernes udformning og implementering af beskæftigelsespolitikken inden for markant ændrede rammevilkår.

Bidraget peger samtidig på, at der ikke er nogle "nemme" snuptagsløsninger til på en og samme tid at arbejde beskæftigelses- og virksomhedsrettet og være responsiv overfor borgerens ofte komplekse problemer og udfordringer. Det er processer fyldt med dilemmaer og afvejninger, som yderligere må matche lokale processer, styrings- og organiseringslogikker, medarbejderadfærden og behovet hos borgerne. Det kalder på både omtanke og tålmodighed fra beslutningstagere i forhold til de aktuelle omstillingsprocesser. Samtidig kalder det også på et øget forskningsmæssigt fokus på at levere et mere tværgående og tværdisciplinært vidensgrundlag, som kan understøtte og kvalificere sådanne processer. Der er således nok at tage fat på i en ny beskæftigelsespolitisk

virkelighed, når målet er blevet beskæftigelse for alle.

REFERENCER

- Andersen, N. A. & Larsen, F. (2018). *Beskæftigelse for alle? Den kommunale beskæftigelsespolitik på kontanthjælpsområdet siden 2000*. København: Frydenlund Academic.
- Beskæftigelsesministeriet (2018). *Aftale om en forenklet beskæftigelsesindsats*. København: Beskæftigelsesministeriet.
- Bredgaard, T. (2011). When the government governs: closing compliance gaps in Danish employment Policies. *International Journal of Public Administration*, 34(12), 764–774. <https://doi.org/10.1080/01900692.2011.603231>.
- Bredgaard, T. (2018). Employers and Active Labour Market Policies: Typologies and Evidence. *Social Policy and Society*, 16(3), 365–377. <https://doi.org/10.1017/S147474641700015X>.
- Bredgaard, T. & Larsen, F. (2007). Implementing public employment policy: what happens when non-public agencies take over?. *International Journal of Sociology and Social Policy*, 27(7/8), 287–300. <https://doi.org/10.1108/01443330710773863>.
- Bredgaard, T. & Halkjær, J. L. (2016). Employers and the Implementation of Active Labour Market Policies. *Nordic journal of working life studies*, 6(1), 47–59. <https://doi.org/10.19154/njwls.v6i1.4909>.
- Breidahl, K. N. & Larsen, F. (2015). Udfordringer og dilemmaer i det offentlige-private samspil på beskæftigelsesområdet: Markedsgørelse i flere versioner. *Politica*, 47(4), 503–521.
- Brodkin, E. Z. (2011). Policy Work: Street-Level Organizations Under New Managerialism. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 21(2), 253–277. <https://doi.org/10.1093/jopart/muq093>.
- Brodkin, E. Z. (2012). Reflections on the Street-Level Bureaucracy: Past, Present, and Future. *Public Administration Review*, 72(6), 940–949. <https://doi.org/10.1111/j.1540-6210.2012.02657.x>

- Brodkin, E. Z. (2013). Street-Level Organizations and the Welfare State. I Brodtkin, E. Z. & Marston, G. (Red.), *Work and the welfare state – Street-level organizations and workfare politics* (s. 7–34). Georgetown: DJØF Publishing & Georgetown University Press.
- Brodtkin, E. Z. & Marston, G. (2013). *Work and the welfare state – Street-level organizations and workfare politics*. Georgetown: DJØF Publishing & Georgetown University Press.
- Caswell, D., Marston, G. & Larsen, J. E. (2010). Unemployed citizen or 'at risk' client? Classification systems and employment services in Denmark and Australia. *Critical social policy*, 30(3), 384-404. <https://doi.org/10.1177/0261018310367674>.
- Caswell, D. & Høybye-Mortensen, M. (2011). Så smækker vi kassen i! – sanktion som redskab i kommunernes håndtering af kontanthjælpsmodtagere. *Tidsskrift for Arbejdsliv*, 13(4), 22-39.
- Caswell, D., Dall, T. & Madsen, M. B. (2015). Social- og beskæftigelsespolitikken på vej ud af jernburet?. *Uden for nummer*, 30, 4-13.
- Considine, M., Lewis, J. M., O'Sullivan, S. & Sol, E. (2015). *Getting welfare to work: street-level governance in Australia, the UK, and the Netherlands*. New York: Oxford University Press.
- Danneris, S. (2018). Ready to work (yet)? Unemployment trajectories among vulnerable welfare recipients. *Qualitative Social Work*, 17(3), 355-372. <https://doi.org/10.1177/1473325016672916>.
- Handler, J. F. (2004). *Social Citizenship and Workfare in the United States and Western Europe: The Paradox of Inclusion*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Ingold, J. & Valizade, D. (2015). Employer engagement in active labour market policies in the UK and Denmark: a survey of employers. *Policy report no. 6*. Centre for Employment Relations, Innovation and change (CERIC), Leeds University Business School.
- Jørgensen, H. (2009). From a Beautiful Swan to an Ugly Duckling: the Renewal of Danish Activation Policy since 2003. *European Journal of Social Security*, 11(4), 337-368. <https://doi.org/10.1177/138826270901100401>.
- Jørgensen, H., Baadsgaard, K. & Lassen, M. (2017). *Hvad er koblingskompetencer?*. Projekt Fremfærd.
- Lalive, R., Wuellrich, J. & Zweimüller, J. (2013). Do financial incentives affect firms' demand for disabled workers?. *Journal of the European Economic Association*, 11(1), 25-58. <https://doi.org/10.1111/j.1542-4774.2012.01109.x>
- Larsen, F. (2009). *Kommunal beskæftigelsespolitik: jobcentrenes implementering af beskæftigelsesindsatsen i krydsfeltet mellem statslig styring og kommunal autonomi*. København: Frydenlund Academic.
- Larsen, F. (2011). Ny beskæftigelsespolitik via administrative reformer?. *Tidsskrift for Arbejdsliv*, 13(4), 39-55. <https://doi.org/10.7146/tfa.v13i4.108894>.
- Larsen, F., Abildgaard, N., Bredgaard, T. & Dalsgaard, L. (2001). *Kommunal aktivering: mellem disciplinering og integration*. Aalborg: Aalborg Universitetsforlag.
- Larsen, F., Caswell D. & Andersen, N. A. (2017a). A New Approach to Helping the Hard to Place Unemployed: The Promise of Developing New Knowledge in an Interactive and Collaborative Process. *European Journal of Social Security*, 19(4), 335–352. <https://doi.org/10.1177/1388262717745193>.
- Larsen, F., Caswell, D., Breidahl, K. N., Olesen, S. P., Danneris, S., Monrad, M., Andersen, N. A. & Kleif, H. B. (2017b). *På vej mod nye beskæftigelsesindsatser for udsatte grupper: De første resultater fra LISES projektet*. Netpublikation: Lises.wordpress.com.
- Lødemel I. & Trickey, H. (2001). *An offer you can't refuse': workfare in international perspective*. Bristol: Policy Press.
- Møller, I. H. & Larsen, J. E. (2016). Marginalisering som det største socialpolitiske problem – Aktivering som et socialpolitisk svar. I Møller, I. H. & Larsen, J. E. (Red.), *Socialpolitik* (4. udg., s. 17-39). København: Hans Reitzels Forlag.
- Nielsen, M. H. (2015). Det aktive menneskes triumf?: En analyse af de omfattende forandringer af kategoriseringen af kontanthjælpsmodtagere. *Tidsskrift for Arbejdsliv*, 17(1), 44-60. <https://doi.org/10.7146/tfa.v17i1.108985>.

- Peck, J. (2001). *Workfare States*. New York: Guilford Press.
- Rosholm, M. & Svarer, M. (2011). *Effekter af virksomhedsrettet aktivering i den aktive arbejdsmarkedspolitik*. København: STAR.
- Rosholm, M., Sørensen, K. L. & Skipper, L. (2017). *Sagsbehandlerens betydning for udsatte borgeres jobchancer*. København: Væksthusets Forskningscenter.
- Soss, J., Fording, R. C. & Schram, S. (2011). *Disciplining the Poor: Neoliberal Paternalism and the Persistent Power of Race*. Chicago: The University of Chicago Press.
- Triantafyllou, P. (2012). Decentralization as the exercise of power and autonomy: the case of Danish employment policy. *Journal of Political Power*, 5(1), 55-71. <https://doi.org/10.1080/2158379X.2012.660322>.
- Van Berkel, R. & Larsen, F. (2009). *The new governance and implementation of labour market policies*. København: DJØF Publishing.
- Zacka, B. (2017). *When the State Meets the Street: Public Service and Moral Agency*. Harvard: Harvard University Press.
- skæftigelsespolitik på kontanthjælpsområdet siden 2000" (Andersen & Larsen, 2018). Dele af artiklens data og tabeller vil derfor også kunne genfindes i bogen.
3. Grundet kommunalreformen ændrer populationens størrelse sig dermed mellem første og anden spørgeskemarunde. Det vurderes dog ikke at have afgørende betydning for validiteten af resultaterne, da disse ikke søger at sige noget om sammenhængene mellem de enkelte kommuners baggrundskarakteristika og deres svarfordelinger. Målet er derimod at give en "temperaturmåling" på den generelle problemforståelse i det kommunale landskab i de enkelte år – hvad end der er tale om en samlet population på 275 eller 98 kommuner.
 4. Se (Andersen & Larsen, 2018) for udregninger og uddybning.
 5. For at tage højde for den forholdsvis lille samlede population i de to seneste undersøgelser (på 94 jobcenterchefer i alt) er konfidensintervallerne ganget med korrektionsfaktoren $\sqrt{1-n/N}$, hvor n = stikprøve og N = population.
 6. Dette ses særligt i *Fleksjob- og Førtidspensionsreformen* og *Kontanthjælpsreformen*, som stiller krav om iværksættelsen af rehabiliteringsplaner og giver mulighed for tildeling af koordinerende sagsbehandler og mentorstøtte til de mest udsatte ledige. I begrundelsen af disse tiltag pointeres det, at disse tiltag skal forbedre jobcentrenes mulighed for at tage hånd om de forskelligartede problemer hos målgruppen for på sigt at bringe dem tættere på beskæftigelse.

NOTER

1. Afgrænsningen til denne målgruppe skyldes dels, at denne gruppe udgør langt størstedelen af ledighedsgruppen som aktiveres i kommunerne og dels, at indsatsen overfor denne gruppe også var i fokus i de tidligere spørgeskemaundersøgelser, som artiklen trækker på.
2. Artiklen trækker på resultater fra bogen "Beskæftigelse for Alle? – Den kommunale be-

Flemming Larsen, cand.scient.adm., professor
 Institut for Statskundskab, Aalborg Universitet
 flemlar@dps.aau.dk

Niklas Andreas Andersen, cand.scient.adm., ph.d.-stipendiat
 Institut for Statskundskab, Aalborg Universitet
 Nia@dps.aau.dk