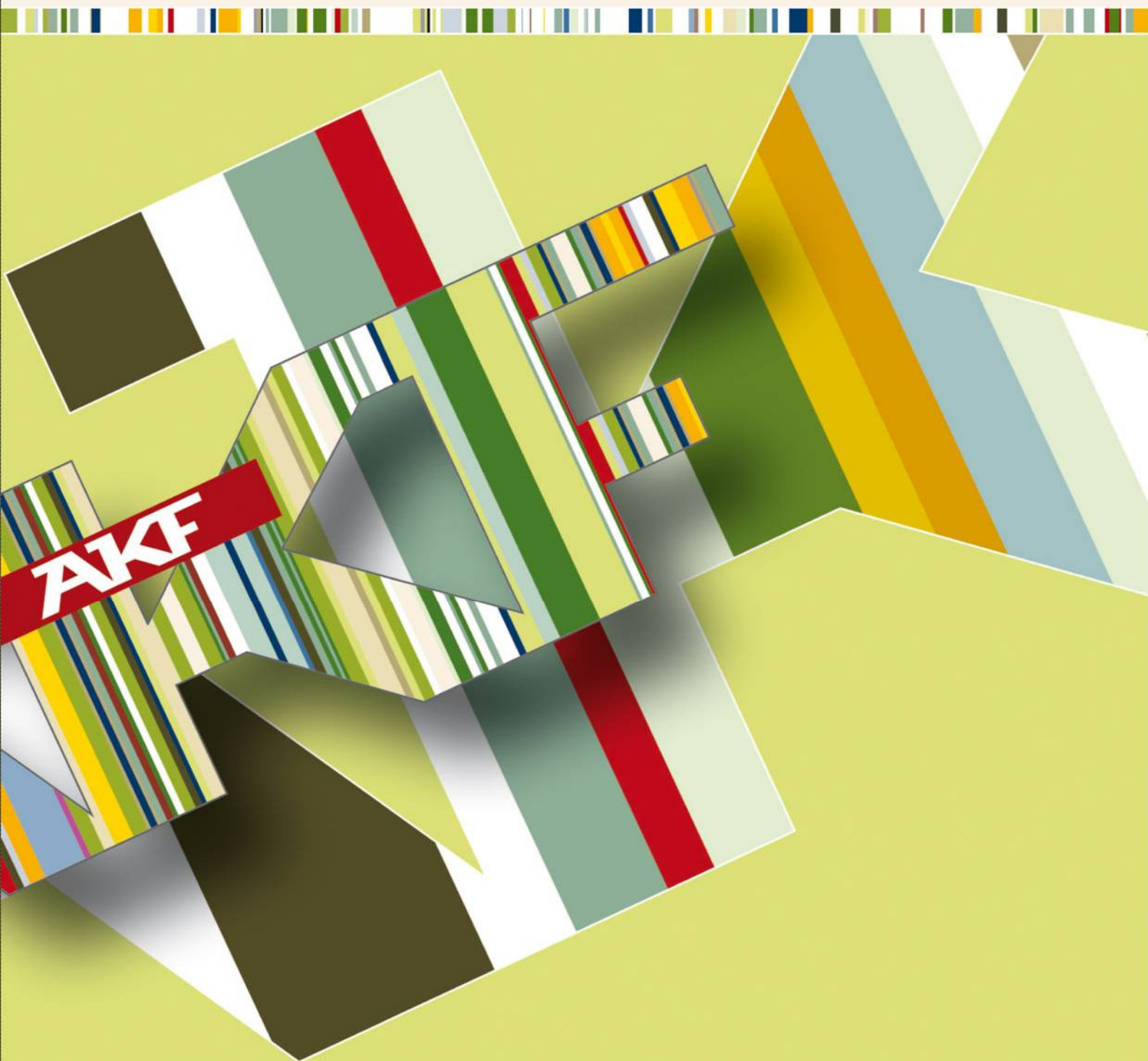


Leena Eskelinen

Jobcentrenes ledelse og organisering

- erfaringer fra det første år med fællesjobcentre



»Jobcentrenes ledelse og organisering – erfaringer fra det første år med fællesjobcentre«
kan downloades fra hjemmesiden www.akf.dk.

AKF

Nyropsgade 37, 1602 København V

Telefon: 43 33 34 00 Fax: 43 33 34 01

E-mail: akf@akf.dk

Internet <http://www.akf.dk>

© 2008 AKF og forfatteren

Mindre uddrag, herunder figurer, tabeller

og citater er tilladt med tydelig kildeangivelse.

Omtale, citater, anmeldelse eller lignende bedes sendt til AKF.

© Omslag: Phonowork, Lars Degnbol

Forlag: AKF

ISBN: 978-87-7509-864-4

i:\forlaget\le\jobcentre\jobcentre_workingpaper.docx

September 2008(10)

AKF, Anvendt KommunalForskning

AKF har til formål at gennemføre

og formidle samfundsforskning af

relevans for det offentlige og især for

regioner og kommuner.

AKF's bestyrelse

Adm. direktør Peter Gorm Hansen (formand), KL

Adm. direktør Per Okkels (næstformand), Danske Regioner

Afdelingschef Birgitte Olesen, Velfærdsministeriet

Fungerende afdelingschef Ib Valsborg, Finansministeriet

Afdelingschef Anders Lynge Madsen, Velfærdsministeriet

Kontorchef Helle Osmer Clausen, Beskæftigelsesministeriet

Kommunaldirektør Marius Ibsen, Gladsaxe Kommune

Professor Poul Erik Mouritzen, Syddansk Universitet

Professor Birgitte Sloth, Syddansk Universitet

AKF's ledelse

Direktør Mette Wier

Vicedirektør Hans Hummelgaard

Administrationschef Per Schrøder

Forskningschef Olaf Rieper

Forord

Jobcenterreformen 1.1.2007 havde til formål at integrere beskæftigelsesindsatsen ved at sammenlægge kommunernes beskæftigelsesafdelinger og det statslige AF-system. Reformen førte til oprettelse af to forskellige typer jobcentre, fællesjobcentre, hvor kommune og stat er fælles om opgaven, og pilotjobcentre, som er kommunale.

Denne rapport sætter fokus på fællesjobcentrene, som er de mest udbredte, men samtidig de mest omdiskuterede på grund af deres særlige organisation. Fællesjobcentrene har todelte ledelse, de refererer til de to forskellige moderorganisationer, og medarbejderne er ansat enten af kommunen eller af staten.

Rapporten bygger på de erfaringer, som fællesjobcentrene har gjort i det første år efter reformen, nemlig 2007. Hvordan har centrene organiseret sig; er de to tidligere systemer kommet hinanden nærmere; hvordan fungerer den todelte ledelse; og hvordan ser centrene på sammenhængen mellem ledelse, organisering og resultaterne af deres indsats i den nye organisatoriske konstruktion, som fællesjobcentrene udgør?

Vi håber, at analyseresultaterne kan bidrage til diskussion om udvikling af centrene.

Projektet er gennemført som et interview- og observationsstudie i to fællesjobcentre (Skive og Sorø) og to pilotjobcentre (Næstved og Sønderborg). Ud over jobcenterchefer, mellemledere og andre nøglepersoner i de fire jobcentre er der interviewet repræsentanter for Arbejdsmarkedsstyrelsen og KL. Vi siger tak for deltagelsen i undersøgelsen og for muligheden for at komme tæt på livet i jobcentrene bag de officielle organisationsbeskrivelser.

Projektet er gennemført af docent Leena Eskelinen, som alene har ansvaret for manuskriptets indhold og konklusioner.

Projektet er finansieret af Det Kommunale Momsfond.

Leena Eskelinen
September 2008

Indhold

1	Sammenfatning og konklusion	5
1.1	Intern organisering og integration	5
1.2	Ledelse, organisering og resultater	7
1.3	Konklusion.....	8
2	Baggrund og formål	10
2.1	Jobcenterreformen i korte træk.....	10
2.2	Hvorfor er et organisatorisk perspektiv relevant?.....	12
2.3	Formål og problemstilling	13
3	Projektets tilrettelæggelse, metode og data	15
3.1	Casestudie af fire jobcentre	15
3.2	Dataindsamling og analyse.....	17
4	Intern organisering og samarbejde på tværs af målgrupper.....	19
4.1	Grundmodel med opdelte funktioner	19
4.2	Samarbejde på udvalgte områder.....	21
4.3	Optimering af den interne organisering	23
5	Fælles jobcenteridentitet?	25
5.1	To spor	25
5.2	Barrierer for integration og selvstændig jobcenteridentitet	28
5.3	Mulighed for dialog	30
5.4	Opsamling	33
6	Jobcentrenes ledelse	35
6.1	Ledelsesstruktur og lederroller.....	35
6.2	En fælles opfattelse af målsætningen?	37
6.3	Holdninger til fælles ledelse.....	40
6.4	Opsamling	42
7	Ledelse, organisering og resultater	43
7.1	Størrelse og resultater.....	43
7.2	Medarbejdere, ledelse og resultater	45
7.3	Opsamling	47
8	Et pilotjobcenter – fælles træk og forskelle	48
8.1	Forskelle mellem pilotjobcentre og fællesjobcentre.....	48
8.2	Intern organisering i "mini-jobcentre" og synergieffekter?.....	50
8.3	Opsamling	52
	Litteratur.....	53

1 Sammenfatning og konklusion

Beskæftigelsesområdet blev omorganiseret i Danmark den 1.1.2007 ved etablering af jobcentre, som blev ansvarlige for både den kommunale og den statslige beskæftigelsesindsats. Reformen betød en organisatorisk sammenlægning af to tidligere aktører på området, kommunale beskæftigelsesafdelinger og det statslige AF-system, men sammenlægningen blev ikke gennemført ensartet. Der blev aftalt to forskellige modeller for organisering, hvor integrationsgraden mellem kommuner og staten er forskellig. Denne analyse retter sig mod erfaringer med den organisationsmodel, som er den mest udbredte: de såkaldte fællesjobcentre, hvor kommune og staten formelt bibeholder høj grad af selvstændighed. 77 af de i alt 91 jobcentre er fællesjobcentre, hvorimod 14 pilotjobcentre er kommunale. Begge typer jobcentre blev bemandet med personale fra både kommuner og staten.

Målsætningen med oprettelsen af jobcentrene var at gøre indsatsen mellem kommuner og det statslige AF-system mere ensartet og koordineret, end tilfældet havde været gennem de seneste mange år på trods af, at politikken på beskæftigelsesområdet stort set har været enslydende (Damgaard 2003). Forud for jobcenterreformen var der blevet taget tiltag til harmonisering mellem AF's og kommunernes praksis i flere etaper. Jobcenterreformen er dermed led i et større reformprogram, "Flere i Arbejde" (2002), som ikke alene handler om en ny struktur, men om en mere gennemgribende harmonisering af de to tidligere systemer på beskæftigelsesområdet.

Dels har alle landets 91 jobcentre stået med de samme problemer omkring omstilling, som opstår, når to organisationer fusioneres (og især i en situation, hvor kravet om samarbejde ikke er på de to organisationers eget initiativ, som det var tilfældet med jobcenterreformen), dels har fællesjobcentrene haft særlige udfordringer, fordi den organisatoriske struktur med en kommunal og en statslig del i samme center ikke i sig selv understøtter synergi. Analysen har taget *udgangspunkt i fællesjobcentrene*, som på grund af deres særlige organisatoriske konstruktion står foran større udfordringer end pilotjobcentrene. Den har sat fokus på, hvordan fællesjobcentre har organiseret sig, og hvordan integration og samarbejde mellem den kommunale og den statslige del har udviklet sig. *Er de to tidligere systemer kommet hinanden nærmere i jobcenterkonstruktionen, og eventuelt på hvilken måde? Er der skabt nye samarbejdsrelationer i den nye struktur i forhold til tidligere?* Vi har set dels på ledelse, intern organisering og integration, dels om der kan ses en sammenhæng mellem organisering og resultater. Pilotcentrene har indgået i analysen som reference. Analysen bygger på et interview- og observationsstudie på fire udvalgte jobcentre (Skive, Sorø, Sønderborg og Næstved), og materialet dækker det første år i jobcentrenes virke (2007).

Forventningen fra centralt hold (Beskæftigelsesministeriet) har været, at organiseringen af beskæftigelsesindsatsen i en ny struktur i sig selv vil betyde fornyelse og en slags optimering af de to tidligere organisationers virke, således at de bedste sider ved begge systemer ville "overleve" og blive videreført som ny fælles praksis. Forventningen var, at samarbejdet på et og samme fysiske sted ville føre til øget samarbejde og udveksling i dagligdagen, selv om udgangspunktet for reformen var en årelang adskillelse i to selvstændige organisationer med forskellig kultur, traditioner og medarbejderprofil og specialisering i forhold til målgrupper.

1.1 Intern organisering og integration

Analysen viser i hovedtræk, at fællesjobcentrene har bevaret den tidligere organisatoriske opdeling ved at opretholde en struktur, hvor medarbejderne i videst muligt omfang har bibeholdt deres tidligere opgaver. Den interne organisering følger dermed den samme todelte

logik som hele organisationsmodellen med fællesjobcentre, nemlig opdeling mellem de statslige og kommunale funktioner. Da jobcentret derudover er opdelt i enheder efter målgrupper, er der fortsat enheder, som er rent kommunale (fx opgaver i forhold til matchgrupperne 4 til 5 og med hensyn til sygedagpenge).

I fællesjobcentre er de to tidligere organisationer tættest på hinanden på de områder, som både AF og kommunerne havde før reformen, nemlig med hensyn til modtagelse/visitation (fælles indgang) og i relation til virksomhedsservice (udadgående funktion), samt i behandlingen af matchgrupperne 1 til 3 (arbejdsmarkedsparate). På disse områder er der *fælles bemanding*, men stadigvæk *parallel praksis*. Virksomhedsservice er det område, der er længst fremme med hensyn til koordination af indsatsen på tværs af det statslige og kommunale område.

Dagligdagen er således langt fra den vision, at der skulle være en ny opgavefordeling i den nye organisation, og at medarbejderne skulle fungere som en slags generalister, som behersker opgaver på tværs af de to sektorer. I stedet er arbejdsopgaverne i høj grad specialiserede og organisationen klart funktionsopdelt. Begge systemer bærer deres traditioner videre i forhold til de målgrupper, som de har størst kompetence med. Ved de omorganiseringer, som jobcentre har foretaget i løbet af 2007, har der desuden været en tendens i retning af øget specialisering.

Dermed er det ikke sagt, at der ikke er sket udvikling af praksis på specifikke områder. Reformen har ikke mindst haft indflydelse i relation til de kommunale områder, især for matchgrupperne 4-5 og for sygedagpenge, hvor der har været øget fokus på resultater. Indtil videre har bestræbelserne i fællesjobcentre altså hovedsagelig gået på at udvikle og systematisere indsatsen inden for "eget" arbejdsområde – i forhold til "egen" målgruppe, hvilket kan tænkes at være mest effektivt på kortere sigt.

Ledelsesrepræsentanter for fællesjobcentre er velvidende om, at "det kører ad to spor". Sameksistensen har synliggjort forskelle i praksis især på de områder, hvor der er sammenfald af målgrupper (som matchgrupperne 1-3), og dermed nærliggende at sammenligne den kommunale praksis til den statslige praksis og omvendt. Initiativer til samarbejde og koordinering har hidtil handlet om andet end en direkte borgerrettet indsats. Der er positiv vilje til samarbejde, men konkretiseringen af samarbejdsformer er endnu kun i begyndelsesfasen. Initiativerne har for eksempel drejet sig om fælles arrangementer som jobmesser og bestræbelser på at udvikle fælles terminologi.

På baggrund af ovennævnte er det relevant at spørge, om det er rimeligt at forvente en større synergi, når der tænkes på de vilkår, som jobcentre har arbejdet med deres første leveår.

Jobcentre begrunder organiseringen med opdelte funktioner som en nødvendighed for at sikre den daglige drift i overgangsperioden fra to adskilte systemer over til fællesjobcentre. Et andet argument er, at det var påkrævet at tilbyde nogenlunde trygge rammer for medarbejdere i en periode med store ændringer (jobcenterreformen fandt sted samtidig med den kommunale strukturreform). Men det tyder også på, at den traditionelle funktionsopdelte organisationsstruktur blev fastholdt som en slags selvfølge uden overvejelser af andre muligheder på trods af, at der i forbindelse med arbejdsmarkedsforsøgene i 2003-2006 blev afprøvet forskellige organisationsmodeller (Arbejdsmarkedsstyrelsen 2006), og at en ny opgavesammensætning blev anbefalet af både KL og Arbejdsmarkedsstyrelsen i forbindelse med jobcenterreformen.

I flere henseender er der også tale om vilkår, som jobcentre ikke selv har haft direkte indflydelse på. Der er flere forhold, der har været med til at fastholde en opdeling fra tidligere, og som står i vejen for, at medarbejdere fra de to tidligere systemer (kommune og stat) arbejder tættere sammen, eventuelt med samme slags opgaver. Forskellene mellem arbejds-

procedurerne er for store, og udmøntningen af love forskellig. De statsligt ansatte udgør ca. 15% af personalet og er placeret på bestemte poster i jobcentrene: i modtagelsen, i virksomhedsservice og til at servicere de forsikrede ledige i matchgrupperne 1-3. Endvidere er jobcentrene præget af nære relationer til kommunen allerede på grund af, at der blev oprettet et jobcenter i hver kommune (bortset fra de syv allermindste kommuner). Endelig er der stærkt fokus på resultater i kommunerne, og jobcentrenes økonomi er afhængig af statslig refusion. Derfor er der i høj grad prioriteringer i de respektive kommunale moderorganisationer, som er toneangivende for hverdagen i jobcentrene, og der er tendens til, at den del, som staten er ansvarlig for, får status som nichevirksomhed.

Adskillelsen i en kommunal og en statslig del og en funktionsopdelt intern organisering understøttes i høj grad af ledelseskonstruktionen, hvor de to sideordnede jobcenterchefer refererer til forskellige moderorganisationer hver med deres prioriteringer. Dertil kommer, at den kommunale og den statslige del har forskelligt finansieringsgrundlag, og at resultaterne af indsatserne bliver målt på to forskellige måder. Der er blandt jobcenterchefer og mellemledere forventninger om, at fællesjobcentre er en midlertidig konstruktion.

Til sammenligning skal det nævnes, at den funktionsopdelte organisering ikke alene gælder for fællesjobcentre. De fleste pilotjobcentre har organiseret sig på samme måde på trods af, at de ledes af én jobcenterchef.

1.2 Ledelse, organisering og resultater

De organisatoriske forhold i jobcentrene skal også ses i relation til, at der har været stærkt fokus på styring, effektivisering og koordination af beskæftigelsesområdet fra centralt hold (Beskæftigelsesministeriet og Arbejdsmarkedsstyrelsen). Det synes at have medvirket til, at der har været store forventninger om umiddelbar implementering og umiddelbare effekter af den nye struktur: på den ene side at omorganiseringen ville give effektiviseringsgevinster, på den anden at resultatstyring som sidegevinst ville fremme implementeringen af en ny organisering. Samtidig med, at jobcentrene blev etableret, blev de underlagt en særlig form for resultatopfølgning og resultatstyring af deres arbejde (bl.a. i form af fastsættelse af beskæftigelsesmål og løbende benchmarking af resultater).

Centralt i diskussionen om jobcentrenes organisering har været, om en ledelsesmodel med to sideordnede jobcenterchefer i fællesjobcentre er kontraproduktiv sammenlignet med en hierarkisk ledelsesstruktur, som pilotjobcentrene har. Der er flere forhold, der gør det problematisk at analysere ledelsesforhold isoleret og dermed belyse sammenhængen mellem en bestemt ledelsesmodel og resultater af indsatsen. *For det første* handler forskelle mellem fællesjobcentre og pilotjobcentre ikke alene om ledelse, men om flere andre forhold såsom myndighedsopgaven, relationer til henholdsvis kommune og beskæftigelsesregion, medarbejdernes ansættelsesforhold m.m. *For det andet* er der generelt flere forhold i en organisation, der er af betydning for dens succes, jf. ledelsesrepræsentanternes forslag nedenfor. *For det tredje* er observationsperioden i nærværende analyse det første år med de nye jobcentre, og der har været en indkøringsperiode, hvor selve flytningen og etableringen har påvirket opnåelsen af resultater. Der har også været en periode, hvor der er sket udskiftning af både ledere og medarbejdere. Kun et af de fire jobcentre, som er med i undersøgelsen, har ikke oplevet lederskift på jobcenterchefniveau.

Jobcentercheferne – især de kommunale jobcenterchefer – påpeger todelt ledelse som en kompliceret konstruktion, som gør beslutningsprocesserne vanskelige. En jobcenterchef skal forholde sig både til interessenter i sit bagland (hhv. kommune og driftsregion) og samtidig til den anden jobcenterchef. Der kan være interessekonflikter, så en indsats, der vil være effektiv set fra kommunens side, ikke er det set fra statens side. Dermed udgør ledelses-

konstruktionen til en vis grad en barriere for at udvikle jobcentrene mest hensigtsmæssigt (og reagere på omverdenens udfordringer). Jobcentercheferne fra fællesjobcentrene vurderer ved interview, at der er forskelle på deres opfattelse af opgaven og målsætningen, selv om de har en god indbyrdes dialog.

Der er usikkerhed ved at drage paralleller mellem organisatoriske forhold og resultater. Men interviewene med jobcentercheferne og mellemlederne i fællesjobcentrene indeholder flere interessante vurderinger af, hvad der kan være af betydning for, om et jobcenter fungerer hensigtsmæssigt og opnår gode resultater. Det fremgår af interviewene, at der er flere andre forhold i spil end ledelse, selv om en velfungerende topledelse og mellemledelse selv sagt har stor betydning.

Begge fællesjobcentre, der indgår i analysen, klarer sig fint i resultatsammenligninger. Ifølge jobcentercheferne skyldes det i høj grad, at de ikke er så store. Størrelse opfattes som kontraproduktivt og som forklaring på, at der er flere pilotjobcentre, som ikke placerer sig lige så godt som nogle fællesjobcentre med hensyn til resultater. Hvilke fordele giver så en mindre størrelse? Ledelsesrepræsentanterne påpeger i denne sammenhæng især tre forhold: for det første en "håndterbar" organisation, hvor afstanden mellem ledere og medarbejdere ikke er stor; for det andet ledelsens "tilstedeværelse", dvs. synlighed og kommunikation med medarbejderne; og for det tredje, at indsatsen udvikles i dialog med medarbejdere, dvs. at ledelsen lytter til praktikerne. Andre forhold, der nævnes som vigtige forklaringer på resultater, er faste stabile medarbejdere, som går ind for målsætningerne, og som forstår tankerne bag de redskaber, som de skal bruge, således at de bruger dem rigtigt. Endvidere nævnes "enkel struktur" som fordel, med så få enheder som muligt, for at kunne modvirke diskontinuitet i sagsbehandlingen (den såkaldte snitfladeproblematik).

Ledelsesrepræsentanter fra fællesjobcentrene vurderer, at store jobcentre – som fx flere pilotjobcentre – har en mere kompliceret organisation med flere ledelsesniveauer og typisk en særlig konstruktion med faglige konsulenter, hvilket vanskeliggør kommunikation mellem de forskellige lag i organisationen. I den sammenhæng skal det nævnes, at et af jobcentrene i analysen, Jobcenter Sønderborg, har taget højde for dette ved at oprette identisk sammensatte team, hvor hvert team tager sig af alle de opgaver, der hører til et jobcenter. Denne mini-jobcentermodel er et eksempel på, hvordan et større jobcenter kan organisere sig, så det kan bevare nærheden mellem ledelse og medarbejdere.

1.3 Konklusion

Projektets resultater kan betragtes på to niveauer. For det første: hvilke overordnede tendenser afspejler jobcenterreformen, hvor kommunernes og AF's beskæftigelsesindsats blev organisatorisk sammenlagt, og for det andet: hvordan er det faktisk gået med samarbejdet mellem de to tidligere selvstændige systemer, efter at de blev slået sammen til jobcentre?

Overordnet set befinder jobcentrene sig i en situation mellem to udviklingstendenser, på den ene side øget statslig resultat- og økonomistyring og på den anden side øget kommunal indflydelse. Jobcentrenes effektivitet følges løbende i forhold til centralt fastsatte mål og de styres konsekvent via statslig refusion. Samtidig er jobcentrene præget af den kommunale verden, hvad angår beliggenhed, opgaveområder og personalets sammensætning. Førstnævnte – øget statslig styring – betyder en ny situation for kommunerne, mens sidstnævnte betyder en ny situation i relation til det tidligere AF. Tidligere analyser (bl.a. Damgaard 2003) har antydnet, at udviklingen i social- og arbejdsmarkedssystemerne indtil "Flere i Arbejde"-programmet (2002) har udviklet sig mod recentralisering, men på baggrund af de ovennævnte to tendenser tyder det på, at der med jobcenterreformen er både sket en recentralisering og en decentralisering.

Hvordan er det gået (hvor langt er man nået) med harmonisering og opnåelse af synergi i det første år, jobcentrene har eksisteret?

Der er fælles bemanning på de områder, som både kommuner og det statslige AF-system havde hver for sig før reformen (modtagelse/visitation, virksomhedsservice og betjening af matchgrupperne 1-3), men der er en tydelig opgavefordeling mellem de kommunale og de statslige funktioner. Om denne opdeling har tendens til at konstituere sig, eller om det vil være muligt at bryde skillelinjerne i større grad, end tilfældet er i øjeblikket, er ikke muligt at besvare på nuværende tidspunkt. Ved de omorganiseringer, som jobcentrene har foretaget i løbet af 2007, har der været tendens i retning af øget adskillelse mellem de kommunale og de statslige opgaver.

Den interne organisering, som både fællesjobcentre og pilotjobcentre typisk har valgt, synes at være med til at opretholde en skillelinje mellem "kommunale" og "statslige" opgaver og dermed vanskeliggøre højere grad af integration mellem de to områder. Organiseringen efter målgrupper indebærer altså risiko for, at begge systemer bærer deres traditioner videre, uden at indsatsen bliver mere koordineret.

Det er svært at pege på konkrete fordele ved den organisatoriske model, som fællesjobcentrene har med to sideordnede jobcenterchefer og med to forskellige moderorganisationer som deres bagland. Organisationsformen opleves som kompliceret i praksis og som en barriere for at udvikle jobcentret generelt og en integreret indsats specifikt. Det eneste fordel kan være at sikre minoriteten, den statslige del, større indflydelse, end den har i pilotjobcentrene, som alene er kommunale. Det statslige område, hvad angår personaleressourcer, udgør et meget lille område i jobcentrene, en slags nichevirksomhed.

Kravet om at kunne vise resultater synes at have styret jobcentrenes udvikling, herunder centrenes organisatoriske forhold. På den ene side har resultatstyring i form af ministerens beskæftigelsesmål givet en overordnet fælles målsætning for jobcentrenes arbejde. På den anden side har fokus på resultat og produktivitet medvirket til, at jobcentrene anser den traditionelle opgavedeling for den mest effektive organisering i hvert fald på kort sigt. Der stilles forskellige krav til indsatsen over for henholdsvis forsikrede og ikke-forsikrede ledige, og måden at måle resultater på er forskellig i forhold til de to målgrupper – to forhold, der ikke understøtter integration. Dette kan være begrundelsen for, at de to aktører grundlæggende arbejder hver på deres område og prioriterer det.

2 Baggrund og formål

Beskæftigelsesindsatsen blev omorganiseret i Danmark den 1.1.2007 ved etablering af jobcentre, som blev ansvarlige for den kommunale og den statslige beskæftigelsesindsats. Reformen betød en organisatorisk sammenlægning af to tidligere aktører på området, det statslige AF-system og de kommunale beskæftigelsesafdelinger, men sammenlægningen blev ikke gennemført ensartet i alle jobcentre. Der blev aftalt to forskellige modeller for organisering, hvor integrationsgraden mellem kommuner og staten er forskellig.

Denne analyse retter sig mod erfaringer med den organisationsmodel, som er den mest udbredte, nemlig den med de såkaldte fællesjobcentre, hvor kommune og stat formelt bibeholder høj grad af selvstændighed. Analysen er baseret på et interview- og observationsstudie i fire udvalgte jobcentre (fællesjobcentre Skive og Sorø og pilotjobcentre Sønderborg og Næstved).

2.1 Jobcenterreformen i korte træk

Grundtanken med jobcenterreformen var at opnå synergieffekter ved at samle kommunernes og AF's indsats samme sted: en sammenhængende beskæftigelsesindsats for borgerne med en ambition om at kombinere "det bedste fra de to tidligere systemer" (KL: Temaguide 2006).

Jobcenterreformen fandt sted samtidig med den kommunale strukturreform, og der blev oprettet i alt 91 jobcentre på landsplan, dvs. et jobcenter i hver kommune (med undtagelse af syv små kommuner). Dermed blev strukturreformkommissionens anbefaling om den kommunale model for organisering af jobcentrene fulgt, og kommunerne fik et betydeligt større ansvar for beskæftigelsesindsatsen end tidligere (Indenrigs- og Sundhedsministeriet 2004: Aftale om strukturreformen).

Jobcenterreformen betød ikke en ensartet organisatorisk struktur i alle jobcentre. Der blev oprettet to forskellige typer jobcentre, fællesjobcentre og pilotjobcentre, som repræsenterer to forskellige modeller for organisering. 77 af jobcentrene er fællesjobcentre, der både har en kommunal del og en statslig del, mens de øvrige 14 jobcentre er pilotjobcentre og er kommunale. Begge typer jobcentre skal løse de samme typer opgaver. Dermed medfører organisationsmodellen en grundlæggende forskel mellem de to typer jobcentre (jf. tabel 2.1).

I de 77 *fællesjobcentre* har kommunen myndighedsansvaret for de kommunale målgrupper (ikke-forsikrede ledige, dvs. modtagere af kontanthjælp, sygedagpenge mv.), mens staten har myndigheds- og finansieringsansvar for de forsikrede ledige. Ledelsen er ligeledes todelt med to sideordnede jobcenterchefer, en kommunal og en statslig. Medarbejderne er ansat henholdsvis i kommunen og i staten, men ifølge de anbefalinger, der blev givet i forbindelse med reformen, forventes de at arbejde på tværs af alle målgrupper, dvs. både forsikrede og ikke-forsikrede ledige (Arbejdsmarkedsstyrelsen: Jobcenterguide; KL: Temaguide 2006). Der blev præsenteret forskellige modeller for den interne organisering, som skulle understøtte en ny opgavesammensætning. Med hensyn til ledelsesfunktionen blev der lagt klare linjer for det *formelle ansvar*, der ligger henholdsvis hos den kommunale og den statslige jobcenterchef i fællesjobcentre. Derimod blev den konkrete organisering og arbejdsdeling mellem jobcentercheferne ikke fastlagt på forhånd. Der er bl.a. ikke faste modeller for, hvordan den *daglige ledelse* bør varetages, og derfor har fællesjobcentre haft stor frihed med hensyn til, hvordan de to jobcenterchefer strukturerer og deler arbejdet imellem sig.

De 14 *pilotjobcentre* er "enhedsorganisationer", hvor kommunerne får mulighed for at varetage og tilrettelægge indsatsen i modsætning til fællesjobcentre, hvor staten beholder ansvaret for de forsikrede ledige. Ledelsen i pilotjobcentrene er kommunal, og alle medarbejderne er kommunalt ansatte. De statslige medarbejdere, der fulgte med, er blevet ansat af de pågældende kommuner. På tilsvarende måde som i fællesjobcentre er det pilotjobcentrenes eget anliggende, hvordan de organiserer sig internt.

Tabel 2.1 Oversigt over centrale forskelle mellem fællesjobcentre og pilotjobcentre

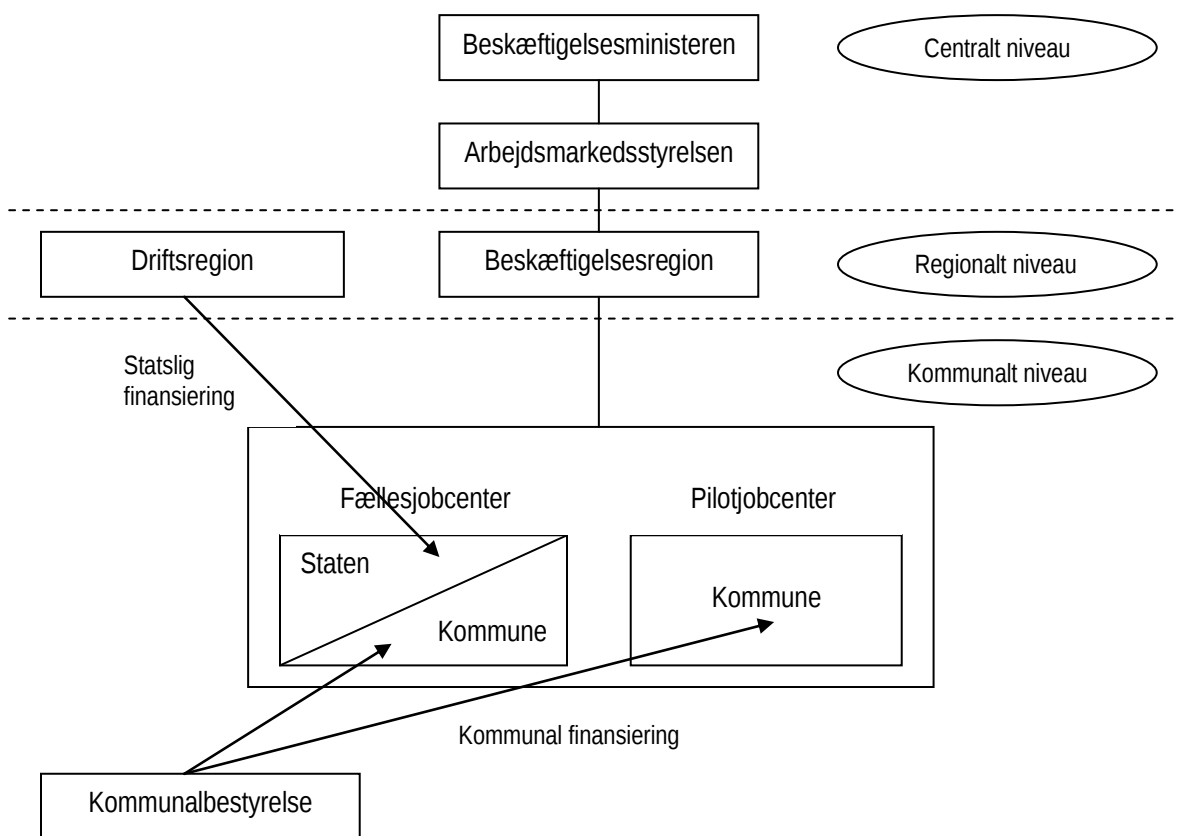
Fællesjobcentre	Pilotjobcentre
Kommunen har myndighedsansvar for de kommunale målgrupper.	Kommunen har myndighedsansvar for de kommunale målgrupper såvel som for de forsikrede ledige.
Staten har myndigheds- og finansieringsmæssigt ansvar for indsatsen over for de forsikrede ledige.	Den statslige beskæftigelsesindsats er delegeret til kommunalbestyrelsen. Staten afholder fortsat udgifter til forsørgelse og finansierer indsatsen for de forsikrede ledige i pilotjobcentrene.
Stat og kommune aftaler i fællesskab den organisatoriske opbygning af jobcentret. Der indgås en etableringsaftale.	Kommunen varetager den organisatoriske opbygning af pilotjobcentret. Der indgås en etableringsaftale og kontrakt med staten om etablering af pilotjobcentret. I kontrakten sikres det, at der tilvejebringes det nødvendige grundlag for statens delegation af beskæftigelsesindsatsen til pilotcentret.
I jobcentret vil der være både kommunal og statslig ledelse.	Ledelsen i pilotcentret er kommunal.
Medarbejdere i jobcentret arbejder på tværs om indsatsen over for alle målgrupper.	Medarbejderne er ansat af kommunen. Nogle af medarbejderne vil være overført fra staten til kommunen. Statstjenestemænd vil dog blive udlånt fra staten til kommunen. Overførsel af medarbejdere fastsættes i kontrakten.

(Kilde: Arbejdsmarkedsstyrelsen: Faktaark om pilotjobcentre; www.ams.dk/jobcenterguide)

Figuren nedenfor (figur 2.1) viser jobcentrenes organisatoriske placering i det nye beskæftigelsessystem og illustrerer de grundlæggende forskelle, der findes mellem fællesjobcentre og pilotjobcentre på ledelses- og ansættelsesforholdene samt kommandostrukturen. Som det fremgår af figuren, udgør jobcentrene det udførende led i organisationen, dvs. det sted, hvor den borgerrettede indsats udføres i praksis. Nærværende analyse handler om denne del af beskæftigelsessystemet.

Jobcentrene er bemandet af personale, som tidligere arbejdede henholdsvis på beskæftigelsesområdet i kommunerne og i det statslige AF-system. Hovedparten af det nuværende personale i jobcentrene har været berørt af kommunesammenlægningen, idet personalet stammer fra flere tidligere kommuner. Det gælder for eksempler for alle fire jobcentre, som indgår i analysen. I henhold til AF blev der lavet en særlig aftale, hvor personalet blev overdraget til forskellige dele af det nye beskæftigelsessystem, dvs. både til det regionale og det lokale niveau. Antallet af statsligt ansatte i jobcentre er defineret efter det samme princip i hele landet: Antallet er relateret til andelen af ledige i kommunen.

Figur 2.1 Hovedelementerne i det ny beskæftigelsessystem



2.2 Hvorfor er et organisatorisk perspektiv relevant?

Der er især to forhold, der gør, at jobcentre er en interessant konstellation set ud fra et organisatorisk perspektiv. *For det første* har AF historisk set ført arbejdsmarkedspolitik og kommunerne socialpolitik. Ifølge Damgaard (2003) er de to systemer blevet mere uafhængige af hinanden på trods af, at politikindholdet har nærmet sig hinanden siden slutningen af 1970'erne, hvor aktiveringspolitikken blev initialiseret. Hun konstaterer på baggrund af en analyse af social- og arbejdsmarkedssystemerne: "De [AF og kommunerne] kan i vid udstrækning varetage deres funktioner over for deres respektive målgrupper uden at samarbejde med hinanden i større stil" (Damgaard 2003:10). Ifølge Damgaard ændrede ressortomlægningen i forbindelse med regeringsdannelsen i 2001, hvor den aktive socialpolitik blev flyttet fra Socialministeriet til Beskæftigelsesministeriet, ikke grundlæggende tvedelingen af systemerne. Perioden, hvor de to systemer har været mest adskilte, kan dateres tilbage til 1969, hvor staten overtog de kommunale arbejdsformidlingskontorer (Damgaard 2003:91).

Den organisatoriske sammenlægning ved jobcenterreformen er ét blandt en række punkter i regeringens "Flere i Arbejde"-program (Beskæftigelsesministeriet 2002 og 2002a). Forud for reformen har der været flere tiltag, som har berørt begge systemer, og som har banet vejen for jobcenterreformen. Stærmose (2005) beskriver i den sammenhæng tre *harmoniseringsbølger*, som har fulgt hinanden: redskabsharmonisering (hvor bl.a. forskellige ordninger og redskaber mellem det statslige og kommunale område blev samlet i ét kompleks), visitationsharmonisering (bestemmelser om kontaktforsøg, dialogguide og

matchkategorisering) og endelig strukturreformen. Det er især det kommunale område, kontanthjælpsområdet, der har været genstand for omfattende procedureændringer (regulering af redskaber og opfølgningsregler). Den politisk-administrative styring med bl.a. øgede effektivitetskrav til beskæftigelsesindsatsen har betydet tiltagende resultatorientering (prioritering af output-siden) i begge systemer allerede forud for jobcenterreformen. I forbindelse med jobcenterreformen blev der derudover fremsat håndfaste mål for indsatsen (beskæftigelsesmål udmeldt af ministeren) og stillet krav om dokumentation og resultatopfølgning (udarbejdelse af beskæftigelsesplan samt opfølgning af indsatsen gennem resultatrevision). Der har altså været bestræbelser mod et mere sammenhængende beskæftigessystem siden 2002, hvor ”Flere i Arbejde”-programmet blev lanceret, men indtil jobcenterreformen har de to systemer været organisatorisk adskilte.

For det andet udgør jobcentrene *en ny organisatorisk struktur*, og spørgsmålet er, om strukturen i sig selv skaber nye samarbejdsrelationer og arbejdsgange mellem de to hovedaktører, som indtil reformen har arbejdet parallelt og haft deres egen praksis. Dette spørgsmål er særdeles relevant, da hovedparten af de nye jobcentre (de 77 fællesjobcentre) bibeholder opdelingen mellem stat og kommune, hvad angår ansættelsesforhold, ledelse, økonomi osv. I den offentlige debat omkring jobcenterreformen har der været betydeligt skepsis over for fusionen og især over for, om fællesjobcentre kan fungere hensigtsmæssigt på grund af, at opdelingen i to parallelle organisationer blev bibeholdt, når grundideen netop har været at skabe samspil og synergi. Lederne og andre ansatte i fællesjobcentre skal gennemføre en fusion, som udmøntes under særlige vilkår, og som derfor ikke kan karakteriseres som en typisk fusion mellem to arbejdspladser:

- der er krav om fysisk sammenflytning og samarbejde, men der er fortsat to myndigheder, som hhv. medarbejderne og lederne refererer til
- der findes to parallelle jobcenterchefer, en kommunal og en statslig.

Derudover gælder det for alle jobcentre, at medarbejderne kommer fra to organisationer hver med deres praksis (og derudover fra flere forskellige arbejdspladser, dvs. forskellige kommuner og forskellige AF-kontorer), og at der er ulige forhold mellem medarbejdere fra kommunen og fra staten (flere medarbejdere fra kommunen end staten, typisk i størrelsesorden 5:1).

Sammenfattende kan jobcenterreformen på denne baggrund karakteriseres som et indgreb, som skulle aflive eksistensen af to parallelle systemer, som har et betydeligt sammenfald af opgaver, men samtidig en længerevarende tradition for at arbejde uafhængig af hinanden. Men derudover var indgrebet forskelligt: der blev etableret en enhedsorganisation i form af pilotjobcentre og en parallel organisation i form af fællesjobcentre. Spørgsmålet er, om den organisationsmodel, som fællesjobcentre har, vil modvirke intentionerne med reformen?

2.3 Formål og problemstilling

Nærværende analyse handler om, hvordan ledelse, intern organisering og samarbejde har fungeret på tværs af den kommunale og den statslige del i fællesjobcentre i ”år ét”, dvs. i 2007, som var det første år for de nye jobcentres virke. *Formålet med projektet er at belyse, hvad der er sket i praksis: om de to tidligere systemer er kommet hinanden nærmere i jobcenterkonstruktionen, og eventuelt på hvilken måde?* Hvilke hæmmende og fremmende faktorer kan der for en fælles indsats?

Som beskrevet, var hovedtanken med reformen at skabe samarbejde og koordination på tværs af de to tidligere sektorer ved at sammenlægge dem organisatorisk. Der var en for-

ventning om, at organiseringen i sig selv betyder fornyelse. De nye jobcentre blev bl.a. lanceret med ”ny organisering – ny opgavesammensætning – nye adresser – erfarne medarbejdere” med den hensigt at kombinere de bedste sider fra de to tidligere systemer: at skabe en sammenhængende beskæftigelsesindsats for borgerne og en velfungerende service for virksomhederne.

Der er flere forhold, som gør det relevant at sammenholde erfaringer fra praksis med de forventninger, der har været til den nye organisationsstruktur:

- *For det første* har AF og kommunerne haft deres egne traditioner, målgrupper og kulturer gennem en årrække (jf. afsnit 2.2.; bl.a. Damgaard 2003) og derfor kan det ikke forventes, at forskelle bliver udvisket på kort sigt ved sammenflytningen. I den forbindelse kan det nævnes, at kritikere af reformen i offentligheden har fremstillet to scenarier: At de to tidligere systemer lever ”deres eget liv” videre side om side. Eller at kommunerne ”opsluger” AF på grund af, at de udgør størstedelen af jobcentrene, både hvad angår ressourcer og medarbejdere.
- *For det andet* viser tidligere analyser i offentlige institutioner, at reformerne ikke alene handler om en teknisk-rationel implementering, og at der er forskelle mellem formelle strukturer og faktiske arbejdsprocesser. Målsætningen om, ”at det bedste fra begge systemer kombineres”, tegner et billede af en ideel fusion med dannelse af en ny organisation med stærke positive egenskaber. Ifølge ny-institutionel teori og viden fra implementeringslitteratur (bl.a. Lipsky 1980, Scott 2001) hersker der ofte forenkledte forestillinger om reformernes implementering.

Kort fortalt koncentrerer beskrivelsen af samarbejdsforhold og integration af beskæftigelsesindsatsen i fællesjobcentrene sig om følgende fire problemstillinger:

- Hvilken type intern organisering har jobcentrene indført, og hvilke begrundelser er der for den valgte model? (kapitel 4)
- Findes der en fælles jobcenteridentitet? Hvilke barrierer er der eventuelt? (kapitel 5)
- Har ledelsen et fælles billede af målsætningen? Hvordan vurderes den todelte ledelseskonstruktion af ledelsesrepræsentanterne? (kapitel 6)
- Hvordan er sammenhængen mellem ledelse, organisering og resultater (kapitel 7).

Endelig sammenholdes situationen i fællesjobcentrene med erfaringer fra pilotjobcentrene (kapitel 8).

3 Projektets tilrettelæggelse, metode og data

Nedenfor beskrives det empiriske grundlag, som analyserne bygger på, samt fremgangsmåden ved dataindsamlingen.

3.1 Casestudie af fire jobcentre

Projektet blev gennemført som et casestudie på fire udvalgte jobcentre, hvoraf to er fællesjobcentre (Jobcenter Skive og Jobcenter Sorø) og to pilotjobcentre (Jobcenter Næstved og Jobcenter Sønderborg). Fællesjobcentrene udgør det primære materiale, hvorimod materialet fra pilotjobcentrene anvendes som baggrundsviden og referencepunkt uden intention om direkte sammenligning mellem de to organisationsmodeller.

Casestudiedesign blev valgt for at kunne komme ”bag” principielle funktions- og organisationsbeskrivelser og analysere, hvordan samarbejdet i jobcentrene fungerer i praksis. Det er velkendt fra nyere organisationslitteratur, at der ofte er en kløft mellem formelle organisationsbeskrivelser og faktiske aktiviteter (bl.a. Mik-Meyer og Villadsen 2007). Praksisperspektivet blev forsøgt styrket ved at lægge vægt på interview og observation ved dataindsamlingen.

Ved udvælgelsen af jobcentrene blev der lagt vægt på forskellighed, både hvad angår rammevilkår for jobcentrene (jf. Arbejdsmarkedsstyrelsen: opdeling af jobcentre i klynger med sammenlignelige vilkår) og geografisk spredning, samt hvis muligt på intern organisering efter team, branche mv. (jf. Arbejdsmarkedsstyrelsen 2006). Der fandtes imidlertid ingen dokumentation for, hvordan jobcentrene har organiseret sig på landsplan, og derfor var det ikke muligt at vælge cases systematisk i forhold til eventuelle forskelle på intern organisering. I materialet fra KL og Arbejdsmarkedsstyrelsen gives anbefalinger om intern organisering, som sigter mod samarbejde på tværs af de hidtidige kommunale og statslige opgaveområder (Arbejdsmarkedsstyrelsen 2006, KL 2006)¹, men beslutningen om organiseringen påhviler den enkelte kommune og det enkelte jobcenter.

På baggrund af en indledende research om jobcentrene, herunder interview med nøglepersoner i KL og Arbejdsmarkedsstyrelsen, blev jobcentrene i Skive, Sorø, Næstved og Sønderborg udvalgt til undersøgelsen. I Skive og Sorø er der tale om fællesjobcentre med sideordnede jobcenterchefer. I Næstved og Sønderborg er der derimod tale om pilotjobcentre med en kommunalt ansat jobcenterchef, i begge tilfælde dog med tidligere statslig baggrund. Der er størrelsesmæssig forskel mellem de to pilotjobcentre og de to fællesjobcentre: Næstved og Sønderborg er store, jobcentret i Skive er middelstort, mens der i Sorø er tale om et mindre jobcenter (jf. tabel 3.1).

¹ Både i Arbejdsmarkedsstyrelsens Jobcenterguide (www.ams.dk/jobcenterguide) og KL's Tema-guide for beskæftigelsesområdet (2006) anbefales organisering, som fremmer samarbejde mellem kommunale og statslige medarbejdere. I Jobcenterguiden angives et eksempel på organisering af 'et jobcenter i X-købing kommune med ca. 100.000 indbyggere', således at der etableres flere tværgående kontorer (fx virksomhedsservicekontor, sygefraværskontor, kontor for aktive tilbud, integrationskontor mv.) hvert bestående af både kommunale og statslige medarbejdere.

Tabel 3.1 De fire jobcentre i undersøgelsen

Jobcenter	Beskæftigelsesregion	Indbyggere i kommunen	Antal af tidligere kommuner
Fællesjobcentre			
Skive	Midtjylland	48.000	4
Sorø	Hovedstaden og Sjælland	28.000	3
Pilotjobcentre			
Næstved	Hovedstaden og Sjælland	78.000	5
Sønderborg	Syddanmark	75.000	7

Ses de fire jobcentre i forhold til, om de har deltaget i det tidligere samarbejdsforsøg om arbejdsmarkedscentre, som blev gennemført i 2003-2005 i udvalgte kommuner (Arbejdsmarkedsstyrelsen 2004 og 2006), har Jobcenter Skive erfaring med samarbejdet mellem kommune og AF forud for reformen gennem deltagelse i samarbejdsforsøget.

Tabel 3.2 De fire jobcentre og deltagelse i forsøget om arbejdsmarkedscentre

Type af jobcenter 1.1.2007	Deltagelse i samarbejdsforsøg om arbejdsmarkedscentre i 2003-2005		
	Tidligere arbejdsmarkedscentre	Ikke med i forsøg om arbejdsmarkedscentre	Antal
Fællesjobcenter	9 (Skive) ¹	68 (Sorø)	77
Pilotjobcenter	3	11 (Næstved, Sønderborg)	14
Antal	12	79	91

1 Samtlige kommunale afdelinger (fx matchgrupperne 4-5 og integration) var ikke omfattet af forsøget.

Hvad angår den interne organisering, har Jobcenter Sønderborg en betydelig anderledes intern struktur sammenlignet med de øvrige tre jobcentre, som i høj grad ligner hinanden med hensyn til deres interne organisering (jf. afsnit 4.1.).

Endvidere skal det nævnes, at begge fællesjobcentre i undersøgelsen – Skive og Sorø – scorer højt i resultatindikatorer, som bliver anvendt til opfølgning af jobcentrenes arbejde (jf. www.jobindsast.dk). Det gælder fx i forhold til "Ny Chance til Alle"² (www.nychance.dk), hvor de to jobcentre er blandt de bedste på landsplan. Endelig har begge jobcenterchefer fra de to fællesjobcentre erfaring med at arbejde i et andet fællesjobcenter i 2007 (jf. afsnit 7.1). Dermed repræsenterer de et større erfaringsgrundlag med reformen, end hvis de kun havde været ansat i et jobcenter. I den forbindelse skal det bemærkes, at der generelt har været mange personalemæssige ændringer i jobcentrene på landsplan i 2007, inklusive udskiftning af kommunal jobcenterchef i flere kommuner. Dermed er de to fællesjobcentre i undersøgelsen ikke en undtagelse.

Sammenfattende kan det tænkes, at de to fællesjobcentre i undersøgelsen repræsenterer "velfungerende" fællesjobcentre og dermed ikke giver et helt dækkende billede af fællesjobcentrene generelt. Repræsentanterne fra de udvalgte jobcentre viste sig imidlertid som kyndige informanter, som ud over deres eget jobcenter har indgående kendskab til beskæf-

² "Ny Chance til Alle" er et toårigt program, som blev iværksat i juli 2006. Indsatsen har til formål at sikre, at alle langvarigt arbejdsløse kontanthjælpsmodtagere får deres sag gennemgået på ny og sikres job eller uddannelse – eller et aktivt tilbud, der kan bringe dem nærmere på arbejdsmarkedet.

tigelsesområdet både før og under jobcenterreformen og dermed viden, som er bredere end det arbejde, der foregår i det jobcenter, hvor de på interviewtidspunktet var ansat.

3.2 Dataindsamling og analyse

Observationsperioden i casestudiet er det første år med de nye jobcentre (2007). Selv om perioden har omfattet en etableringsfase med sammenflytning mv., skulle jobcentrene stå for driften fra dag ét, og ændringerne har været på vej i en overgangsperiode i 2006, hvor fx den formelle struktur og bemanning var blevet aftalt (den såkaldte etableringsaftale). På denne baggrund var forventningen, at det er muligt at indsamle erfaringer, og at de første erfaringer, hvor organisationen er i en ny fase, faktisk er meget vigtige bl.a. med henblik på eventuelle korrigerende handlinger.

Casestudiet i de fire jobcentre bestod af følgende materiale:

- skriftligt materiale (etableringsaftaler, beskæftigelsesplaner mv.)
- nøglepersoninterview i KL og Arbejdsmarkedsstyrelsen
- interview med ledere på forskellige niveauer (centerchefer, mellemledere)
- observation af ledelsesmøder
- resultatopgørelser – dels i henhold til egne beskæftigelsesplaner, dels i henhold til ministerielle mål, som beskæftigelsesregionen overvåger.

Hovedvægten blev lagt på interview med ledelsesrepræsentanter på to niveauer (jobcenterchefer og mellemledere) og observation af ledermøderne. Dataindsamlingen blev gennemført ved 2-dages besøg i hvert af de fire jobcentre, hvor følgende blev foretaget:

- 6 individuelle interview med jobcenterchefer
- 12 individuelle interview med mellemledere e.l.
- observation på fire ledermøder.

Interviewene var semistrukturerede og omhandlede følgende temaer:

- baggrundsoplysninger om etableringen af jobcentret
- intern organisering af jobcentret – begrundelser for den valgte model og evt. ændringer siden 1.1.2007
- antallet og sammensætningen af medarbejdere
- ledelsesstruktur og ledelsens opgave
- ledelsens baggrund, ledelsesstil og samarbejde
- graden af integration af indsatsen; synergieffekter og evt. barrierer
- ledelse, organisering og resultatmål
- evt. særlige forhold med jobcentret og forventede ændringer i den kommende tid.

De enkelte interview varede ca. 1½ time og blev lyddoptaget.

Det primære fokus ved *analyserne* blev lagt på fællesjobcentre med todelt ledelse (jf. kapitlerne 4-7). Pilotjobcentrene indgår i projektet som baggrundsmateriale og referencepunkt ved beskrivelse af fællesjobcentre (især kapitel 8). Dette er gjort, fordi det har vist sig uhensigtsmæssigt at foretage direkte sammenligninger mellem fællesjobcentre og pilotjobcentre, fordi en sådan sammenligning efter så kort en løbetid vil hvile på for usikkert grundlag (jf. kapitel 7). Endelig skal det bemærkes, at det ene pilotjobcenter, Jobcenter Næstved, på interviewtidspunktet var i en overgangsphase som følge af en betydelig organisationsændring og lederskift, hvorfor materialet derfra kun er anvendt i begrænset omfang.

Det skal også bemærkes, at hensigten hverken har været at evaluere det enkelte jobcenters samarbejdsforhold, integrationsgrad eller resultater. Interviewmaterialet fra de to fællesjobcentre viser store ligheder, og derfor er materialet i store træk analyseret samlet – overordnet som én case – selv om det stammer fra to forskellige jobcentre.

4 Intern organisering og samarbejde på tværs af målgrupper

Udgangspunktet for etableringen af jobcentrene var at fremme samarbejde mellem de kommunale og statslige områder og at opnå højere grad af synergi i opgaveløsningen, eventuelt gennem ny opgavefordeling. Der var imidlertid ikke stillet bestemte krav med hensyn til intern struktur eller organisering. Jobcentrene havde mulighed for selv at organisere sig, som de fandt det mest hensigtsmæssigt i forhold til de opgaver, de skulle varetage. Organiseringen er blevet beskrevet i den såkaldte etableringsaftale, som jobcentrene udarbejdede inden reformen trådte i kraft pr. 1.1.2007.

Dette kapitel handler om, hvilken type intern organisering jobcentrene har indført, og hvad der er rationalet bag den valgte organisering.

4.1 Grundmodel med opdelte funktioner

I de fleste jobcentre afspejler den interne organisering en opgavedeling i henhold til tre primære målgrupper: arbejdsmarkedsparate (matchgrupperne 1-3), ikke umiddelbart arbejdsmarkedsparate (matchgrupperne 4-5) og sygedagpengemodtagere. Dermed findes der som oftest tre forskellige enheder, som er ydelsesorienterede og baseret på forskellige love (lov om aktiv beskæftigelsesindsats, med særlige bestemmelser for henholdsvis ikke-forsikrede og forsikrede ledige, og sygedagpengeloven).

Denne grundmodel betyder som oftest, at der er enheder, der er "rent kommunale", fordi opgaverne indtil reformen blev udført i kommuner. Et typisk eksempel herpå er sygedagpengeområdet samt enheden, der varetager opgaver for matchgrupperne 4-5 og integration. Derimod er enheden, som er ansvarlig for matchgrupperne 1-3, som regel bemandet dels af medarbejdere med en statslig baggrund, dels af medarbejdere med en kommunal baggrund.

Ud over de "faste" enheder findes der udvalgte tværgående funktioner på tværs af målgrupperne – de typiske funktioner af denne art er modtagelse (indgang til jobcenter) og virksomhedsservice (udadgående funktion). Det vil sige, at den *typiske interne organisering* i jobcentrene både omfatter organisering i grupper/team og i tværgående funktioner. Der er imidlertid forskellige varianter af grundmodellen med funktionsopdelt organisering – jf. beskrivelse af hhv. Jobcenter Skive og Jobcenter Sorø i eksemplerne nedenfor.

Begrundelser for en organisationsmodel, hvor medarbejderne i vid udstrækning har bibeholdt deres tidligere opgaver, er ifølge de interviewede ledelsesrepræsentanter på den ene side at "sikre driften" og på den anden side hensynet til medarbejdere i en periode med mange ændringer. Jobcentrene blev etableret samtidig med den kommunale strukturreform, hvor flere kommuner blev lagt sammen, og hvor en betydelig del af de ansatte fik en ny arbejdsplads (jf. afsnit 3.1). Der blev altså taget dels effektivitetshensyn, dels tryghedshensyn, da jobcentrene skulle etablere sig. Den ydelsesorienterede organisering med enheder, hvor opgaverne udelukkende varetages af medarbejdere med kommunal baggrund, synes endvidere at være en "naturlig" konsekvens af, at der i samtlige jobcentre er betydeligt flere medarbejdere med kommunal end med statslig baggrund. En helt ny opgavefordeling ville derfor forudsætte en totalt anderledes og utraditionel organisering. Af de fire jobcentre i undersøgelsen er dette tilfældet for det ene pilotjobcenter, Jobcenter Sønderborg (jf. beskrivelsen nedenfor), mens de øvrige tre jobcentre har fulgt den ydelsesorienterede, funktionsopdelte model, hvor medarbejderne har bibeholdt de opgaver, som de tidligere havde henholdsvis i kommuner og i det statslige AF-system.

Eksempel på organisering af middelstort fællesjobcenter

Jobcenter Skive – et fællesjobcenter med tre relativt store enheder

Jobcenter Skive består af *tre team* (enheder) – Arbejdsmarked, Jobstart (matchgrupperne 4-5 og integration samt unge) og Sygedagpenge. De to sidstnævnte, *Jobstart og Sygedagpenge*, er rent kommunale enheder, og de er bemandede med medarbejdere og ledere med kommunal baggrund. *Arbejdsmarkedsteamet*, som har opgaver i forhold til matchgrupperne 1-3, samt modtagelsesfunktion, består af 12 statsligt og fem kommunalt ansatte, og ledes af den statslige jobcenterchef. Virksomhedskonsulenter er (i løbet af 2007 blevet) forankret i de tre team.

Begrundelsen for organiseringen med en "ordinær del" (Arbejdsmarkedsteamet) og en "socialfaglig del" (Team Jobstart og Sygedagpenge) er hensynet til opgaven; dvs. at der er borgere, der kun har et problem, nemlig at de mangler arbejde, og borgere, der har andre problemer. Endvidere har der været et ønske om at skabe en så enkel organisering som muligt, med mindst muligt snitflader. Derfor er de tre team forholdsvis store med henholdsvis 17, 31 og 29 ansatte.

Eksempel på organisering af mindre fællesjobcenter

Jobcenter Sorø – et fællesjobcenter med to enheder

Jobcenter Sorø, som i alt har ca. 35 medarbejdere, består af to team efter omorganiseringen i efteråret 2007. Det ene team, "*Aktive tilbud*", er ansvarlig for opgaver i forhold til matchgrupperne 1 til 5, integration og ungeindsats. Derudover hører modtagelsen, "*Jobshop*", under samme teamleder, som har en kommunal baggrund. "*Aktive tilbud*" og "*Jobshop*" har fire medarbejdere med en statslig baggrund. Det andet team, "*Sygedagpenge*", er ansvarlig for sygedagpengemodtagere og rummeligt arbejdsmarked (fleksjob, skånejob, ledighedsydelse og handicap-kompenserende ydelser). Alle ansatte, inklusive teamlederen, har en kommunal baggrund. Virksomhedskonsulenter er i løbet af 2007 blevet tilknyttet til de to team.

Omorganiseringen har handlet om at forenkle strukturen fra tre til to team. Den nye struktur har betydet en klarere opdeling i specialiserede funktioner fx i team Aktive tilbud, herunder også mellem de statsligt og de kommunalt ansatte (især sammenlignet med den oprindelige organisationsplan, hvor ambitionen var at oprette tværgående funktioner).

Eksempel på organisering af stort pilotjobcenter

Jobcenter Sønderborg

– et pilotjobcenter med integreret organisering med en slags mini-jobcentre³

Jobcenter Sønderborg har ca. 100 medarbejdere bestående af Jobbutik (modtagelse samt matchgrupperne 1-3 i de første tre måneder *efter tilmeldingen*), fire "*identiske*" team (matchgrupperne 1 til 5, sygedagpenge, virksomhedskonsulentfunktion og administrative opgaver, samt indsatsen over for integration og over for unge). Derudover findes der flere *faglige fora*, som er tværgående funktioner på tværs af teamene (fx sygedagpenge) med faglige konsulenter som tovholdere (faglige konsulenter er eksperter uden ledelsesbeføjelser, der refererer direkte til jobcenterchefen).

De fire team har alle opgaver (bortset fra indsatsen i de første tre måneder, hvor borgerne bliver i jobbutikken), og de har samme type bemanning. Der er således medarbejdere med statslig baggrund i alle team.

³ Det andet pilotjobcenter i undersøgelsen, Jobcenter Næstved, har en traditionel, funktionsopdelt (ydelsesorienteret) organisering, som er sammenlignelig med organisationen i fællesjobcentrene Skive og Sorø.

Organiseringen er en ombrydning af en funktionsopdelte og ydelsesorienteret organisering med opgavemæssigt specialiserede enheder. Organisationen er ment som fleksibel, således at der fx kan etableres eller opprioriteres faglige fora efter behov. Der er sigtet mod en teamstørrelse på ca. 15 personer; idet det er opfattelsen, at større team vil betyde tendens til, at der bliver dannet forskellige grupperinger.

4.2 Samarbejde på udvalgte områder

De funktionsopdelte jobcentre har en fælles bemanning typisk på to områder, nemlig i modtagelse og visitation (indgang til jobcenter) og i virksomhedsservice (udadgående funktion). Disse funktioner fandtes tidligere både i AF og kommunerne under forskellige navne. Derfor virker det naturligt, at der typisk er etableret samarbejde netop på disse to områder.

Modtagelse/visitation

I begge fællesjobcentre i undersøgelsen er modtagelsen bemannet med både kommunalt og statsligt ansatte – i Skive under en statslig jobcenterchef og i Sorø under en kommunalt ansat teamleder. I Jobcenter Skive er modtagelsen, Jobbutikken, en del af Arbejdsmarkeds-teamet, som har opgaver i forhold til matchgrupperne 1-3. I Jobcenter Sorø er modtagelsen, "Jobshop", en del af team "Aktive tilbud", som varetager opgaver i forhold til matchgrupperne 1 til 5 samt integration.

Vurderingen i begge fællesjobcentre er, at der på trods af fælles bemanning i modtagelsen ikke endnu er tale om, at medarbejderne har samme kompetencer i forhold til opgaven. De er ikke generalister, der kan varetage hinandens opgaver. Der er "behersket samarbejde", først og fremmest fordi de to medarbejdergrupper har forskellige målgrupper og derfor grundlæggende forskellige vilkår, hvorunder opgaven skal løses. Det betyder en forskellig tilgang til opgaven, som ifølge de interviewede centerchefer og mellemledere også kan hænge sammen med forskellige traditioner fra tidligere arbejde. For de statsligt ansatte er modtagelsen en funktion med en informations- og vejledningsopgave, mens modtagelsen for de kommunalt ansatte primært er en administrativ myndighedsopgave, som også indeholder en rådighedsvurdering. Rådighedsvurderingen for de forsikrede ledige ligger hos akasserne. Især de interviewede statslige ledelsesrepræsentanter nævner kulturforskelle ved at påpege en forskellig holdning til service og kontrol hos de statsligt og kommunalt ansatte, samt forskelle i opfattelser af, om modtagelsen primært er en receptionsopgave eller en faglig opgave indeholdende vejledning om jobsøgning, uddannelse og CV.

Udviklingen efter et års erfaringer synes ikke at være gået mod en større integration i modtagelse og visitation. Der har, især i startfasen, været nogle initiativer til udveksling i hinandens praksis, men situationen beskrives ved årsskiftet 2007-2008 som status quo, idet opgaverne i begge fællesjobcentre er specialiserede i forhold til de to primære målgrupper. Der er også tegn på, at øget fokus på effektivitet kan føre til en tiltagende specialisering, som eksemplet fra Jobcenter Skive nedenfor illustrerer.

Eksempel på "integreret organisering" i forhold til modtagelse og betjening af matchgrupperne 1-3 og en ny opdeling efter et år

Arbejdsmarkedsteamet i Jobcenter Skive blev 1.1.2007 etableret med 12 statslige og 5 kommunale medarbejdere og med en statslig jobcenterchef som teamleder. Tanken var at skabe enstrengethed og integration både i forhold til modtagelse og behandlingen af matchgrupperne 1-3 (både forsikrede og ikke-forsikrede ledige).

Teamet betegnes af den kommunale jobcenterchef og temalederne som en usædvanlig konstellation, fordi en statslig leder har kommunalt ansatte under sig, mens ansvaret for, at der skabes

resultater for matchgrupperne 1-3 på kontanthjælpsområdet stadigvæk ligger hos den kommunale jobcenterchef. De kommunale ledelsesrepræsentanter har ikke været med til at planlægge teamet; ideen stammer fra Skives deltagelse i arbejdsmarkedscenterforsøget. I interviewene påpeger såvel de statslige som de kommunale ledere forskelle mellem henholdsvis statens og kommunens måde at behandle matchgrupperne 1-3 på, hvilket placeringen af opgaven i samme enhed synes at have gjort synligt. De kommunale ledelsesrepræsentanter savner mere fokus på "deres" målgruppe, matchgrupperne 1-3 på kontanthjælp. De synes, at der har været mere fokus på de forsikrede ledige samt selve modtagelsesfunktionen på bekostning af de kommunale målgrupper.

Grundet ønsket om at effektivisere indsatsen over for de kommunale målgrupper i Arbejdsmarkedsteamet skal de kommunale medarbejdere fra 1.2.2008 varetage en intensiveret jobsøgningsindsats over for deres målgruppe. I praksis bliver Arbejdsmarkedsteamet i den forbindelse delt i to dele, da den kommunale del af teamet af pladsmæssige grunde flytter et andet sted. Samtidig bliver en af de kommunale medarbejdere fra teamet koordinator for den nye indsats (uformel leder). (Den statslige jobcenterchef er dog fortsat leder af Arbejdsmarkedsteamet, dvs. den formelle organisationsstruktur ændres ikke.)

Den nye indsats og den efterfølgende omorganisering motiveres ud fra resultathensyn. Det er en kommunal beslutning, som den kommunale jobcenterchef er initiativtager til. Den statslige jobcenterchef opfatter udviklingen som et tilbageskridt i forhold til bestræbelser på enstrenghed i organiseringen og en integreret indsats. Den kommunale centerchef anser ændringen for nødvendig for at kunne styrke indsatsen over for kontanthjælpsmodtagere i matchgrupperne 1-3 og skabe resultater.

Virksomhedsservice

Kontakten med virksomheder er en af de to funktioner, som både AF og kommunerne havde forud for reformen. Der er to forskellige modeller for organisering af virksomhedskontakten i jobcentrene: enten som en selvstændig specialenhed, eller at virksomhedsindsatsen er en del af de enkelte team. I sidstnævnte tilfælde findes der typisk et tværgående forum, hvor konsulenterne fra forskellige team mødes jævnligt.

Flere jobcentre har omorganiseret deres virksomhedsservice i løbet af 2007 med henblik på en mere hensigtsmæssig varetagelse af opgaverne. Ændringerne går mod tilknytning til forskellige team. I Jobcenter Skive var virksomhedsdelen ved etableringen af jobcentret et selvstændigt team, men funktionen blev omorganiseret i løbet af 2007 og er blevet forankret til de enkelte team. Samme type udvikling er sket i Jobcenter Sorø. I begge fællesjobcentre har den statslige jobcenterchef været ansvarlig for koordineringen af virksomhedsfunktionen.

Set fra de statslige centercheferes stole bygger virksomhedskonsulentfunktionen ikke på en ensartet opfattelse af opgaven, hvilket bliver synliggjort i dagligdagen bl.a. ved, at der bruges to forskellige betegnelser for medarbejdere på området. Jobkonsulent er en kommunal betegnelse og sætter fokus på en borgerrettet indsats (placering af enkeltpersoner), mens virksomhedskonsulent signalerer en funktion, der er rettet mod virksomheder (og dermed en mere kollektiv indsats). Der er også en tendens til, at virksomhedskonsulenterne til en vis grad varetager deres egen gruppes interesser. Dette manifesteres bl.a. via ønsker om at have eneret til at samarbejde med bestemte virksomheder.

Selv om der er forskellige traditioner fra tidligere, synes skillelinjen mellem de statsligt og de kommunalt ansatte at være mindre tydelig i virksomhedsservice end i modtagelse og visitation. Det kan bl.a. skyldes konsulenternes mere varierende uddannelses- og erfaringsmæssige baggrund allerede fra tidligere både i kommuner og i AF-systemet, og at deres opgaver er konkrete og løsningsorienterede og dermed på trods af forskellighed i tilgangen forudsætter mere ensartede kompetencer. Dertil kommer, at opgaverne ligger i den sidste ende af sagsforløbet, hvor konsulenterne fungerer som jobcentrenes repræsentanter udadtil

(jf. også afsnit 6.2). Alt i alt er det generelle indtryk fra interviewene med ledelsesrepræsentanterne, at virksomhedsservice er det område, hvor integrationen er mest fremtrædende. Et tværgående konsulentforum med fælles møder synes at have virket som katalysator til denne udvikling, men ikke mindst, at samtlige dele af jobcentret er aftagere af virksomhedsservice, og at funktionen dermed har opbakning fra alle.

4.3 Optimering af den interne organisering

Jobcentrene foretrækker den opgaveopdelte organisation, fordi de opfatter den som mest effektiv og "rationel". De synes ikke at have gjort sig overvejelser om, hvorvidt en anden form for organisering vil være mere fordelagtig, selv om andre muligheder for organisering i et vist omfang blev afprøvet i forbindelse med arbejdsmarkedsforsøgene i perioden 2003-2005 (Arbejdsmarkedsstyrelsen 2006). Derudover er repræsentanter for begge fællesjobcentre fortalere for en relativ enkel organisering – med få enheder og dermed så få snitflader som muligt:

Jeg synes faktisk, at den [egen organisering] er udmærket. Der er ikke behov for at lave om på den – det er en udmærket organisering. Det er nogle store afdelinger, der kan hvile på sig selv, og der er ikke for mange snitflader – jo færre snitflader, desto bedre. Jeg tror, at de store kommuner har det problem, at de er for mange, der skulle samarbejde, og de har for mange snitflader. Man skal ikke dele mere op, end det er nødvendigt. Vi har to chefer på hver afdeling, og der kan derfor være 30 [medarbejdere] på hver afdeling og så er 30 mennesker ikke for meget. Men hellere det, end 3 gange 10. (Kommunal jobcenterchef, Jobcenter Skive)

I og med at begge fællesjobcentre i undersøgelsen foretrækker en enkelt organisering med få snitflader, er enhederne relativt store. Dette er en modsat holdning end den i Jobcenter Sønderborg, hvor ledelsen klart ønsker at sætte grænser for, hvor store enhederne ("mini-jobcentre", jf. afsnit 8.2) må blive, så medarbejderne kan fungere som ét hold. I den forbindelse skal det nævnes, at enhederne i Jobcenter Sønderborg er konstrueret efter et andet princip end i Jobcenter Skive og Jobcenter Sorø: alle team i Jobcenter Sønderborg tager sig af alle typer opgaver. Det betyder, at man gennem organiseringen har forsøgt at tage højde for, at der opstår diskontinuitet i sagsbehandlingen for de borgere, der skal gå fra en ydelsestype til en anden (den såkaldte snitfladeproblematik). Borgeren forbliver i samme enhed, selv om der sker ændringer i, hvilken type ydelse han/hun modtager.

Samtidig med, at jobcentrene gennemgående er tilfredse med den model, de selv har valgt, har alle fire jobcentre foretaget justeringer i løbet af 2007 (dvs. i forhold til den organisationsmodel, som de har beskrevet i etableringsaftalerne).

Omorganisering er ifølge de interviewede ledelsesrepræsentanter foretaget først og fremmest ud fra effektivitetshensyn. Det vil sige, at omorganisering skulle styrke indsatsen og give bedre resultater på udvalgte områder uden at ændre den grundlæggende model. Dermed bygger omorganiseringen ikke på egentlige analyser af sammenhængen mellem organiseringen og resultaterne, men er påvirket af egne og eventuelt andre jobcentres erfaringer (jf. kapitel 7). Et tydeligt eksempel herpå er omorganisering af Arbejdsmarkedsteamet i Jobcenter Skive, hvor orientering mod større effektivitet i forhold til de kommunale målgrupper har vejet mere end samarbejde og integration mellem de kommunale og de statslige opgaver (jf. afsnit 4.2). Ændringen præsenteres som en ny indsats over for målgruppen, og ikke som omstrukturering. Et andet eksempel på omorganisering på basis af egne erfaringer

er Jobcenter Sorø, hvor omorganiseringen har resulteret i en enklere model med færre enheder, men sideløbende i en tydeligere opgavedeling mellem de kommunalt og der statsligt ansatte internt i de team, hvor der er sammenfaldende opgaver (modtagelse og opgaver i forhold til matchgrupperne 1-3, jf. afsnit 4.1).

Et centralt spørgsmål er, i hvilken retning ændringerne går, dvs. om de er mod en større adskillelse mellem statslige og kommunale opgaver i fællesjobcentre. Eksemplerne fra de to fællesjobcentre tyder på, at der ikke er sket en omorganisering mod en større integration mellem den statslige og den kommunale del. Dette er tankevækkende, når centerledelsen – især i den kommunale del af jobcentrene – samtidig udtrykker kritik af den ydelsesorienterede måde at arbejde på, herunder forskelsbehandlingen af de sammenlignelige målgrupper, som en ydelsesorienteret tænkning resulterer i (jf. afsnit 5.1). De to centre synes at have opretholdt denne tilgang ved at organisere sig ydelsesorienteret fra starten og efterfølgende styrket den gennem omorganisering.

5 Fælles jobcenteridentitet?

Alle de interviewede ledere – såvel centercheferne som mellemlederne – er fortalere for jobcentre, dvs. at indsatsen over for ledige er samlet ét sted. De oplever, at ”deres” opgaver hører til et jobcenter og står inde for, at det er vigtigt at have fokus på beskæftigelse – og at etableringen af jobcentrene derfor var et skridt i den rigtige retning. Det synes at skabe identitet, som er relateret til den opgave, som jobcentrene er fælles om, nemlig den beskæftigelsesrettede indsats.

Samtidig er der for begge parter andre vilkår for arbejdet sammenlignet med den tidligere organisering med to adskilte indsatser henholdsvis i kommune og AF. I forhold til den traditionelle kommunale verden udgør bl.a. øget statslig styring en markant forskel, mens AF-systemets selvstændige position opleves ændret i den nye organisation, hvor der er betydeligt flere ansatte med en kommunal end med en statslig baggrund. Således kan det forventes, at begge parter bliver påvirket af hinanden ved sammenlægningen, men der er hidtil en meget begrænset viden om, i hvilken grad der af den grund er opstået samarbejde, udveksling og ”harmonisering” af de konkrete arbejdsgange i dagligdagen.

I det foregående kapitel havde vi fokus på, hvordan jobcentrenes formelle organisering understøtter samarbejde og integration af indsatsen, mens *vi i dette kapitel beskriver, hvordan vilkårene for samarbejdet opleves i praksis af ledelsesrepræsentanter i jobcentrene, og om der findes en jobcenteridentitet, som giver et fælles udgangspunkt for samarbejde og integration.* Praksis og ”livet” i jobcentrene er interessant, fordi organisationsmodellerne og eventuelle ændringer deri (omorganisering) ikke direkte kan sige noget fx om, i hvilken grad der konkret er samarbejde mellem de statsligt og kommunalt ansatte.

5.1 To spor

Som beskrevet i afsnit 4.1 findes der en organisatorisk adskillelse mellem kommunale og statslige opgaver, som er baseret på forskelle i ydelser og målgrupper. I det yderste led er der enheder, hvor medarbejderne udelukkende varetager opgaver i relation til kommunale målgrupper (typisk sygedagpenge og matchgrupperne 4-5 samt integration), mens der er enheder, hvor der er en fælles bemanding, henholdsvis statslig og kommunal, hvilket er tilfældet for modtagelse og visitation og virksomhedsservice, og behandling af matchgrupperne 1-3.

En af forventningerne til reformen var, at der opstår samarbejde og udveksling i praksis omkring konkrete opgaver, og at medarbejderne med forskellig baggrund på sigt kan varetage hinandens opgaver. Derfor er følgende spørgsmål af interesse: *Er der sket en udvikling i retning af, at indsatsen over for ledige i højere grad er koordineret (selv om indsatsen fortsat er ydelsesopdelt)? Er der sket en udvikling i denne retning på de områder, hvor kommune og stat har et sammenfald af målgrupper som matchgrupperne 1-3?*

Repræsentanterne for den kommunale og den statslige ledelse af fællesjobcentrene beskriver den grundlæggende *forskel på tilgangen* i de to dele af organisationen med sammenfaldende udtryk:

... hvor de statslige stadigvæk kun arbejder med match 1-3, men hvor vi kommunale stadigvæk arbejder med social optik ... (Kommunal teamleder, Jobcenter Sorø)

Og det lå rimelig fast [i etableringsfasen], at vi prøver at have en ordinær del [Arbejdsmarkedsteam, jf. afsnit 4.1], hvor de borgere, vi har med at gøre, har

kun ét problem, og det er, at de mangler et arbejde. De andre team, de har en anden tilgang... det er mere den socialfaglige del der gør sig gældende der [Jobstart og Sygedagpenge, jf. afsnit 4.1]. (Statslig jobcenterchef, Jobcenter Skive)

Der er både blandt centercheferne og mellemlederne en klar *tendens til at identificere sig med "egne" målgrupper*, og der er eksempler på et manglende tilhørsforhold til andre dele af jobcentret. De statslige centerchefer giver udtryk for en vis afstand i forhold til dele af de kommunale målgrupper i jobcentret, nemlig matchgrupperne 4-5 og sygedagpenge-modtagere:

Men hvad med udvikling af fælles indsats, hvordan arbejder I med sådanne ting? Jeres opgaver skulle jo understøtte hinanden? Ja, sygedagpenge er den eneste som ikke er med – den er vældig fjern for mig og har en helt anden lovgivning. (Statslig jobcenterchef, Jobcenter Sorø).

Under arbejdsmarkedsforsøget [i Skive] var match 4 og 5 ikke med i forsøget? Nej, det var de ikke. Er det en fordel til tidligere, at de er det [en del af Jobcentret] nu? Ja, både og... jeg mærker ikke så meget andet, end at deres kunder kommer ind her [modtagelsen]. (Statslig jobcenterchef, Jobcenter Skive)

På tilsvarende måde distancerer de kommunale jobcenterchefer sig fra statens måde at behandle de arbejdsmarkedsparete ledige på. Kommunen oplever forskelsbehandling i forhold til matchgrupperne 1-3 hos staten, fordi kommunen i stigende omfang aktiverer kontanthjælpsmodtagere fra "dag ét", mens dette ikke er tilfældet for de forsikrede ledige. De øvrige målgrupper, som kommunen har, har staten ikke, og de er forskellige til trods for, at "vi er Jobcenter, og det er de briller, vi har på, uanset hvor dårlige folk er – vi kan ikke se andet end job derude". Endvidere har der i den senere tid været øget fokus på sygedagpengeområdet, som er et udgiftstungt område i kommunerne, og som har meget lidt til fælles med staten. De kommunale jobcenterchefer anser sygedagpengeområdet for et område, som ikke er egnet til en integreret indsats på samme måde som de øvrige områder i jobcentrene.

I begge fællesjobcentre er *indsatsen over for fælles målgrupper* (matchgrupperne 1-3) samlet i samme enhed, men der er i praksis fortsat en klar *arbejdsdeling* mellem statslige og kommunale opgaver, som udtalelserne fra ledelsesrepræsentanter, som er ansvarlige for matchgrupperne 1-3 i de to fællesjobcentre, viser:

Da jeg læste jeres etableringsaftale, fik jeg det indtryk, at det var et team, hvor de statslige og de kommunale havde samme opgaver? Der er stadigvæk specialisering. Der er stadigvæk parallelforløb. (Kommunal teamleder for Aktive tilbud, Jobcenter Sorø)

Jeg oplever stadigvæk, at det kører på to spor, altså. Altså kommune og stat? Ja, det gør jeg. (Statslig jobcenterchef og teamleder for Arbejdsmarkedsteamet, Jobcenter Skive)

Hvad består de to spor så i? Jobcentercheferne beskriver, hvordan henholdsvis stat og kommune har forskellig tilgang til den samme opgave på et område, hvor der er et sammenfald af borgere (matchgrupperne 1-3):

Man kan også sige, at vi [staten] har et udgangspunkt, der siger, at når vi går ind og aktiverer, så er det at løfte kompetenceniveauet – det kan være uddannelse, løntilskud eller virksomhedspraktik, hvor kommunens indgang er, at borgere, der er i match 1, 2, 3, ikke har andre problemer, end at de mangler arbejde. De skal søge job, og de skal tage de ledige job, der er, med de kompetencer, de nu har. I staten har vi en anden tilgang: Selvfølgelig skal man søge job, men vi giver parallelt en eller anden form for kompetenceløft. Der er et andet syn på. Det synes jeg, er en markant holdningsforskel. (Statslig jobcenterchef, Jobcenter Skive)

De [statslige] løser deres opgaver, og vi løser vores, vi har ikke fælles opgaver. Forskellen er jo for stor. Dem, de arbejder med, er jo arbejdsmarkedssparate personer i match 1, 2, 3. Jeg ved ikke, hvordan man kan sige det, men det er en anden form for jura, de bruger. De sætter jo folk, der er arbejdsmarkedssparate, til løntilskud. Det kunne vi aldrig finde på. Er de arbejdsmarkedssparate, skal de ikke have tilskud til løn. De skal på arbejde. Så det er et eksempel på, hvor vi arbejder fuldstændigt forskelligt. De sender også folk, der er arbejdsmarkedssparate, ud til praktik. Det kunne vi jo aldrig finde på. Dem vi sender ud til praktik, er folk, der ikke klarer sig på arbejdsmarkedet. For mig at se er det en forskellig opgave, vi sidder med. (Kommunal jobcenterchef, Jobcenter Skive)

I den forbindelse er det også værd at bemærke, at det økonomiske grundlag for arbejdet er forskelligt. Den kommunale del er underlagt en økonomistyring i form af særlige refusionsregler fra staten. Den statslige del har et anderledes finansieringsgrundlag og har flere ressourcer pr. borger end den kommunale del. Men samtidig tyder interviewene på, at der er gradsforskelle med hensyn til, hvordan skillelinjen mellem den kommunale og den statslige del opleves i jobcentrene. Ledelsesrepræsentanterne i Jobcenter Sorø lægger mere vægt på, at de internt i jobcentret i højere grad kunne arbejde i samme retning i stedet for at fokusere på eksterne barrierer.

De to spor findes ikke alene mellem stat og kommune. *Inden for de kommunale målgrupper* er matchgrupperne 4-5 og sygedagpenge indtil videre to adskilte indsatsområder, selv om holdningen hos ledelsen er, at det ikke skal være ydelserne, der er afgørende for indsatsen:

Der er forskellige opfattelser af, hvordan man arbejder på en sygedagpengeafdeling og en kontanthjælpsafdeling – det er min erfaring fra tidligere i hvert fald. På kontanthjælpsafdeling: folk skal have tilbud. På sygedagpenge: Nej, det skal de ikke, fordi folk er syge. Men det er historisk [begrundet]. For mig at se skal der gøres det samme. Igen: ydelsen er ligegyldig – det må være symptomerne, dvs. sygdommen, ledighed, problemer ud over ledighed, der er afgørende. (Kommunal jobcenterchef, Jobcenter Skive)

Der findes således to spor – specialisering – på flere niveauer: *mellem enheder* med henholdsvis statslig og kommunal bemanding, *internt i enheder* med fælles bemanding og endvidere *internt i kommunen* mellem enheder, der fungerer under forskellige love som "aktivloven" og "sygedagpengeloven".

5.2 Barrierer for integration og selvstændig jobcenter-identitet

Der er flere forhold, der gør vilkårene for samarbejde (og harmonisering af indsatsen) vanskelige og opretholder en arbejdsdeling. Det vil sige, at det ikke alene er forskelle på målgruppens karakteristika, som betyder en todeling.

Myndighedsopgaven er forskellig i kommune og staten. De statsligt ansatte oplever derfor en helt anden form for kontrol over for borgere i de kommunale målgrupper, end der er tradition for i det statslige system:

Også det, at i forhold til kontanthjælpsmodtagerne har kommunen myndigheden i forhold til sanktionering – altså hvis man ikke gør, som man får besked på – kan kommunen selv gå ind og tage beslutning om, om det skal koste eller ikke koste. Det kan vi jo ikke – vi kan kun lave indberetning, og så er det en anden instans, nemlig a-kassen, som skal tage en beslutning. Det er noget, som nogen i kommune har lidt svært at forstå: "I kan da bare gøre..." Nej, det kan vi altså ikke. (Statslig jobcenterchef, Jobcenter Skive)

Bygnings- og lokalemæssige forhold understøtter heller ikke på bedste måde integration og selvstændig identitet som jobcenter. Lokalerne er sjældent bygget til jobcenterformål, og flere steder er de midlertidige. "En indgang til alle" er ikke endnu virkelighed i alle jobcentre. På grund af pladmæssige forhold ligger nogle kommunale opgaver på andre adresser, eller de kommunale enheder benytter ikke den fælles indgang til jobcentret. For eksempel ligger Integrationsenheden på en anden adresse i Sønderborg end jobcentret, og indgangen til Sygedagpengeteamet sker gennem kommunens borgerservice i Skive, hvor jobcentret ligger i tilknytning til rådhuset.

Endvidere har kontakten til flere jobcentre i 2007 været gennem kommunen, både hvad angår telefon og post. Således benytter Sygedagpengeteamet i Skive fortsat kommunens hovedtelefonnummer og ikke jobcentrets. Situationen har været tilsvarende i Jobcenter Sorø, mens jobcentret de første flere måneder alene kunne kontaktes via kommunens telefonnummer.

Det, at der stadigvæk er flere indgange, og at kommunikationsveje via telefon og e-post ikke er direkte til jobcentret, styrker ikke tilhørsforhold til jobcentret hverken i medarbejdernes eller borgernes øjne. Det er tværtimod med til at skabe "mentale skillelinjer" i forhold til, hvad der hører med, og hvad der ikke gør det. Intentionen i alle jobcentre er at have alle enheder placeret under samme tag.

Der er delte meninger om, hvor jobcentret skal ligge i forhold til den kommunale administration. Begge fællesjobcentre i undersøgelsen ligger i en umiddelbar nærhed af den kommunale administration (rådhuset), og der er generel tilfredshed med det, selv om der er både fordele og ulemper med "at være en del af et stort hus":

Er det en god løsning, at jobcentret ligger på rådhuset? Der er både plusser og minusser. Plusset er, at vi er tæt på forvaltningen, vi er tæt på direktøren, vi er tæt på it-afdelingen. Der er mange gode ting... vi skal ikke gå så langt, når vi skal mødes med andre i huset. Ulempen er lidt, at den selvstændige identitet, der var tænkt med jobcentret, går lidt tabt i et stort hus. Når du kommer ind her [adressen, som er den samme som rådhuset har], så er der ikke noget, der umiddelbart signalerer jobcentret. Der er en søjle og et skilt i vinduerne. (Statslig jobcenterchef, Jobcenter Skive)

I den sammenhæng er det interessant at bemærke, at begge pilotjobcentre, som indgår i undersøgelsen (Sønderborg og Næstved), er placeret uden for den kommunale administration i deres egne bygninger. Flere ledelsesrepræsentanter fra pilotjobcentrene finder det som en fordel, at et jobcenter har en uafhængig profil. Nogle ønsker endvidere, at jobcentret lå ”på strøget, hvor folk ellers færdes”, så beliggenheden ikke udgjorde en ”mental barriere” for at komme ind i jobcentret.

Et aspekt, der kan være bremsende for samarbejdet, er *størrelsesforskellen* mellem de kommunalt og de statsligt ansatte. De statsligt ansatte er klart en minoritet i fællesjobcentre. Derudover er de statslige målgrupper, dvs. forsikrede ledige, ikke synlige i dagligdagen på samme måde som de kommunale målgrupper. Forskelligt fra kontanthjælpsmodtagerne figurerer dagpengemodtagerne heller ikke i det kommunale budget. Det kan bl.a. betyde, at den kommunale del af jobcentret oplever sig selv som relativt uafhængig af den statslige del og derfor ikke prioriterer samarbejdet lige så højt, som den statslige del gør:

De [kontanthjælpsmodtagere] fylder mere i billedet, end de statslige målgrupper gør. Og der er vi lillebroren eller lillesøsteren, lige meget hvordan vi vender og drejer den. Og det er jo meget naturligt, når vi ikke er flere, end vi er. Og der kunne man godt en gang imellem ønske lidt mere synlighed og forståelse for den opgave, der skal løses. (Statslig jobcenterchef, Jobcenter Skive)

Oplevelsen af at være udenfor forstærkes eventuelt af flere andre forskelle. Den statslige del af fællesjobcentre styres af andre kanaler end den kommunale del. De statslige jobcenterchefer i fællesjobcentre refererer til driftsregionen under Beskæftigelsesministeriet, og de får tildelt et budget via finansloven og er dermed økonomisk uafhængige af den kommunale del af jobcentret. (Dette er forskelligt i pilotcentrene, som er kommunale. Endvidere er ansættelsesvilkårene forskellige mellem de statsligt og kommunalt ansatte. Endelig er der forskelle med hensyn til ejerskabet til lokalerne: den statslige del af fællesjobcentre lejer lokaler hos kommunen (og betaler for bl.a. lys og varme).

Den kommunale og den statslige jobcenterchef har forskellige – og ulige – *relationer til den kommunale administration og beslutningstagere*. Den kommunale jobcenterchef deltager i møder i arbejdsmarkedsudvalget. Den statslige jobcenterchef er ikke selvsagt repræsenteret; deltagelsen er afhængig af de lokale samarbejdsforhold i kommunen. I den henseende kan det være en fordel, at jobcentret ligger tæt på den kommunale administration, fordi det giver mulighed for uformelle kontakter mellem den statslige del og kommunen. Den statslige del har til gengæld mere kontakt med driftsregionen, men kommunen fylder mere i dagligdagen i fællesjobcentre end regionen:

Det har været en diskussion, om det er den ene eller den anden kultur, der dominerer? Den kommunale kultur dominerer! Der er ikke nogen tvivl om. Der er flere kommunalt ansatte. Og så er det kommunen, der sørger for alle mulige praktiske ting: papir og blyanter og... Vi betaler husleje, men den husleje går ikke ind her i huset, den går ind til ejendomsafdelingen. Men kulturen er kommunens, der er ingen tvivl om, og det er, fordi de er så mange. (Statslig jobcenterchef, Jobcenter Sorø)

Situationen er anderledes i pilotjobcentrene, hvor kommunen har myndighedsansvar for både forsikrede og ikke-forsikrede ledige, fordi den statslige beskæftigelsesindsats er delegeret til kommunalbestyrelsen og ledelsen i disse centre er kommunal (jf. kapitel 8).

5.3 Mulighed for dialog

En af forventningerne til de nye jobcentre var, at dagligdagen i samme hus vil betyde, at der spontant ville bygges broer og udvikles samarbejde mod mere ensartet fælles praksis. De interviewede ledelsesrepræsentanter fra fællesjobcentre kommer imidlertid med meget få spontane betragtninger om, at de konkret har lært af hinanden. Talen går helt overvejende på forskelle, hvor eget arbejde sammenlignes med den anden parts arbejde (enten andre kommunale opgaver eller andre statslige opgaver; jf. afsnit 5.1). Således er svarene på et direkte spørgsmål om, hvorvidt der har været noget at lære af hinanden, meget beherskede. Den ene kommunale jobcenterchef mener ikke, at den kommunale del direkte har kunnet bruge noget af det, staten gør – især når der tænkes på selve indsatsen. Den anden kommunale jobcenterchef mener, at sammenlægningen skaber den situation, ”at man kan kigge hinanden over skuldrene” og få ideer. En kommunal teamleder fra samme jobcenter nævner som fordel, at de statslige medarbejdere i startfasen har undervist de kommunale i, hvordan man gennemfører jobsamtaler. En anden kommunal teamleder fortæller om Jobmessen, som er blevet et fælles arrangement for hele jobcentret, og hvor ideen kommer fra den statslige del. En statslig jobcenterchef siger, at de kommunalt ansatte er bedre til at ”gå direkte på og snakke med folk, hvis der er nogle barrierer, fx et alkoholproblem”, mens de statslige har mere ”berøringsangst”. Omvendt har de statslige en styrke ved, at de er mere arbejdsmarkedsrettede, og at de har et bedre kendskab til forskellige uddannelser.

Som beskrivelsen i de foregående afsnit 5.1 og 5.2 har vist, synes dagligdagen det første år i samme hus at have *synliggjort forskelle i praksis*, og det er forskellene, som præger interviewene efter dette første års erfaringer. Men samtidig synes situationen at have skabt behov for at overveje muligheder for at koordinere indsatsen på længere sigt. Det er endnu ikke på konkret plan, og udbyttet efter et år i et fællesjobcenter kan karakteriseres på følgende måde:

Absolut er det inspirerende [at være i et jobcenter sammen med de statslige], men jeg vil ikke i dagligdagen kalde den fantastisk. (Kommunal teamleder, Jobcenter Skive)

En af årsagerne til, at der ikke er opstået mere dialog, kan være den omfattende omorganisering, da jobcentrene blev etableret. Året 2007 har været en periode, hvor både den kommunale og den statslige del har haft behov for at finde sine egne ben efter sammenflytning fra flere arbejdspladser. Etablering af jobcentre pr. 1. januar 2007 betød ikke alene en sammenlægning af to organisationer, men også, at medarbejdere fra flere AF-kontorer og flere kommuner flyttede sammen. I de fire jobcentre, som er med i undersøgelsen, var det medarbejdere fra tre til syv kommuner, der flyttede sammen til de nyetablerede jobcentre. Samtidig kom de statslige medarbejdere fra flere tidligere AF-kontorer. Det er således typisk, at medarbejderstaben i jobcentre består af personale fra flere forskellige arbejdspladser. Konsekvenserne heraf er bl.a., at både de statsligt og de kommunalt ansatte skulle finde deres eget ståsted, inden de var parat til at gå i dialog på tværs af de to traditioner, som de repræsenterer. Men på sigt er der en vision om, at medarbejderne i højere grad udvikler sig til generalister, som behersker opgaver på tværs af sektorer:

Men dagpengemodtagerne bliver visiteret den vej, og kontanthjælpsmodtagerne bliver visiteret den vej der. Så det kører meget parallelt med hinanden, og det er meget bevidst. Vi har ikke haft overskud at gøre noget andet... Men jeg tror, at det på sigt var muligt at koordinere mere og fx overveje, om de kommunale folk kan modtage dagpengemodtagere og omvendt. Så begynder vi fx i ”Jobshop”

[modtagelsen] at koordinere lidt på kryds og tværs, at hvem gør hvad. Men først når vi bliver rigtig rigtig gode til det, kan vi begynde at lave det om og skifte lidt på kryds og tværs og harmonisere lidt de her opgaver... På sigt kan jeg sagtens se, at der er nogle medarbejdere, der kan det hele. (Kommunal jobcenterchef, Jobcenter Sorø)

Er der andre dele, hvor man kunne samarbejde [i højere grad]? Ja, i team "Aktive tilbud", match 1-3, fordi loven er den samme, det er bare lidt forskellige bestemmelser, paragraffer, men de er da håndterbare, de er til at lære... det er de faktisk [fx forskellen i proceduren, hvis man udebliver fra en samtale; kommunen sanktioner selv, mens staten sender en meddelelse til a-kassen]. Men jeg tror, at vi med tiden kunne berige hinanden med vores forskellige tilgange her. (Statslig jobcenterchef, Jobcenter Sorø)

I interviewene nævner ledelsesrepræsentanterne også forskellige initiativer, der har været i 2007, til at styrke henholdsvis en ny kommunal og en ny statslig identitet internt i fælles-jobcentre. Situationen synes umiddelbart at signalere en manglende dialog eller en tilbagegang med hensyn til integration, men de interviewede opfatter det som en forudsætning for at kunne gå i dialog med hinanden.

Et område, hvor forskellene er blevet synlige, er *forskellig sprogbrug mellem de kommunalt og de statsligt ansatte*, som signalerer forskellig måde at tænke på. De interviewede hilser begrebsmæssig harmonisering via den nye fælles terminologi som kontaktforløb og jobsamtale velkommen (jf. bl.a. BEK nr. 1692). Disse fælles begreber har alles accept. Derimod bruges forskellige betegnelser om målgruppen (kunder, klienter og borgere), der er forskellige betegnelser for medarbejdere med samme opgaver (jobkonsulent og virksomhedskonsulent), og der bruges varierende termer om ansatte generelt (sagsbehandler, konsulent mv.). Der er forskelle mellem de fire jobcentre i undersøgelsen, om der har været diskussion om fælles terminologi, og om der er forsøgt at indføre fælles betegnelser. Et vigtigt princip i disse diskussioner har været at finde nye "neutrale" betegnelser, som hverken bliver identificeret med AF eller kommune. I Jobcenter Sorø har diskussionerne for eksempel resulteret i en beslutning, at alle medarbejdere i jobcentret skulle hedde jobkonsulenter og ikke sagsbehandlere eller konsulenter, som det var i de tidligere organisationer (med den begrundelse, at der er fokus på job). Tilsvarende skulle modtagelsen hedde "Jobshop" og ikke fx jobbutik som i AF-tid. Tilsvarende har Jobcenter Sønderborg besluttet, at alle medarbejdere – bortset fra job/virksomhedskonsulenter – skal kaldes for sagskoordinatorer. Derimod har der ikke været tilsvarende initiativer i Jobcenter Skive:

Mit indtryk er, at hvor vi [de statslige] bruger betegnelsen kunder, er der mange kommuner, der siger klienter – og for mig at se er kunden en, man ser lige i øjnene, og klienten er en, man ser ned på. Det er min opfattelse af de to ord. Det er sådan lidt to forskellige måder at tænke på. Er det noget, I har diskuteret [med de kommunale]? Ikke rigtig. Hvad med medarbejderne – har I diskuteret om at forsøge at indføre et fælles begreb...? Nej, det har vi slet ikke diskuteret, overhovedet ikke. Det har vi overhovedet ikke rørt ved. (Statslig jobcenterchef, Jobcenter Skive)

Dialogen omkring fælles betegnelser illustrerer et ønske om at styrke en fælles jobcenter-identitet og samtidig at distancere sig fra, at det er de tidligere organisationers praksis, som uberørt videreføres. Nye betegnelser skaber ikke i sig selv en ny praksis, og det tager tid at

tage dem i brug. Men processen kan have betydet, at der er opstået en diskussion om, hvorvidt medarbejderne taler om forskellige ting eller blot bruger forskelligt sprog om samme ting.

Du siger, at I skal finde en fælles terminologi – er der eksempler på, hvor I har fundet en fælles terminologi? For eksempel indgangen, som i AF hed jobbutik – og der var forslag som inspirationsrum, hvilket var vældig tungt, og så var der forslag "Jobshop" – og det er det fælles ord, som vi bruger hos os. Det ligner selvfølgelig jobbutikken, men vi skulle jo finde en ny konstruktion, som handler både om kommunen og staten: Hvad vil vi med dette fælles rum? Bruger vi et gammelt ord, eller ønsker vi at frigøre os fra det? Og jeg kan høre, at nogen bliver ved med at kalde det for jobbutik. (Statslig jobcenterchef, Jobcenter Sorø)

Endvidere har en aktuel diskussion i jobcentre handlet om, hvordan *medarbejderprofilen* vil være i fremtiden. Der har været en del udskiftning af personale i det første år (både på gulvet og i ledelsen) og også problemer med at rekruttere nye medarbejdere. Der har især været fokus på, om der sker en flugt og et fravalg af socialfagligt uddannet personale og en indmarch af faggrupper med en anden uddannelsesmæssig baggrund. Medarbejdernes baggrund – herunder fx forskellige traditioner mellem rådgivning og vejledning – kan være med til at opretholde forskelle i arbejdspraksis:

Og jeg synes, at vi ikke bygger på rådgivning, men på vejledning, og der ligger også nogle faglige betydninger deri. Vejledning er jo at inddrage borgerens egen måde, end hvis man er rådgiver, hvor man typisk anbefaler noget ... vejledning er også en påskønnelse af frit valg, at de skal selv inddrages og have medansvar med den jobplan, der bliver lavet. (Statslig jobcenterchef, Jobcenter Sorø)

Ledelsesrepræsentanterne i de to fællesjobcentre i undersøgelsen har ikke bestemte prioriteringer med hensyn til medarbejdernes uddannelsesmæssige baggrund. De kommunale ledelsesrepræsentanter pointerer dog, at der for tiden lægges mere vægt på, at medarbejdere er gode til det administrative, fordi det er vigtigt for at sikre jobcentrenes økonomiske grundlag. Derudover giver de udtryk for, at de ud over administrativ kunnen (systematisk sagsarbejde) lægger vægt på personlige egenskaber som fx kundskab om mennesker:

Er der en bestemt medarbejderprofil, I går efter, når I skal ansætte? Jeg mener ikke, at man skal have en bestemt uddannelse for at bestride opgaverne. Jeg har set både folk med uddannelse, som har været enormt dårlige, og folk uden en formel uddannelse, som har været enormt dygtige. Det, jeg synes er vigtigt, er menneskekendskab ... at finde, hvad det er for en knap, man skal trykke på [hos en bestemt person]. Så min holdning er ikke noget formelt i forhold til, hvad man er [af uddannelse]. Det, der betyder noget, er, at man kan noget, der betyder, at man kan læse de her mennesker. (Kommunal jobcenterchef, Jobcenter Skive)

Hvilke kompetencer skal medarbejderne generelt set have? Vi har ikke en bestemt politik. Vi har ikke noget, vi fravælger. Den uddannelsesmæssige baggrund fortæller ikke noget om, hvor god du er til at bestride dit job. Så vi kigger meget lidt på den uddannelsesmæssige baggrund, men vi kigger meget

mere på, hvad en person faktisk kan. Som jobcenter bliver vi jo i højere og højere grad målt på det administrative. Hvis du ikke har styr på den, så skal du betale refusion tilbage til staten. Det gør, at vi i højere og højere grad måler vores medarbejdere i forhold til, om de har styr på deres egne ting. Det er en forskydning, der går mod administrativt flair og væk fra socialt flair. Jeg kan mærke, at jeg værdsætter en medarbejder, der har styr på sine ting, og lægger mindre vægt på det socialfaglige. Jeg vil ikke sige, at det er den rigtige udvikling, men det er sådan det går i øjeblikket. (Kommunal jobcenterchef, Jobcenter Sorø)

... Jeg er også bange for, at man kan rende skrigende herfra på grund af det meget belastende arbejde og på grund af det administrative arbejde. Når vi søger nye sagsbehandlere, så søger vi altid socialfagligt uddannede – det gør vi. Men min holdning er, at ting kan læres, og at det kan vise sig, at vi ansætter en HK. Hvis man ikke kan lide administrativt arbejde, bliver man frustreret [underforstået, at det kan ske med socialrådgivere]. (Kommunal teamleder, Jobcenter Skive)

I praksis har det vist sig, at folk med en meget varierende baggrund søger ansættelse i jobcentre. Dette samtidig med vægtningen af det administrative flair har haft som konsekvens, at der er relativt færre med en socialfaglig uddannelse (socialrådgivere og socialformidlere) blandt de nyansatte. På baggrund af kun et års erfaring er det imidlertid svært at sige, hvilken betydning en mere varieret medarbejdersammensætning i den kommunale del af fællesjobcentre eventuelt har for, i hvilken retning jobcentre udvikler sig. De statslige ledelsesrepræsentanter lægger vægt på vejledningsfunktionen og på kendskabet til uddannelse og arbejdsmarked.

Diskussionen om medarbejdernes kompetencer er et eksempel på, hvad jobcenterkonstruktionen synes at have ført med sig. AF's styrke har været en virksomhedsrettet og kommunernes en borgerrettet indsats, mens jobcentre skal kombinere disse to forskellige traditioner. I forhold til at kombinere og harmonisere de forskellige traditioner er vurderingen fra flere ledelsesrepræsentanter, at der i begyndelsen var initiativer til udveksling på tværs af de to sektorer bl.a. i form af fælles arrangementer, men at arbejdspresset har gjort, at man besluttede at vente:

Der skete en udvikling, men så skete der en tilbagegang igen. Men jeg tror godt, at vi sagtens kunne [samarbejde mere]... Det handler jo også om at tage tiden til hjælp. (Statslig jobcenterchef, Jobcenter Sorø)

De daglige driftsopgaver synes at have taget overmagten, og initiativer til integration og samarbejde er gledet i baggrunden.

5.4 Opsamling

Analysen viser, at der er to spor i fællesjobcentre – et kommunalt spor og et statsligt spor, hver på flere niveauer. Det kan ses ved, at der er enheder udelukkende med kommunalt ansatte (fx betjening af matchgrupperne 4-5 og sygedagpengemodtagerne), og at der er opgavedeling mellem de statsligt og kommunalt ansatte internt i enheder, som har fælles bemanning (modtagelse/visitation, betjening af matchgrupperne 1-3 og virksomhedsservice). Der er tale om en opgavefordeling, som er baseret på forskelle i ydelser og målgrupper, samt

medarbejdernes kompetencer, og som i vid udstrækning er videreført fra de to tidligere systemer.

Integrationen af indsatsen på tværs af det kommunale og det statslige område støder på barrierer i form af forskelle i myndighedsopgaven, sammensætningen af medarbejdergruppen (tidligere kompetencer og størrelsesmæssig "ubalance" mellem kommunalt og statsligt ansatte) og forskellige prioriteringer hos moderorganisationerne (kommune og driftsregion). Endvidere udpeges forskelle i resultatkrav og økonomiske incitamenter som medvirkende faktorer til, at det har været mest hensigtsmæssigt, at de kommunalt og de statsligt ansatte varetager de funktioner, som de har mest erfaring med fra de tidligere adskilte systemer.

Sameksistensen i fællesjobcentre har synliggjort forskelle i praksis mellem medarbejdere med henholdsvis kommunal og statslig baggrund og dermed skabt en situation, som rejser spørgsmål om hensigtsmæssigheden deraf samt spørgsmål om mulighederne for at overvinde de barrierer, der er for en mere ensartet praksis. Det har givet anledning til diskussion om muligheder for at styrke en fælles jobcenteridentitet for eksempel gennem fælles terminologi og gennem drøftelser om, hvilke kompetencer fremtidens medarbejdere i jobcentre bør have.

Bestræbelser mod en større integration udgør ifølge ledelsesrepræsentanterne en tids- og ressourcekrævende opgave, som bliver nedprioriteret i dagligdagen, hvor udførelse af driftsopgaverne er allervigtigst.

6 Jobcentrenes ledelse

Positionen som jobcenterchef indeholder ifølge de interviewede centerchefer et bredt spektrum af opgaver. Orientering mod resultater og produktion anses for den primære opgave, idet både centrene og cheferne bliver målt i forhold til dem. Ud over resultat- og produktionsansvar er ledelsen ansvarlig for strategiske overvejelser og personaleledelse, herunder bl.a. at skabe optimale rammer for medarbejdere. I fællesjobcentre nævner flere centerchefer endvidere, at en opgave er at skabe integration mellem de to dele af organisationen og at koordinere ledelsesopgaven med den anden centerchef.

Jobcentercheferne har altså flere forskellige roller, og det er noget forskelligt, hvordan de vægter dem. Efter en kort beskrivelse af *ledelsesstruktur og de roller, som jobcenterchefer har* (afsnit 6.1), sætter vi fokus på, *om der er en fælles opfattelse af målsætningen i fællesjobcentrene* (afsnit 6.2), og *hvilke holdninger der er til den todelte ledelseskonstruktion blandt jobcentercheferne* (afsnit 6.3).

6.1 Ledelsesstruktur og lederroller

I begge fællesjobcentre har kommunen ud over jobcenterchef mellemledere (teamledere eller gruppeledere), mens staten formelt set kun har et ledelsesniveau. Det skyldes mest forskel på antallet af henholdsvis kommunalt og statsligt ansatte (jf. afsnit 2.2). Forskelligt fra det tidligere AF-system findes der ingen stabsfunktion for den statslige del i de to fællesjobcentre. I den kommunale del af jobcentret er der typisk enten en konsulent med administrative analyse- og planlægningsopgaver (resultatopfølgning, beskæftigelsesplan mv.), eller funktionerne er en del af den kommunale administration (på rådhuset). Større jobcentre – som bl.a. pilotjobcentrene i undersøgelsen, har typisk ud over centerchefer og mellemledere også faglige konsulenter (jf. kapitel 8).

De interviewede ledelsesrepræsentanter har et indgående kendskab til henholdsvis det kommunale og det statslige system gennem tidligere ansættelser i forskellige stillinger. Flere har bestrebet ledelsesopgaver tidligere, og de har enten gennemført eller er i gang med at gennemføre en lederuddannelse. Dette gælder både for jobcenterchefer og mellemledere, som har lederuddannelser enten fra de højere læreanstalter (Handelshøjskolen og Syddansk universitet) eller Forvaltningshøjskolen. Endvidere er lederne med i forskellige netværk med ledere fra andre jobcentre (bl.a. i KL's regi). Mellemlederne i begge fællesjobcentre har en socialfaglig baggrund og praksiserfaring gennem tidligere ansættelse. Jobcentercheferne har en varierende uddannelsesmæssig baggrund, for fleres vedkommende en akademisk grunduddannelse.

Ledergruppen i jobcentrene består af centerchef(er) og mellemledere, og der afholdes ledermøder. Kort fortalt er arbejdsdelingen mellem jobcenterchefer og mellemledere, at centercheferne er ansvarlige for rammerne, visionerne og strategien, mens mellemlederne er ansvarlige for den daglige drift og den faglige indsats, samt har den daglige personaleledelse.

Beskrivelse af ledelsesstruktur i mellemstort fællesjobcenter

Jobcenter Skive

Den *statslige* jobcenterchef har i alt 12 statsligt ansatte under sig. Ud over centercheffunktionen er den statslige jobcenterchef leder af Arbejdsmarkedsteamet (matchgrupperne 1-3 og modtagelse) og koordinator for virksomhedsindsatsen (konsulenterne). Den statslige del har formelt set kun et ledelsesniveau, men blandt de 12 medarbejdere er en erfaren (statsligt ansat) konsulent, der fungerer som stedfortræder.

Den *kommunale* jobcenterchef er leder af ca. 75 kommunalt ansatte i jobcentret, og derudover er han leder af udbetalingsenheden, BOMI (beskyttet virksomhed) og ungdomsuddannelse. Han er samtidig både jobcenterchef og arbejdsmarkedschef i kommunen. Den kommunale del har to ledelsesniveauer: ud over jobcenterchefen to teamledere (teamene Jobstart og Sygedagpenge). De to kommunale team ledes af to sideordnede ledere, hvilket har været en tradition i Skive Kommune.

Beskrivelse af ledelsesstruktur i mindre fællesjobcenter

Jobcenter Sorø

Den *statslige* jobcenterchef har den overordnede ledelsesopgave i forhold til syv statsligt ansatte af i alt 37 af jobcentrets medarbejdere. Derudover har den statslige jobcenterchef en koordinerende funktion i forhold til virksomhedskonsulenterne.

Den *kommunale* jobcenterchef er ansvarlig for 30 kommunalt ansatte medarbejdere i to team samt for et kommunalt aktiveringsprojekt. Den kommunale del har to ledelsesniveauer: ud over centerchefen tre mellemledere (to teamledere i jobcentret samt lederen af aktiveringsprojektet).

Jobcentercheferne påtager sig flere forskellige roller, som de vægter noget forskelligt. Alle nævner, at det er centralt som jobcenterchef at være orienteret mod at skabe resultater, mens opgaven med at være den øverst ansvarlige for strategien og selve produktionen synes at veje mest hos de kommunale jobcenterchefer. Det kan gøres forskelligt. På den ene side lægger flere jobcenterchefer vægt på at uddelegere opgaverne i videst muligt omfang til medarbejderne og på den anden side vigtigheden af at være i dialog om holdninger og prioriteringer, så de ansatte arbejder efter en ensartet opfattelse af opgaven:

Har du en bestemt ledelsesstrategi? Ja, det har jeg! Ledelsen bestemmer rammerne 100%, men inden for de rammer bestemmer medarbejderne 100%. Og hvad er rammerne, hvad omfatter de? Det er prioriteringer, det er økonomi, det er holdninger. Holdningen er simpel: Folk, der ikke står til rådighed på arbejdsmarkedet, skal sanktioneres. Men den enkelte medarbejder suverænt bestemmer, om den enkelte står til rådighed eller ej. Det går ledelsen ikke ind. Kompetencen ligger 100% hos medarbejderne. Det er et eksempel på ledelsesstil. Ledelsen vil aldrig nogensinde gå ind og ændre på en afgørelse, der er truffet inden for de rammer. (Kommunal jobcenterchef, Jobcenter Skive)

Jobcenterchefen kan definere sin lederrolle forskelligt – om man alene er personaleleder, eller om man også stykker rammerne ud med hensyn til prioriteringer af arbejdsopgaverne. Det er for eksempel nyt [i Jobcenter Skive], at jobcenterchefen deltager i diskussionen om implementeringen af ny lovgivning [ved at undervise personale i tolkningen af nye regler]. Men det er vigtigt, at der er en fælles forståelse. (Kommunal jobcenterchef, Jobcenter Skive)

Jobcentercheferne forsøger at lægge flest kræfter til at være ledere indadtil, selv om der opleves et krydspres mellem interne og eksterne krav (jf. afsnit 6.2). I denne sammenhæng nævnes flere forhold: at være personaleleder, at koordinere opgaver med den anden jobcenterchef og at skabe integration i jobcentret m.m. Generelt betegner jobcentercheferne deres lederstil som uformel og eklektisk indadtil og understreger vigtigheden af at være synlig i forhold til medarbejderne. Den formelle lederuddannelse kan give redskaber til at være rustet til forhandlinger, der foregår på andre arenaer som fx på de politiske udvalg i kommunen.

6.2 En fælles opfattelse af målsætningen?

Overordnet set har jobcentrene den samme fælles målsætning (jf. den beskæftigelsespolitiske lovgivning), men udmøntningen af målsætningen synes for fællesjobcentrenes vedkommende at støde på modsætninger og forskellige prioriteringer i et hus, som består af to parallelle dele. De beslutninger og tiltag, der er optimale for den kommunale del, er ikke nødvendigvis optimale for den statslige del og omvendt.

Den vigtigste opgave som jobcenterchef – at skabe resultater – opnås gennem den daglige drift. Derfor er både de kommunale og de statslige jobcenterchefer meget *resultat-orienterede, men på forskellig måde*, fordi der stilles forskellige krav til effektivitet. Det sætter ikke synergi og integration i højsædet:

Vi bliver målt på forskellig måde. De statslige bliver målt med ét system og vi i forhold til noget helt andet. Og jeg bliver nødt til at præparere min organisation, så jeg kan optimere effekten hele tiden. Og det korresponderer ikke altid med det, hvad den statslige chef har brug for. (Kommunal jobcenterchef, Jobcenter Sorø)

Man kan høre, at kommunerne taler om refusionen – den store og den lille refusion. Og vi i staten taler om rettidighed eller at nulstille samtalen. Og egentlig handler det kun en ting: at de ledige skal have samtaler og aktivering inden for lovens rammer. Og det er det, vi skal efterleve og ikke tænke på refusion eller rettidighed. (Statslig jobcenterchef, Jobcenter Sorø)

Konsekvensen er, at lederne *fokuserer på deres egne områder*, og dermed forskellige del-elementer i beskæftigelsespolitikken. Dette er vurderingen både fra en kommunal og en statslig jobcenterchef fra et fællesjobcenter:

Har I fælles strategier med den statslige centerchef? Ikke endnu. Men kunne det [fælles strategi] være et område at samarbejde om? Ja, det kunne man meget vel forestille sig. Nu har vi jobmesse 2008. Det arrangerer I sammen? Ja, nu er det ham [den statslige centerchef], der har lavet den, og vi laver nogle andre ting ... Men personligt synes jeg, at når vi skal prioritere, så er vores opgave at gøre borgerne klar, så skal virksomhederne nok komme. Det er vores fornemmeste opgave i Jobcentret. Når vi har x antal folk, der ikke er i stand til at passe et job i en verden, hvor der er mangel på arbejdskraft, så skal vi bruge hvert et sekund for at gøre de her mennesker klar. (Kommunal jobcenterchef, Jobcenter Skive)

Er der i ledelsesgruppen en fælles opfattelse af jeres opgave og målsætning? Det er der ikke, nej. Man er meget fokuseret på sine egne delelementer i beskæftigelsespolitikken, synes jeg. Men ikke sådan en overordnet leder-

*stjerne? Nej, nej. Det synes jeg ikke, jeg kan se. Her tænker jeg ikke kun stat og kommune, jeg tænker også på de kommunale afdelinger imellem. Der fokuserer man meget på sit eget område alene. **Hvad med så på ledelsesplan [mellem den statslige og den kommunale centerchef] – kan man tale om en fælles målsætning og en fælles opfattelse af opgaven?** Jamen både og. Nu har [den kommunale centerchef] jo iværksat de her ting for kontanthjælpsmodtagerne, hvor hans fokus har været, at der skal hentes refusion hjem, og hvor fokus ikke har været, at vi skal prøve at lave fælles ting. Der kan siges, at vi kører lidt efter to forskellige lederstjerner. (Statslig jobcenterchef, Jobcenter Skive)*

Både den kommunale og den statslige del har altså i første omgang udviklet deres egen praksis, uden at der har været diskussion om en fælles praksis – i hvert fald ikke i forhold til den borgerrettede indsats, der foregår i selve jobcentret. Der kan være forskellige prioriteringer og traditioner for, hvordan opgaven skal gribes an (og hvordan samarbejde og integration vægtes):

Vi har sammenfald af borgerne [matchgrupperne 1-3], men vi gør ikke det samme ved dem. Vi anvender ikke de samme værktøjer. Jeg er jo ansvarlig for, hvordan juraen overholdes på kontanthjælpsområdet. Det er det, jeg mener, er rigtigt. (Kommunal jobcenterchef, Jobcenter Skive)

*I mit tilfælde har jeg øverst Folketinget og Beskæftigelsesministeriet, som sender forskellige mål gennem systemet, og i det yderste led er det jobcentrene, der skal udføre det. I den kommunale del er det jo kommunalbestyrelsen og arbejdsmarkedsudvalget og dermed social- og arbejdsmarkedsdirektøren, der sætter mål for jobcentret og de målgrupper, der er. Og der skal vi jo sikre, at vi får løst de opgaver. Og der kører vi stadigvæk rimeligt på to spor. Det gør vi stadigvæk, selv om der er en lovgivning, med specifikke paragraffer i forhold til de forskellige målgrupper. Det er jo stadigvæk to lovgivninger, der mere eller mindre er skrevet sammen. Det er ikke én lovgivning helt og holdent. **Så der er forskellig praksis?** Det er der, det er der, ja. (Statslig jobcenterchef, Jobcenter Skive)*

Der afholdes ledelsesmøder med deltagelse af både kommunal og statslig ledelse (jobcenterchefer og mellemledere), men der er en tendens til, at en hel del af diskussioner og udvekslinger finder sted blandt ens "egne" på uformel basis på trods af, at dialogen mellem den kommunale og den statslige del opfattes som vigtig:

***Hvor finder diskussionerne sted, når der ikke har været så mange ledelsesmøder og der ikke er andre diskussionsfora end ledelsesmøderne?** Nå men, der er jo en masse uformelle tomands- og tremandsmøder. Jeg vil lige sige dagligt. Det er jo netop, at der hidtil ikke har været behov for flere ledermøder, når vi ses hele tiden. **Men så foregår diskussionen internt i den kommunale del?** Ja, i forhold til den statslige del, det synes jeg ikke, vi har diskuteret snitflader overhovedet endnu. **Det har I ikke?** Nej. Nej? Nej. [Den statslige centerchef] og jeg mødes jo næsten dagligt og diskuterer, hvad det er, vi gerne vil. Og vi vil også gerne lave noget fælles, men mange gange strandede det*

på, at de gør det på den måde, og vi på en anden. (Kommunal jobcenterchef, Jobcenter Skive)⁴

Jobcenterchefernes erfaring i fællesjobcentre er, at der kan opstå situationer, at en beslutning, som den ene part træffer, ikke er ideel ud fra hensynet til integration og samarbejde:

*Altså, hvis jeg nu tager nogle tiltag, som jeg synes, virker godt på den kommunale side, så risikerer jeg, at det er fuldstændig vanvittigt set i forhold til den statslige jobcenterchefs verden. **Hvad kunne det fx være?** Det kunne være, hvis jeg omorganiserer måden, vi modtager kontanthjælpsmodtagerne på i Jobcentret – hvis jeg omorganiserer det, så kan en statslig chef komme og sige: når du omorganiserer på den måde, så har den nogle negative konsekvenser på den statslige side på det og det og det. Og så har jeg skabt et spændingsfelt. (Kommunal jobcenterchef, Jobcenter Sorø)*

I sådanne tilfælde kan det være, at resultatkravene vejer allermest i beslutningerne, som eksemplet på effektivisering af en kommunal jobsøgningsindsats i Jobcenter Skive viste (jf. afsnit 4.2). Det synes at være et åbent spørgsmål og internt anliggende for det enkelte fællesjobcenter, i hvor høj grad den kommunale og den statslige del træffer beslutninger uafhængig af den anden part. Der er tegn på i interviewene, at den statslige del ikke oplever ligeværdighed bl.a., fordi den kommunale del fylder mere i dagligdagen (jf. afsnit 5.2). Dertil kommer, at især den kommunale del synes at være underlagt et stort resultatpres og derfor behov for omstilling i forhold til den tidligere kommunale praksis.

Som beskrevet i afsnit 6.1, har centercheferne samtidig *flere roller både indadtil og udadtil*. De er i en position, hvor der er flere interessenter. Det kan være medvirkende til, at de først og fremmest handler i forhold til de krav og forventninger, der stilles fra egen – dvs. henholdsvis den kommunale og den statslige – moderorganisation:

*Jeg har jo det her berømte krydspres, som er multikrydspres i det her job som jeg har. Jeg har jo et udvalg og en direktør, som vil noget, så har jeg en statslig leder, der vil noget andet, så har jeg nogle teamledere, som vil det tredje, så har jeg nogle medarbejdere, som vil noget fjerde, og så har jeg verden udenfor, som vil det femte. **Hvad var det sidste?** Det er Beskæftigelsesrådet [Det Lokale Beskæftigelsesråd]. Og hvis de er uenige, så er der fem forskellige ting, og så skal jeg vende og sige, hvor kan jeg så ramme henne, hvor det skader mindst, eller hvor det gør bedst mulig nytte. Så der er en flerdimensionel størrelse af krydspres i jobcentrene. (Kommunal jobcenterchef, Jobcenter Sorø)*

I den sammenhæng er det interessant at bemærke, at på trods af oplevelsen af at være en todelt organisation, viser det sig, at fællesjobcentre er interesseret i at *profilere sig udadtil som et samlet jobcenter*. Jobmesse er et eksempel på et initiativ, som alle enheder fra jobcentret deltager i. Et andet eksempel er det fokus, der gives på koordination af den virksomhedsrettede del på tværs af den statslige og kommunale del i organisationen (jf. afsnit 4.2).

⁴ Det skal dog bemærkes, at begge fællesjobcentre i undersøgelsen har en relativ nyansat kommunal jobcenterchef.

6.3 Holdninger til fælles ledelse

Der er en betydelig forskel mellem de kommunale og de statslige jobcenterchefer, hvordan de udtaler sig om ledelsesspørgsmålet i fællesjobcentrene. *De kommunale jobcenterchefer* lægger ikke skjul på, at de ikke synes om en konstruktion med to sideordnede centerchefer. De er tilhængere af en hierarkisk ledelsesstruktur med én jobcenterchef, dvs. at der er en person, der har det overordnede ansvar. Den nuværende model betragtes ikke som levedygtig:

For mig at se skal der være én chef og ét område, og alle ledige skal behandles ens. (Kommunal jobcenterchef, Jobcenter Skive)

Ifølge de interviewede kommunale jobcenterchefer må ledelsesspørgsmålet ikke ses isoleret. Det skal ses i forhold til rammerne, som skal gøres mere ensartede, så ledelsen har forudsætninger for at arbejde i en enhedsorganisation. Faktisk er det sidstnævnte endnu vigtigere en ledelse:

Når vi taler om jobcentrenes fremtid – hvilke udsigter er der efter din vurdering? Jamen hver fornuftig person siger, at der om to år er én chef. Det jeg håber på, er, at loven for, hvordan man håndterer de grupper, bliver ens. Så det allervigtigste er en ens lovgivning og derefter én chef. Og med lovgivning mener jeg også rammer, samme rammer. Hvis der er samme rammer, så vil en chef også gøre det samme for borgerne. Skulle det så være primært en kommunal opgave? Det har jeg sådan set ikke nogen holdning til ... ud over, at jeg tror, at incitamenterne er størst, når det er en kommunal opgave, at der følger penge med. Jeg synes, at alt viser, at kommunerne har størst interesse at gøre en indsats, når det koster penge. At det har konsekvenser? Ja. Hvis det ikke kostede os penge, så kunne vi have den holdning, at vi ikke gider gøre noget inden fire uger. For mig at se er det lige meget, om det er statslig eller kommunal, men der skal være fælles rammer og økonomiske incitamenter og så én chef og én holdning. Vi kan ikke have to måder at gøre det på bare, fordi nogle er ansat i staten og andre i kommunen. Hvis man ikke kan lide lugten i bageriet, så må man [gå]... Altså Sallingsund eksisterer ikke mere, og det gør staten heller ikke, hvis vi lægger det hele sammen. Hvis man slår to arbejdspladser sammen, så er det en ny arbejdsplads. (Kommunal jobcenterchef, Jobcenter Skive)

Den ligestillede dobbeltledelse betragtes som "organisatorisk og politisk makværk", hvor ulemperne langt overskygger fordelene. Den ene af de interviewede kommunale jobcenterchefer melder spontant ud, at der er 10% fordele og 90% ulemper med den dobbelte ledelse. Inden for de 10% er der to ting:

Altså, der er to positive ting med den her dobbeltledelse. Den ene er, at hvis jeg ikke er her, så er der en anden leder. Vi er jo to sæt øjne, der kigger hele tiden. Den anden fordel med, at der er to systemer, der er sammenlagt, er, at de kan kigge hinanden over skuldrene. Staten har nogle ting, de er gode til, som vi kan lære af i den kommunale side og omvendt. (Kommunal jobcenterchef, Jobcenter Sorø)

Men koordineringsopgaven med dobbelt ledelse tager tid og besværliggør hverdagen. Beslutningerne bliver langt mere komplicerede og tidskrævende. Eksemplet nedenfor illustrerer en konkret situation fra et fællesjobcenter:

Her til morgen på mandagsmorgenmødet [fælles møde for hele jobcentret] rækker en medarbejder hånden op og spørger: skal e-mails til medarbejdere, som ligger på vores hjemmeside, være personlige e-mail eller skal de være jobcenter-email? Der er forskellige holdninger blandt medarbejderne, kan jeg høre. I stedet for at tage en beslutning – som jeg gjorde, hvis jeg var den eneste leder – bliver jeg nødt til at sige: Det bliver [den statslige jobcenterchef] og jeg nødt til at snakke om. Så i stedet for at træffe en beslutning, er jeg nødt til at stoppe op og sige, at det er vi nødt til at snakke om, og at vi kommer med en fælles udmelding om, hvordan vi har det. (Kommunal jobcenterchef, Jobcenter Sorø)

De statslige jobcenterchefer har en mere forsigtig og afdæmpet holdning til ledelses-spørgsmålet end de kommunale jobcenterchefer. De ønsker ikke at tage direkte stilling til, hvordan centerledelsen skal være i fremtiden. I stedet henviser de til den kommende evaluering (Arbejdsmarkedsstyrelsen, maj 2008), som skal give pejlemærker i denne henseende.⁵ De statslige jobcenterchefer udtrykker et ønske om at fortsætte samarbejde og dialog på trods af forskelle på opgaven:

Hvad synes du om den konstruktion, at der er to chefer? Jamen, det er interessant. Det er jo ... altså det gør, at man skal være i dialog om tingene ... vi har jo også de to målgrupper, som vi hver især stadigvæk har, og det er måske også derfor, at kommunen har taget de initiativer, de har taget altså [henviser til omorganisering af Arbejdsmarkedsteamet, jf. afsnit 4.2]. Vi har stadigvæk hver især nogle mål, der bliver sat over os, rent politisk, ikke sandt. (Statslig jobcenterchef, Jobcenter Skive)

Endvidere nævner de interviewede jobcenterchefer som et af de grundlæggende forudsætninger for, at en fælles ledelse overhovedet fungerer, at der er "personkemi". Hvis centercheferne ikke fungerer sammen som personer – hvis de er magtskyge eller uden evne til at kommunikere ordentligt med hinanden – bliver det kontraproduktivt. De jobcenterchefer, der tiltrådte den 1.1.2007, blev valgt, uden at der blev fokuseret på samarbejdsrelationen mellem dem.

Hvis man ikke fungerer sammen som personer, så er det jo meget sværere. Det er nok der, modellen har sin svaghed – hvis personer der qua deres stillinger skal arbejde sammen, men som ikke kan – som er som hund og kat – så er det svært. (Statslig jobcenterchef, Jobcenter Skive)

De to centerchefer i fællesjobcentre er formelt set ligestillede, men de befinder sig i en ulig situation både indadtil og udadtil. De kommunale centerchefer har tætte kontakter med og et godt kendskab til det politisk-administrative system i kommunen, mens de statslige jobcenterchefer er noget isolerede i forhold til de kommunale beslutningsveje. De statslige cen-

⁵ I notatet *Program for evaluering af kommunalreformen på beskæftigelsesområdet* af 28. maj 2008 konstateres følgende: "Strukturreformen var dels en organisatorisk reform, dels en styringsreform. Evalueringen skal have fokus på begge aspekter."

terchefer refererer direkte til driftsregionen (og dermed faktisk højere i det statslige system), mens deres kontakter med det kommunale system beror i højere grad på uformelle kontakter og kommunens ønske om at involvere den statslige jobcenterchef. Internt i jobcentret fylder det kommunale område mere. De kommunale jobcenterchefer har betydeligt flere medarbejdere under sig. I situationer som ledelsesmøder fungerer den kommunale jobcenterchef som (selvvalgt) mødeleder, og de emner, der vedrører de kommunale målgrupper, fylder mest i diskussionerne. I det ene af de to fællesjobcentre i undersøgelsen er ledermødet todelt. Den statslige jobcenterchef deltager i den første del, som er fælles, hvorefter ledermødet fortsætter som kommuneinternt mellem den kommunale jobcenterchef og mellemlederne.

6.4 Opsamling

Analysen sætter fokus på jobcenterchefernes vurderinger af, hvordan den todelte ledelse fungerer i fællesjobcentrene. På trods af den samme overordnede målsætning, støder jobcentercheferne på modsætninger og forskellige prioriteringer, når de beskæftigelsespolitiske målsætninger skal udmøntes. Jobcentercheferne bliver vurderet i forhold til, hvor gode de er til at skabe resultater, og effektiviteten måles på forskellig måde i forhold til henholdsvis de kommunale og de statslige målgrupper. Konsekvensen er, at jobcentercheferne fokuserer på forskellige dele af beskæftigelsespolitikken og tilsvarende lægger vægt på at udvikle praksis på deres egne områder. For kommunernes vedkommende har resultater i forhold til de kommunale målgrupper været særdeles højtprioriteret på grund af ændrede refusionsregler.

De kommunale jobcenterchefer ønsker tydeligt, at den nuværende konstruktion med to sideordnede jobcenterchefer i fællesjobcentrene erstattes med én leder. De statslige jobcenterchefer har en mere afventende holdning til ledelsesspørgsmålet, og de henviser i denne sammenhæng bl.a. til den kommende evaluering om kommunereformen på beskæftigelsesområdet.

7 Ledelse, organisering og resultater

Et centralt tema i diskussionen om jobcentrenes organisering har været, om en ledelsesmodel med to sideordnede jobcenterchefer er kontraproduktiv sammenlignet med en hierarkisk ledelsesstruktur, som pilotjobcentre har. Der er flere forhold, der gør det problematisk at analysere ledelsesforhold isoleret og dermed belyse sammenhængen mellem en bestemt ledelsesmodel og resultater af indsatsen. *For det første* handler forskelle mellem fællesjobcentre og pilotjobcentre ikke alene om ledelse, men om flere andre forhold som myndighedsopgaven, relationer til henholdsvis kommunen og beskæftigelsesregionen, medarbejdernes ansættelsesforhold osv. (jf. afsnit 5.2). *For det andet* er der generelt flere forhold i en organisation, der er af betydning for dens succes, jf. ledelsesrepræsentanternes forslag nedenfor (afsnit 7.1 og 7.2). *For det tredje* er observationsperioden her det første år med de nye jobcentre (2007), og der har været en indkøringsperiode, hvor selve flytningen og etableringen har taget flere måneder. Der har også været en periode, hvor der er sket udskiftning af både ledere og medarbejdere – især i den kommunale del af jobcentrene. Kun et af de fire jobcentre, som er med i undersøgelsen, har ikke oplevet lederskift. Begge fællesjobcentre har i 2007 haft en periode uden en kommunal jobcenterchef.

På denne baggrund er der tale om foreløbige vurderinger. Interviewene med jobcentercheferne og mellemlederne indeholder alligevel flere interessante vurderinger af, *hvad der er af betydning for, at et jobcenter fungerer hensigtsmæssigt og opnår gode resultater*. Som det fremgår af interviewene, er der flere andre forhold i spil end ledelse. Vi lægger i det følgende vægt på de forslag, som stammer fra fællesjobcentrene. At begge fællesjobcentre ligger i den gode ende af resultatskalaen, når jobcentrene sammenlignes med andre jobcentre med samme rammevilkår (jf. www.jobindsats.dk), og med jobcentrene på landsplan, gør disse vurderinger særdeles relevante.

7.1 Størrelse og resultater

Et af de forhold, som jobcentercheferne fra fællesjobcentre betragter som en væsentlig forklaring på resultaterne, er størrelsen. De refererer til, at forskellige resultatopfølgninger viser, at de mindre og mellemstore jobcentre klarer sig bedst – uafhængigt af, hvordan de har organiseret sig:

Hvis du kigger på, hvem der præsterer godt på landsplan, så kan du se, at der er overvægt af denne størrelse. Det er dem, der præsterer bedst. Og de meget store jobcentre ligger i den nedre ende uafhængigt af, hvilken struktur de i øvrigt har – om de er A eller B eller... [henviser til en tidligere måde at tale om forskellige typer jobcentre, som Arbejdsmarkedsstyrelsen brugte]. Man kan næsten sige, at jo større de er, jo længere ned kommer de på præstationsskalaen. (Kommunal jobcenterchef, Jobcenter Sorø)

Besvarelserne indikerer, at størrelse er en sammensat faktor, som indeholder flere aspekter. Størrelsen betyder som regel, at strukturen er enklere med færre ledelsesniveauer. Men frem for alt er *afstanden mellem ledelsen og "den praktiske del"* kort i de mellemstore og mindre jobcentre, hvilket gør, at jobcentercheferne ved, "hvad der rører sig i virkeligheden" og har en personlig kontakt med medarbejderne. Jobcentercheferne konkretiserer situationen med nogle eksempler: I begge fællesjobcentre har jobcentercheferne været i dialog med medarbejderne ved at deltage i teammøder, som har handlet om at diskutere resultatkrav og at definere jobcentrets holdninger inden for de gældende juridiske rammer. I Jobcenter Ski-

ve har den kommunale jobcenterchef desuden undervist i tolkningen af nye regler. Endvidere nævner ledelsesrepræsentanter fra begge fællesjobcentre vigtigheden af at lytte til praktiskere, da nye ideer ofte kommer fra dem, og at en løbende kommunikation og gensidig orientering mellem ledelse og medarbejdere er afgørende for et godt resultat. Det er bl.a. med til at sikre, at man som leder meget hurtigt ved, hvilke problemer der er i praksis.

Er det så muligt at sige, hvad der er *en ideel jobcenterstørrelse* i relation til at fungere hensigtsmæssigt som organisation? I dette spørgsmål er vurderingerne noget forskellige, afhængig af centerchefernes egen referenceramme (den ene kommunale jobcenterchef er flyttet fra en større kommune til en mindre; den anden er flyttet fra en mindre kommune til en større):

Efter min vurdering ligger det mellem Skive og Randers. Det må ikke blive større end Randers, men skal heller ikke blive mindre end Skive [Randers med ca. 100.000 indbyggere er dobbelt så stor som Skive]. Randers har en størrelse, man hurtigt kan overskue og kommunikere med. Og der er heller ikke for mange hoveddinge. Min holdning er, at jo flere der har den samme daglige leder, jo mindre problemer. Men det er klart, at man kan få så mange mennesker, at man ikke kan overskue sin dagligdag [som leder]. (Kommunal jobcenterchef, Jobcenter Skive)

Sorø med 30.000 [indbyggere] er bæredygtig som organisation for at klare sig selv, men samtidig ikke for stor forstået på den måde, at der ikke er så mange interne snitflader med afdelingerne. Det foregår forholdsvis gnidningsløst. Det er ikke for stort og ikke for lille, når jeg tænker på de her [gode] effekter vi har i Jobcentret. Hvis du ser på de meget store jobcentre, så nogle af de største kampe, de har, er at få tingene på plads internt, fordi størrelsen fremmedgør medarbejderne imellem. Så du synes, at 30.000 er en ideel størrelse? Ja, det synes jeg. Men jeg vil ikke afvise, at 35-40.000 vil fungere, men heller ikke større end det. Den størrelse, som vi har, er håndterbar. (Kommunal jobcenterchef, Jobcenter Sorø)

De statslige jobcenterchefer deler betragtninger om, at de hidtidige resultatopgørelser tyder på, at der er en sammenhæng mellem resultaterne og jobcenterstørrelse. Men samtidig minder de om, at den statslige del af jobcentrene er sårbar på grund af relativt få medarbejdere. Bemandingen til løsning af de statslige opgaver er tilstrækkelig, men de nuværende stillinger behøves til den daglige drift og er således ikke til rådighed for stabsfunktion. Jo mindre et jobcenter er, desto mere sårbart bliver det at varetage de statslige opgaver. Derfor er det svært at sige, hvad en ideel jobcenterstørrelse er set ud fra statslige interesser.

De interviewede jobcenterchefer fra fællesjobcentre mener, at det netop er organisationsstørrelse⁶, der giver en forklaring på, at pilotjobcentrene måske ikke er så gode som forventet (på trods af, at de har en enklere organisering). I de store jobcentre findes ud over ledelse faglige konsulenter, hvilket sammen med et stort antal ansatte gør, at organisationen bliver mere kompleks. Afstanden mellem ledelse og medarbejdere på gulvet bliver stor, og der er betydelig flere snitflader. Dermed bliver opgaven vanskeligere at gennemføre, og det tager mere tid at implementere ting:

⁶ Alle pilotjobcentre er ikke store, men de fleste af dem er større end jobcenter Skive og jobcenter Sorø. Af de 14 pilotjobcentre dækker tre over 100.000 indbyggere, syv mellem 50.000-100.000 indbyggere og fire under 50.000 indbyggere (blandt disse fire er to af samme størrelse som jobcenter Skive og to af samme størrelse som jobcenter Sorø).

*Når nogle af C-centrene, pilotjobcentrene, ikke præsterer særlig godt, så er det ikke et spørgsmål om den enstrengede kommunale ledelse. Det er et spørgsmål om andre faktorer, der gør sig gældende, fordi det er nogle meget store jobcentre. Det kommer til at fremstå, som det er pilotcentrene, men det er ikke det, det handler om, men det er størrelsen, de arbejder med. **Hvor har du det fra? Er det din egen overbevisning eller ...?** Det er min egen overbevisning, når jeg hører fra mine kolleger fra det ganske jobcenterland. Nogle [jobcentre] har 120 mennesker og de problemer, de har, er af helt anden kategori og den personaleflugt, der er, er langt større i de store jobcentre end i de små. (Kommunal jobcenterchef, Jobcenter Sorø)*

7.2 Medarbejdere, ledelse og resultater

Hvis det ikke er forskellen mellem fællesjobcentre og pilotjobcentre, som kulminerer i todelte ledelse, hvad er det så, jobcentercheferne og mellemlederne fra fællesjobcentre påpeger som medvirkende faktorer til, at nogle jobcentre opnår gode resultater? Beskrivelsen nedenfor bygger de på de erfaringer, som de interviewede har fra deres egne jobcentre.

Et forhold, som flere ledelsesrepræsentanter nævner, er *medarbejderne*: at jobcentret har haft stabilt personale uden en større udskiftning. Men personalet skal også forstå deres rolle og håndtere den godt. Det nævnes, at det er en ledelsesopgave at være i dialog med medarbejderne om målsætningerne og sikre sig, at der bliver "kørt efter" målet: At medarbejderne forstår, at folk ikke skal være på passiv kontanthjælp, men at det er bedst, at de får et job og bliver aktive. Men det er ikke en mekanisk opgave at føre målsætningerne ud i livet:

Hvad skyldes det [de gode resultater] hos jer? Det er mange faktorer. Som nævnt, samme medarbejdere, og at medarbejdere kender deres sager godt, og datadisciplin og forståelsen af, hvordan den fungerer, og hvad tankerne bag systemet er. Fordi Arbejdsmarkedsportalen ikke bare er et system, det er også tanker bag det, hvordan det skal fungere og match og ... Så der er mange faktorer, der spiller en rolle. (Kommunal teamleder, Jobcenter Sorø)

De interviewede mellemledere beskriver, at arbejdet med at få en fælles forståelse af opgaven og bruge værktøjer korrekt stammer fra tiden før etableringen af jobcentret. I begge fællesjobcentre i undersøgelsen er der altså tale om en *videreførelse og videreudvikling af tidligere arbejde* i kommunalt regi i forhold til matchgrupperne 4-5. Det vil sige, at resultaterne af et jobcenters indsats ikke alene kan tilskrives den periode, jobcentrene har eksisteret:

Men er denne forståelse [jf. citatet ovenfor] især blevet udviklet i løbet af det sidste år, altså 2007? Nej, allerede før. Men nogle medarbejdere kom fra andre kommuner, som du slet ikke kendte før...? Altså vi [Sorø Kommune] har haft samarbejde med Stenlille. Det har vi haft siden 2002, og jeg har faktisk været konsulent der på integrationsområdet og bagefter også faglig leder. Og Dianalund har også kørt efter den samme opfattelse. Så det var meget hurtigt at få dem med på [at arbejde på samme måde]. (Kommunal teamleder, Jobcenter Sorø)

Et andet eksempel er fra Jobcenter Skive, som har videreført en projektorienteret arbejdsmodel, som tidligere har været praktiseret i Skive Kommune, hvor hovedparten af teamet,

inkl. teamledelsen, kommer fra. Indsatsen over for matchgrupperne 4-5 er blevet udviklet gennem et projektorienteret arbejde, som har været muligt ved hjælp af eksterne midler. Samtidig har projektfinansiering givet flere ressourcer til at varetage opgaven og skabt mulighed for at forebygge snitfladeproblemer ved at kombinere en beskæftigelsesrettet og en social indsats:

Hvad skyldes det, at I er fint placeret i forhold til "Ny Chance"? Jeg tror, at meget af det skyldes bl.a., at vi er meget udviklingsorienterede. At vi har vores projekter. Vi har sørget for at etablere nogle muligheder for de mennesker, som også har sociale problemer. Det er den ene del, at vi har tilbud til dem. Den anden del er, at det har været absolut nødvendigt at have fokus på, at de kommer i gang. Hvis I ikke havde jeres projekter, havde I så færre ansatte? Ja, det er klart, så vil der være seks færre. Driftsopgaver, den traditionelle tilgang i dagligdagen skal fungere, men ved siden af det skal der være udvikling, nogle andre tiltag, der måske viser sig at være bedre end dem, vi gør i forvejen. Så vi har meget fokus på at have både og. (Kommunal teamleder, Jobcenter Skive)

Således er det af betydning, at ledelsen sørger for, at medarbejderne har forudsætninger for at bruge nye værktøjer korrekt og systematisk, som eksemplet fra Jobcenter Sorø illustrerer:

Da Arbejdsmarkedsportalen blev præsenteret [på ledelsesplan], kom jeg tilbage til min gruppe og præsenterede den – ikke alene som et nyt system, men også som en nytænkning, hvorefter vi var meget hurtige, og jeg sagde, at vi skal oprette vores sager i systemet. Vi holdt en uge lukket og gjorde det. Vi var faktisk en af de første kommuner, der har gjort det. (Kommunal teamleder, Jobcenter Sorø)

Teamlederen tilføjer, at på denne måde er sagsbehandlerne blevet rigtig gode til at bruge Arbejdsmarkedsportalen, som han samtidig betragter som et godt værktøj. Og tilføjer, at denne proces nok har været medvirkende til, at jobcentret har præsteret så flotte resultater. Men det er en ledelsesopgave at stå i spidsen og indføre nye ting "på en spiselig måde" og på en måde, at der blandt medarbejderne er forståelse for, hvorfor de nye metoder tages i brug.

Endvidere skal det bemærkes, at de statslige jobcenterchefer fra begge fællesjobcentre i undersøgelsen og nogle af de kommunale mellemledere har været aktivt med i forberedelsesfasen til jobcentrene i 2006. Det har bl.a. gjort, at lederne har haft kendskab til "deres" personale gennem deres tidligere ansættelse og haft kontakt på ledelsesplan, inden de nye jobcentre blev en realitet.

Endelig nævner den ene kommunale jobcenterchef et yderligere forhold af betydning for resultaterne (ud over jobcenterstørrelse, faste medarbejdere og gedigne arbejdsprocedurer), nemlig måden at modtage borgerne på, så de slet ikke bliver registreret som modtagere af kontanthjælp:

Du refererer til jeres gode resultater i forhold til "Ny Chance" og nævner blandt andet den rigtige størrelse på centret og faste medarbejdere. Hvad kunne det ellers være? Jeg bliver ringet op hele tiden af journalister og forskere. Og det, jeg plejer at sige, er for det første størrelsen og for det andet faste medarbejdere, og så på den kommunale side måden, vi modtager borgerne på: de kommunale medarbejdere gør det på den måde, at nogle

af de borgere, der kommer og søger kontanthjælp, aldrig når at komme i system. Det skal forstås på den måde, at de krav, vi stiller til dem, betyder, at vores fødekæde ind i systemet bliver forholdsvis lille. Den [effekt] kan man slet ikke måle, men jeg er ikke i tvivl om, at den er der. (Kommunal jobcenterchef, Jobcenter Sorø)

Denne effekt vil vise sig som antal personer på kontanthjælp, dvs. ikke som "gennemstrømning" fra kontanthjælp til selvforsørgelse mv. Eksemplet viser, at der ligger flere forskellige forklaringer bag de resultatindikatorer, som jobcentrenes arbejde følges og måles på. Det handler om ledelse på forskellig vis, men derudover også i høj grad om medarbejdernes indsats på det udførende niveau.

7.3 Opsamling

Kritikken mod den todelte ledelseskonstruktion har fremhævet, at ledelsesmodellen med to sideordnede jobcenterchefer er kontraproduktiv sammenlignet med pilotjobcentre med én jobcenterchef. Det er generelt problematisk at drage direkte konklusioner om sammenhængen mellem ledelsesmodel og resultaterne af en indsats, ikke mindst når der kun har været tale om et enkelt år, som har været præget af etableringen af den nye organisation. Interviewene med ledelsesrepræsentanter fra fællesjobcentre bekræfter, at der er flere forhold, der er af betydning for resultaterne. Der nævnes blandt andet en passende jobcenterstørrelse, så afstanden mellem ledelse og det udførende niveau ikke bliver for stor, en velfungerende kommunikation mellem ledelse og medarbejdere, ledelsens rolle i forhold til at skabe forudsætninger for arbejdet, herunder at der er en fælles forståelse for målsætningerne for arbejdet og i sidste ende medarbejdernes konkrete indsats i forhold til de forskellige målgrupper. De to fællesjobcentre i undersøgelsen ligger i den gode ende af resultatskalaen. Ud over de nævnte forhold vurderes det, at de positive resultater kan tilskrives den systematiske og udviklingsorienterede arbejdsform, som har været praktiseret allerede forud for jobcenterreformen.

8 Et pilotjobcenter – fælles træk og forskelle

Dette kapitel handler om erfaringer med organisering og ledelse fra pilotjobcentre. Pilotjobcentre adskiller sig fra fællesjobcentre ved, at kommunen varetager opgaverne over for alle målgrupper, og alle medarbejdere er kommunalt ansatte. Endvidere er pilotjobcentre ledet af en kommunal jobcenterchef.

Der er fælles træk mellem pilotjobcentre og fællesjobcentre – bl.a. er opgaveområdet det samme, de er bemandede med personale med både statslig og kommunal baggrund, og der er fokus på centrenes resultater. Det første år efter reformen har været en omstillingsproces og en etableringsfase i pilotjobcentrene på samme måde som i fællesjobcentrene. Der har været en indkøringsperiode, hvor man har bestræbt sig på at få det nye system til at køre. Der er endnu meget under udvikling med hensyn til organisering og indsats i pilotjobcentrene og med hensyn til relationer udadtil (kommunen). Udfordringerne er mange både for jobcenterchefer og mellemledere. Derfor er der mange af de samme temaer, der har været aktuelle i pilotjobcentrene og i fællesjobcentrene. De drejer sig bl.a. om målsætninger, resultatopfølgning, medarbejderressourcer og ledelse.

Formålet nedenfor er ikke at give en dybdegående beskrivelse af pilotcentrene, men i stedet at beskrive, hvordan muligheder for at "sammentænke" indsatsen opleves i et pilotcenter (afsnit 8.1), og hvordan man gennem en teambaseret organisering eventuelt kan takle de ulemper, som en traditionel funktionsopdelt organisering kan medføre (afsnit 8.2).

8.1 Forskelle mellem pilotjobcentre og fællesjobcentre

Der er flere forhold, der kan være medvirkende til, at ledelsen i pilotjobcentrene vurderer mulighederne for samarbejde og integration i beskæftigelsesindsatsen anderledes end i fællesjobcentrene. Beskrivelsen her bygger overvejende på *erfaringer fra det ene pilotcenter i undersøgelsen, nemlig Jobcenter Sønderborg, da det udgør et interessant referencepunkt i flere henseender*.⁷ Som pilotjobcenter repræsenterer Jobcenter Sønderborg en enhedsorganisation og dermed andre vilkår til at udvikle indsatsen end fællesjobcentre. Derudover har Jobcenter Sønderborg valgt en anderledes intern organisering sammenlignet med en funktionsopdelt organisering, som de fleste jobcentre (både fællesjobcentre og pilotjobcentre) har, og opgaverne varetages på tværs af centrets målgrupper. Dermed er der to centrale forhold ved ledelse og organisering, der er forskellige fra de to fællesjobcentre, Skive og Sorø, som blev beskrevet i kapitlerne 4-7. Derudover har Jobcenter Sønderborg et betydeligt større opland med næsten 80.000 indbyggere, end både Skive og Sorø. Den personalemæssige sammensætning er sammenlignelig i den henseende, at medarbejdere med statslig baggrund udgør en minoritet, idet ca. 15% af ansatte har baggrund i det statslige AF-system.

Et særligt forhold ved centerledelsen i Jobcenter Sønderborg er, at jobcenterchefen har statslig baggrund, hvilket giver centerchefen en særlig position i forhold til det kommunale system, som pilotjobcentret er en del af. Endvidere har jobcenterchefen erfaring gennem tidligere ansættelse med en lignende ledelseskonstruktion, som fællesjobcentre har, da han fungerede som chef på det statslige område i et af de tidligere arbejdsmarkedsforsøg, som blev gennemført i 2003-2005 (Arbejdsmarkedsstyrelsen 2004 og 2006).

⁷ Sammenlignet med Sønderborg har Jobcenter Næstved (som er det andet pilotjobcenter i undersøgelsen) en funktionsopdelt organisering på tilsvarende måde som fællesjobcentrene beskrevet i kapitlerne 4-7. I øvrigt var jobcenter Næstved på interviewtidspunktet i en overgangsfase som følge af en betydelig organisationsændring, hvorfor materialet derfra kun er anvendt i begrænset omfang.

Hvad angår umiddelbare forskelle mellem pilotjobcentre og fællesjobcentre, er *relationen til moderorganisationen* den mest markante forskel, som jobcenterchefen nævner. Den todelte organisation er tung at operere med og få til at køre. Som jobcenterchef i et pilotjobcenter behøver man ikke at tage hensyn til, at der er forskellige rammer for de kommunale og de statslige målgrupper og indsatser. Pilotjobcentret har friere hænder til at fungere som én organisation:

Så hvis vi kan se nogle fordele, så tænker vi slet ikke, at det er staten, og det er kommunen. I stedet tænker vi, at vi skal lave en optimal indsats med de ressourcer, vi har. Det gælder om at udnytte ressourcerne bedst muligt for den samlede indsats – ikke i forhold til en lille gruppe her og en lille gruppe der, men som helhed. (Jobcenterchef, Jobcenter Sønderborg)

På denne baggrund er det oplevelsen, at pilotorganisationen medvirker til, at man langt hurtigere kan nå frem til *samarbejdsmuligheder* sammenlignet med tiden før reformen, hvor man typisk var meget fokuseret på eget område og alene det: ”det man havde i hovedet var mig og mine gode folk”. En anden ting er, at medarbejderne ikke refererer tilbage til, hvad man tidligere gjorde, og hvordan ”deres” moderorganisationer ser på tingene. De synes i højere grad at være fremadrettede og orienteret mod, hvad man bør gøre i et jobcenter.

Hverdagen i pilotorganisationen kan betyde, at man som jobcenterchef og mellemleder i højere grad er parat til at lægge *vægt på de ligheder og muligheder*, som det gældende lovgrundlag giver – i stedet for at holde fast ved forskelle – og det synes faktisk at give mulighed for at samarbejde:

Men I har stadigvæk en lovgivning, som er lidt forskellig [med hensyn til forsikrede og ikke-forsikrede ledige]? Njaa..., hvordan man tager det, ikke? Det er LAB-lovgivning det meste af det. Man kan lige så godt fokusere på det, der er fælles, og det er efterhånden ikke småting. Det er nærmest marginalt, hvad forskellene er. (Jobcenterchef, Jobcenter Sønderborg)

I denne henseende er der betydelig forskel i forhold til de synspunkter, som jobcentercheferne fra fællesjobcentre giver udtryk for (jf. afsnit 5.1 og 6.2). I pilotjobcentrene hedder det, at man har ”tendens til at italesætte loven på en måde, som forhindrer samarbejdet”. Man bruger loven som undskyldning, men der er ikke rigtig grund til det, idet ”LAB-loven dækker 80% af den aktivitet, der er i et jobcenter”. Hvis man holder fast ved, at der er to love, så stopper dialogen om samarbejdsmuligheder, og så er der ikke mere at tale om.

Pilotcenterkonstruktionen synes endvidere at give mulighed for at *sammentænke indsatser*. Jobcenter Sønderborg er for eksempel i gang med at koordinere aktiveringen således, at det bliver matchkategoriseringen, der bliver styrende for indsatsen og ikke forsørgelsesgrundlaget. Det vil sige, at indholdet af indsatserne vil tage udgangspunkt i arbejdsmarkedets behov og matchkategorisering og ikke i økonomien.

Endelig – når man er i den samme enhedsorganisation, hvor alle er ansat samme sted – er det svært at holde fast ved skelnen mellem ”dem og os”. Hvis man hører til forskellige moderorganisationer, som situationen er i fællesjobcentre, er det nemmere at holde fast i illusionen: ”jeg er ikke som de andre”. En af fordelene i Jobcenter Sønderborg har været, at der forud for jobcenterreformen var gennemført et EU-finansieret projekt, som ifølge ledelsesrepræsentanterne gav et godt grundlag for samarbejde og dialog på tværs af det kommunale og det statslige område allerede inden, medarbejderne flyttede sammen til jobcentret. Vedrørende Jobcenter Sønderborg er det også værd at bemærke, at de interviewede ledel-

sesrepræsentanter ikke taler om statslige henholdsvis kommunale medarbejdere eller opgaver på samme måde som i fællesjobcentrene, hvor de to moderorganisationer træder tydeligt frem i det sprog, der tales i jobcentrene.

8.2 Intern organisering i "mini-jobcentre" og synergi-effekter?

Som præsenteret i afsnit 4.1 har Jobcenter Sønderborg organiseret sig med team bestående af både medarbejdere med kommunal og statslig baggrund. Teamene er identisk sammensat, og hvert team tager sig af forskellige funktioner som matchgrupperne 1-5, sygedagpenge, virksomhedsservice, administrative opgaver, samt indsatsen over for unge og integration. Inden for teamene er der specialisering mellem ovennævnte opgaver.

Udgangspunktet for organisationsmodellen i Jobcenter Sønderborg var et ønske om at nedbryde den traditionelle funktionsbaserede opbygning med stærkt adskilte afdelinger. Det er ledelsen på fagområdet arbejdsmarked, arbejdsmarkedschefen og jobcenterchefen, der har været nøglepersoner ved etablering af organiseringen i identisk sammensatte team i jobcentret.

Beskrivelsen nedenfor bygger på erfaringer fra det første år, hvor modellen har været afprøvet, praktiseret og justeret. Grundtanken med organisering henholdsvis i team, hvor alle team har alle slags opgaver, og i tværgående faglige fora, der udvikler indsatsen på tværs af teamene, er bibeholdt uantastet siden etableringen i januar 2007. Men de interviewede ledelsesrepræsentanter understreger samtidig, at der er tale om en fleksibel organisering – i modsætning til en funktionsopdelt "afdelingsmodel", som efter deres erfaring har tendens til at gro fast. Dermed er det kendetegnende, at "organiseringen aldrig bliver helt færdig", og at "der ingen hellige køer er" – det vil sige, at man i princippet er indstillet på at lave justeringer efter de behov, der måtte komme.

Det bærende princip i modellen er *tværfaglige team* (en slags mini-jobcentre) og ikke afdelinger. Ud over opgavesammensætningen er der nøje overvejelser over teamstørrelse, hvor den optimale størrelse menes at være ca. 15 personer. Et større team vil komme til at ligne en afdeling med undergrupperinger og vil ikke længere fungere samlet som én gruppe. På den anden side må et team have en vis størrelse, så det ikke er alt for sårbart fx i tilfælde af sygdom. (Ved interviewtidspunktet i december 2007 var der lavet en midlertidig sammenlægning af to team, således at et af teamene var betydeligt større end 15 personer.) Teamorganisering har betydet en ny sammensætning af medarbejdere:

Det er en udfordring i vores organisation, at du bare ikke kunne fortsætte med dine gamle kendte opgaver – det kunne vi ikke. Vi har ikke kunnet holde fast ved, at AF-medarbejdere tager de forsikrede ledige, fordi sådan er vores organisation ikke. (Teamleder, Jobcenter Sønderborg)

Faglige konsulenter fungerer som koordinatore mellem faglige fora på tværs af teamene (fx sygedagpenge, virksomhedsservice osv.). Faglige konsulenter er eksperter uden ledelsesbeføjelser, og de refererer direkte til jobcenterchefen.

Organiseringen gør, at *teamlederne* (som er mellemledere) ikke har specifikke revirer, dvs. specialiserede områder under sig (fx sygedagpenge), som tilfældet er i jobcentre med funktionsopdelt organisation. Hverken jobcenterchefen eller mellemlederne lægger vægt på, at teamlederne skal være fagpersoner; teamledernes område er driftsledelse og personaleledelse, herunder at de skal sikre, at ledelsens beslutninger bliver implementeret. I praksis

har flere teamledere i Jobcenter Sønderborg imidlertid en socialfaglig uddannelse og/eller erfaringsbaggrund.

Hvad er fordelene?

Et af hovedargumenterne for at oprette team, der tager sig af alle funktioner (en slags mini-jobcentre), var at opnå kontinuitet i indsatsen over for den enkelte borger uafhængigt af forsørgelsesgrundlaget. Et andet argument var fleksibelt at kunne kombinere forskellige indsatser over for den enkelte borger, idet erfaringen var, at der ofte er behov for flere eksperter samtidig. Et centralt mål var derfor at få den uformelle koordinering mellem medarbejdere, som har forskellige funktioner, til at fungere, så der er kontinuitet i både proces og indsats i forhold til den enkelte borger. Den uformelle koordinering blev sikret ved, at forskellige funktioner dækkes i en og samme enhed, samtidig med at den har en overskuelig størrelse.

Som det fremgår af sammensætningen af de opgaver, som teamene har, er der flere forskellige former for specialviden, som jobcentrene har behov for. I den sammenhæng er det et væsentligt spørgsmål, hvordan forskellig specialviden kombineres i det konkrete arbejde. Teamorganisering kan ses som en af løsningerne herpå:

De tværfaglige team betyder, at vi kan bruge hinandens ressourcer. En sag er sjældent så regelret, at én medarbejder kan klare den alene, ofte skal der flere forskellige kompetencer til. Mange sager skal jo til virksomhedskonsulenter plus en [medarbejder i] match 1-3 eller til en sygedagpengemedarbejder og en virksomhedskonsulent. Vi har jo en god synergi i forhold til de enkelte sager, og vi får jo lavet nogle hurtige aftaler. (Teamleder, Jobcenter Sønderborg)

Citatet berører et andet tema, som også de interviewede fra fællesjobcentrene påpeger som problem, nemlig snitfladerne og trægheden i kommunikationen (jf. afsnit 4.3) mellem forskellige enheder i et jobcenter, hvor arbejdet er organiseret efter forskellige ydelseskategorier. Hvis en borgers sag skal overdrages til et andet opgaveområde, er det en fordel, at det ikke er længere end til ens egen kollega i samme team, hvilket fx er tilfældet i Jobcenter Sønderborg.

Teammodellen giver ifølge de interviewede ledelsesrepræsentanter endvidere ”en rigtig god dynamik”, fordi teamene er sammensat af medarbejdere med forskellig baggrund både erfaringsmæssigt og uddannelsesmæssigt, og med forskellige opgaver. Der vægtes ikke alene socialfaglig viden, men også administrativ erfaring. På et direkte spørgsmål om, hvad de tidligere statslige medarbejdere kan bidrage med i et jobcenter, er vurderingen, at forskellig baggrund giver en god kombination:

Det bidrager positivt til vores team, at vi har både-og [statslig og kommunal]. Vi får vinklet vores sager. Fx er de tidligere statslige jo meget fokuseret på arbejdsmarkedet og flaskehalsområder, hvor man i det kommunale system tager udgangspunkt i ressourcer bredt set. Vi skelner ikke mellem, om det er en statslig eller en kommunal medarbejder. Den tidligere statslige medarbejder sidder sammen med match 1-3-gruppen, som ellers består af kommunalt uddannede medarbejdere, og de udveksler deres erfaringer, fordi de kommer hver med deres vinkler og bidrager på den måde. Det samme sker med virksomhedskonsulenterne. De tre virksomhedskonsulenter i teamet er en god kombination – én har tidligere været kommunalt ansat, anden har statslig baggrund, og en tredje kommer fra skat. (Teamleder, Jobcenter Sønderborg)

Som tidligere antydte er organisationsmodellen i Jobcenter Sønderborg under udvikling og implementering. Derudover er den under debat internt i jobcentret; ifølge de interviewede ledelsesrepræsentanter er det ikke alle, der opfatter modellen som ubetinget optimal. Nogle er fortalere for en traditionel funktionsopdelt organisering, som hovedparten af jobcentrene har. Det er endnu for tidligt at vurdere, om organiseringen i identisk sammensatte team slår igennem i form af resultater. Under alle omstændigheder er det et interessant forsøg, fordi det forventes at bidrage til, at der opnås kontinuitet og koordination af indsatsen over for den enkelte borger, samt udnyttelse af tværfaglig ekspertise.

8.3 Opsamling

Dette kapitel udgør et forsøg på at "måle temperaturen" i et *pilot* jobcenter, som i kraft af at være en enhedsorganisation (én jobcenterchef og alene kommunalt ansatte medarbejdere uafhængig af tidligere ansættelse henholdsvis i kommune eller i staten) har andre vilkår til at udvikle fælles indsats på tværs af de to tidligere sektorer end de organisatorisk set todelte fællesjobcentre. Erfaringerne er fra Jobcenter Sønderborg, der ud over at være et pilotjobcenter har fravalgt en funktionsopdelt intern organisering og i stedet indført flere identiske team, hvor hvert team varetager opgaver på tværs af centrets målgrupper. Denne organisering er i tråd med de anbefalinger, der blev givet forud for jobcenterreformen af Arbejdsmarkedsstyrelsen og KL med henblik på at styrke integration i indsatsen. De første erfaringer tyder på, at enhedsorganisation understøtter samarbejdet og nedtoner forskelle og tilbøjelighed til at videreføre tidligere praksis i den nye organisation. Dermed er der forudsætninger for at nå højere grad af integration; forskellene er ikke i forgrunden.

Litteratur

Arbejdsmarkedsstyrelsen (2008): *Program for evaluering af kommunalreformen på beskæftigelsesområdet*. Notat, 28. maj.

Arbejdsmarkedsstyrelsen (2006): *Fælles beskæftigelsesindsats. Evaluering af samarbejdsforsøg mellem AF og kommuner om beskæftigelsesindsatsen*. Februar 2006. (Deloitte).

Arbejdsmarkedsstyrelsen: *Faktaark om pilotjobcentre*. (www.ams.dk/jobcenterguide).

Arbejdsmarkedsstyrelsen: *Jobcenterguide*. (www.ams.dk/jobcenterguide).

Arbejdsmarkedsstyrelsen (2006): *Review af den statslige del af det nye beskæftigelses-system*. Rapport. Februar 2006. (Deloitte).

Arbejdsmarkedsstyrelsen: *Styring, planlægning og opfølgning i det nye beskæftigelses-system*.

Arbejdsmarkedsstyrelsen (2004): *Tværgående evaluering af seks arbejdsmarkedscentre – første runde*. December 2004. (Deloitte).

Bekendtgørelse nr. 1692 af 18. december 2006 om visitation og det individuelle kontaktføreløb.

Bekendtgørelse om ansvaret for og styringen af den aktive beskæftigelsesindsats. BEK nr. 1157 af 04/10/2007.

Beskæftigelsesministeriet (2002): *Flere i arbejde – en analyse af den beskæftigelsesmæssige indsats*.

Beskæftigelsesministeriet (2002a): *Handlingsplan for Flere i arbejde*.

Brunsson, N. og J.P. Olsen (1993): *The Reforming Organization*. London: Routledge.

Damgaard, B. (2003): *Social- og arbejdsmarkedssystemerne. En flerstrengt historie*. København: Socialforskningsinstituttet.

Groes, N. (2007): *Decentralisering eller statsstyring? Den danske kommunalreforms indhold og udfordringer*. København: FOKUS.

Indenrigs- og Sundhedsministeriet 2004: *Aftale om strukturreformen*.

KL: *Arbejdsdeling mellem jobcentret og den øvrige kommunale forvaltning*. Notat, februar 2006.

KL: *Temaguide om beskæftigelsesområdet – opgaveændring og sammenlægning*. København den 13. juli 2005, revideret den 22. december 2005 og den 28. februar 2006.

Lipsky, M. (1980): *Street-Level Bureaucracy. Dilemmas of the Individual Public Services*. New York: Russel Sage Foundation.

Lov om aktiv beskæftigelsesindsats. LOV nr. 419 af 10/06/2003.

Lov om ansvaret for og styringen af den aktive beskæftigelsesindsats. LOV nr. 522 af 24/06/2005 [”Styringsloven”]

Mik-Meyer, N. & K. Villadsen (2007): *Magtens former. Sociologiske perspektiver på statens møde med borgeren*. København: Hans Reitzels Forlag.

Ny Chance til Alle. (www.nychance.dk)

Nyhedsmagasinet Danske Kommuner 2007, nr. 4. Tema: Jobcentrene.

Scott, W.R. (2001): *Institutions and Organisations*. London: Sage.

Strukturkommissionens Betænkning (2004): Bind III, kapitel 36: Beskæftigelsesområdet. Version 1.0, januar. København: Indenrigs- og Sundhedsministeriet.

Stærmose, J. (2005): Flere i Arbejde – ikke så ringe endda for en kommune? *Tidsskrift for Arbejdsliv* 7(2):72-85.

Tidsskrift for Arbejdsliv (2006): *Tema: Ledelse og samarbejde under strukturreformen*, 8(4).

Walther, L. (2004): Et hus med mange rum. *Social Politik* 4: 22-24.