

Den socialfaglige praksis ved visitation af arbejdsløse

Leena Eskelinen
Dorte Caswell

AKF Forlaget
Juli 2003

Forord

Aktivering af arbejdsløse har været i fokus såvel i kommunerne som i AF-regi i de senere år. Kommunerne og AF har udviklet visitationsmodeller for at håndtere arbejdet med de arbejdsløse. Grundtanken med disse modeller er, at de arbejdsløse vurderes i forhold til arbejdsmarkedet, og at de skal tilbydes passende aktiveringstilbud. Sagsbehandlerne spiller gennem den personlige kontakt med den enkelte arbejdsløse en vigtig rolle i denne proces.

Denne undersøgelse sætter fokus på sagsbehandlernes arbejde i forskellige faser af visitationsprocessen, sagsbehandlerpraksis. Den handler dels om, hvordan sagsbehandlerne vurderer den arbejdsløses situation og behov for indsats. Men den handler også om, hvordan sagsbehandlernes arbejde formes af lovgivningsmæssige rammer, organisationens målsætninger og en bestemt faglig tilgang.

Undersøgelsens sigte er at skabe diskussion om præmisser for sagsbehandlingen og arbejdets faglige indhold på arbejdsmarkedsområdet blandt praktikere.

Undersøgelsen er gennemført i tre kommuner og et AF-jobcenter i 2002-2003. Vi retter en særlig tak til de medarbejdere og ledere, som har bidraget til undersøgelsen ved at deltage i interview og observation.

Til projektet har været knyttet en følgegruppe, som har bestået af:

- AF-chef Berit Nielsen AF-Vestsjælland
- kontorchef Susanne Hertz, Gentofte Kommune, job- og familieafdelingen (til december 2002)
- afdelingsleder Helle Hougaard, Gentofte Kommune, job- og familieafdelingen (fra december 2002)

- afdelingsleder Frank Bjerregaard, Viborg Kommune, social- og arbejdsmarkedsafdelingen
- kontorchef Bente Danielsen, Århus Kommune, beskæftigelsesafdelingen
- fuldmægtig Troels Mikkelsen, Beskæftigelsesministeriet
- lektor Søren Peter Olesen, Den sociale Højskole i Aarhus
- lektor Jørgen Elm Larsen, Københavns universitet, Sociologisk Institut.

Gruppen har drøftet oplæg til undersøgelsens gennemførelse og manuskriptudkast, og medlemmerne takkes for gode råd og kommentarer. Alene AKF og forfatterne har dog ansvar for rapporten.

Undersøgelsen er gennemført af seniorforsker Leena Eskelinen og kandidatstipendiat Dorte Caswell i samarbejde med stud.scient.soc. Vibeke Pihl og stud.scient.soc. Christine Lindrum Iversen. Derudover har Jane Dolmer og Ditte Ebbesen hjulpet med transskribering af interviewene.

Undersøgelsen er finansieret af Beskæftigelsesministeriet.

Leena Eskelinen
Juli 2003

Indhold

1 Sammenfatning og konklusion	9
1.1 Tre faser i den eksisterende visitations- og sagsbehandlingspraksis ...	10
1.2 Sagsbehandlerstrategi	12
1.3 Konklusion.....	14
2 Baggrund, formål og problemstillinger	16
2.1 Baggrund.....	17
2.1.1 Tidligere undersøgelser på området.....	18
2.2 Formål og problemstillinger	22
2.2.1 Perspektivvalg i undersøgelsen	25
2.3 Begreberne visitation og socialfaglig vurdering	25
3 Projektets tilrettelæggelse, metoder og materiale	28
3.1 Valg af kommuner og AF.....	29
3.2 Metoder	31
3.3 Praktisk gennemførelse af dataindsamling.....	35
3.4 Oversigt over observationer og interview.....	37
3.5 Analyser	39
3.6 Undersøgelsens anvendelsesværdi	40
4 Visitationsprincipper og kontaktforløb i de deltagende kommuner og AF	45
4.1 Indledning.....	45
4.2 Præsentation af de fire visitationsmodeller	46
4.2.1 AF-Vestsjælland/Kalundborg.....	46

4.2.2 Århus Kommune	49
4.2.3 Viborg Kommune	53
4.2.4 Gentofte Kommune	56
4.3 Opsamling og diskussion	59
4.3.1 De arbejdsløses kontakt med systemet	59
4.3.2 Målsætninger, målgruppe og medarbejdersammensætning	61
4.3.3 Omstrukturering	63
 5 Rammer for arbejdet som sagsbehandler	 66
5.1 Indledning	66
5.2 Indledende og aktiveringsrettet sagsbehandling	68
5.2.1 Indledende sagsbehandling	69
5.2.2 Aktiveringsrettet sagsbehandling	73
5.2.3 Kategorisering af de arbejdsløse	79
5.3 Den lovgivningsmæssige ramme	84
5.3.1 Nogle begreber og principper af relevans for aktivlinjen	85
5.3.2 Det er okay at skulle yde for at nyde	86
5.3.3 De skal ikke have lov til at gå ledige	88
5.3.4 Der er jo nogle kameler, der skal sluges	91
5.4 Opsamling	93
 6 Sagsbehandlerens funktion og rolle	 96
6.1 Indledning	96
6.2 Funktion i egen organisation	97
6.2.1 Stillingsbetegnelser og organisationens målsætninger	97
6.2.2 Alene et beskæftigelsesproblem?	100
6.3 Rolle i forhold til klienten/borgeren	103
6.3.1 Den refleksivt-terapeutiske tilgang	105
6.3.2 Den individualistisk-reformistiske tilgang	110
6.3.3 Opsamling	113
6.4 Roller og sagsbehandlerpraksis	114
6.4.1 Hvordan forholder sagsbehandlerne sig til de forvaltningsmæssige rammer for arbejdet?	114
6.4.2 Individuel eller ensartet praksis og disses konsekvenser	117
6.4.3 Ledelsens holdning til fælles sagsbehandlerpraksis	124

6.4.4 Opsamling	128
7 En case og fire vurderinger	130
7.1 Indledning: Socialfaglig vurderingsproces.....	130
7.1.1 Tre vurderingsmodeller	131
7.2 Fire vurderinger af Vivian	132
7.2.1 Vivians case.....	132
7.2.2 Vurdering 1	134
7.2.3 Vurdering 2	136
7.2.4 Vurdering 3	137
7.2.5 Vurdering 4	139
7.3 Opsamling	140
8 Diskussion: udfordringer og dilemmaer forbundet med den nuværende sagsbehandlerpraksis	144
8.1 Indledning.....	144
8.2 Indledende sagsbehandling	145
8.3 Aktiveringsrettet sagsbehandling	150
8.4 »Mellemfase«: Socialfaglig vurdering.....	153
Litteratur.....	160
Summary and Conclusion.....	167

1 Sammenfatning og konklusion

Formålet med undersøgelsen var at beskrive sagsbehandlerens arbejdsopgave og rolle i visitationsprocessen: Hvordan bruges og formes den socialfaglige praksis henholdsvis i kommunerne og AF i forhold til de mennesker, som er uden arbejde og derfor klienter/brugere af de to systemer. Sagsbehandlerens arbejde forstås i undersøgelsen som en opgave, hvor medarbejderne gennem personlig kontakt med den arbejdsløse omsætter de overordnede og lokale socialpolitiske og arbejdsmarkedspolitiske målsætninger i praksis i en given organisatorisk sammenhæng, og hvor de samtidig udfører deres arbejde ud fra en bestemt faglig tilgang til arbejdet.

Undersøgelsen bygger på interview og observationer, som blev gennemført blandt frontlinjemedarbejdere i tre kommuner og en AF-region i november 2002-januar 2003.

Analyserne af sagsbehandlerpraksis er i rapporten bygget op omkring *to overordnede linjer*. Den ene linje handler om, at visitationsprocessen differentieres i *tre sagsbehandlingsfaser*, henholdsvis en indledende sagsbehandling (»grovsortering« af de arbejdsløse i arbejdsmarkedssparate og ikke umiddelbart arbejdsmarkedssparate), en mellemfase med socialfaglig vurdering af den arbejdsløses situation og behov for indsats og en tredje fase med aktiveringsrettet sagsbehandling (visitation til tilbuddene).

Den anden linje handler om, at sagsbehandlerens arbejde betragtes ud fra *to perspektiver*, hvor der i princippet kan ses en vis sammenhæng mellem de organisatoriske rammer og prioriteringer for arbejdet samt sagsbehandlerens faglige tilgang i det konkrete arbejde. Det ene perspektiv lægger vægt på normative krav om selvforsørgelse og integration på arbejdsmarkedet og bygger på organisationens valg af bestemte foranstaltninger

bl.a. i form af målgruppedefinitioner (det kommunitære princip og indsatsmodellen). Det andet perspektiv sætter fokus på individets behov og selvbestemmelse, hvor indsatsen i højere grad er dialog- og forhandlingsbaseret uden fasttømrede løsningskategorier (autonomiprincippet og udvekslingsmodellen).

1.1 **Tre faser i den eksisterende visitations- og sagsbehandlingspraksis**

Overordnet set kan både AF og kommunernes arbejdsmarkedsafdelinger betragtes som »menneskebehandlende organisationer«, der har til formål at vurdere og (videre)visitere den arbejdsløse i forhold til arbejdsmarkedet.

I den første fase af sagsbehandlingen er sagsbehandlernes opgave i kommunerne at foretage en umiddelbar vurdering af, hvorvidt den arbejdsløse er arbejdsmarkedsparat eller ej. Denne opdeling er også relevant for AF, men her er alle tilmeldte i AF på forhånd defineret som værende til rådighed for arbejdsmarkedet. Tilrettelæggelsen af den indledende sagsbehandling er forskellig i de fire konkrete tilfælde, som undersøgelsen bygger på, hvilket bl.a. rejser spørgsmålet om, hvilke krav til faglighed denne form for sagsbehandling stiller.

En af de udfordringer, som sagsbehandlerne står over for i *den indledende sagsbehandling*, er risikoen for, at den hurtige og »ikke-dybdegående« sagsbehandling medfører en del fejlvisitationer, hvilket er problematisk for både sagsbehandlerne selv og for de arbejdsløse. En anden udfordring i denne type sagsbehandling er de krav, den stiller til fagligheden. Relationen mellem sagsbehandler og klient synes at have ændret karakter fra at være personlig og støttende til i højere grad at være økonomisk, kontraktbaseret og serviceorienteret. Vores analyse viser, at hvis der ikke sættes fokus på at udvikle en faglighed, som ligger i tråd med denne type sagsbehandling, er der tendens til, at sagsbehandlerne håndterer den manglende faglighed ved at fastholde en del klienter i stedet for at viderevisitere dem. På den måde har de mulighed for at bibeholde faglig udfordring i arbejdet.

Den aktiveringsrettede sagsbehandling udspringer af aktivloven og har i første omgang arbejdsmarkedet som endemål. Formålet er at give den arbejdsløse tilbud om aktivering – at finde passende handlingsalternativer. Inden for visitationen af arbejdsløse til aktiveringstilbud konstaterer vi, at dette kan give anledning til problemer. En forudsætning for at finde et passende handlingsalternativ er dels, at sagsbehandleren tager udgangspunkt i viden om den arbejdsløse (individuelt fokuseret sagsbehandling), dels at sagsbehandleren har kendskab til mulige tilbud (tilbudsviften), dels at der overhovedet er alternativer at vælge imellem, hvilket ikke nødvendigvis er tilfældet. Der findes bred opbakning blandt sagsbehandlerne til den aktive linje som målsætning i stedet for den passive, men en del af sagsbehandlerne oplever, at deres viden om såvel arbejdsmarked som aktiveringsmuligheder er begrænset, og at de mangler muligheder for at påvirke de tilbud, de kan give til de arbejdsløse. Især i kommunerne er der betydelige forskelle mellem sagsbehandlerne både i forhold til orienteringen enten indadtil i egen organisation eller udadtil mod samarbejde og nye samarbejdsformer. Nogle sagsbehandlere er innovative og fleksible og går aktivt ind i udformningen af nye aktiveringstilbud og ændringer af de eksisterende, mens andre oplever udbuddet af aktiveringsalternativer som fastlåst og ændringer af disse som uden for deres kompetence.

Socialfaglig vurdering er en proces, som finder sted i løbet af det kontaktforløb, som sagsbehandleren og den arbejdsløse har. Den består typisk af flere vurderinger og beslutninger, som kan have forskelligt fokus og indhold bl.a. afhængig af, om sagsbehandleren i sit arbejde er orienteret mod at vælge et af de eksisterende tilbud eller mod et individuelt tilrettelagt aktiveringsforløb. Vurderingsaspektet er til stede på hvert møde mellem sagsbehandler og arbejdsløs, men vi har i undersøgelsen primært fokuseret på socialfaglig vurdering, som finder sted i de længerevarende kontaktforløb, dvs. i de tilfælde, hvor den arbejdsløse ikke vurderes som umiddelbart arbejdsmarkedssparat. I disse tilfælde placerer socialfaglig vurdering sig som en mellemfase mellem den indledende visitation og den aktiveringsrettede visitation til tilbuddene og er dermed bindeleddet mellem problemidentifikation og intervention.

Perspektivet for socialfaglig vurdering er i store træk fælles for sagsbehandlerne i de fire tilfælde, vi har analyseret, nemlig at de arbejdsløse i

første omgang vurderes i forhold til arbejdsmarkedet. Denne vurderingsfase kan have forskelligt fokus, som blandt andet afhænger af, om sagsbehandleren primært tager udgangspunkt i den arbejdsløses situation og behov, eller om det primært er organisationens målsætninger og interesser, der danner udgangspunkt for arbejdet. Derfor er der store forskelle i sagsbehandlerne måde at foretage vurderingen på, blandt andet med hensyn til, i hvor høj grad den arbejdsløse inddrages i processen, og hvorvidt dennes egne ønsker vægtes af sagsbehandlerne. Således fremhæver nogle sagsbehandlere et individuelt tilrettelagt aktiveringsforløb afgørende for resultater af aktiveringen, mens andre benytter sig af en vis automatik i aktiveringen.

1.2 Sagsbehandlerstrategi

Den socialfaglige praksis udøves gennem personlig kontakt mellem sagsbehandler og arbejdsløs, men den er bl.a. betinget af de lovgivningsmæssige og organisatoriske rammer, hvorunder arbejdet foregår, og de tilbud og foranstaltninger, der lokalt er til rådighed, samt målgruppens sammensætning, som bl.a. er afhængig af, hvor høj arbejdsløsheden er i en given tid. Aktiveringsområdet kan karakteriseres som et normativt område med klart definerede målsætninger og idealer – selvforsørgelse og integration gennem deltagelse på arbejdsmarkedet. Dertil kommer, at der i de senere år har været stærke tendenser til styring af området gennem målgruppedefinitioner (»standardiserede« klientkategorier) og forudbestemte aktiveringsinstrumenter.

Alligevel er et af vores mest centrale resultater, at sagsbehandlerne udviser forskelle i arbejdet på trods af, at de arbejder med de samme grundlæggende problemstillinger. Vi kan identificere forskellige strategier – tilgange og fremgangsmåder – blandt sagsbehandlerne, når vi betragter arbejdet i forhold til de roller og vurderingsprocesser, de benytter. Den ene tilgang, som vi i undersøgelsen ifølge Payne (1997) har kaldt *refleksiv-terapeutisk*, lægger vægt på åbenhed i sagsbehandlingen. Socialarbejderen er interesseret i klientens syn og forståelse af dennes situation og forsøger at hjælpe klienten med at opnå indsigt i sine problemer og gennem et samarbejde opnå herredømme over sin egen situation. Den anden tilgang, som

vi med henvisning til Payne (1997) har kaldt *individualistisk-reformistisk*, er blevet betegnet som traditionel og vedligeholdende; socialarbejderen indretter sig efter organisationens målsætninger og interesser snarere end klientens. Nogle af de grundlæggende forskelle mellem de to tilgange er, at den refleksivt-terapeutisk orienterede sagsbehandler i højere grad sætter fokus på den arbejdsløses fremtid, ressourcer og muligheder, som er til forhandling, mens den individualistisk-reformistisk orienterede sagsbehandler i højere grad er orienteret mod problemformulering og dermed fortid, som styrer de fremtidige valg. Disse to tilgange har lighedspunkter med de vurderingsprocesser, som sagsbehandlerne følger i deres arbejde. For den førstnævnte sagsbehandler er problemformulering og intervention en åben proces, som hun gennemfører i samarbejde med den enkelte arbejdsløse; hun bruger sin viden om og indsigt i klienten til at hjælpe denne til at finde sine egne ressourcer og potentialer i stedet for at fungere som ekspert og autoritet. Den sidstnævnte sagsbehandler fokuserer på at indsamle de faktuelle oplysninger om den arbejdsløse, som hun finder relevante, for derefter at vurdere, om en bestemt person opfylder kriterierne for en bestemt indsats. Reglerne og forudbestemte politikker er i dette tilfælde i høj grad afgørende for, hvad der sættes i værk.

Der findes ikke en en til en-sammenhæng mellem de organisatoriske rammer og målsætninger på den ene side og sagsbehandlerstrategi på den anden. Derfor kan sagsbehandlerne ikke kategorisk opdeles i to grupper, som enten benytter den ene eller den anden tilgang. Indtagelse af en bestemt strategi synes at være både personafhængig (afhængig af sagsbehandlerens individuelle styrker og præferencer) og situationsafhængig (afhængig af klientens situation og den funktion, som sagsbehandleren har i visitationsprocessen, jf. diskussion om de tre faser i afsnit 1.1). Bl.a. arbejder sagsbehandlerne med forskellige målgrupper i forskellige faser af kontaktforløbet og forskellige organisatoriske sammenhænge (AF, kommuner med en særlig afdeling for arbejdsmarkedsparate, traditionel kommunal organisering), hvilket påvirker deres tilgang.

1.3 Konklusion

Tidligere undersøgelser i kommunalt regi peger i forskellige retninger – dels på en forholdsvis stringent tilbudsbestemt aktivering, dvs. at de arbejdsløses problemidentifikation sker i forhold til forudbestemte, fasttømrede løsningskategorier (Ebsen og Guldager 2002), dels på en i høj grad individuelt tilpasset aktivering, hvor indsatser og redskaber tilpasses og vælges efter kontanthjælpmødtageres varierende problemer (Larsen m.fl. 2001). Vores resultater støtter ingen af disse to linjer, men peger snarere på en stor variation mellem AF og kommunerne, kommunerne imellem og mellem sagsbehandlerne med hensyn til indholdet af aktiveringsrettet sagsbehandling.

Endvidere var det et centralt spørgsmål i undersøgelsen, hvordan sagsbehandlerne rolle er på arbejdsmarkedsområdet, som fungerer efter bestemte målrationaler. På den ene side er der blevet argumenteret for, at sagsbehandlerne har en stor autonomi og magt gennem skønsbaserede vurderinger (bl.a. Carstens 2002). På den anden side var det forventet, at sagsbehandlerne handlingsrum på arbejdsmarkedsområdet er forholdsvis begrænset (Johansson 1992), og at deres arbejdspraksis i høj grad bygger på en »indsatsmodel«, hvor det ikke er den arbejdsløses problemer, men systemets valg af relevante løsningskategorier eller foranstaltninger, som styrer sagsbehandlingen.

Undersøgelsen peger på, at flere elementer medvirker til at begrænse og betinge sagsbehandlerne autonomi, herunder den normative lovgivning inden for aktivlinjen, målgruppens sammensætning og de organisatoriske strukturer. Men samtidig har sagsbehandlerne, uafhængigt af disse »rammebetingelser« for arbejdet, relativ stor autonomi. Der kan således ses tendenser til sagsbehandling, som i højere grad sætter klientens behov i centrum end forvaltningens/organisationens. I den sammenhæng er det imidlertid et vigtigt spørgsmål, under hvilke forudsætninger denne type sagsbehandling er mulig.

Da sagsbehandling på arbejdsmarkedsområdet handler om skønsbaserede vurderinger, er en væsentlig udfordring at diskutere, hvordan sagsbehandlerne faglighed kan udvikles og styrkes. Ifølge flere undersøgelser er sagsbehandlerne faglige kompetence og deres faglige udvikling i løbet af jobkarrieren mangelfuld (bl.a. Egelund 2002, Eskelinen m.fl. 2002a). Vo-

res undersøgelse tyder på, at der er behov for at styrke videnbaseret praksis, hvilket kan ske dels gennem systematisk videreuddannelsesindsats, dels gennem fælles refleksioner og diskussioner om de problemstillinger, som det konkrete arbejde rejser. Vores analyse viser manglende udnyttelse af potentialer for refleksiv praksis i dagligdagen. Fælles refleksion fx gennem caserelaterede gruppemøder anvendes ikke »optimalt« – der er en betydelig variation med hensyn til mødedisciplin og mødekultur, samt lederes involvering i udviklingen af arbejdspraksis.

2 Baggrund, formål og problemstillinger

Indsatsen over for de arbejdsløse finder sted i to regi, i kommunerne og i Arbejdsformidlingen (herefter AF). Den tager i begge systemer udgangspunkt på den ene side i lovgivningen og på den anden side i den praksis, som er udviklet i de to typer organisationer. AF har været pioner på området sammenlignet med kommunerne, idet den arbejdsmarkedsrettede aktivering har været i høj kurs siden arbejdsmarkedsreformen i 1994 (Lov om en aktiv arbejdsmarkedspolitik, Lov nr. 434 af 30/06 1993 med ikrafttræden 1.1.1994). I kommunerne blev aktivering sat især på dagsorden ved vedtagelsen af Lov om aktiv socialpolitik i 1997 (Lov nr. 455 af 10/6 1997 med ikrafttræden 1.7.1998), som betød nye krav til aktiveringsindsatsen over for kontanthjælpsmodtagere.

I lovgivningen lægges der vægt på, at indsatsen over for de arbejdsløse er tidlig og individuel, dvs. tilrettelagt efter den enkeltes behov. Denne principerklæring sætter fokus på kommunernes og AF's rolle og opgave i forhold til den arbejdsløse, herunder kontakten mellem systemet og den arbejdsløse. I denne henseende har AF og kommunerne haft forskellige traditioner og tilgange. Tilgangen i de kommunale social- og sundhedsforvaltninger, hvor indsatsen over for kontanthjælpsmodtagere hører til, er socialt arbejde. Det praktiseres af en faggruppe med en særlig uddannelse og faglig forståelse. AF har ikke på samme måde haft en bestemt faglig dominans eller tilgang på aktiveringsområdet.

Dette projekt, hvor socialfaglig praksis i arbejdet med de arbejdsløse undersøges, er gennemført i tre kommuner og en AF-region. Oprindeligt var projektet planlagt udelukkende som et kommunalt projekt, men den senere tids diskussion om forskelle og ligheder mellem AF's og kommuner-

nes arbejde i forhold til de arbejdsløse gjorde det aktuelt, at AF var omfattet af undersøgelsen. Da projektets centrale problemstilling er at belyse socialfaglig praksis, er den overordnede referenceramme i undersøgelsen socialt arbejde. Ligeledes er valget af de centrale begreber i undersøgelsen, visitation og socialfaglig vurdering, hentet fra den kommunale verden (jf. afsnit 2.3).

2.1 Baggrund

Den hidtidige indsats over for (langtids)arbejdsløse er blevet kritiseret for at være mangelfuld. Kritikken har bl.a. handlet om, at indsatsen ikke i tilstrækkelig grad er tilrettelagt efter den enkelte arbejdsløses individuelle behov, selv om dette er et af de centrale principper både ved den arbejdsmarkedsrettede indsats og ved den sociale indsats. Konsekvensen kan være, at indsatsen ikke er sammenhængende og meningsfuld for den arbejdsløse og ikke giver det ønskede resultat. Aktiveringen kan blive et formål i sig selv og indsatsen i højere grad bestemt af de eksisterende tilbud end de arbejdsløses behov. I den sammenhæng er opmærksomheden blevet rettet mod udvikling af en mere systematisk visitationspraksis for at opnå en bedre sammenhæng mellem lovgivningen og den faktiske sagsbehandlingspraksis (Beskæftigelsesministeriet 2002).

Der findes ikke én landsdækkende visitationsmodel hverken i AF-regi eller kommuner. Lovgivningen giver de overordnede rammer for arbejdet (fx bestemmelser om dagpengeperioden og aktivperioden i AF-regi), men derudover påvirker og definerer AF's og kommunernes implementering af lovgivningen samt den enkelte sagsbehandler den faktiske praksis. Der findes ikke fælles retningslinjer for eller anbefalinger af, hvordan visitation, sagsbehandling og socialfaglig vurdering skal tilrettelægges og foregå. Derfor udformes praksis lokalt i AF-regionerne og i de enkelte kommuner.

Den nuværende praksis i kommuner og AF bygger på overordnet plan på tanken om, at de arbejdsløse deles op i forskellige grupper efter problemernes karakter og/eller arbejdsløshedens (forventede) længde (Socialministeriet 2001a, Beskæftigelsesministeriet 2002). De arbejdsløse, der bevarer eller forventes at bevare deres kontakt med systemet i længere tid, er målgruppen for en egentlig socialfaglig vurdering og indsats i forbindelse

med handlingsplansarbejdet. Der forekommer imidlertid betydelige forskelle i målgruppedefinitioner og indsatser mellem kommunerne, mellem AF og kommuner og også mellem de enkelte sagsbehandlere (bl.a. Olesen 1999, Braun og Nielsen 2001). Allerede den indledende opdeling af de arbejdsløse i forskellige grupper (såkaldt grovsortering, jf. figur 2.1) indeholder et vurderingselement og foregår forskelligt. Derfor udviser såvel visitationspraksis som sagsbehandling betydelige variationer.

2.1.1 Tidligere undersøgelser på området

Om visitationspraksis på aktiveringsområdet

Generelt er der betydeligt flere undersøgelser af kommunal visitationspraksis end af visitationspraksis i AF-regi. Der er bl.a. gennemført flere undersøgelser i kommunalt regi, som beskriver aktiveringens omfang og karakter samt de arbejdsløses forskellige vilkår i forhold til aktiveringsindsats. Ifølge Larsen m.fl. (2001) er der betydelige mellemkommunale forskelle med hensyn til, hvor stor en del der aktiveres. I gennemsnit er mellem 33 og 66% af de arbejdsløse kontanthjælpsmodtagere *ikke* i aktivering, og hovedårsagen dertil er ifølge kommunernes egen vurdering, at det er formålsløst at aktivere.

Endvidere peger flere undersøgelser på, at der er markante forskelle på, hvilke arbejdsløse aktiveres hurtigt, og hvem der får hvilke tilbud både i kommunerne og i AF (Ebsen m.fl. 1999, Hansen 1999, Larsen m.fl. 2001, Caswell m.fl. 2002a, Larsen m.fl. 2002). Typisk aktiveres de yngre hurtigere end de ældre, og de »arbejdsmarkedsparate« arbejdsløse aktiveres hurtigere og med mere erhvervsrelevante aktiveringstilbud end de arbejdsløse, som har andre problemer end ledighed. Dette fænomen, hvor systemet så at sige prioriterer at hjælpe dem, det får de bedste resultater med, er blevet betegnet som en »creamingproces« (Lipsky 1980).

Et andet centralt resultat, som den hidtidige forskning har fundet frem til, er, at de arbejdsløse – også de langtidsarbejdsløse – er en sammensat gruppe, dvs. mennesker med forskellig baggrund, livssituation, ressourcer og forhold til arbejdet (bl.a. Bach 1998, Larsen 1998, Larsen m.fl. 2001, Ebsen og Guldager 2002, Eskelinen m.fl. 2002b, Larsen 2003). I nogle undersøgelser er de langtidsledige blevet beskrevet ved hjælp af forskellige

delgrupper eller kategorier. En måde at opdele de arbejdsløse på bygger implicit på årsager til arbejdsløshed, nemlig grupperne »alene ledighed som problem« og »problemer ud over ledighed« (bl.a. Bach 1998). En anden måde at beskrive forskellige typer arbejdsløse på er de såkaldte idealtyper. Larsen (1998, se også Bach m.fl. 1998) har beskrevet fem idealtyper på baggrund af de arbejdsløses forhold til arbejdet og deres ressourcer og kompetencer – de arbejdssøgende, de selvaktiverende, de resignerede, de sene startere og de frustrerede – og foreslået, at forskellige typer indsatser vil være hensigtsmæssige for at bringe dem ud af langtidsledigheden. Andre typificeringer er bl.a. blevet konstrueret ud fra de arbejdsløses arbejdsvillighed og arbejdssøgningsaktivitet (Andersen 1995). Dertil kommer undersøgelser, hvor de arbejdsløse er blevet inddelt i flere grupper i forhold til, hvordan deres møde med systemet er – enten den kommunale socialforvaltning (bl.a. Carstens 1998, Ebsen m.fl. 1999) eller AF (Olesen 2001, Caswell m.fl. 2002a).

Larsen m.fl. (2001) har vist, at godt halvdelen af kommunerne anvender deres egne målgruppeinddelinger¹, og at det især er typisk for store kommuner (henholdsvis 81% af de store og 39% af de små kommuner anvender egne målgruppeinddelinger). Ifølge undersøgelsen falder kommunerne hovedsageligt i to kategorier. De bruger enten ikke målgruppeinddelinger (47% af kommunerne), eller de bruger 3-5 målgrupper (40% af kommunerne). Blandt de kommuner, som bruger målgruppeinddelinger er der en stor spredning med hensyn til, hvor mange målgrupper der er defineret – fra en til to målgrupper til over ti målgrupper.

Larsen m.fl. (2001) og Ebsen og Guldager (2002) peger på, at allerede en opdeling af klienterne i arbejdsmarkedssparate og ikke-arbejdsmarkedssparate volder problemer. Der findes ikke klare kriterier for, hvornår den arbejdsløse bliver placeret i den ene eller den anden kategori, og sagsbehandlerne er heller ikke indbyrdes enige om vurderingerne af klienterne. Dertil kommer, at klassificeringen afhænger af andre forhold end sagsbehandlernes skøn – flere klienter blev fx omklassificeret i takt med, at ledigheden faldt, og der manglede deltagere på foranstaltninger for arbejdsmarkedssparate (Ebsen m.fl. 1999). Larsen m.fl. (2001) har ligeledes påvist, at kommunernes fortolkning af betegnelsen »problemer ud over ledighed« er meget forskellig – nogle kommuner vurderer, at stort set alle kontanthjælps-

modtagere har andre problemer end ledighed, mens enkelte kommuner mener, at andelen er ca. 5%. Dette har store konsekvenser for visitationspraksis, hvor et af grundelementerne er at opdele de arbejdsløse i de to grupper for at målrette aktiviteterne (bl.a. Mik-Meyer og Sørensen 2000).

Inddeling af de arbejdsløse i forskellige kategorier og målgrupper er et forsøg på at standardisere indsatsen. Men samtidig viser analyser af praksis på aktiveringsområdet, at indsatsen langt fra er »standardiseret«, da sagsbehandlere i vid udstrækning har mulighed for at udøve skøn i de konkrete beslutninger. Ifølge Larsen m.fl. (2001) tillægger 74% af kommunerne sagsbehandlernes skøn afgørende betydning for valget af aktiveringstilbud til de enkelte arbejdsløse. Carstens (1998) har i en undersøgelse af visitationssamtaler mellem sagsbehandlere og arbejdsløse beskrevet, hvordan sagsbehandlere på aktiveringsområdet nærmest har 'den treenige magt' i og med, at de samtidig er lovgivende, udøvende og dømmende. Olesen (2001) har på baggrund af analyser af handlingsplansamtaler i AF-regi argumenteret, at hvis hensigten er at målrette indsatsen efter den enkeltes behov, må man nødvendigvis overlade centrale problemstillinger til skønsbaserede afgørelser.

Undersøgelser af den socialfaglige praksis på aktiveringsområdet

En anden linje undersøgelser af relevans for projektet er analyser af den socialfaglige praksis på aktiveringsområdet i Danmark. Igen handler de fleste undersøgelser om arbejdet i de kommunale forvaltninger. Der er tale om undersøgelser med forskelligt fokus og sigte – dels undersøgelser med udgangspunkt i bestemte teoretiske retninger med dertil knyttede begreber, dels undersøgelser med primært empirisk tilgang.

Ifølge Carstens' analyse (1998 og 2002) af aktiveringssamtalerne er vægten i sagsbehandlernes arbejde lagt på det holdningsændrende og legitimerende sigte, hvilket gør det problematisk, at der kan ske en afklaring og støtte til udvikling af autonomi hos den enkelte klient. Samtidig påpeger Carstens, at denne vægtning i arbejdet ikke er et bevidst, velovervejet valg hos sagsbehandlere, men at den er i linje med aktivlinjens centrale principper, som i høj grad bygger på fælles normer og moralsk værdigrundlag. Denne tilgang har konsekvenser for den enkelte klients muligheder og rets-

sikkerhed i mødet med systemet – Carstens beskriver samtalerne som »vanskeligt håndterbare mummespil«, som er uigennemskuelige for klienten. Derigennem udøver sagsbehandlerne ifølge Carstens i høj grad både magt og skøn, mens der kan sættes spørgsmålstejn ved retssikkerhed, gennemskuelighed og den enkelte borgers medinddragelse.

En analyse af kommunal aktivering har bl.a. sat fokus på, hvordan klassificering af kontanthjælpsmodtagere i forskellige kategorier bruges på aktiveringsområdet (Ebsen m.fl. 1999, Ebsen og Guldager 2002). Ifølge forfatterne sker klassificering ud fra tre temaer, som er nedfældet i loven, nemlig kvalifikation, social udsathed og villighed: 1) kvalifikationer fra tidligere uddannelse og eventuelle arbejds erfaringer skal ses i relation til de kvalifikationer, der efterspørges på arbejdsmarkedet, 2) sociale problemer forventes at kunne afhjælpes, tæmmes eller forebygges gennem aktivering og 3) den lediges villighed og motivation til at arbejde skal sikres eller fremmes gennem aktivering. De er temaer, som ifølge undersøgelsen i høj grad strukturerer kontakten og samtalerne med klienterne, og som bruges til at klassificere klienterne. De mest brugte underklassifikationer er arbejdsmarkedssparat og ikke-arbejdsmarkedssparat, som ofte modsvarer forvaltningens organisatoriske opdeling i forskellige enheder. I den videre klassificering defineres klienterne først og fremmest i forhold til de tilbud, som sagsbehandlerne råder over, og som kommunen har bestemt kan gives. Disse opdelinger af de arbejdsløse har ifølge Ebsen og Guldager betydning for, hvilke tilbud de arbejdsløse får adgang til.

Endvidere har både Carstens (1998 og 2002) og Ebsen og Guldager (2002) analyseret visitationssamtalerne i forhold til den indsats, der iværksættes. Begge undersøgelser peger på, at sagsbehandlerne informationsniveau om klienten – og dermed deres vurderingsgrundlag – er begrænset. Det beror bl.a. på, at sagsbehandlerne afgrænser i samtalsituationerne til bestemte emner, som de definerer som relevante. En af konsekvenserne er, at aktivering mangler fokus, fordi der ikke lægges særlig megen vægt på den enkeltes beskæftigelsesperspektiver på længere sigt.

Mik-Meyer, der har undersøgt kommunal socialaktivering (rettet mod personer, der vurderes at have problemer ud over ledighed) peger på, at det sociale arbejde, der finder sted inden for aktivlinjen, rummer en række paradokser. Hun fandt blandt andet, at definitionen af de »tunge« arbejdsløse

var tæt knyttet sammen med socialarbejdernes identitet som »hjælpere«, og at dette forstærkedes af de fordele, de arbejdsløse kunne opnå ved at blive betragtet som tunge (Mik-Meyer 1999).

Olesen (1999 og 2001) har analyseret handlingsplanssamtaler i AF-regi og beskriver disse samtaler som et skæringspunkt mellem forskellige processer, herunder implementering af en politik, vejledning, serviceydelse og ansigt til ansigt-interaktion. I lighed med socialforvaltningerne har medarbejderne i AF ifølge undersøgelsen et betydeligt spillerum, men de oplever spillerummet forskelligt. Olesen har identificeret flere forskellige typer sagsbehandlere (i alt otte) og forskellige typer samtaler, som i hovedtræk kan inddeles til »tilfredsstillende« (problemafklarung og hjælp; samarbejde) og »utilfredsstillende« (opgivelse/resignation/underkastelse; kamp). Samtidig var det et generelt træk ved samtalerne, at de lignede en traditionel sagsbehandling med informationssamling, »diagnose« og visitation på trods af, at intentionen var at forny samtalerne ved at gennemføre dem med vægt på forhandling mellem medarbejderen og den arbejdsløse. Generelt var der ikke blandt medarbejdere særlig høj grad af bevidsthed omkring konkrete metoder og teknikker i interaktionen med de ledige.

Socialt arbejde generelt

Da den overordnede referenceramme i undersøgelsen er socialt arbejde, har vi ved fremstillingen af undersøgelsens centrale resultater i kapitlerne 5-7 brugt udvalgt litteratur inden for dette forskningsfelt. Det drejer sig dels om litteratur, som betragter socialt arbejde ud fra et organisatorisk perspektiv, dels litteratur, som har til formål at analysere socialarbejdernes rolle og tilgang i individrettet arbejde. Vi har støttet os primært til nordisk og engelsk litteratur, som vi introducerer i forbindelse med de pågældende kapitler.

2.2 Formål og problemstillinger

Projektet tager udgangspunkt i den eksisterende visitationspraksis i de deltagende kommuner og AF og sætter fokus på, hvordan de professionelle arbejder med de arbejdsløse. Hovedformålet er at undersøge principper og procedurer for sagsbehandling og den konkrete arbejdspraksis, som med-

arbejderne anvender i forhold til kontanthjælpsmodtagerne i kommunerne (kommunal aktivering) og dagpengemodtagerne i AF-regi (arbejdsmarkedsrettet indsats) i de forskellige faser af visitationen (jf. figur 2.1). I den sammenhæng lægger vi vægt både på medarbejdernes rolle og faglige tilgang og de forhold, som den socialfaglige praksis er påvirket af.

Undersøgelsen har til formål at belyse:

1. den eksisterende visitationspraksis i de deltagende kommuner og AF
2. de organisatoriske og lovgivningsmæssige forhold, som påvirker visitationspraksis og sagsbehandlernes arbejde
3. sagsbehandlernes/AF-medarbejdernes rolle og faglige tilgang ved visitationen af de arbejdsløse.

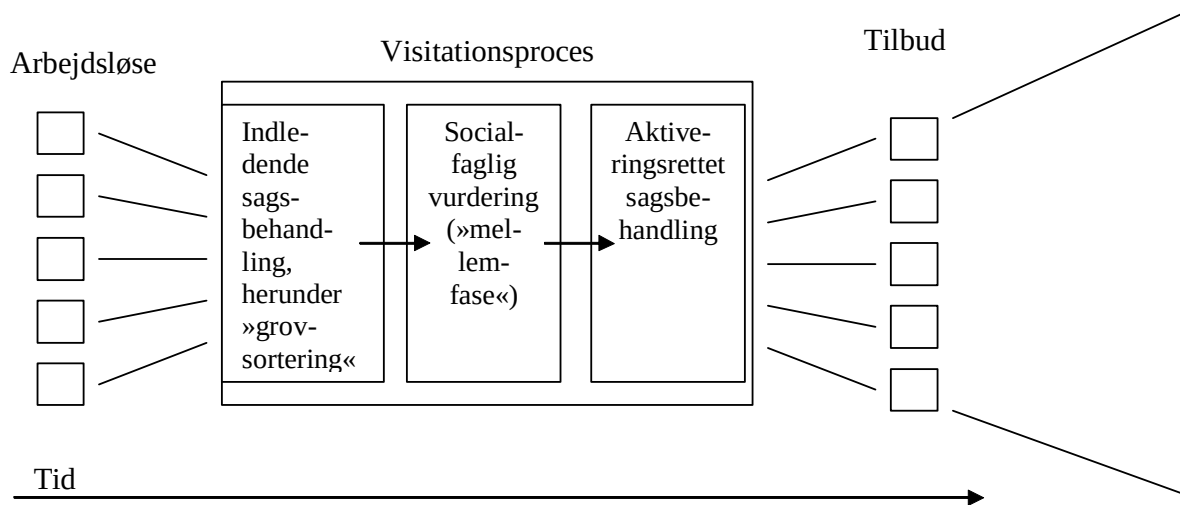
Ad 1. Vi beskriver indledningsvis i kapitel 4, hvordan visitationsprincipperne og kontaktforløbet er i de tre kommuner og den AF-region, der indgår i undersøgelsen. I den forbindelse er følgende spørgsmål centrale: Hvordan er visitation af de arbejdsløse tilrettelagt, og hvilke faser består den af? Hvem er målgruppen, og hvilken faglige sammensætning har de medarbejdere, der varetager opgaven?

Ad 2. Den socialfaglige praksis kan ikke betragtes uafhængigt af de rammer, den foregår inden for. Undersøgelsen bygger på en forståelse af socialt arbejde som en samfundsreguleret opgave, hvor medarbejderne bl.a. fortolker og omsætter de overordnede socialpolitiske og arbejdsmarkedspolitiske målsætninger i praksis. Ifølge Payne (2001) kan det sociale arbejde betragtes som en del af en serie forskellige netværk, og peger på seks forskellige netværk, der er af betydning for det sociale arbejdes praksis, herunder demografiske faktorer, der er bestemmende for klientellet; lovgivning og politik; uddannelse, oplæring, viden og forskning; den professionelle organisering; normer og politiske mål og organisationskultur og strategi. Når vi analyserer rammerne for det sociale arbejde, er det især de to sidstnævnte forhold, der er i fokus: normer og politiske mål og organisationskultur og strategi (jf. kapitel 5). Derudover inddrager vi i et vist omfang den generelle lovgivning og politik på området, samt demografiske faktorer, herunder målgruppens sammensætning.

Ad 3. En anden central problemstilling i undersøgelsen var spørgsmålet, hvordan sagsbehandlerne selv definerer deres arbejde, herunder deres egen rolle i forhold til de arbejdsløse og de arbejdsløses problemer (kapitel 6 og 7). Socialfaglig vurdering bygger traditionelt på en personlig samtale mellem den professionelle og den arbejdsløse samt på forskellige forhåndsoplysninger, som systemet har om den enkelte arbejdsløse blandt andet på baggrund af tidligere kontakter. Der er imidlertid en beskeden viden om, hvad en socialfaglig vurdering faktisk består af, og hvordan den udøves på arbejdsmarkedsområdet i kommunerne og AF. Generelt er socialfaglig vurdering i den offentlige sektor blevet kritiseret for at være erfaringsbaseret og udokumenteret med risiko for at blive usystematisk og vilkårlig (bl.a. Egelund 2001). Der er derfor behov for at dokumentere, hvilken rolle socialfaglig vurdering har, at undersøge, hvordan den bruges ved visitationen, og at synliggøre de forhold, den er påvirket af. I den forbindelse er følgende spørgsmål centrale: Hvordan opfatter sagsbehandlerne deres opgave og rolle i forhold til de arbejdsløse? Hvad indeholder socialfaglig vurdering, og hvilken rolle spiller den i sagsbehandlerpraksis? I hvor høj grad arbejder sagsbehandlerne i en kommune/AF efter fælles målsætninger for arbejdet, og er det en målsætning at indarbejde fælles rutiner, så sagsbehandlingen bliver mere ensartet? Til denne analyse valgte vi socialt arbejde som det teoretiske og begrebsmæssige udgangspunkt vel vidende, at der ikke findes én teori om socialt arbejde, og at arbejdet i AF-regi ikke primært tager afsæt i det sociale arbejdes forståelsesramme.

Figur 2.1 illustrerer undersøgelsens genstandsfelt, visitationsproces, som vi i analyserne har opdelt i tre faser bestående af indledende sagsbehandling, en mellemfase med socialfaglig vurdering og en tredje fase med aktiveringsrettet sagsbehandling vel vidende, at disse faser dels overlapper hinanden, dels har forskelligt indhold og fokus i AF og kommunerne. Vi beskriver disse dele af sagsbehandlingen henholdsvis i kapitlerne 5, 6 og 7.

Figur 2.1 Undersøgelsens genstandsfelt: Visitationsproces bestående af tre faser



2.2.1 Perspektivvalg i undersøgelsen

Projektets fokus er på frontlinjemedarbejdernes arbejde. Et bevidst perspektivvalg i undersøgelsen er, at den sætter de professionelle i centrum, dvs. at arbejdet med socialfaglig vurdering bliver betragtet gennem medarbejderne og ikke gennem de arbejdsløses vurderinger fx gennem interview (jf. også afsnit 3.6). Klientrelationen inddrages i undersøgelsen som arena for den socialfaglige praksis, men det er denne praksis og ikke relationen som sådan, der er central.

2.3 Begreberne visitation og socialfaglig vurdering

Begreberne visitation og socialfaglig vurdering er centrale i projektet, fordi de afgrænser og definerer undersøgelsens genstandsfelt. Allerede de første kontakter med de deltagende kommuner og AF viste, at disse begreber bruges forskelligt, og at der ikke findes et gældende og entydigt begrebsapparat på området. Visitation og socialfaglig vurdering er begreber, som i højere grad anvendes i en socialforvaltningskontekst end i AF-regi.

*Visitation*² henviser i undersøgelsen til det forløb, som de arbejdsløse har med AF/kommunen, og som typisk består af vurdering og viderevisitering på bestemte tidspunkter (jf. figur 2.1). Visitation er således en proces, som begynder ved den første henvendelse til AF/kommunen, og som derefter ofte finder sted i flere faser. I forbindelse med visitationsprocessen foregår der en klassificering af individer i kategorier eller grupper. Sorteringen i de tidlige faser af visitationen er ikke særlig nuanceret (betegnes ofte som »grovsortering«), mens den skridt for skridt bliver mere specifik. Visitation bruges i undersøgelsen i to betydninger, dvs. som et overordnet begreb til at beskrive de arbejdsløses vej gennem systemet (jf. figur 2.1) og som et specifikt begreb til at beskrive bestemte faser af den arbejdsløses kontakt med systemet, herunder fx »grovsortering« og »visitation til bestemte tilbud«. Sagsforløb og kontaktforløb er andre begreber, som ofte bruges ensbetydende med visitation i bred forstand.

Socialfaglig vurdering er et andet centralt begreb i undersøgelsen. Den er i undersøgelsen tæt knyttet til visitationen, idet visitationen foretages på baggrund af en vurdering, som typisk indeholder en stillingtagen til den arbejdsløses situation i bred forstand. Socialfaglig vurdering finder (tidsmæssigt) sted i forskellige faser af visitationen, hvor de arbejdsløse med bestemte karakteristika eller problemstillinger sorteres fra, og hvor gruppen af de arbejdsløse fase for fase udgør en mere selekteret gruppe i forhold til udgangspunktet (til de arbejdsløse, som tilmelder sig i kommunen/AF). Socialfaglig vurdering kan have forskellig dybde afhængig af, om den foretages i form af en kortere samtale i starten af kontaktforløbet eller i forbindelse med udarbejdelse af en handlingsplan. Socialfaglig vurdering handler kun om de arbejdsløse, for hvilke der foretages en individuel vurdering. Betegnelsen socialfaglig vurdering stammer fra den kommunale verden, hvor det er socialfagligt uddannet personale, som foretager disse vurderinger. Ved *socialfaglig praksis* forstår vi i denne undersøgelse sagsbehandlernes måde at udføre deres arbejde på, når de gennem personlig kontakt med den arbejdsløse omsætter de overordnede og lokale arbejdsmarkedspolitiske og socialpolitiske målsætninger i praksis i en bestemt organisatorisk sammenhæng, og når de samtidig udfører deres opgaver ud fra en bestemt faglig tilgang til arbejdet.

Endvidere anvendes betegnelsen *sagsbehandler* i undersøgelsen som en samlebetegnelse for frontlinjemedarbejderne, dvs. de medarbejdere, som er AF's og kommunernes direkte kontaktflade med de arbejdsløse. I realiteten bruges især i kommunerne flere forskellige stillings- eller funktionsbetegnelser (fx visitator, vejleder, behandler, sagsbehandler), som ikke entydigt henviser til de pågældende medarbejderes kompetence eller arbejdsfunktioner. I AF synes funktionsbetegnelserne at være mere entydige i den forstand, at medarbejderne i jobcentrene som regel kaldes for AF-konsulenter eller erhvervsvejledere. Med betegnelsen »socialfagligt uddannet personale« menes i undersøgelsen socialrådgivere, socialformidlere, og øvrige relevante uddannelseskategorier eksempelvis pædagoger. Da de fleste sagsbehandlere i undersøgelsen er kvinder, har vi valgt konsekvent at bruge »hun« om sagsbehandleren.

De personer, som henvender sig i henholdsvis kommunen og AF, kalder vi *arbejdsløse* ud fra den betragtning, at det at være uden arbejde er det vigtigste fælles nævn for dem. Valget af denne betegnelse er et forsøg på at bruge et fælles begreb i stedet for de betegnelser, som henholdsvis AF og kommunerne anvendte. I AF er de arbejdsløse som oftest »ledige« eller »kunder«, mens de i kommunerne er fortrinsvis »klienter« eller »borgere« eller også »arbejdsløse«. Når vi refererer til litteratur eller bruger citater, gengiver vi terminologien fra originalkilden.

3 **Projektets tilrettelæggelse, metoder og materiale**

Undersøgelsens problemstillinger blev belyst ved hjælp af et kvalitativt studium, som blev gennemført i de tre kommuner og en AF-region. Metodisk bygger undersøgelsen på individuelle interview, fokusgruppeinterview, observationer og skriftligt dokumentationsmateriale. Gennem denne metodiske tilgang var det hensigten at opnå en indsigt i, hvordan socialfaglig vurdering af de arbejdsløse foregår, og hvordan den bl.a. er påvirket af de rammer, der er for arbejdet. Derfor blev der ikke alene sat fokus på medarbejdernes arbejdspraksis og individuelle arbejdsstrategier i arbejdet med de arbejdsløse, men i høj grad også på, hvordan dette arbejde formes af organisationens mål og rammer for arbejdet.

Vores metodiske design satte medarbejderne – og den socialfaglige praksis – i centrum, og derfor er hovedparten af dataindsamlingen lagt an på at indsamle oplysninger om, hvordan medarbejderne definerer deres arbejde, og hvordan deres arbejde defineres i den kontekst, den foregår i. Analysen af sagsbehandlernes konkrete arbejdspraksis tog i princippet udgangspunkt i en naturlig gruppe af medarbejdere (organisatorisk enhed), som er ansvarlig for sagsbehandling og socialfaglig vurdering af de arbejdsløse. Det viste sig imidlertid, at visitation i alle fire cases finder sted i flere faser (jf. kapitel 4, figur 4.1). Derfor var det hensigtsmæssigt at udvide det oprindelige design til at omfatte flere medarbejdere end et team for at få indblik i, hvordan gruppen af arbejdsløse sorteres undervejs i visitationsprocessen. Vi undersøgte således, hvordan socialfaglig vurdering indgår i hele visitationsprocessen. Men kernen i alle fire tilfælde var et team, der blev sat særligt fokus på bl.a. ved udvælgelsen af medarbejdere til undersøgelsen (jf. tabel 3.4). Udvælgelsen af dette team blev foretaget ud fra

de lokale forhold, så teamet repræsenterede en central del af visitationsprocessen. I kommunerne var der tale om et team, hvor arbejdet indeholdt en egentlig socialfaglig vurdering med henblik på at vælge en relevant indsats. I AF var det et team, som varetog opgaver i forhold til de arbejdsløse i det første ledighedsår, dvs. inden de arbejdsløse går over til aktivperioden. Af figur 4.1 fremgår det, hvilke teams der var med i undersøgelsen i de fire tilfælde.

3.1 Valg af kommuner og AF

Undersøgelsen blev gennemført i Gentofte, Viborg og Århus Kommuner samt AF-Vestsjælland/Kalundborg. AKF valgte disse fire cases til undersøgelsen bl.a. på baggrund af, at de i de senere år har udviklet deres praksis på området både gennem organisatoriske og metodiske tiltag. Derfor var det forventningen, at de er i besiddelse af erfaringer og viden, som er et godt grundlag for analysen af visitationspraksis. Valget fulgte således princippet om strategisk valg af kritiske cases (Flyvebjerg 1992), da det var et forsøg på at få størst mulig informationsmængde om problemstillingerne.

Samtidig var det hensigten så vidt muligt at vælge cases, som repræsenterer forskellige »rationaler«, dvs. forskellige måder at organisere arbejdet på og forskellige målsætninger for arbejdet (jf. tabel 3.1). I den sammenhæng blev flere informationskilder – bl.a. vurderinger af nøglepersoner (Beskæftigelsesministeriet) og eksplorative interview (interview med AF og kommuner³) anvendt som grundlag ved udvælgelsen. I Århus Kommune varetages opgaven – forskelligt fra de fleste andre kommuner – på en selvstændig afdeling, som organisatorisk ligger uden for socialforvaltningens regi⁴. Det vil sige, at arbejdet i forhold til de arbejdsløse kon-tanthjælpsmodtagere er en specialiseret opgave, hvor beskæftigelsesindsatsen vægtes højt. Gentofte og Viborg Kommuner blev valgt ud fra den forhåndsviden, at opgaveløsningen i Gentofte Kommune i højere grad følger et traditionel socialforvaltningsrationale (først at afhjælpe klienternes sociale problemer), mens den i Viborg Kommune i højere grad er arbejdsmarkedsrettet (at sætte aktivering i gang tidligst muligt). Et yderligere argument for at udvælge disse to kommuner var, at der i begge kommuner har været fokus på sagsbehandlernes arbejdsmetoder. Viborg Kommune har

været en af de otte forsøgskommuner, hvor den såkaldte arbejdsevne metode (Socialministeriet 2001b) er blevet afprøvet (som siden 1.1.2003 bruges bl.a. på førtidspensionsområdet), mens Gentofte Kommune bruger et kategoriseringsskema ved vurderingen af kontanthjælpsmodtagernes situation.

AF repræsenterer i undersøgelsen en anden tilgang til problematikken end kommunerne og har derudover længere tids erfaring med aktivering. Således har AF udviklet sin egen praksis på området, som bl.a. bygger på en anden lovgivning end arbejdet i kommunerne. Men de to systemers arbejdsfelter er rykket tættere på hinanden siden 1998, hvor Lov om aktiv socialpolitik blev vedtaget, og hvor aktivering af kontanthjælpsmodtagere blev sat på dagsordenen i kommunerne. I flere sammenhænge er der blevet peget på, at målgrupperne for AF og kommunerne på flere områder ligner hinanden, når der ses bort fra de korttidsledige i AF. Derfor var det af interesse at have AF med i undersøgelsen for derigennem at perspektivere arbejdspraksis i kommunerne.

AF-Vestsjælland blev valgt blandt landets i alt 14 AF-regioner, primært fordi regionen har været en slags foregangsregion i forhold til at udvikle samarbejde mellem AF og kommuner. Derfor var det forventningen, at der er blevet gjort overvejelser om ligheder og forskelle i de to organisationers praksis.

Endvidere repræsenterer alle fire cases en vis størrelse⁵, hvilket var et af kriterierne ved udvælgelsen. Således har hver af de tre kommuner en afdeling eller et afsnit, hvor et medarbejderteam (i Århus Kommune flere team) arbejder med sagsbehandling og socialfaglig vurdering af de arbejdsløse. I små kommuner findes der ikke i samme grad specialisering af opgaverne, hvilket ville have gjort det umuligt at belyse undersøgelsens problemstillinger på tilstrækkelig vis.

AKF's første kontakt med de fire cases var en skriftlig henvendelse henholdsvis til socialcheferne og AF-regionschefen. Det var således op til hver case internt at drøfte og beslutte, om de ønskede at deltage i undersøgelsen. Efterfølgende har kontaktpersonen til projektet været en afdelingsleder eller en AF-chef.

Tabel Valg af cases til undersøgelsen

3.1

Case	Begrundelse
AF-Vestsjælland	Samarbejde med kommuner. Arbejder med udviklingen af visitationen og betjeningen af de arbejdsløse. Alene arbejdsmarkedsrettet indsats.
Århus Kommune	Aktivering af kontanthjælpsmodtagere er centraliseret og foregår i en specialenhed, som organisatorisk er placeret uden for socialforvaltningen. Høj grad af ekspertise og specialisering. Målettet aktiveringsindsats. Bred vifte af tilbud.
Viborg Kommune	Arbejdsmarkedsorienteret rationale/tilgang, som først og fremmest er rettet mod beskæftigelse eller uddannelse. Metodiske tiltag: forsøgs-kommune i forhold til arbejdssevnemetoden.
Gentofte Kommune	Socialforvaltningsrationale/tilgang, som er problem- og individorienteret, dvs. at indsatsen er rettet mod at afhjælpe andre problemer, inden aktivering sættes i gang. Metodiske tiltag: kategorisering af de arbejdsløse i forhold til indsats typer.

3.2 Metoder

Dataindsamlingen blev indledt med et *informationsmøde*, som AKF afholdt i de deltagende kommuner og AF for at fortælle medarbejderne om undersøgelsens formål og gennemførelse »direkte fra projektet«. Dermed havde medarbejderne mulighed for at stille spørgsmål om undersøgelsen og på denne måde få »ejerskab« til projektet. Et vigtigt sigte med mødet var at skabe en første kontakt med medarbejderne og planlægge dataindsamlingen i fællesskab. På mødet blev det præciseret, hvem der hører til undersøgelsens primære målgruppe, og der blev aftalt interviewtidspunkter og praktiske forhold omkring vores ophold på afdelingen. Der blev lavet en oversigt over mødeaktiviteter, telefontider og andre forhold, som havde indflydelse på planlægningen af forskernes arbejde. Endnu et vigtigt formål med mødet var at få et første indtryk af stedet, dvs. både arbejdet og personalet.

Beskrivelsen af de organisatoriske forhold og den eksisterende visitationspraksis bygger delvis på *skriftligt materiale*. Det blev så vidt muligt indhentet forud for selve dataindsamlingen. Skriftligt materiale består i undersøgelsen af målsætninger og retningslinjer for arbejdet, organisationsdiagrammer, funktions- og arbejdsbeskrivelser, talmæssige opgørelser af de arbejdsløse i de forskellige faser af visitationen, beskrivelser af indsats-

per og eventuelle diagnostiske kategorier, som de arbejdsløse vurderes i forhold til. Informationsmødet og interview med ledelsen blev benyttet for at stille afklarende spørgsmål til materialet. Materialet blev suppleret undervejs i projektet.

Medarbejdernes arbejdspraksis blev belyst ved hjælp af *observation* af enkelte medarbejders arbejdsdag og arbejds gange i enheden, herunder samtale med de arbejdsløse, *mødeobservation* af visitationsteamet/socialfagligt team og eventuelt andre møder, *personlige interview* med medarbejdere og *fokusgruppeinterview* af en udvalgt gruppe af medarbejdere (jf. tabel 3.2). Dette materiale blev indsamlet i løbet af en uge, som forskerne opholdt sig hvert sted (jf. tabel 3.3). Tabel 3.4 giver en oversigt over antallet af observationer og interview.

Dataindsamlingsugen blev indledt med *observation*, hvor forskerne fulgte med på sidelinjen medarbejdernes normale arbejdsdag og de opgaver og aktiviteter, som arbejdet bestod af. Der blev udvalgt enkelte personer (jf. tabel 3.4), som blev fulgt hele arbejdsdagen i både den individuelle praksis og i formelle og uformelle sammenhænge med kolleger eller andre. En vigtig del af observationen var at overvære samtalsituationer med de arbejdsløse (i AF derudover møder med grupper af de arbejdsløse). Derudover omfattede observation caserelaterede gruppemøder og teammøder samt personalemøder. Formålet var at beskrive arbejdet, herunder hvilke forskellige aktiviteter arbejdet består af, hvilke betegnelser og begreber der bruges, hvilken type kontakter med de arbejdsløse og kolleger der finder sted, hvilke arbejds gange og -procedurer der findes i enheden osv. Gennem samtalsituationer og casemøder var det muligt at få et indblik i, hvordan medarbejderne forholder sig til de arbejdsløses problemer, og hvordan de foretager vurderinger i dagligdagens konkrete situationer. Det gav et vigtigt supplerende perspektiv i forhold til de beskrivelser af arbejdet, som medarbejderne gav ved interview.

I hver af de deltagende kommuner/AF blev der gennemført individuelle *interview* med medarbejdere, som foretager socialfaglig vurdering af de arbejdsløse i de forskellige faser af visitationen, samt enhedens leder. Interviewene var semistrukturerede og foregik efter en tematisk interviewguide, som var struktureret omkring projektets overordnede problemstillinger. Derudover gav interviewet mulighed for at stille uddybende spørgsmål

til konkrete aktiviteter og hændelser, som havde fundet sted under observationerne. Centrale spørgsmål ved medarbejderinterviewet var: Hvordan foretages en socialfaglig vurdering, og hvad består den af? Hvad bruges den til? Hvilken rolle har sagsbehandleren/AF-medarbejderen i forhold til den arbejdsløse i den forbindelse? Bruges der bestemte kategorier i forbindelse med socialfaglig vurdering, og hvad bygger de i givet fald på? Derudover blev der sat fokus på de rammer og vilkår, der er for arbejdet som sagsbehandler, herunder de lovgivningsmæssige og organisatoriske rammer og medarbejdernes egne forudsætninger.

Ledelsesinterview blev gennemført med lederen af afdelingen/enheden for at belyse idégrundlaget for den anvendte visitationsmodel og dens udvikling samt politiske og organisatoriske målsætninger og retningslinjer for arbejdet.

Fokusgruppeinterview med medarbejdere blev gennemført i alle fire tilfælde med det team (på 5-8 medarbejdere), som er ansvarlig for socialfaglig vurdering af de arbejdsløse (jf. tabel 3.4 og figur 4.1, hvoraf teamets placering i visitationsprocessen fremgår). Fokusgruppeinterview blev gennemført i slutningen af dataindsamlingsugen (den sidste dag). Derfor fungerede det som et forum, hvor det var muligt at bekræfte, afkræfte eller justere vores foreløbige forståelse af visitationspraksis og praksis ved socialfaglig vurdering. I den sammenhæng var bl.a. følgende spørgsmål centrale: I hvor høj grad arbejder sagsbehandlerne i en kommune/AF efter fælles målsætninger og vurderingskriterier? Hvordan anvendes de i givet fald? Er det en målsætning at indarbejde fælles rutiner, så sagsbehandlingen bliver mere ensartet, og hvordan gøres det?

Tabel 3.2 Oversigt over metoder og dataindsamling

Dataindsamlings-metode	Datakilde	Formål
Skriftligt materiale	Kontaktpersonerne i de deltagende kommuner og AF	At beskrive (principper for) den eksisterende visitationspraksis i kommunen/AF.
Observation	Medarbejdere ¹	At få indblik i medarbejdernes dagligdag og arbejdsvilkår; at få oplysninger om de rutiner, aktiviteter og rammer, arbejdsdagene består af.
	Samtaler med de arbejdsløse	At få indblik i, hvordan sagsbehandlerne konkret arbejder med de forskellige arbejdsløse.
	Møder	At få indblik i, hvilke formål de fælles sagsrelaterede møder tjener, hvordan de arbejdsløses problemer indkredses på disse møder, og i hvilket omfang sagsbehandlerne arbejder efter fælles vurderingskriterier.
Personlige interview	Medarbejdere ¹	At beskrive, hvordan sagsbehandlingen finder sted, dvs. den eksisterende praksis fortolket og praktiseret af den enkelte sagsbehandler. At få indblik i de faktorer, der er af betydning for socialfaglig vurdering, sagsbehandling og indsats.
	Ledere	At belyse idégrundlaget for den anvendte visitationsmodel samt de politiske og organisatoriske målsætninger for arbejdet.
Fokusgruppeinterview	En gruppe medarbejdere (et team) ¹	At udforske både forskelligheder og fælles træk i arbejdets udførelse, herunder forståelse af egen rolle og opgave, syn på de arbejdsløses situation osv. At beskrive de rammer, sagsbehandlerne arbejder inden for.

- 1 Udvalgelse af medarbejdere blev foretaget i samråd med kommunen/AF primært i forbindelse med informationsmødet, jf. afsnit 3.3.

3.3 Praktisk gennemførelse af dataindsamling

Dataindsamlingen blev gennemført i november 2002-januar 2003 efter samme principper i de tre deltagende kommuner og i AF. I praksis blev hovedparten af dataindsamlingen gennemført i løbet af en uge pr. kommune/AF, hvor to til tre forskere opholdt sig i kommunen/AF (jf. tabel 3.3). I de tre kommuner var det en hel arbejdsuge fra mandag til fredag, mens dataindsamlingen i AF blev delt op i to uger (mandag til onsdag i begge uger).

Hver forsker (X og Y i figuren) fulgte to medarbejdere (en ad gangen) i deres daglige arbejdsgang – herunder samtaler med de arbejdsløse og mødeaktiviteter – i det omfang, det var muligt. Det vil sige, at det blev respekteret fuldt ud, hvis den arbejdsløse fx ikke ønskede, at forskeren overværede en samtale, som han/hun havde med sagsbehandleren. De to første dage var afsat til at gennemføre observationer med enkeltpersoner. Observation foregik uden båndoptager, men forskeren bestræbte sig på at nedfælde oplysninger om aktiviteter, forklaringer, møder, indtryk osv. så detaljeret og præcist som muligt. Efterfølgende blev disse notater transskriberet og indgik i materialet sammen med interviewene.

De to efterfølgende dage (dag 3 og 4) var afsat til at foretage personlige interview med udvalgte medarbejdere (minimum de medarbejdere, som havde været med til observation) samt en leder (afdelingsleder e.l.). Det var i alle tilfælde den samme forsker, som gennemførte både observation og interview med en bestemt medarbejder. Individuelle interview såvel med udvalgte medarbejdere som med ledere varede ca. i 1½ time pr. person.

Femtedagen i det enkelte casestudie var reserveret til et fokusgruppeinterview, hvor en udvalgt gruppe af medarbejdere (team/visitationsgruppe e.l., jf. tabel 3.4) deltog. Fokusgruppeinterviewet tog udgangspunkt i fremvisningen af en video (på 20 minutter) med en visitationssamtale mellem en sagsbehandler og en arbejdsløs, som var konstrueret til lejligheden. Fokusgruppeinterview varede i ca. 2½ time.

Både enkeltpersoninterviewene og fokusgruppeinterviewene blev optaget på bånd og transskriberet i deres fulde længde.

Tabel 3.3 Strukturen af dataindsamlingsugen

Forsker	X		Y	
Medarbejder Dag	A	B	C	D
1	Deltagende observation		Deltagende observation	
2		Deltagende observation		Deltagende observation
3	Interview	Interview	Interview	Interview
4	Interview	Interview	Interview	Interview
5	Fokusgruppeinterview			

A, B, C, D er medarbejdere, der arbejder med visitation/socialfaglig vurdering af de arbejdsløse.

Om udvælgelse af enkeltpersoner til observation og interview

Udvælgelse af medarbejderne til observation og interview skete i samråd med enheden primært i forbindelse med informationsmødet, som AKF afholdt i kommunerne⁶ forud for selve dataindsamlingen, og hvor både medarbejderne og lederne deltog. Forud for mødet havde vi haft kontakt med lederen af det pågældende afsnit (som er med i projektets følgegruppe og dermed havde et indblik i projektets tema og problemstilling), hvor vi bl.a. drøftede afgrænsningen af målgruppen i forhold til de forskellige led, som visitationen bestod af.

Udgangspunktet ved udvælgelsen var hvert sted at fokusere på en gruppe/et team af medarbejdere, som er central i forhold til socialfaglig vurdering (jf. tabel 3.4, deltagerne i fokusgruppeinterview). Bortset fra Århus Kommune var dette valg uproblematisk, fordi der kun var et team pr. case, som var relevant at tage med. I Århus findes derimod seks baggrundsteam på lige fod med hinanden, og valget blev det team, som var mest motiveret til at deltage i undersøgelsen.⁷ Efter teamet var udvalgt, var udgangspunktet ved udvælgelsen af enkeltpersoner en liste udarbejdet af den relevante leder over medarbejdere med oplysninger som alder, køn, uddannelse, arbejdsfunktion og ansættelsestid. Med denne liste som udgangspunkt blev beslutningen om, hvilke medarbejdere vi ønskede at observere/interviewe, truffet i samråd med medarbejdere i forbindelse med informationsmødet. Det førte bl.a. til, at vi i nogle tilfælde udvidede målgruppen, så den kom til at omfatte forskellige faser af visitationen. Derefter blev medarbejderne valgt efter forskellighedsprincip, dvs. at medarbejdere

fra begge køn (hvis muligt, idet hovedparten er kvinder) og med forskellig alder, baggrundsuddannelse og ansættelsestid var repræsenteret.

Udvælgelsen af medarbejdere under informationsmødet udgjorde ikke den endegyldige sammensætning af informanter. I løbet af den uge, vi tilbragte i hvert af de fire steder, tilstræbte vi fleksibilitet, så vores voksende kendskab til den enkelte case i nogle tilfælde affødte, at vi tog nye informanter med i forhold til de oprindeligt planlagte (fx erhvervsvejledere fra regionskontoret i AF-Vestsjælland, voksenteamet i Gentofte Kommune).

3.4 **Oversigt over observationer og interview**

Tabel 3.4 giver en oversigt over observations- og interviewmaterialet. Der blev foretaget *observationer* af 18 enkeltpersoner, alle medarbejdere »på gulvplan« dvs. med daglige personlige kontakter med de arbejdsløse. Gennem disse enkeltpersonobservationer havde vi adgang til samtaler, som sagsbehandlerne havde med de arbejdsløse. *Samtaleobservationer* i kommunerne, i alt 29, var alle sammen samtaler, der foregik i et enkeltmandskontor mellem sagsbehandler og den arbejdsløse, hvor der var aftalt tid i forvejen. Samtalerne handlede dels om vejledning og rådgivning i forbindelse med søgning om kontanthjælp, dels om planlægning af det videre forløb (aktivering). I AF var de fleste observerede samtaler ikke enkeltpersonsamtaler mellem sagsbehandler og den arbejdsløse. Hovedparten var kortere samtaler i vejledningssituationer i forbindelse med grundregistrering og korte samtaler i forbindelse med henholdsvis visitationsmødet og IHP-mødet, som blev arrangeret for en gruppe på ca.10 arbejdsløse. Seks samtaler i AF var egentlige individuelle samtaler, og de foregik mellem en erhvervsvejleder og den arbejdsløse i den fase, hvor den arbejdsløse var gået over til aktivperioden (minimum efter et års ledighed).

Af de i alt 12 *møder*, som vi deltog i kommunerne, var seks caserelaterede gruppe- eller teammøder om klienter, hvor sagsbehandlerne fremlagde deres egne sager, som blev diskuteret i gruppen. I alle tilfælde var det sager, som medarbejderne selv valgte at fremlægge, fordi de oplevede dem komplicerede eller værende af principiel karakter. Nogle af casemøderne blev afholdt medarbejderne imellem, dvs. at de havde karakter af kollegial sparring. I andre casemøder deltog ud over medarbejdere en faglig leder el-

ler en konsulent. Endvidere deltog vi i et gruppemøde om et fagligt tema (den nye lovgivning). De resterende møder i kommunerne var personalemøder med et fagligt indhold. I AF deltog vi i to gruppemøder, som de arbejdsløse henholdsvis efter ca. seks måneders (visitationsmøde) og et års ledighed (IHP-møde) blev indkaldt til. Begge møder var informationsmøder til de arbejdsløse efterfulgt af korte individuelle samtaler. Derudover overværede vi korte morgenmøder, som personalet på jobcentret afholdt hver morgen.

Tabel 3.4 Oversigt over materialet

Deltagende observation	Indhold	AF	Århus	Viborg	Gentofte
Medarbejdere	Det daglige arbejde	5	5	4	4
Samtale-situationer	Medarbejdernes samtaler med de ledige	6 ¹	13	7	9
Møder	Visitationsmøde med de ledige	1	-	-	-
	IHP-møde med de ledige	1	-	-	-
	Gruppemøder om klienter (faglig sparring)	-	4	1	2
	Gruppemøde om et fagligt tema	-	-	1	-
	Personalemøder (med fagligt indhold)	4	2	1	1
Individuelle interview		AF	Århus	Viborg	Gentofte
Medarbejdere	Henvendelse/tilmelding ²	5	2	1	4
	Specialiserede opgaver ³	2	4	4	1
Ledere	Medarbejdernes nærmeste leder	1	2	1	1
Fokusgruppe-interview		AF	Århus	Viborg	Gentofte
Medarbejder-team	Jobkontor	5	-	-	-
	Baggrundsteam	-	6	-	-
	Kontanthjælps-/aktiveringsafsnit	-	-	8	-
	Visitationsteam	-	-	-	5

- 1 Ud over seks individuelle samtaler med IHP-medarbejdere blev der observeret mange kortere vejledningssamtaler i forbindelse med henvendelser til jobkontoret og i forbindelse med visitationsmødet og IHP-mødet, som blev arrangeret for en gruppe ledige henholdsvis efter seks og tolv måneders ledighed.
- 2 I AF-teamet i jobkontoret, i Århus Kommune to medarbejdere fra modtagelsesafdelingen, i Viborg Kommune en administrativ medarbejder, i Gentofte Kommune visitationsteamet.
- 3 I AF to IHP-medarbejdere i regionskontoret, i Århus Kommune baggrundsteamet, i Viborg Kommune aktiveringsgruppen, i Gentofte Kommune en medarbejder fra voksenteamet.

Der blev gennemført i alt 23 *enkeltpersoninterview med medarbejdere*. Hvert sted havde vi udvalgt et team, som vi satte særlig fokus på (jf. tabel 3.4). I AF-regi var det teamet på jobcentret, i Århus Kommune et baggrundsteam, som modtagelsen visiterer de arbejdsløse til, i Viborg Kommune henholdsvis aktiveringsgruppen og kontanthjælpsgruppen, som administrationen visiterer de arbejdsløse til, og i Gentofte Kommune visitationsteamet, som gennem ti år har haft en meget central rolle i forhold til vurdering og viderevisitering af de arbejdsløse (jf. kapitel 4, figur 4.1). Som det fremgår af tabel 3.4, blev alle teammedlemmerne ikke interviewet enkeltvis, men fokusgruppeinterviewene blev gennemført med hele teamet.

Af lederne blev medarbejdernes nærmeste leder – typisk en afsnitsleder – interviewet. Forskellig fra andre cases blev der i Århus interviewet to ledere på grund af kommunens størrelse og visitationsstruktur.

3.5 Analyser

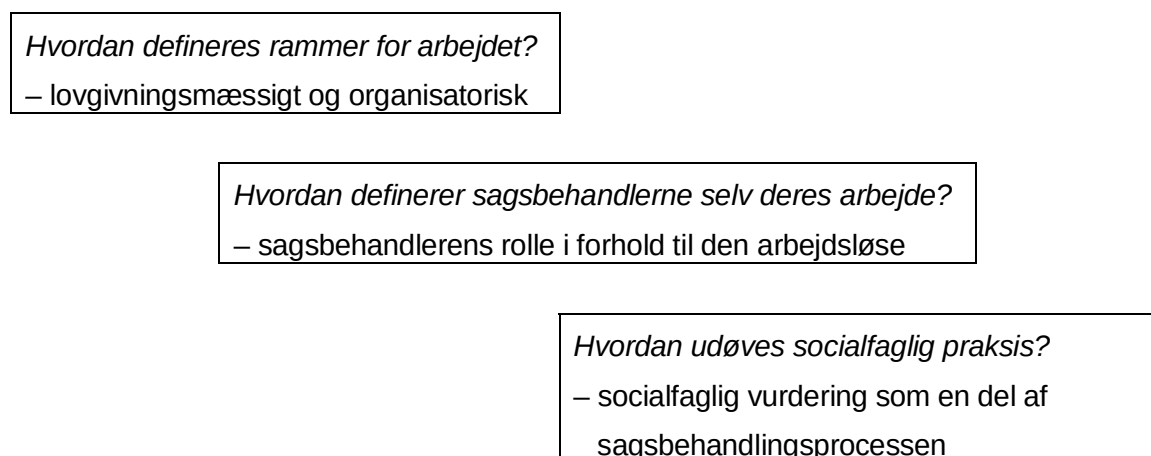
Analysen gik ud på at beskrive, hvordan og under hvilke vilkår den socialfaglige praksis udøves. Det er ikke blevet taget for givet, at socialfaglig vurdering har et bestemt indhold eller en bestemt form – eller at der overhovedet foretages en vurdering i hvert tilfælde, hvor den professionelle møder den arbejdsløse. Derfor har der været en åben tilgang til at gennemgå materialet og undersøge, hvordan sagsbehandleren opfatter den arbejdsløses problem, hvilken rolle sagsbehandleren har i forhold til den arbejdsløse, og hvordan vurderingsaspektet bruges i arbejdet.

Den grundlæggende linje i analyserne var at undersøge den socialfaglige praksis som et »produkt« af især to forhold: 1) Hvordan definerer de lovgivningsmæssige og organisatoriske forhold, der betinger den socialfaglige praksis, arbejdet med de arbejdsløse? 2) Hvordan definerer socialarbejderne selv – påvirket bl.a. af deres baggrund og faglige tilgang – arbejdet med de arbejdsløse? Begge forhold bliver analyseret gennem medarbejderne, som gennem interview og konkrete møder med de arbejdsløse formidler informationer, beskrivelser og refleksioner af deres eget arbejde. Ved analysen af materialet har vores opgave været at indkredse sammenhænge, fortolkninger og forståelse og hvis muligt at identificere mønstre, som sætter enkeltinformationer i et større perspektiv.

Problemstillingerne belyses, og analyserne fremstilles på tværs af cases i henhold til tre temaer vist i figur 3.1. Undersøgelsen består af fire casestudier, men hensigten var hverken at evaluere den enkelte kommunes/AF's eller den enkelte sagsbehandlers arbejde eller direkte sammenligne de fire cases med hinanden. Samtidig kan det ikke helt undgås, at analysen indeholder vurderinger og sammenlignende elementer.

Konkret blev analyserne bygget omkring tre hovedelementer (jf. figur 3.1), hvoraf det første handlede om de lovgivningsmæssige og organisatoriske rammer for arbejdet, det andet sagsbehandlernes funktion og rolle i forhold til de arbejdsløse, og det tredje udøvelse af socialfaglig vurdering. Resultaterne af disse analyser fremlægges henholdsvis i kapitlerne 5, 6 og 7.

Figur 3.1 Analyseramme



Primærmaterialet, som omfatter interview og observationer, blev struktureret ved hjælp af N’Vivo tekstanalyseprogram i forhold til undersøgelsens tre hovedproblemstillinger præsenteret i afsnit 2.2 og i forhold til analyserammen vist i figur 3.1.

3.6 Undersøgelsens anvendelsesværdi

Undersøgelsen blev gennemført som et kvalitativt studium, og der blev ikke søgt repræsentativitet i forhold til socialfaglig praksis generelt i de danske kommuner eller i AF-regi. Det vil sige, at det ikke på baggrund af un-

undersøgelsen kan konkluderes, hvor udbredte de beskrevne forhold er på landsplan. Som nævnt, er der fx ikke små kommuner med i undersøgelsen, hvorfor analysen ikke er dækkende for forskellige typer kommuner. Undersøgelsen kan imidlertid bidrage med at beskrive forhold, der kan forventes at være genkendelige i andre kommuner og AF-regioner, og derfor strækker nytten af undersøgelsen sig ud over vores materiale. Fordelen med den kvalitative tilgang er derimod, at undersøgelsen i stedet for bredde giver mulighed for at nå i dybden ved at analysere sammenhænge, forståelse og fortolkning. Derfor var den kvalitative metode bedst egnet til at belyse undersøgelsens genstandsfelt, socialfaglig praksis, som er et kompliceret fænomen. Undersøgelsens styrke er at beskrive og synliggøre sammenhænge og eventuelle mønstre og dilemmaer ved socialfaglig praksis i arbejdet med de arbejdsløse. Selv om den ikke er handlingsanvisende, kan resultaterne skabe diskussion om hensigtsmæssigheden af den nuværende praksis og eventuelle justeringer deri.

Det var et perspektivvalg i undersøgelsen, at arbejdspraksis primært blev belyst gennem medarbejderne og andre »systemrepræsentanter«, og ikke gennem de arbejdsløses direkte vurderinger. De arbejdsløse var imidlertid repræsenteret i undersøgelsen på flere måder og niveauer. For det første »fylder« kontakten med de arbejdsløse meget i medarbejdernes dagligdag og deres beskrivelser af arbejdet. Frontlinjemedarbejdernes praksis skabes i høj grad i samspil med de arbejdsløse. Ved interviewene tager medarbejderne således ofte, nærmest pr. automatik, udgangspunkt i konkrete situationer, når vi stiller spørgsmål om deres arbejde. For det andet overværede vi mange situationer, hvor de arbejdsløse var til samtale med en sagsbehandler. Dermed havde vi mulighed bl.a. for at observere, hvordan de arbejdsløse oplevede disse »møder«, hvordan de blev hørt, og hvilken rolle de overhovedet havde i samtalsituationerne. Men som nævnt, indeholder undersøgelsen ikke interview med de arbejdsløse, og dette ville selvsagt have givet et værdifuldt bidrag til analysen af arbejdspraksis, men var ikke muligt inden for projektets ressourcemæssige rammer.

Forskellige aspekter spillede en rolle for vores adgang til viden om den socialfaglige praksis. I det følgende vil vi kort opridse nogle af de aspekter, som havde indvirkning på vores dataindsamling:

- 1 I alle fire tilfælde var der en organisationsændring enten i gang eller på vej. I Viborg Kommune var hele arbejdsmarkedsafdelingen blevet omstruktureret pr. 1.1.2003, og flere af medarbejderne havde fået nye arbejdsopgaver, som de endnu ikke var fortrolige med. I Århus Kommune skal beskæftigelsesafdelingen nedlægges og genintegreres med socialcentrene pr. 1.4.2003. Medarbejderne oplevede en uvished om, hvordan denne nye organisationsstruktur ville se ud og fungere. I Gentofte Kommune var der sket flere strukturændringer i 2002, hvoraf den vigtigste for visitationsgruppen var, at de fik en ny leder ganske kort tid inden vores dataindsamling. I AF-Kalundborg havde de lige været igennem en omstrukturering, som både havde praktiske (færre medarbejdere, åbent kontorlandskab, mv.) og indholdsmæssige (nye arbejdsopgaver, mindre specialisering) konsekvenser. Disse omstruktureringer fyldte meget i medarbejdernes tanker, og alle fire steder oplevede medarbejderne, at det var »et dårligt tidspunkt«, vi kom på. De omskiftelige vilkår var dog ens i alle fire tilfælde. Vores oplevelse, som blev bekræftet ved interviewene, var, at omorganiseringer og omstruktureringer er en del af hverdagen og dermed i virkeligheden skal betragtes som et grundvilkår for både AF og kommunerne i disse tider.
- 2 Vores kontakt til kommunerne og AF har i udgangspunktet gået igennem ledelsesniveauet, og derfor har vores tilgang til feltet været top-down baseret. Denne strategi har haft betydning for vores kontakt til sagsbehandlere, da kommunikationen mellem ledelse og medarbejdere i første omgang har været livslinjen for vores kommunikation. Det viste sig, at denne kommunikation var forskellig i de fire tilfælde, hvilket i særlig grad kom til at spille en rolle i Gentofte Kommune, hvor en ny leder blev ansat undervejs i forløbet, og medarbejderne ikke oplevede, at de havde været taget med på råd omkring planlægningen af vores undersøgelse. Et andet element af vores kontaktstrategi har været at afholde et informationsmøde forud for dataindsamlingen (jf. ovenfor). Gennem informationsmøderne har vi haft mulighed for at få en direkte kontakt til medarbejderne. Det førte blandt andet til, at tidsplanen for vores ophold i Gentofte Kommune blev ændret i sam-

råd med medarbejderne selv. Informationsmødet har også givet os mulighed for at afmystificere vores ophold på afdelingerne og givet medarbejderne mulighed for at få svar på spørgsmål om undersøgelsens formål, indhold og praktiske udførelse.

- 3 Udvælgelsen af medarbejdere skete i samråd med kommunerne/AF og fandt sted i to faser (jf. afsnit 3.3). Vores oplevelse er, at udvælgelsen var vellykket og gav os et realistisk og efter forholdende dækkende indtryk af arbejdet de fire steder. Dette var dog ikke helt tilfældet i Århus Kommune, hvor vi i løbet af dataindsamlingen blev gjort opmærksom på, at det baggrundsteam, vi undersøgte, var det mest vel-fungerende både ifølge medarbejderne og ledelsen (resultater, teamets stabilitet osv.). På denne måde udgør vores viden fra Århus en slags »best practice« inden for denne kommune.
- 4 Vores metodiske design bestod af en række elementer, hvoraf de mest centrale var observationer og interview (jf. afsnit 3.2). Observationerne var vigtige for vores adgang til viden, især fordi vi gennem observationerne fik indblik i strukturen og kulturen, herunder »det institutionelle sprog« (DeVault & McCoy 2002) og de aktuelle diskussioner i hver case. Dette indblik hjalp os i interviewsituationerne til at kunne spørge mere direkte ind til relevante problemstillinger, og det var en styrke at have mulighed for at referere til den observerede praksis i interviewet.
- 5 Vores tilstedeværelse ved observationerne påvirkede nødvendigvis den observerede praksis (jf. Kristiansen og Krogstrup 1999). Det var vores oplevelse, at påvirkningen gik i to retninger. På den ene side gjorde flere sagsbehandlere sig ekstra umage i arbejdet, fordi de blev observeret. Dette viste sig blandt andet ved, at sagsbehandlerne forberedte sig bedre til mødet med de arbejdsløse, eller at de undersøgte lovgivningen mere grundigt for at kunne forklare os om en given afgørelse. På den anden side påvirkede vores tilstedeværelse også i den retning, at flere af sagsbehandlerne benyttede sig af muligheden for at fortælle om de problematiske aspekter i deres arbejde. Samtlige klien-

ter blev bedt om samtykke til, at vi overværede samtalen. Vi oplevede ingen afslag, men i nogle tilfælde skulle den arbejdsløse overveje sagen. Man kan diskutere, hvorvidt de arbejdsløse reelt har oplevet, at de havde muligheden for at vælge vores tilstedeværelse fra, relationen mellem sagsbehandler og arbejdsløs taget i betragtning, men på det formelle plan blev dette valg gjort muligt. I nogle tilfælde oplevede sagsbehandlerne det som ubehageligt, at vi tog noter under observationerne. I de tilfælde hvor et sådant ubehag blev udtalt, bestræbte vi os på at begrænse skrivningen mest muligt og på ny forklare, hvad vi skrev ned og med hvilket formål.

- 6 Som udgangspunkt for fokusgruppeinterviewene havde vi konstrueret en video, som omhandlede en samtale mellem en sagsbehandler og en arbejdsløs. Denne video viste sig at være både inspirerende og igangsættende, idet den fungerede som et fælles grundlag til diskussion og refleksion af eget arbejde. Videoen virkede provokerende på en del af sagsbehandlerne og bidrog dermed til en problematisering af flere aspekter af arbejdet, herunder prioritering af samtaletemaer, vurdering af klienter og visitation til aktivering. Disse videokommentarer udgør et vigtigt element af vores data, da sagsbehandlerne på tværs af de fire cases her konfronteres med et ensartet materiale, som viste sig at afkøbe vidt forskellige reaktioner og kommentarer (jf. kapitel 7).

4 **Visitationsprincipper og kontaktforsløb i de deltagende kommuner og AF**

4.1 **Indledning**

Tilrettelæggelse af visitationen af de arbejdsløse afspejler både generelle arbejdsmarkedspolitiske og socialpolitiske målsætninger og lokale prioriteringer. Den foregår i praksis forskelligt i AF og kommunerne og kommunerne og AF imellem. I dette kapitel giver vi et overblik over de centrale målsætninger og principper, som visitationen af de arbejdsløse bygger på i de tre kommuner og den ene AF-region, som er med i undersøgelsen. I den sammenhæng er følgende spørgsmål centrale: Hvordan er visitationen tilrettelagt, og hvilke faser består den af? Hvem er målgruppen i de forskellige faser af visitationsprocessen – dvs., hvordan de arbejdsløses sagsforløb er gennem systemet?

Tilrettelæggelsen af visitationen udgør en vigtig ramme for sagsbehandlerens arbejde i forhold til den enkelte arbejdsløse. Visitation består typisk af flere faser (jf. figur 2.1), hvor problemstillingen kortlægges og specificeres med det formål at fordele målgruppen i forskellige undergrupper efter problemets karakter eller de eksisterende tilbud. Målgruppen sorteres ud fra forskellige kriterier eller kendetegn. Derfor arbejder sagsbehandlerne med forskellige målgrupper i forskellige faser af visitationen og har forskellige opgaver.

Vi beskriver først visitationsprincipper og kontaktforsløb i de fire tilfælde (afsnit 4.2.1-4.2.4), hvorefter vi diskuterer forskelle og fælles træk på tværs af de fire modeller (afsnit 4.3). »Visitationsmodel« skal ikke opfattes her som en absolut, stabil størrelse. Erfaringer fra de fire steder viser, at målsætningerne og principperne udgør rammer, som danner grundlag for

praksis på et overordnet niveau. Men de får en forskellig indholdsmæssig fortolkning, når de omsættes til praksis bl.a. fra tid til anden. Dertil kommer, at beskrivelser af målsætninger og principper ikke følger det samme rationale fx fra kommune til kommune – nogle kommuner har fx i mindre grad skriftligt formulerede retningslinjer end andre. Hensigten med følgende beskrivelse af visitationspraksis er derfor at skitsere de »store linjer« ved visitationen af de arbejdsløse i de fire tilfælde og dermed danne grundlag for den efterfølgende analyse af sagsbehandlingernes arbejde i kapitlerne 5-7.

Beskrivelsen bygger på flere kilder. Målsætninger og retningslinjer er udelukkende baseret på skriftligt materiale, mens der ved beskrivelsen af kontaktføreløbet og målgruppen også anvendes oplysninger fra observationer og interview med medarbejdere og ledere.

4.2 **Præsentation af de fire visitationsmodeller**

4.2.1 **AF-Vestsjælland/Kalundborg**

AF Kalundborg er et af i alt seks jobcentre i AF-regionen Vestsjælland, siden regionen blev omstruktureret den 15.10.2002. Kontoret er beliggende i Kalundborg og betjener ud over Kalundborg Kommune fire andre kommuner på nærområdet – nemlig Bjergsted, Gørlev, Hvidebæk og Tornved Kommuner, som alle er mindre landkommuner.

AF-Vestsjælland omfatter i alt 23 kommuner i Vestsjællands Amt og er områdemæssigt blandt de største AF-regioner i landet. Regionskontoret for de seks jobcentre ligger i Holbæk. AF-Kalundborg med fem medarbejdere er et middelstort kontor sammenlignet med de øvrige kontorer i regionen (Holbæk, Slagelse, Asnæs, Ringsted og Korsør). Kontoret har en fælles leder med to andre AF-kontorer i den nordlige del af regionen (Asnæs og Holbæk). AF-chefen, som har en mangeårig erfaring i AF, har sit kontor i regionskontoret i Holbæk.

Som AF-systemet generelt har AF-Vestsjælland været omfattet af nedskæring på baggrund af økonomiske besparelser i de seneste to år. Dette har medført omstrukturering og afskedigelse af en del af personalet. I forhold til jobcentre i Kalundborg har omstrukturering og omorganisering bl.a. betydet, at personalet er blevet reduceret (fra 13-14 medarbejdere til

5), og at en del af arbejdsopgaverne (den såkaldte ret- og pligtaktivering) er blevet flyttet til regionskontoret i Holbæk. Vores analyse omfatter jobcentre i Kalundborg med fem medarbejdere samt en del af ret- og pligtaktivering i Holbæk (2 erhvervsvejledere, der indtil 15.10.2002 har været ansat i AF-Kalundborg).

AF-Kalundborg har siden oktober 2002 delt lokaler med Kalundborg Kommunes arbejdsmarkedscenter, som flyttede ind i AF's ledige lokaler. De kommunale medarbejdere, i november 2002 i alt 15 personer, varetager arbejdet med kommunal aktivering.

Visitation og kontaktforsøg

I store træk er der tre tidspunkter, hvor den forsikrede ledige er i kontakt med AF i løbet af det første ledighedsår (jf. figur 4.1).

Den første kontakt med AF finder sted umiddelbart, når man bliver ledig i og med, at den ledige tilmelder sig personligt i AF. I den forbindelse foretager en AF-medarbejder en grundregistrering, der omfatter en række faktuelle oplysninger såsom køn, alder, uddannelse, arbejdserfaring, efteruddannelse, etnicitet og evt. handicap, som registreres i Amanda. Ved tilmeldingen informeres den ledige om sin pligt til selv at være aktiv jobsøgende.

Den næste »obligatoriske« kontakt mellem AF-Kalundborg og den ledige er lagt efter ca. 6 måneders ledighed i form af et visitationsmøde, som AF indkalder en gruppe ledige til. I AF-Kalundborg består mødet af en generel information om AF, jobsøgning og aktiveringsmuligheder efterfulgt med korte individuelle samtaler⁸. Formålet med visitationsmødet og -samtalen er i høj grad at motivere den ledige til at søge job samt at afgøre, om den ledige umiddelbart er formidlingsparat, eller om der eventuelt er behov for fx en tidlig indsats⁹.

Den 3. kontakt mellem AF og den ledige finder sted ved 9-12 mdrs. ledighed (det såkaldte NAP-krav og kravet om at udarbejde en individuel handlingsplan, IHP), hvor de fortsat ledige overgår til aktivperioden. I AF-Kalundborg indkaldes de ledige til et såkaldt IHP-møde med efterfølgende individuelle samtaler, hvis dette ønskes. På mødet bliver de ledige orienteret om aktivperiodens forløb og krav samt tilbud. Samtidig orienteres de om den aktuelle situation på arbejdsmarkedet. Mødet skal resultere i kon-

krete aftaler om, hvordan deltagerne bliver aktiveret. Det kan bl.a. handle om aktivering gennem deltagelse i særligt tilrettelagte, intensive jobsøgningskurser. De ledige, der henvender sig på eget initiativ med et »relevant konkret ønske«, bliver tilbudt en individuel handlingsplanssamtale (IHP-samtale), som foretages af specialiserede medarbejdere (erhvervsvejledere), og som finder sted på regionskontoret i Holbæk.

Målsætninger og retningslinjer

AF-Vestsjælland har to overordnede målsætninger, der går ud på at 1) sikre virksomheder de kvalificerede medarbejdere, de har behov for, og 2) forebygge langtidsledighed.

AF fungerer som en virksomhed, hvis mål er at skaffe den ledige i beskæftigelse på den hurtigste og billigste måde. Indsatsen består primært af aktiv jobsøgning bl.a. gennem AF's landsdækkende jobbank, privat og offentlig jobtræning, voksenlærlingeordning, arbejdspraktik og eventuelt uddannelse og opkvalificerende kurser. AF-medarbejdernes opgave består i at afstemme de lediges kompetencer med efterspørgslen på det lokale arbejdsmarked. Hvert kvartal udgives der en arbejdsmarkedsredegørelse, der beskriver udviklingen på det lokale arbejdsmarked i henhold til flaskehalse og mangelområder. Medarbejderne skal under vejledningen af de ledige tage udgangspunkt i arbejdsmarkedsredegørelsen, men samtidig bestræbe sig på at give en neutral vejledning, hvor den ledige selv skal tage initiativ til at benytte mulighederne.

I AF-Vestsjælland lægges der vægt på det »arbejdsmarkedsrettede«. Selv om AF-medarbejderne skal tage udgangspunkt i den lediges forudsætninger og ønsker, skal de samtidig holde øje med arbejdsmarkedets behov. Målsætningen i arbejdet er, at 80% af handlingsplanerne skal være rettet imod de områder, hvor der er behov for arbejdskraft. Det vil i praksis sige, at den ledige frit kan vælge mellem de tilbud, som AF kan godkende som støtteberettigede, arbejdsmarkedsrettede initiativer, dvs. som ifølge AF's vurdering kan føre til en plads på arbejdsmarkedet.

Målgruppe og målgruppekategorier

Målgruppen for AF's indsats er de forsikrede ledige. Disse forstås i AF som »ganske almindelige mennesker«, der blot ikke har noget arbejde. Af

de ledige, som tilmelder sig i AF og grundregistreres, kommer ca. 80% i arbejde inden for de første tre til seks ledigheds måneder, og ca. 90% i løbet af det første år (dagpengeperioden). Det er ca. 10% af den samlede gruppe, der overgår til aktivperioden i og med, at deres ledighed varer over et år.

AF opererer vejledende med fire kategorier af de ledige i forhold til visitationssamtaler, nemlig »umiddelbart formidlingsparate«, »mangler opkvalificering af kortere varighed«, »har risiko for langtidsledighed« (hvorunder bestemte karakteristika som »ufaglært kvinde« og »er nedslidt« nævnes) samt »personer, der er vendt tilbage til ledighed efter forældreorlov, og personer, der er usikre på jobsøgning«. Som betegnelserne indikerer, kan grupperne bruges i forhold til at vælge indsatsstype¹⁰.

Samarbejde med kommuner

AF-Vestsjælland har generelt meget samarbejde med kommunerne i Vestsjællands Amt, men der er forskellige modeller for samarbejdet alt efter de lokale forhold – det vigtigste princip er, at samarbejdet fungerer i praksis, og ikke, hvordan det er organiseret. Nogle steder »bor« AF og kommunen i det samme hus, andre steder bygger samarbejdet på samarbejdsaftaler. Samarbejde mellem AF-Kalundborg og Kalundborg Kommunes for nyligt oprettede arbejdsmarkedscenter er i startfasen. Målsætningen i begge organisationer er at opbygge samarbejdet gennem fælles initiativer i den kommende tid. Disse bestræbelser støttes bl.a. gennem placering af begge enheder i samme hus og gennem projektarbejde (støttet af Beskæftigelsesministeriet). »Case Kalundborg« er af Beskæftigelsesministeriet udvalgt som en model for udviklingen af AF-kommune-samarbejde på landsplan.

4.2.2 Århus Kommune

Århus Kommune har siden 1998 haft en beskæftigelsesafdeling¹¹, som i princippet varetager opgaver alene i forhold de arbejdsløse, som ikke har problemer ud over ledighed. Det vil sige, at indsatsen er centraliseret og finder sted på en specialafdeling uden for socialcentrene. Beskæftigelsesafdelingen hører under magistratens 1. afdeling, familie og beskæftigelse sammen med børn og unge-afdelingen og socialafdelingen.

Beskæftigelsesafdelingen er opdelt i en række underafdelinger: projektafdelingen, modtagelsen, ungdomsvejledningen, baggrundsteam 1 til 3,

jobkonsulenter, baggrundsteam 5 til 7 og jobservice. Vores analyse omfatter modtagelsesafdelingen og et af de seks baggrundsteam, som modtagelsesafdelingen viderevisiterer de arbejdsløse til.

Modtagelsesafdelingen består af 17 fuldtidsmedarbejdere, der tager sig af alle henvendelser bortset fra de 18-19-årige, der betjenes af en specialenhed, Unge-enheden. Hvert baggrundsteam består af 5-7 medarbejdere, hvoraf en er virksomhedskonsulent. Modtagelsesafdelingen ledes af en kontorchef og baggrundsteamene af to kontorchefer (henholdsvis team 1-3 og team 5-7), som alle har en socialfaglig baggrund.

Visitation og kontaktforløb

Kontaktforløbet i beskæftigelsesafdelingen kan bestå af tre typer kontakter med socialfagligt personale, nemlig en vejledersamtale efterfulgt af en behandlersamtale umiddelbart efter henvendelsen til modtagelsesafdelingen, og efterfølgende eventuelt viderevisitering til en af sagsbehandlerne i baggrundsteamene.

Når den arbejdsløse henvender sig personligt for første gang til beskæftigelsesafdelingen, kommer han/hun med det samme til en vejledningssamtale på modtagelsesafdelingen. Samtalen går ud på at afdække henvendelsesårsagen og at drøfte eventuel tilbagevenden til arbejdsmarkedet uden om kontanthjælpssystemet, og muligheder for løsning af et eventuelt økonomisk problem i andre instanser, fx A-kasser, sygedagpenge, SU e.l. Sagt med andre ord er formålet, at en del af de arbejdsløse, som henvender sig, ikke bliver »klienter i systemet«, men finder en anden løsning. Ved en vejledningssamtale bliver den arbejdsløse orienteret om sine rettigheder og pligter i relation til modtagelse af kontanthjælp, og der udleveres materiale fra AF, som de arbejdsløse uden andre problemer end arbejdsløshed skal tilmelde sig. Under samtalen udleveres der eventuelt et ansøgningsskema, som den arbejdsløse skal udfylde ved ansøgning om kontanthjælp, og vejlederen gennemgår, hvilke dokumenter den arbejdsløse skal medbringe til den næste samtale. Vejledningssamtalen registreres ikke, dvs. der foreligger ingen sag i forvaltningen på borgeren om henvendelsen.

De arbejdsløse, som søger om kontanthjælp, kommer til en behandlingssamtale. Principielt kan den arbejdsløse komme til en sådan samtale dagen efter at have været til en vejledningssamtale. Det vil sige, at kon-

tanthjælpen bevilges fra dag til dag. Sagsbehandlerens opgave i denne samtale består i høj grad i at afklare det »socialretslige«, hvilket i praksis betyder at afgøre, hvorvidt den arbejdsløse er berettiget til kontanthjælp eller ej. Der laves en journalbeskrivelse af erhverv, uddannelse, helbred, sociale forhold, herunder bolig og økonomi, og derefter sættes kontanthjælpen i gang. Den arbejdsløse skal ikke bestille tid til behandlingssamtalen. Mødetidspunkterne er inddelt efter cpr-nummer, og man kommer til samtale samme dag uden særlig ventetid.

Modtagelsen viderevisiterer en del af de arbejdsløse til team, dvs. baggrundsteamene, som er tilknyttet modtagelsesafdelingen. Som hovedregel er visitering til team baseret på vurdering af, at indsatsen er aktivering, og at hjælpeperioden forventes at vare over 3 mdr.

Det vil sige, at der gennem en vejledningssamtale og derefter gennem en behandlings- samtale sker en sortering af de arbejdsløse, der henvender sig til beskæftigelsesafdelingen. Alle arbejdsløse, som er til en vejledningssamtale, søger ikke kontanthjælp, og nogle henvises allerede på dette tidspunkt til socialcentrene. De arbejdsløse, som bliver registreret på modtagelsesafdelingen, opdeles efter behandlingssamtalen. Modtagelsen bibeholder de kontanthjælpsmodtagere, som kan forventes at få et job inden for 1-3 måneder (alle de sager, der antages at have en afslutning inden for 3 mdr.). De øvrige kontanthjælpsmodtagere, hvor sagen vurderes til ikke at kunne afsluttes inden for 3 mdr., sendes videre til et af baggrundsteamene.

Baggrundsteamets funktion er gennem individuelle samtaler og opfølgning at udarbejde en handlingsplan for de kontanthjælpsmodtagere, som er »mere behandlingskrævende«. Det er typisk kontanthjælpsmodtagere, som har en begrænset uddannelsesmæssig baggrund og arbejdserfaring, eller helbredsmæssige begrænsninger, og som derfor ikke kan komme på arbejdsmarkedet uden en særlig indsats.

Målsætninger og retningslinjer

Beskæftigelsesafdelingen har tre overordnede målsætninger:

- at alle unge, der forlader folkeskolen, skal i gang med en uddannelse
- at de arbejdsløse kommer i ordinær beskæftigelse så hurtigt som muligt

- at indsatsen tilrettelægges således, at de arbejdsløse bliver kvalificerede til at deltage i konkurrencen om ordinære job.

Modtagelsesafdelingens opgaver er:

- at modtage nyhenvendelser til beskæftigelsesafdelingen
- at yde rådgivning og vejledning inden for uddannelses- og arbejdsmarkedsfeltet for nye kontanthjælpsansøgere
- at yde en generel rådgivning og vejledning inden for aktivloven
- at visitere kontanthjælpsansøgere til team med henblik på udarbejdelse af handleplaner.

Beskæftigelsesafdelingen tilrettelægger indsatsen ud fra et princip om, at aktiveringen så vidt muligt skal sikre selvforsørgelse. Aktiveringen tager udgangspunkt i den enkeltes ressourcer og arbejdsmarkedets behov. Aktiveringsindsatsen er ifølge kommunen blevet mere differentieret og individorienteret i de senere år. Indsatsen er tilrettelagt efter kontanthjælpsmodtagerens grad af arbejdsmarkedssparathed. Alt efter hvor den pågældende befinder sig i spektret, fokuseres indsatsen med forskellig vægtning på tre hovedelementer:

- afklaring og vejledning
- kompetenceudvikling og træning
- praktik og jobindustri.

Målgruppe og målgruppekategorier

Modtagelsen i beskæftigelsesafdelingen betjener alle kontanthjælpsmodtagere i kommunen, der i princippet ikke har problemer ud over arbejdsløsheden. Ifølge kontorchefen er dette dog med modifikationer, eftersom udviklingen på arbejdsmarkedet har medført, at nuværende kontanthjælpsmodtagere som oftest har andre problemer end ledighed. De kontanthjælpsmodtagere, der har problemer ud over arbejdsløsheden i det omfang, at de ikke er i stand til at deltage i aktivering på fuld tid, henvises (både af modtagelsen og baggrundsteamene) til et af kommunens fire socialcentre (dvs. hvis indsatsen vurderes at være social aktivering eller revalidering).

Modtagelsesafdelingen betjener årligt mellem 6.-7.000 kontanthjælpsmodtagere, hvoraf 5.-6.000 resulterer i kontanthjælp. I 2001 søgte i gen-

nemsnit ca. 420 personer hver måned om kontanthjælp og lidt færre forlod systemet.

Formålet med at etablere en enhed som modtagelsesafdelingen med vejlednings- og behandlingsfunktioner har været at undgå, at mere end 50% af de ledige når længere end til modtagelsen, dvs. at de forlader kontanthjælpssystemet inden for tre måneder. Ifølge statistikken fra 2002 er dette mål opnået i og med, at modtagelsesafdelingen håndterer 47% af de registrerede kontanthjælpssager. Endvidere er det målsætningen ifølge virksomhedsplanen, at ca. 30% af nyhenvendelserne aldrig kommer videre end til en vejledersamtale.

Når medarbejderen opretter en ny kontanthjælpssag i modtagelsen, tildeler hun klienten en kategori 1 til 5, som indikerer den pågældendes arbejdsmarkedsparathed, hvor afdelingen følger Socialministeriets vejledning¹² (2001a, jf. beskrivelse af Viborg Kommune i afsnit 4.2.3). Denne kategorisering spiller imidlertid ikke en særlig stor rolle i det daglige arbejde sammenlignet med Viborg og Gentofte Kommuner. Endvidere har beskæftigelsesafdelingen i 1991 beskrevet »aktiveringstrappen«, som er en oversigt over de tilbud, som afdelingen har mulighed for at bruge. Samtidig illustrerer aktiveringstrappen, hvordan tilbuddene i princippet hænger sammen i forhold til trinvis udslusning til det ordinære arbejdsmarked.

4.2.3 Viborg Kommune

I Viborg Kommune varetager arbejdsmarkedsafdelingen opgaver i forhold til arbejdsløse kontanthjælpsmodtagere. Arbejdsmarkedsafdelingen er en underafdeling af social- og arbejdsmarkedsforvaltningen og består efter organisationsændringen pr. 1.1.2003 ud over administration af kontanthjælps-/aktiveringsafsnittet, dagpenge-/revalideringsafsnittet og projekt Cecilielund, som er kommunens eget aktiveringsprojekt. Vores analyse omfatter kontanthjælps-/aktiveringsafsnittet samt dele af administrationen, som modtager henvendelser om kontanthjælp og visiterer dem videre.

Kontanthjælps-/aktiveringsafsnittet består af to grupper, aktiveringsgruppe med tre medarbejdere og kontanthjælpsgruppe med seks medarbejdere. Derudover er der til begge grupper tilknyttet to administrative medarbejdere (udbetalere). Kontanthjælps-/aktiveringsafsnittet har en afsnitsleder, som er socialrådgiver.

I den nye struktur er der lagt vægt på at lave en hurtigere og mere direkte sagsbehandling end tidligere. Sagsbehandlerne i kontanthjælpsgruppen og aktiveringsgruppen skal nu selv oprette sager, fordi de får førstegangssamtalen med kontanthjælpsmodtagerne. Der er desuden kommet to ekstra medarbejdere i kontanthjælpsgruppen i et forsøg på at begrænse antallet af sager pr. sagsbehandler. Visitation til aktiveringsgruppen og kontanthjælpsgruppen foretages af administrationen, men der er mulighed for at visitere videre mellem grupperne, hvis det skønnes nødvendigt.

Visitation og kontaktførelse

Kontanthjælpsmodtagernes kontakt med arbejdsmarkedsafdelingen kan principielt bestå af tre elementer, kontakt med administration (alle nyhenvendelser), aktiveringsgruppen (umiddelbart arbejdsmarkedsparate) og kontanthjælpsgruppen (alle andre).

I første omgang kommer alle nyhenvendelser til administrationen (som i den tidligere struktur hed »straksekspeditionen – slusen«). På baggrund af de oplysninger, personen giver, og oplysninger fra en eventuel tidligere journal visiterer medarbejderne i administrationen den pågældende videre til enten aktiveringsgruppen eller kontanthjælpsgruppen. Personer, der visiteres til aktiveringsgruppen, er udelukkende personer, som vurderes umiddelbart arbejdsmarkedsparate. Personer, der ikke umiddelbart vurderes arbejdsmarkedsparate, visiteres direkte til kontanthjælpsgruppen. Visitering til de to grupper sker hurtigt efter henvendelsen. I begge grupper indkaldes kontanthjælpsmodtagere til en personlig samtale, hvor der er afsat en time.

Når en sag oprettes i kontanthjælps-/aktiveringsafsnittet laves der en elektronisk grundjournal, der skal indeholde bl.a. personlige data og henvendelsesårsag samt oplysninger om social begivenhed, rådgivning/vejledning, beskæftigelse/uddannelse, engangsydelser, afgørelse/bevilling (løbende ydelser) og opfølgning (økonomisk og socialfaglig opfølgning).

Målsætninger og retningslinjer

Formålet med aktiveringsindsatsen er, at den søges målrettet mod beskæftigelse eller uddannelse med henblik på selvforsørgelse efter hjælp til selvhjælp-princippet. Kontanthjælpsmodtagerne skal gennem aktivering så

hurtigt som muligt opnå ordinær beskæftigelse eller træde ind i uddannelsessystemet. Aktivering og uddannelse skal forebygge yderligere udstødelse af kontanthjælpsmodtagere. Kommunen har vedtaget en politisk beslutning om, at alle personer, der visiteres til aktiveringsgruppen, skal straksaktiveres. Det gennemgående kommunalpolitiske princip på dette område er, at »man skal yde for at kunne nyde«.

I arbejdsmarkedsafdelingen arbejdes der med værdibaseret ledelse, hvor værdier som ansvarlighed, samarbejde og forandringsvillighed står centralt. Faglederen i kontanthjælps-/aktiveringsafsnittet fremhæver »åben dialog« som en af de centrale ledelsesmæssige retningslinjer. Afdelingen har gennem de seneste år arbejdet meget med at integrere aktivlovgivningen på området og vende den tidligere tendens til at lade folk passe sig selv.

Der afholdes hver uge et fagligt møde i både kontanthjælpsgruppen og i aktiveringsgruppen. Faglederen deltager i begge møder. På møderne fremlægger sagsbehandlerne sager eller spørgsmål, som diskuteres i gruppen. Møderne er endvidere forum for formidling af generel information fra faglederen.

Målgruppe og målgruppekategorier

Arbejdsmarkedsafdelingen modtager alle henvendelser om kontanthjælp. Pr. 15.12.2002 havde afdelingens sagsbehandlere ca. 620 aktive sager, hvoraf godt 200, dvs. ca. en tredjedel, var vurderet som værende umiddelbart arbejdsmarkedsparate (kategori 1 og 2 nedenfor)¹³.

Arbejdsmarkedsafdelingen anvender målgruppekategorier, hvor kontanthjælpsmodtagerne opdeles i to hovedgrupper, dvs. personer med arbejdsløshed som problem (grupperne 1-2 nedenfor) og personer med problemer ud over arbejdsløsheden (grupperne 3-5 nedenfor) med det formål at målrette aktiveringsindsatsen:

- 1) de arbejdsmarkedsparate personer
- 2) de uafklarede personer
- 3) de arbejdsmarkedsfremmede marginaliserede personer
- 4) de socialt belastede personer
- 5) de helbredsmæssigt belastede personer.

Som udgangspunkt skal alle førstegangshenvendelser vurderes inden for den bedste del af kommunes fem kategorier, hvilket i praksis bevirker, at kontanthjælpsmodtageren aldrig i udgangspunktet vurderes som havende problemer ud over arbejdsløsheden.

Ud over ovennævnte fem kategorier arbejder sagsbehandlerne med en række underkategorier (a-g), der har til formål at gøre kategoriseringen mere præcis:

A – er i aktivering eller venter på start

B – er i revalideringsforløb eller er klar til at søge om revalidering

C – klienter, der er syge eller på barselsorlov

D – misbrugere

E – psykisk syge

F – klienter, der af sagsbehandler skønnes berettiget til pension, både hvor sagen er rejst, og hvor man venter på alder eller erklæringer

G – andet.

4.2.4 **Gentofte Kommune**

I Gentofte Kommune varetager arbejdsmarkedsafdelingen opgaver i forhold til kontanthjælpsmodtagere bortset fra flygtninge og indvandrere, som kommer til en særlig enhed, integrationsafdelingen. Arbejdsmarkedsafdelingen er en del af job- og familieafdelingen, som hører under socialforvaltningen. Job- og familieafdelingen er opdelt i fire underafdelinger: arbejdsmarkedsafdeling, børn og unge-afdeling, integrationsafdeling og dagpengeafdeling.

Arbejdsmarkedsafdelingen omfatter visitationen, voksenteamet (den tidligere KRA-gruppe bestående af kontanthjælp, revalidering og aktivering), virksomhedskonsulenterne og kommunens beskæftigelsesprojekter. Afdelingen har i alt ca. 30 medarbejdere, og den ledes af en afdelingsleder (ansat 1.11.2002). Vores analyse omfatter visitationen med syv medarbejdere og dele af voksenteamet, som i alt omfatter ca. 11 medarbejdere (en-to stillinger er pt. ubesat).

Afdelingen har været under omorganisering i 2002, hvilket har medført, at størstedelen af medarbejderne fra voksenteamet og jobkonsulenterne forlod arbejdspladsen. Visitationen, som har eksisteret i 10 år, er ikke

blevet direkte berørt af omstrukturering. De fleste af medarbejderne er meget erfarne med en lang anciennitet i kommunen.

Visitation og kontaktforløb

Kontanthjælpsmodtagernes kontakt med arbejdsmarkedsafdelingen er opdelt i to faser, en afklarende fase i visitationsgruppen og efterfølgende eventuel kontakt med voksenteamet.

Den første henvendelse til visitationen resulterer i afklaring af problemstillingen og eventuelt bestilling af tid til en efterfølgende visitationssamtale, som er en individuel samtale af ca. 1-1½ times varighed. I nogle tilfælde er der behov for flere samtaler hos en sagsbehandler i visitationsgruppen.

Visitationen tager sig af alle henvendelser vedrørende ansøgning om kontanthjælp. Derudover fungerer visitationen som et »servicekontor«, hvor borgerne kan henvende sig med sager af forskellig art, herunder ansøgning om revalidering, førtidspension og fleksjob samt »almindelig råd og vejledning« som retshjælp til skilsmisse. Indtil for nylig kunne borgerne ligeledes rette henvendelse til visitationen omkring børnesager, men med omstruktureringen af job- og familieafdelingen i 2002 er børnesagerne blevet flyttet til en anden afdeling. Således beskæftiger visitationen i kommunen sig ikke kun med arbejdsmarkedssager. Kommunen trækker på den mangeårige erfaring, som medarbejderne i visitationen har med arbejdet med forskellige målgrupper i forvaltningen.

Visitationsmedarbejdernes opgave i relation til kontanthjælpsmodtagere er at vurdere deres arbejdsmarkedsparathed. Til dette formål anvender medarbejderne et kategoriseringsskema, jf. afsnit om målgruppe og målgruppekategorier.

De kontanthjælpsmodtagere, som har problemer ud over arbejdsløshed, og som derfor ikke forventes at komme i arbejde inden for tre måneder, visiteres til voksenteamet. Dette princip er formuleret på følgende måde: »Hvis der søges om kontanthjælp, hvor ledighed er hovedproblemet, beholdes sagen i visitationen i tre måneder, og borgeren henvises til straksaktivering. Hvis der er problemer ud over ledighed, eller hvis den pågældende fortsat får hjælp efter tre måneder, visiteres sagen til voksenteamet«. Under selve visitationssamtalen tager visitatoren udgangspunkt i retnings-

linjer, hvor den ene af dem omfatter flere emner og anvendes i relation til kontanthjælpsmodtagere med problemer ud over arbejdsløsheden.

Målsætninger og retningslinjer

Kommunen udarbejder en årlig virksomhedsplan, der beskriver forretningsgrundlag, mål, visioner og resultatkrav i de forskellige afdelinger af socialforvaltningen.

Job- og familieafdelingens forretningsgrundlag er »at yde støtte til løsning af borgernes sociale problemer. Støtte ydes på en professionel og etisk måde med udgangspunkt i den enkelte borgers egne behov og ressourcer. Det er målet, at borgeren gennem aktiv inddragelse bliver i stand til at klare sig selv«.

En af visionerne er, at »brugere og samarbejdspartnere skal opleve, at forvaltningens ydelser leveres kompetent og kvalitetsbevidst og med respekt for modtagerens værdier«. Herunder indgår, at borgerne skal informeres om, hvilke forventninger forvaltningen kan indfri, og hvilke ydelser der kan tilbydes. Derudover skal borgerne informeres om afdelingens servicetilbud og deres rettigheder og pligter i relation til modtagelsen af ydelser og servicetilbud. Endvidere skal opgaveløsningen tage udgangspunkt i de problemstillinger, der skal løses, i stedet for organisatoriske strukturer. Herunder indgår, at arbejdet skal være helhedsorienteret og bygge på aktiv inddragelse af borger og samarbejdspartnere. Opgaverne skal løses tværfagligt og på tværs af forskellige instanser i kommunen.

Endvidere indgår det som mål, at borgere og samarbejdspartnere ved, hvor der kan søges hjælp og information og samtidig har hurtig adgang til de relevante medarbejdere. Medarbejderne skal træffe hurtige, klare og korrekte beslutninger, hvor borgeren får kendskab til beslutningsgrundlaget og samtidig informeres om sine rettigheder og pligter. Opgaverne fordeles i sagsforløbet, således at sagsbehandleren har ansvaret for at træffe den rigtige beslutning på det rigtige grundlag. Borgeren skal derudover tage ansvar for sin egen situation.

Målgruppe og målgruppekategorier

De findes ikke oplysninger om, hvor mange henvendelser vedr. kontanthjælp visitationen tager sig af på årsbasis, og hvor mange af dem der er

førstegangshenvendelser, og hvor mange der visiteres videre til voksen-teamet.

Kommunen har et kategoriseringsskema, som visitationsmedarbejderne anvender i forbindelse med vurdering af de arbejdsløse. Skemaet, der benævnes »titalstabellen« af medarbejderne, indeholder fem hovedkategorier, hvor nogle kategorier er opdelt i underkategorier. Skemaet er opbygget således, at den mest arbejdsmarkedssparate kategori (10'erne) står øverst, og den mindst arbejdsmarkedssparate kategori (50'erne) står nederst. Alle kontanthjælpsmodtagere bliver kategoriseret. Kategoriseringen bliver anvendt til at afgøre, hvilken type indsats der skal iværksættes over for borgeren. Fx står 10'erne til rådighed for arbejdsmarkedet og kræver derfor ikke nogen særlig indsats, fx i modsætning til 40'erne, som er »behandlingsskrævende/socialt belastede/meget ressourcetsvage personer«, hvor aktivisering primært omhandler behandling og ophold på væresteder eller i særlige projekter, hvis formål er at øge livskvaliteten hos kontanthjælpsmodtagerne. Til hver kategori er der knyttet et beskæftigelsesprojekt eller flere.

4.3 Opsamling og diskussion

Som det fremgår af beskrivelsen ovenfor, er der både fælles træk og forskelligheder i forhold til, hvordan visitationen og kontaktforløbet er tilrettelagt henholdsvis i AF-Kalundborg og de tre kommuner. Her præsenteres først hovedtræk ved kontaktforløbet i de fire visitationsmodeller, og derefter beskrives visitationspraksis i forhold til målsætninger for arbejdet, målgruppen og medarbejdernes faglige sammensætning. Til sidst kommenteres kort omstruktureringer, som alle fire steder har været berørt af.

4.3.1 De arbejdsløses kontakt med systemet

I *AF-Kalundborg* kommer de arbejdsløse som regel ikke i kontakt med specialister i løbet af det første ledighedsår. De arbejdsløses kontakt med AF består hele dagpengeperioden af kontakt med AF-konsulenter i jobcentret, som foretager grundregistreringen samt afholder visitationsmøder med grupper af arbejdsløse ved 3-6 mdrs. ledighed, hvilket er det eneste tidspunkt i dagpengeperioden, hvor AF henvender sig til de arbejdsløse.

Efter overgangen til aktivperioden finder kontakten i et andet regi – hos erhvervsvejlederne – og er mere individuel.

De to medarbejdergrupper – AF-konsulenter og erhvervsvejledere – har forskellige opgaver, forskellig målgruppe og siden den seneste omstrukturering i efteråret 2002 forskellig placering i organisationen i AF-Vestsjælland (henholdsvis lokalt jobcenter og regionskontor). AF-konsulenterne er generalister, som varetager alle opgaver i forhold til de arbejdsløse, som er i dagpengeperioden (det første ledighedsår). Deres primære opgave i forhold til de arbejdsløse er »at vejlede, informere og servicere kunder«, som selv henvender sig enten personligt eller telefonisk, eller som deltager i visitationsmøder. Erhvervsvejlederne er derimod i højere grad specialister, som arbejder med en kraftigt selekteret målgruppe (de arbejdsløse, der efter et års ledighed overgår til aktivperioden, udgør ca. 10% af alle, som på et givent tidspunkt registreres som arbejdsløse), og har derfor en mere personlig kontakt med de arbejdsløse og dermed deres egne »kunder«. Erhvervsvejlederne har ofte undervisnings- og pædagogisk erfaring, eller er fx socialrådgivere, og de har gennemført en særlig efteruddannelse i AF.

I de tre *kommuner* viderevisiteres kontanthjælpsmodtagerne derimod til specialister tidligt i forløbet. Der lægges vægt på den første samtale, hvor den enkeltes arbejdsmarkedsparathed vurderes (jf. Socialministeriet vejledning, 2001a), da den bruges til at sortere mellem de kontanthjælpsmodtagere, som forventes hurtigt at komme ud af systemet, og de øvrige kontanthjælpsmodtagere, som viderevisiteres til specialister. Der er således indbygget en specialisering og arbejdsfordeling medarbejderne imellem i den kommunale visitationspraksis i alle tre tilfælde (jf. figur 4.1).

Der er imidlertid forskelle på de tre kommuners visitationspraksis og kontaktforløb (jf. figur 4.1). Den indledende visitation foretages i Århus og Gentofte Kommuner af socialfagligt uddannet personale, mens den i Viborg Kommune pr. 1.1.2003 er delegeret til administrativt personale. I Århus Kommune er den indledende visitation en todelt funktion bestående af åben vejledning (uden registrering) og »behandlerfunktion«, hvor der tages stilling til ansøgningen om kontanthjælp og viderevisitering til baggrundsteamet med henblik på udarbejdelse af handlingsplan. Kontanthjælpsmodtagerne tildeles mellem baggrundsteamene efter cpr-nummer. I Gentofte

Kommune foretager visitatorerne, som er socialfagligt uddannede, den første vurdering og bibeholder de kontanthjælpsmodtagere, som er arbejdsmarkedsparate. Visitatorerne er ikke specialister i den forstand, at kontanthjælpsmodtagerne kun er en del af det klientel, som henvender sig i visitationen. Specialistopgaven ligger i Gentofte Kommune i voksentteamet, hvor medarbejderne er opdelt i grupper efter kontanthjælpsmodtagernes problem (misbrug, psykiatri og fra 2003 unge-gruppe). I Viborg Kommune opdeles kontanthjælpsmodtagerne ved henvendelsen i administrationen umiddelbart i to grupper, henholdsvis aktiveringsgruppen (arbejdsmarkedsparate, som straksaktiveres) og kontanthjælpsgruppen (ikke umiddelbart arbejdsmarkedsparate).

4.3.2 **Målsætninger, målgruppe og medarbejdersammensætning**

Den primære *målsætning* for arbejdet er i alle fire tilfælde, at de arbejdsløse bliver selvforsørgende, og at de hurtigst muligt »kommer ud af systemet«. Her opfattes både i AF og kommunerne tre måneder som en »magisk« grænse. De arbejdsløse, som kommer eller forventes at komme i arbejde inden for de tre første ledighedsmåneder, opfattes som uproblematisk. De synes ikke at behøve en særlig indsats, eller indsatsen er konkret og handlingsorienteret (fx straksaktivering, kørekort e.l.). Faktisk er visitationsproceduren i høj grad struktureret omkring *tidsfaktoren*, hvor tremånedersgrænsen er et vigtigt skæringspunkt. I kommunerne viderevisiteres de kontanthjælpsmodtagere, der ikke forventes at få et job i løbet af 1-3 måneder, til en specialenhed; i AF indkaldes de arbejdsløse efter 3-6 måneders ledighed til et visitationsmøde. Det vil sige, at den første målgruppesortering i store træk inddeler de arbejdsløse til de korttidsarbejdsløse og de øvrige arbejdsløse. Dette rationale bygger bl.a. på undersøgelser, som har vist, at ledighedens længde påvirker mennesket negativt og formindsker muligheder for at komme i ordinært arbejde. AF-systemet, som er i kontakt med mange arbejdsløse på årsbasis, har desuden statistiske oversigter, som viser, at ledighedskurven falder drastisk ved tre måneders ledighed.

Sammenlignes *målgruppen* i de fire tilfælde, er gruppen af de arbejdsløse forskellig i AF i forhold til kommunerne, og forskellig i Århus Kom-

mune i forhold til Viborg og Gentofte Kommuner. AF betjener alle forsikrede ledige og dermed også arbejdsløse, som er tættere på arbejdsmarkedet end kontanthjælpsmodtagerne. Målgruppen i Århus Kommunes beskæftigelsesafdeling er selekteret i forhold til kommunerne i almindelighed, idet beskæftigelsesafdelingens arbejde retter sig imod de kontanthjælpsmodtagere, der ikke har andre problemer end arbejdsløshed. De øvrige arbejdsløse hører til socialcentrenes regi. Viborg og Gentofte Kommuner repræsenterer i undersøgelsen den sædvanlige kommunale praksis i den forstand, at disse kommuners arbejdsmarkedsafdelinger varetager opgaver over for samtlige kontanthjælpsmodtagere. Derfor må det antages, at målgruppen i disse to kommuner er mere sammensat og mere behandlingskrævende end i Århus Kommune, og dette har konsekvenser for sagsbehandlernes arbejde.

Medarbejdernes *faglige sammensætning* er næsten totalt forskelligt i AF og kommunerne. I AF-Kalundborg er ingen af konsulenterne i jobcentret socialfagligt uddannet, og derfor er de arbejdsløse, som kommer i arbejde i løbet af dagpengeperioden, typisk ikke i kontakt med socialfagligt uddannet personale. For kommunerne – også Århus Kommunes beskæftigelsesafdeling – er det derimod særdeles kendetegnende, at personalet har en socialfaglig uddannelsesbaggrund (typisk uddannelse som socialrådgiver eller socialformidler) og ofte erfaring på det sociale område og i den offentlige forvaltning. Sagt på en anden måde møder de arbejdsløse i AF generalister med forskellig uddannelsesmæssig baggrund, som ikke har træning i at have længerevarende personlige kontakter, mens kontanthjælpsmodtagerne i kommunerne møder personale, som opfatter samtalen som et vigtigt redskab i sit professionelle arbejde.

Voksenteamet i Gentofte Kommune samt aktiverings- og kontanthjælpsgruppen i Viborg Kommune har medarbejdere, som udelukkende tager sig af administrative opgaver. De allerfleste sagsbehandlere er kvinder, men der er forskelle mellem de tre kommuner både med hensyn til køn og alderssammensætning. Sagsbehandlergrupperne i Viborg Kommune består primært af relativt nyuddannede sagsbehandlere med en kortere arbejds erfaring, personalet på beskæftigelsesafdelingen i Århus Kommune har en bred alders- og erfaringsmæssig sammensætning, og visitationsteamet i Gentofte Kommune består af medarbejdere med en mangeårig erfa-

ring og lang anciennitet i kommunen. Det vil sige, at der ikke er en bestemt medarbejderprofil blandt sagsbehandlerne på arbejdsmarkedsområdet i de tre kommuner – personalet består dels af socialarbejdere med mangeårig kommunal baggrund, dels af nyuddannede, som debuterer på dette område.

Målgruppens sammensætning og AF's og kommunernes forskellige arbejdsstraditioner synes at have betydning for arbejdets indhold. I AF betragtes de arbejdsløse i princippet som »almindelige mennesker«, som blot mangler arbejde. Det synes at medføre, at de fleste arbejdsløse ikke behøver individuel, personlig kontakt med medarbejderne fx i form af personlige samtaler. De forventes at føre deres egen sag, hvis mål er at finde et job. I kommunerne synes indsatsen at bygge på det rationale, at der er behov for individuel kontakt og en plan, som er et samarbejde mellem kontanthjælpsmodtager og sagsbehandler. Kontanthjælpsmodtageren har en kontaktperson, som er tovholderen, og som den pågældende kan henvende sig til. Der synes allerede i udgangspunktet at være en accept af, at nogle har større behov for vejledning og hjælp end andre, og at det er vigtigt at identificere disse behov tidligt i forløbet, dvs. i den indledende sagsbehandling. Det fører bl.a. til, at samtalerne aftales individuelt, og antallet af samtaler og andre personlige kontakter mellem kontanthjælpsmodtager og sagsbehandler kan variere meget fra person til person. Generelt vægtes individuelle samtaler højere i visitationen i kommunerne end i AF.

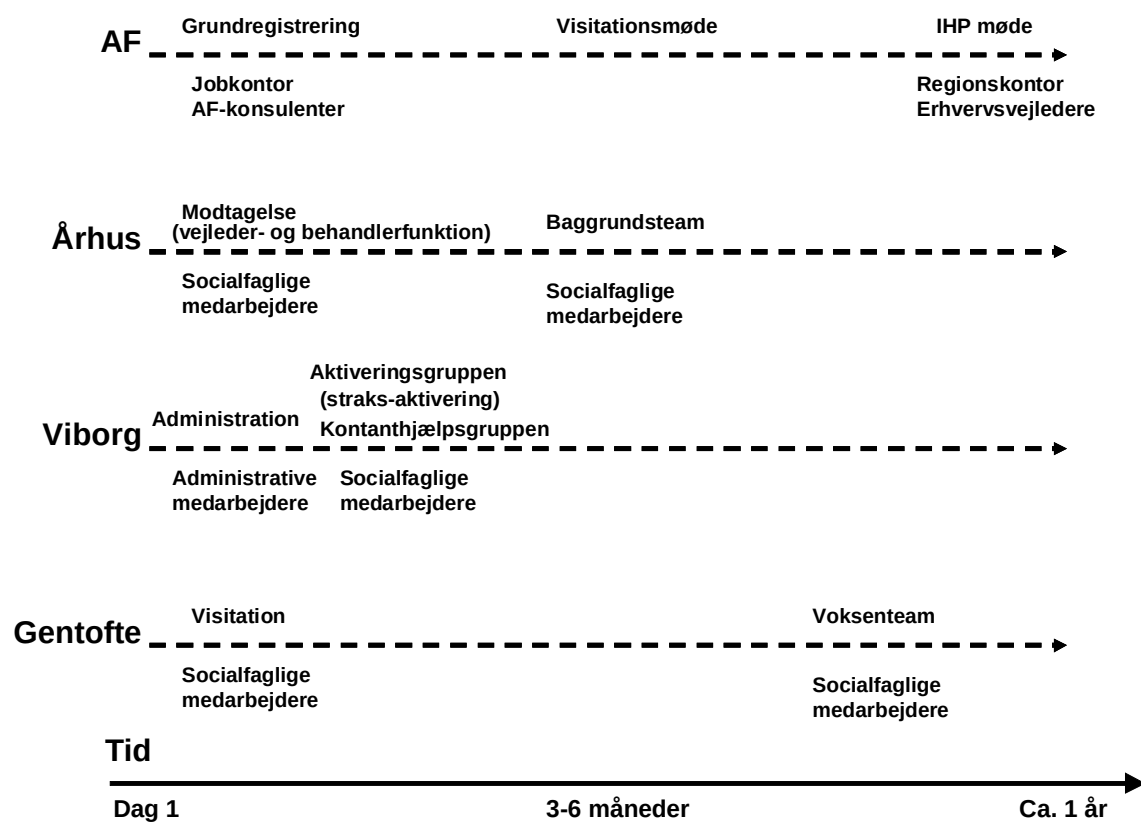
4.3.3 **Omstrukturering**

Som beskrevet i afsnit 4.2 spillede omstrukturering en rolle i forhold til sagsbehandlerens dagligdag i alle tre kommuner samt AF-Vestsjælland på undersøgelsestidspunktet. Medarbejderne havde problematikken inde på livet, enten fordi de netop havde været igennem en omstrukturering i organisationen (AF-Vestsjælland), stod midt i den (Gentofte og Viborg Kommuner) eller umiddelbart over for at skulle påbegynde en sådan (Århus Kommune). Omstruktureringerne har forskelligt omfang og karakter de fire steder, og argumenterne for omstruktureringerne er både økonomiske, politiske og faglige. Omstruktureringerne påvirker medarbejdernes arbejde, men de organisatoriske ændringer var så nye, at sagsbehandlerne endnu ikke reelt havde erfaringer med, hvordan ændringerne ville påvirke deres arbejde. Generelt opleves forandring af nogle sagsbehandlere som noget, der

hele tiden finder sted i organisationen, mens andre ser forandring som noget, der er enormt tidskrævende. I AF siger en sagsbehandler, at hun oplever, at »... *tingene ændrer sig jo simpelthen så hurtigt så man dårligt selv kan følge med*«, mens en kommunal sagsbehandler oplever ændringer som mildt sagt træge: »*Det der med at ændre i den offentlige forvaltning, det er jo som at ændre en supertanker 10 gange. Så det tager lang tid ...*«. Der er bl.a. markante forskelle mellem de tre kommuner og AF-Kalundborg med hensyn til, hvor stabile medarbejderteamene og deres arbejdsforhold har været.

Medarbejdernes holdninger til omstruktureringer er delte. Det synes bl.a. at hænge sammen med, i hvilket omfang medarbejderne har været med i de organisatoriske ændringer og omstruktureringsprocesser, og om de kan forudsige, hvilke konsekvenser ændringerne har for deres arbejde. Der er ingen tvivl om, at omfattende omstruktureringer afføder både *spænding og ængstelse blandt medarbejderne*. En af de bekymringer, som sagsbehandlerne gav udtryk for, var, hvorvidt ændringerne ville medføre øget administration og mere bureaukrati, og dermed nedsætte kvaliteten af den enkelte sagsbehandlers arbejde. Eller at en ny struktur ville vanskeliggøre eksisterende samarbejdsrelationer. Omstruktureringerne blev dog ikke alene mødt med spænding, ængstelse og kritik fra sagsbehandlernes side. Ændringerne blev oplevet af nogle sagsbehandlere som en mulighed for at *udvikle indsatsen i en positiv retning*, både til medarbejdernes og de arbejdsløses bedste. En sagsbehandler peger på, at de omfattende omstruktureringer har åbnet for medarbejdernes egen udvikling.

Figur 4.1 Visitationsproces og teamstruktur i AF og de tre kommuner



5 Rammer for arbejdet som sagsbehandler

5.1 Indledning

Denne undersøgelses udgangspunkt er, at den socialfaglige praksis i arbejdet med de arbejdsløse ikke alene kan forstås som det, der i andre sammenhænge er blevet kaldt »mødet mellem system og klient«. Det sociale arbejde, som udføres af velfærdsstatslige frontlinjemedarbejdere, er underlagt en række rammer og vilkår, som betinger arbejdet. Den socialfaglige praksis bliver konkret udmøntet i den personlige kontakt mellem sagsbehandler og arbejdsløs, men den foregår ikke i et lukket rum. Blandt andet finder kontakten sted inden for bestemte lovgivningsmæssige rammer og organisatoriske vilkår (Payne 2001, jf. kapitel 2). Det er af betydning, hvilke arbejdsløse sagsbehandlere har at gøre med (Payne 2001: demografiske faktorer; beskrivelse af målgruppen, jf. afsnit 4.3.2), ligesom de lokale tilbud og foranstaltninger udgør nogle grundlæggende betingelser for den socialfaglige praksis.

Dette kapitel tager i første omgang udgangspunkt i kommunerne og AF som »menneskebehandlende organisationer« og analyserer forskellige organisatoriske og foranstaltningsmæssige faktoreres betydning for sagsbehandlingen. Dernæst analyseres sagsbehandlernes oplevelse af den lovgivningsmæssige ramme. Her er fokus især på sagsbehandlernes måde at håndtere aktivlinjen på.

Det sociale arbejdes mest synlige udmøntning sker i frontlinjen, men det er ikke alene relationen mellem sagsbehandleren og klienten, som udgør det sociale arbejde, selv om megen forskning i socialt arbejde tager udgangspunkt deri (bl.a. Houston 2001). En kritik mod dette fokus har været,

at der kan være en tendens til at udelade de samfundsmæssige vilkår for arbejdet ved udelukkende at beskæftige sig med arbejdspraktikker og ansigt til ansigt-interaktioner mellem socialarbejder og klient (Jokinen m.fl. 1999). En sådan tilgang rummer en risiko for at gøre frontlinjen, enten professionen eller i nogle tilfælde den enkelte sagsbehandler til syndebuk.

I litteraturen om frontlinjemedarbejders position og arbejdsbetingelser findes forskellige retninger og betoning. Lipsky (1980) har beskæftiget sig med frontlinjemedarbejdernes dilemmaer i arbejdet og de forsvarsmekanismer, de benytter sig af for at kunne manøvrere i arbejdet. Lipsky betoner frontlinjemedarbejdernes handlefrihed, dvs. at det i realiteten er dem, som definerer den offentlige politiks udformning. Også Prottas (1979) betoner frontlinjemedarbejdernes autonomi og peger på, at den giver frontlinjemedarbejderen den nødvendige fleksibilitet i arbejdet, og at frontlinjemedarbejderne benytter sig af denne autonomi ved at kategorisere klienter på en måde, der giver dem »positive effekter« i forhold til deres arbejde. Hvor såvel Lipsky som Prottas fokuserer på frontlinjemedarbejdernes autonomi, så sætter Johansson (1992) fokus på de forhold, som begrænser frontlinjemedarbejdernes handlefrihed. Dermed understreger han snarere de begrænsninger, der bunder i arbejdsopgavernes karakter og organisationens struktur, og som i varierende grad påvirker det sociale arbejde. Han opstiller fem dimensioner af organisatoriske vilkår, som påvirker socialarbejder-klient-relationen og dermed den socialfaglige praksis: regelbundethed (detaljerings- vs. rammestyring), specialiseringsgrad, tid pr. opgave, interesseorientering (kontrol vs. service) og afstand (mellem socialarbejder og klient).

I denne undersøgelses sammenhæng er Johanssons fokus interessant, fordi han netop stiller sig kritisk over for alene at betone sagsbehandlerens autonomi og handlingsfrihed. Han supplerer denne forståelse af frontlinjens arbejde ved at fremhæve de faktorer, som virker begrænsende på arbejdet. Udgangspunktet i herværende undersøgelse er parallelt med Johanssons: at organisatoriske og lovgivningsmæssige rammebetingelser må inddrages for at forstå den socialfaglige praksis over for de arbejdsløse. Risikoen for at rette kritikken mod frontlinjemedarbejderne, individuelt eller som profession, gennem en betoning af frontlinjens autonomi og begræns-

ning af fokus til det konkrete møde mellem sagsbehandler og arbejdsløs, forsøges på denne måde omgået.

5.2 Indledende og aktiveringsrettet sagsbehandling

I både de to kommunale socialforvaltninger i Gentofte og Viborg, beskæftigelsesafdelingen i Århus Kommune og i AF-Kalundborg er sagsbehandlernes opgave at indsamle viden om den enkelte arbejdsløse og på baggrund af denne viden at vurdere, hvilken indsats den arbejdsløse skal tilbydes. Den proces foregår i flere faser, som vi i denne undersøgelse har opdelt i tre typer sagsbehandling (jf. figur 2.1), hvoraf vi i dette kapitel analyserer *den indledende sagsbehandling*, (afsnit 5.2.1) og *den aktiveringsrettede sagsbehandling* (afsnit 5.2.2). Senere i kapitel 6 og 7 beskriver vi den mellemste fase i sagsbehandlingen, nemlig socialfaglig vurdering, som forbinder de to ovennævnte faser med hinanden. Som beskrivelsen af visitationsprincipper og kontaktførelse i kapitel 4 viste, vægtes de forskellige typer sagsbehandling forskelligt i de fire tilfælde.

De organisationer hvori sagsbehandlingen foregår, kan betegnes som »menneskebehandlende organisationer« (Hasenfeld 1974). Man kan skelne mellem to typer organisationer inden for denne kategori, nemlig »procesorganisationer« (people processing organizations) og »menneskeændrende organisationer« (people changing organizations). De organisationer, som denne undersøgelse vedrører, falder inden for kategorien »procesorganisationer«, som dels har til formål at definere, hvad det menneske, som henvender sig, er for et, dels at yde hjælp til vedkommende. Procesorganisationerne er kendetegnet ved, at de arbejder med og »forarbejder« personen, men de har ikke til formål direkte at ændre på dennes (her den arbejdsløses) opførsel. Procesorganisationernes kerneområde er at klassificere og kortlægge en persons egenskaber¹⁴.

Ifølge Hasenfeld (1974) er der fire centrale kendetegn ved den »teknologi«, som karakteriserer procesorganisationerne: klientens egenskaber og situation må vurderes for at afgøre, hvorvidt han er et legitimt subjekt til officiel handling; klientens egenskaber og situation må udforskes for at af-

gøre »de passende handlingsalternativer«; det må træffes valg blandt disse alternativer; når et alternativ er valgt, skal personens genplacering i det nye sociale miljø håndteres.

Dele af disse kendetegn er genkendelige i visitationsprocessen i såvel kommunale socialforvaltninger som AF. Det første punkt handler i denne undersøgelses kontekst om, at sagsbehandleren gennem indledende sagsbehandling vurderer, om den arbejdsløse er arbejdsmarkedsparat, og om vedkommende umiddelbart kan visiteres videre til den type handling, som loven foreskriver, aktivering (jf. afsnit 5.2.1). Den egentlige udforskning af klientens egenskaber og situation ligger i den socialfaglige vurdering (jf. kapitel 6 og 7) og leder videre til den type sagsbehandling, som vi kalder aktiveringsrettet sagsbehandling. Her handler det for sagsbehandleren om at finde »passende handlingsalternativer« og træffe et valg blandt disse alternativer i det omfang, der rent faktisk eksisterer alternativer (jf. afsnit 5.2.2).

5.2.1 Indledende sagsbehandling

Den indledende sagsbehandling, som finder sted i starten af kontaktforløbet, har et afklarende og viderevisiterende sigte (jf. kapitel 2). Et af de primære formål med denne fase i sagsbehandlingen er at afgøre, om den arbejdsløse kan vurderes som værende arbejdsmarkedsparat og dermed skal tilbydes aktivering, eller om vedkommende har problemer ud over arbejdsløshed, og der dermed skal tages andre typer foranstaltninger i brug. Det er en type sagsbehandling, som ikke har til formål at gå dybt ned i sagerne. I stedet foretager sagsbehandleren en »grovsortering«, og de arbejdsløse, som ikke vurderes som arbejdsmarkedsparate, visiteres videre.

Den indledende sagsbehandling udgør en central del af den arbejdsmarkedsrettede indsats, der stiller krav til hurtig sagsbehandling og indsats. En umiddelbar og helst hurtig vurdering af arbejdsmarkedsparathed er uomgængelig. Men hvordan oplever sagsbehandlerne den indledende sagsbehandling? Hvilke krav stiller den til faglighed? Og hvordan påvirker denne type sagsbehandling kontakten mellem sagsbehandler og arbejdsløs?

En af sagsbehandlerne mener slet ikke, at man kan definere »visitationsarbejde« i den indledende del af sagsbehandling som sagsbehandling. Hun mener, at sagsbehandling er noget grundlæggende andet end visitati-

on. Hvor førstnævnte begreb handler om tidskrævende og dybdegående arbejde med klienten, handler visitation om en hurtigere og mere kontant måde at arbejde på. På linje med flere kolleger er dette en arbejdsform, som hun foretrækker. Hun fortæller om frustrationerne over, at organisatoriske vilkår midlertidigt har betydet, at arbejdets indhold er blevet ændret til i højere grad at indebære en egentlig sagsbehandling:

... fordi vi jo i en lang periode nu har lavet sagsbehandling, fordi der ikke har været nogen medarbejdere nede i det andet område, og det vil sige, at vi ikke har kunnet give vores sager videre. Vi har ikke haft nogen at give det videre til, og dermed er vores visitationsarbejde druknet. Fordi i og med at du ikke kan komme af med det, så bliver du sagsbehandler på den, du startede med at få ind, som skulle have været givet videre, og du kan ikke vente med at få nye ind. Og så mister du på et tidspunkt overblikket over visitationsarbejdet, kan du sige. Fordi så begynder du at gå ind i en længe-revarende sagsbehandling, og det var ikke det, der var meningen med visitation. (sagsbehandler, kommune)

En sagsbehandler i en anden kommune beskriver også det nødvendige i at have et vist flow i sagsmængden i denne type sagsbehandling. Man må og kan ikke beholde folk for længe i den indledende sagsbehandling:

... [vi visiterer folk videre] med det samme, fordi man skal passe på ikke at få for mange af dem i modtagelsen, som man egentlig med hjertet gerne vil hjælpe, men man har ikke tid. Fordi hvis man så siger ok, du må godt komme og snakke med mig senere, og der så er så travlt, at man alligevel ikke har tid, så er det bedst at få dem væk. Altså nu skriver jeg kort dit problem her, og så får du en tid, så er folk bedst hjulpet med at komme ind i systemet og få den sagsbehandler, de skal have, fordi man ikke kan køre sådan nogle sager her. Det er kun nogle enkelte, man kan have [flere] samtaler med. (sagsbehandler, kommune)

Den hurtige og viderevisiterende sagsbehandling kan dog også betyde, at den arbejdsløse fejlvisiteres, hvilket er u hensigtsmæssigt, blandt andet fordi det betyder flere sagsbehandlerskift:

... fejlvisitation kan ske (...) der vil ske fejl, fordi man ikke har en uddybende samtale(...) Og så er det lige pludselig et problem, fordi så skal man skifte sagsbehandler lige pludselig, og det er i hvert fald for klienten uhen-sigtsmæssigt. (sagsbehandler, kommune)

Men altså, det er jo levende mennesker, så de passer jo ikke altid ind i de kasser. Der vil også blive nogle fejlvurderinger, fordi altså der hvor vi sidder, kan vi jo ikke afdække alting, og det skal vi heller ikke (...) når man kommer tættere på et menneske, afsløres noget, som måske kan tage meget lang tid, og det skal vi jo ikke. (sagsbehandler, kommune)

Sagsbehandlere, som arbejder med indledende sagsbehandling, har typisk mindre tid til den enkelte arbejdsløse, og arbejdsopgaverne kræver en stor generel viden om området og grundigt kendskab til de socialretslige problemstillinger. Der er forskellige opfattelser blandt sagsbehandlerne om det ønskværdige i, at sagsbehandlingen er »overfladisk« og hurtig. Nogle foretrækker denne type arbejde, fordi man oplever, at der sker noget, og fordi man ikke skal arbejde med de samme sager i mange år. Andre sagsbehandlere giver udtryk for, at de ikke mener, de faglige udfordringer i denne type sagsbehandling er store nok, hvilket i nogle tilfælde betyder, at enkelte sager fastholdes i stedet for at blive visiteret videre:

I princippet står der, at de arbejdsmarkedsparate (...) skal vi have i maks. 3 måneder, de andre skal overgives i samme øjeblik, du har lavet visitationen og har lavet en handleplan. Det sker så bare ikke, det er der mange årsager til (...) det har også lidt med faglighed at gøre, fordi for mig og en del af mine kolleger er det også vigtigt at få lov at lave nogle af de rigtig tunge sager. Der er en faglig stolthed og udfordring i at lave revalideringssager og for den sags skyld også flexjobsager (...) det synes jeg er utroligt spændende, netop fordi der er en masse afklarende ting, der skal være foretaget, før man kan lave indstillinger på dem. Og der beskæftiger du dig også med både sociale, arbejdsmarkedsmæssige og helbredsmæssige forhold, der kommer du rigtig... det er det, jeg forstår ved rigtig socialt arbejde. (sagsbehandler, kommune).

Flere sagsbehandlere fremhæver vigtigheden af service i den første kontakt, som den arbejdsløse har med systemet. Det er en tendens, som bl.a. ifølge Howe (1996) hænger sammen med et ændret fokus i sagsbehandlingen, hvor relationen mellem sagsbehandler og klient har ændret karakter fra at være personlig til at være økonomisk og fra at være støttende og omsorgsfuld til at være kontraktbaseret og serviceorienteret. Han hævder, at socialarbejderen har bevæget sig fra at være en diagnostisk sagsbehandler med udgangspunkt i anvendt socialvidenskab til at være en »care-manager«, der koordinerer serviceydelser og stiller sig kritisk over for denne tendens. For at kunne servicere de arbejdsløse bedst muligt forudsætter det, at sagsbehandleren besidder en stor paratviden på området for at kunne svare på de spørgsmål, en given person nu måtte stille, hvilket også nødvendiggør, at man som sagsbehandler har fokus på det socialretslige. Nogle sagsbehandlere betragter netop det socialretslige som kernen af deres faglighed. Et centralt element i den indledende sagsbehandling er at afklare, om folk overhovedet er berettiget til kontanthjælp. Derudover fremhæver sagsbehandlerne vigtigheden af at give råd og vejledning over for personer, hvor problemstillingerne i overvejende grad er arbejdsløshed:

Visitationen besidder en viden, som jeg ikke tror, de øvrige kolleger har helt på samme måde (...) vi sidder faktisk med hele skraldespanden. Vi får alt fra a-z og er i stand til, i langt de fleste tilfælde, at finde et svar (...) vi kan hurtigt finde de her svar, og kan jeg ikke finde det, ja men så har min nabo det måske, og så har jeg det alligevel inden for fem minutter. (sagsbehandler, kommune)

Også sagsbehandlerne i AF lægger vægt på formidling af viden og det at kunne besvare de arbejdsløses spørgsmål. En AF-konsulent siger:

Jeg er et videnscenter, jeg føler, at det er mig, der sidder med den viden, som de har brug for eller kan guide dem på vej hen, hvor de finder den viden (...) og så kan man egentlig fortælle dem eller vise dem, hvor det er, de kan finde de oplysninger, så det er dels den viden, jeg besidder, men det er lige så meget, at man kan guide de her ledige den rigtige vej, det er det, jeg føler, når jeg hjælper i det job, jeg har nu. (sagsbehandler, AF)

AF-konsulenterne ser det ikke som deres opgave at indgå i mere dybdegående kontakt med den arbejdsløse. Her henvises til erhvervskonsulenterne:

Jeg indgår jo ikke i den dybe professionelle samtale, men henviser til en erhvervsvejleder, hvor der er mulighed for en bredere og mere dybdegående samtale herunder også tidsmæssigt. (sagsbehandler, AF)

Der kan således ses tendens til, at begreber som økonomi og service er centrale i den indledende sagsbehandling. Man kan stille spørgsmålet, om ikke udviklingen i de krav, der stilles til sagsbehandlerne på arbejdsmarkedsområdet, såvel som krav til de arbejdsløse om aktiv deltagelse, nødvendiggør, at i hvert fald dele af sagsbehandlingen ikke tager udgangspunkt i støtte og personlig sagsbehandling?

5.2.2 **Aktiveringsrettet sagsbehandling**

Den aktiveringsrettede sagsbehandling finder sted løbende i kontaktforløbet, men bestræbelserne i kommunerne (og i lovgivningen) går på at introducere en aktiveringsrettet sagsbehandling så tidligt i forløbet som muligt. I AF foretages en egentlig aktiveringsrettet sagsbehandling, først når den arbejdsløse overgår til aktivperioden efter et års ledighed.

Opgaven for sagsbehandleren er her at kortlægge den arbejdsløses egenskaber og situation, for at finde frem til, hvad en passende indsats er (jf. Hasenfeldt 1974). Et vigtigt element må her nødvendigvis være, at sagsbehandlerne har et rimeligt kendskab til de muligheder, der er for indsats, i denne sammenhæng typisk aktiveringstilbud. Formålet med dette afsnit er at se nærmere på sagsbehandlerens kendskab til, brug af og indflydelse på de eksisterende aktiveringstilbud. Det efterfølgende afsnit (5.2.3) handler om kategorisering af de arbejdsløse og går lidt nærmere ind i, hvilke redskaber sagsbehandlerne tager i anvendelse i deres arbejde med at definere, hvem den arbejdsløse er, i bestræbelsen på at finde en passende indsats.

I AF har medarbejderne tradition for at have samarbejde med såvel arbejdsgivere som aktiveringstilbud og jobkonsulenter. I kommunerne er dette samarbejde et nyt univers for personalet, som typisk har arbejdet indvidrettet og primært haft samarbejde indadtil i egen organisation. I alle tre

kommuner synes det at være afhængig af den enkelte sagsbehandlers egen aktivitet, i hvor høj grad hun er orienteret om tilbuddene og har samarbejde med dem. Man kan som sagsbehandler vælge at arbejde inden for de givne tilbudsrammer, eller man kan aktivt skabe kontakter, viden og samarbejde udadtil med tilbuddene og projekterne. Nogle sagsbehandlere er delvis utilfredse med de eksisterende tilbud, men har alligevel den holdning, at arbejdsmarked og tilbud er uden for deres kompetence og arbejdsområde. Andre sagsbehandlere har taget initiativer til nye tilbud, efter de gennem deres klientarbejde har erfaret, at der mangler relevante tilbud til bestemte målgrupper. Om muligheden for at påvirke udbuddet af aktiveringstilbud siger en sagsbehandler:

... jamen det er det da, for når der mangler et eller andet tilbud, så kan vi forhandle og have fundet en løsning. Altså [et kommunalt aktiveringsprojekt] var så let at sætte op, for det var ikke noget, der havde nogle omkostninger. Men altså når vi snakker et nyt tilbud, så kan det koste kroner, og det er ikke sådan lige (...) men vi har da helt sikkert indflydelse på det, for også sammen med daghøjskolerne er vi inde omkring, hvilke behov vi har, hvilke kurser kan I sætte op for os? (sagsbehandler, kommune)

Sagsbehandlerne har, selv inden for samme kommune, forskellige oplevelser af, i hvilket omfang det er muligt at påvirke de eksisterende tilbud. Nogle oplever, at udbuddet af aktiveringstilbud er meget politisk styret, og at det derfor ikke er muligt at påvirke dette synderligt, mens andre synes, at man ikke på nogen måde er bundet i de eksisterende tilbud – dvs. at det i høj grad er muligt selv at finde individuelle løsninger sammen med klienten:

Det bliver jo nogle gange givet som forklaring på, at man ikke har nogen i gang, at vi mangler det rette tilbud. Jeg tror, det er sagsbehandleren. Når man snakker om, at nogle har mange tunge sager, så kan jeg godt være lidt i tvivl, om det ikke er sagsbehandleren, der er tung. (sagsbehandler, kommune)

Mulighederne og interessen for at påvirke de eksisterende tilbud og lave individuelt tilpassede aktiveringstilbud synes at være forskellige i de fire tilfælde. Udgangspunktet for udpegningen af et »passende handlingsalternativ« er ifølge Hasenfeld (1974) et grundigt kendskab til den enkeltes situation og egenskaber, det vil sige at give et tilbud, som er tilpasset individet. Men gælder det på aktiveringsområdet? Sagsbehandlerne i denne undersøgelse giver udtryk for, at der i en del af sagsbehandlingen er tale om en vis automatik i aktiveringen. Denne automatik er begrundet i en lang række faktorer. En af de faktorer, som fremhæves i en af kommunerne, er, at en kommunalpolitisk beslutning om straksaktivering forudsætter eksistensen af tilbud, der er bredt definerede, og som har løbende optag. En anden faktor, som kan lede i retning af automatik i aktiveringen, er, hvis sagsbehandlerne kendskab til de til rådighed værende muligheder for aktivering er mangelfuldt. Udgangspunktet for sagsbehandlerne er ikke nødvendigvis et ideal om at lave individuelt tilrettelagte aktiveringsforløb. En af de aktiveringstyper, som eksisterer i både kommuner og AF, er jobsøgningskurser af forskellig art. Her tages typisk ikke udgangspunkt i et grundigt kendskab til den enkeltes situation og egenskaber, men i et argument om, at en styrkelse af evnen til at søge job er relevant for arbejdsløse over en bred kam. Blandt AF-medarbejderne er der stor tiltro til effekten af sådanne generelle jobsøgningskurser:

Vi vil gerne sælge de der jobsøgningskurser. Vi synes sådan set, at det er en meget rimelig ting, at man siger, ok, nu giver vi dem de her tre måneder, giver den en skalle og ser, om det ikke kan lykkes at finde et job. Lykkes det at finde job, er der jo ingen særlig grund til at køre hele skytset frem. Og det vil sige, vi giver typisk en meget kort orientering om, hvad der er af andre muligheder, og prøver så, hvad skal man sige, at fokusere på, at job er bedst, og det er det, det handler om. Og det er der jo.. vi kalder det at blive fedtet ind i aktivering, fordi lige så snart man bliver fedtet ind i aktivering, så holder man op med at tænke på job, tror jeg faktisk et eller andet sted. Så tænker man på den næste aktivering og ikke på, hvor er der måske job. (sagsbehandler, AF)

Men også i kommunerne findes eksempler på aktiveringsprojekter med jobsøgning som hovedindhold, som nærmest pr. automatik gives som tilbud til alle, der ikke vurderes at have problemer ud over ledighed. Her er sagsbehandlingernes tro på effekten dog mere begrænset:

... det er det, vi har gjort før i tiden henvist til [et aktiveringsprojekt], hvor arbejdsledighed var hovedproblemet, og der kunne de så gå i 3 måneder, idet vi har den mening om, at inden for de første 3 måneder skulle der gerne ske en eller anden form for, at de kommer videre i systemet, og det gør da også, ikke dem alle sammen, men nogen kommer videre i ordinære jobs (...) folk skulle møde en gang om ugen i nogle timer, og der skete ikke en dyt andet end, at der blev tændt for nogle maskiner værsgo og tag plads, og så blev de hakket af, om de var mødt. Det er jo ikke særlig interessant altså, hvorefter at en del også kom som vinden blæste, og mange skulle tilfældigvis altid til jobsamtale den dag og det jo en rimelig grund til ikke at møde op. (sagsbehandler, kommune)

Aktiveringsprojektet i eksemplet er pt. ved at blive omstruktureret blandt andet grundet kritik fra sagsbehandlerne. Spørgsmålet her er dog, i hvilket omfang der i den arbejdsmarkedsrettede indsats i kommuner og AF er basis for, at aktiveringen kan og skal tilpasses det enkelte individ, og om sagsbehandleren overhovedet har mulighed for at vælge mellem forskellige aktiveringsalternativer? Et argument, som også bruges af AF-medarbejderen i citatet ovenfor, er, at en for individuelt tilrettelagt indsats øger risikoen for at den arbejdsløse »sovses ind i aktivering« og altså fastholdes i ledighed gennem aktivering. Et andet, og modsatrettet, argument lyder, at det er nødvendigt med et grundigt kendskab til den enkelte arbejdsløse for at kunne konstruere et aktiveringsalternativ, som har mulighed for at hjælpe den arbejdsløse videre. Dette argument tager udgangspunkt i, at »... *det er vigtigt, at det er det rigtige tilbud, klienten får, at der er rigtigt match mellem tilbud og klient, for det er der, de bedste resultater er*« (sagsbehandler, kommune). En sagsbehandler peger på, at kendskab til den enkelte person og viden om de erfaringer, som vedkommende har, bidrager til anvisningen af det rette tilbud:

Hvis der bare er en lille åbning til, at her er der noget, at her har de haft succes med et eller andet, ik', så kunne man måske prøve at lede dem i den retning og sige, der var du jo glad for at arbejde. Hvad var det ved det arbejde derude, du var så glad for? Eller da du var på det der projekt, der kan jeg se, at du har skrevet, at det gik rigtig godt, var der så nogle specielle mennesker der? Og så kan det være de siger, jamen den arbejdsgiver og mig vi havde det rigtig godt sammen, vores kemi passede godt sammen, ik'. (sagsbehandler, kommune)

Der er stor forskel på, hvor stor en vifte af aktiveringsmuligheder sagsbehandlerne har at arbejde med. Her spiller rammerne for sagsbehandlerens arbejde en stor rolle. For de kommunale sagsbehandlere er det blandt andet faktorer som kommunestørrelse, organisationsstruktur og økonomiske ressourcer og prioriteringer i kommunen, der har indflydelse på, hvilke aktiveringstilbud sagsbehandleren har til sin rådighed. I AF-regi har faktorer som økonomiske prioriteringer i de regionale arbejdsmarkedsråd og arbejdsmarkedets behov betydning for, hvilke aktiveringsmuligheder sagsbehandleren kan benytte sig af.

Der er forskel på antallet af aktiveringsalternativer, som sagsbehandlerne har til deres rådighed, men derudover er der også stor forskel på, hvor grundigt kendskab den enkelte sagsbehandler har til de aktuelle muligheder for aktivering. De kommunale sagsbehandlere i denne undersøgelse repræsenterer et bredt spektrum i denne henseende. I den ene ende af spektret findes sagsbehandlere, som kun har et ganske overfladisk kendskab til de primære aktiveringstilbud. Som en sagsbehandler siger:

Der mangler vi redskaber, jeg mangler redskaber til, hvad pokker skal jeg gøre med hele den stak, der pludselig er blevet større og større? fordi vi har været vant til og at nogle andre kollegaer ligesom tog sig af det, som var uddannet inden for det område [aktivering], jeg er slet ikke uddannet inden for det område, det ligger helt uden for, hvad jeg hidtil har beskæftiget mig med. (sagsbehandler, kommune)

I den anden ende af spektret findes sagsbehandlere, som ser det som deres egen opgave at indsamle viden om de eksisterende tilbud og arbejde på at udvikle nye ideer til aktivering:

[Man må] dyrke også at samle nogle informationer og noget viden om, hvad der faktisk er af tilbud. Det er svært at skabe sig et overblik over tilbuddene (...) fordi der er så meget. Jeg mener, det ER der. Der er mange muligheder, og ... altså nogle gange så er der ikke ret mange jobtræningspladser. Det er rigtigt. Men så må man så gå i tænkeboks. Hvad gør man så? Kan jeg så ikke sætte den ledige på et stykke arbejde. Hvis hun nu gerne vil have et pædagogmedhjælperjob, og der er jo faktisk ingen (...) Ved du hvad, du må ud og finde det der jobtræningsforløb, indtil det lige lykkes dig at få det der pædagogmedhjælperjob. Til de der 15.000, som du så selv søger og får. Vend tingene om. Kom på nogle ideer så. Selvfølgelig skal man gøre opmærksom på det i sin organisation, i sit politiske system, her er noget, der halter, hvis der er noget, der halter. Og så følge de der gange, der er på kommunikationsvejene. Men man skal også hjælpe hinanden med at tænke nogle nye ideer ind. (sagsbehandler, kommune)

En anden sagsbehandler fra samme kommune ser kendskabet til aktiveringstilbuddene som en mulighed for at lave individuelt tilrettelagte aktiveringsforløb:

Det handler også om mit kendskab til udbuddet af tilbud, og hvis jeg har nogle rigtig gode samarbejdsrelationer med nogle tilbud frem for nogle andre, så kan jeg måske godt lave nogle specialordninger nogle steder. (sagsbehandler, kommune)

En af de faktorer, der har betydning for, hvor grundigt kendskab den enkelte sagsbehandler har til de tilstedeværende muligheder, er kommunernes forskellige måder at organisere området på. En del af disse organisatoriske strukturer er under forandring (jf. kapitel 4).

5.2.3 Kategorisering af de arbejdsløse

Kategorisering er en uomgængelig del af frontlinjemedarbejdernes arbejde. Denne kategorisering kan foregå ad hoc og mere uformelt, eller den kan baseres på en formel organisatorisk vedtaget kategoriseringsmodel. Vi har set, at sagsbehandlerne fordeler de arbejdsløse i forskellige grupper både i den indledende del af sagsbehandling og i den aktiveringsrettede sagsbehandling – bestemt enten efter karakteristika ved de arbejdsløse og/eller karakteristika ved institutionerne. Den ene gruppering handler om vurdering af den arbejdsløses arbejdsmarkedsparathed, den anden det rette aktiveringstilbud. Det er blevet peget på, at en bureaukratisk organisation som en arbejdsformidling eller en kommunal socialforvaltning ikke kan rumme den kompleksitet, som et individ indebærer. Derfor »forenkles« individet til en størrelse, som systemet har mulighed for at håndtere, en klient (i AF-sammenhæng en kunde). Oprettelsen af denne »bureaukratiske identitet« falder ifølge Johansson (1992) i to dele: Først må individet *standardiseres*, dvs. reduceres til de variabler, som falder inden for organisationens specialiseringsområde, og derefter må han *kategoriseres*, hvilket indebærer, at hans standardiserede egenskaber matches mod organisationens optrukne grænser, så man finder en administrativ kategori, som han kan placeres i.

I kapitel 4 blev de forskellige målgrupper og klientkategorier, som indsatsen retter sig imod i de fire kommuner/AF, præsenteret. Som beskrevet er der forskelle mellem kommunerne og AF og kommunerne imellem, hvorvidt sagsbehandlerne opdeler de arbejdsløse i kategorier, og hvad disse kategorier bruges til i det daglige arbejde. I Gentofte og Viborg Kommuner er kategorierne et redskab, som ledelsen har indført for at understøtte arbejdet. De to kommuner benytter i udgangspunktet Socialministeriets vejledning, hvor kontanthjælpsmodtagerne deles op i fem grupper (jf. afsnit 4.2.3 og 4.2.4). Denne opvejning og vurdering af de arbejdsløse i forhold til de givne kategorier er en del af sagsbehandlernes daglige arbejde i disse to kommuner. I Århus Kommune og AF-Kalundborg er kategorisering ikke et redskab, som i særlig høj grad mærkes i det daglige arbejde, selv om sagsbehandlerne forventes at bruge koder til statistiske formål.

Formålet med dette afsnit er at analysere, hvordan sagsbehandlerne reflekterer over kategoriseringen af de arbejdsløse, både den generelle kategorisering, som finder sted i sagsbehandlingen, men også kategorisering

ved hjælp af de standardiserede kategoriseringsredskaber, som har vundet indpas i den socialfaglige praksis.

Sagsbehandlerne både i Viborg og Gentofte Kommuner opfatter klientkategorier overvejende som »systemets« eller ledelsens værktøjer. De færreste kan se store fordele med kategoriseringsredskaber i forhold til arbejdet med den enkelte arbejdsløse – og i forhold til den usikkerhed og det besvær, det er »at sætte tal på« enkeltindivider. Derimod kan klientgrupperne være en fordel i forhold til, hvilke medarbejderressourcer forskellige enheder på afdelingen tildeles, og hvilke tilbud der tilrettelægges:

Altså det Viborg Kommune bruger det [klientkategorier] til, det er jo at finde ud af, hvor mange vi har af de tunge, og hvor mange vi har af dem, som har ledighed som problem, for og finde ud af, hvor mange sagsbehandlere vi skal sætte på hvert sted, og på en eller anden måde er man jo nødt til at lave en opdeling for at finde ud af, hvor skal vi lægge ressourcerne... [Personligt] Ikke i forhold til mit arbejde, men i forhold til ressourcedeling imellem grupperne kan jeg da godt se, man er nødt til at lave en eller anden opdeling. Det er man, og jeg har ikke lige andre forslag til, hvordan man ellers kunne gøre det, men i mit arbejde med klienterne som sådan, næh... (sagsbehandler, kommune)

De optællinger, som er knyttet til en kategorisering af klienter, bruges typisk af ledelsen som *interne styringsredskaber*. Det kan være i forhold til at vurdere, hvor mange løbende sager der er i en bestemt afdeling, hvilket kan influere på antallet af medarbejdere, eller det kan være i forhold til at lave opfølgning på målsætninger på aktiveringsområdet. I en kommune foretages en opfølgning af, hvor godt medarbejderne opfylder organisationens resultatkrav. Nogle medarbejdere beskriver, at disse optællinger medfører, at man bliver mere målrettet og systematisk i sit arbejde, mens andre synes, at de kvantitative mål er ensidige, bl.a. fordi det er muligt at »fifle med tallene«. De afspejler ikke arbejdets reelle indholdsmæssige kvalitet, idet de alene fokuserer på, hvor stor en andel af en sagsbehandlers klienter der er i aktivering.

Men det er ikke kun i forhold til *ressourcerne internt*, at kategoriseringen anvendes som styringsredskab. Også i forhold til indsats typer og ek-

sempelvis antallet af pladser på et bestemt aktiveringstilbud bruges kategorisering som pejlemærke:

Jamen, jeg tror, de tal, man bruger, er til for politiske grunde, altså hvor man kan sige, jamen kan vi dokumentere på en eller anden måde at det er sådan og sådan, ik' (...) det kan jo være afsæt til, at man sætter sig ned og siger, der er ikke noget tilbud for den her gruppe. Det kan være afsæt til, at man gerne vil starte nogle projekter op, eller man gerne vil have fat i nogle specielle samarbejdspartnere, som kan være behjælpelige i de her sager. (sagsbehandler, kommune)

Der er forskel på, i hvilken udstrækning kategoriseringsredskabet er knyttet an til konkrete aktiveringstilbud. I Viborg Kommune er klientkategorierne ikke beskrevet direkte i forhold til tilbuddene, mens dette er tilfældet i Gentofte Kommune. Koblingen mellem kategoriseringen og de konkrete tilbud kan medvirke til, at aktiveringen bliver mindre individuelt rettet, og der i højere grad sker en automatik i aktiveringen (jf. afsnit 5.2.2).

Men hvilken påvirkning har kategoriseringstendensen på faglighed hos sagsbehandlerne?

Sagsbehandlerne giver udtryk for forskellige holdninger til kategorisering, men hovedparten stiller sig kritisk over for kategorisering som redskab. Nogle af de problemer, som sagsbehandlerne fremhæver, er:

- at kategoriseringer til en vis grad er præget af tilfældighed, og der kan ske fejlvurderinger
- at kategorier, ligesom andre prædikater, kan have en tendens til at »hænge fast« og dermed risikere at blive stemplende for sagsbehandlerne/systemets syn på den arbejdsløse
- at kategorierne har tendens til at blive betragtet som »objektive«
- at kategoriseringer begrænser muligheden for at lave individuelt skøn
- at »kasser« er til for systemets skyld og hverken for den arbejdsløse eller sagsbehandlerne

- at sagsbehandlerne både fagligt og etisk ikke oplever, at de kan stå inde for kategoriseringen, og dermed undlader at orientere den arbejds-løse om kategoriseringen.

Enkelte sagsbehandlere giver imidlertid udtryk for, at kategorisering understøtter sagsbehandlerens arbejde fagligt:

Det synes jeg faktisk, fordi vi har en fælles ramme at tale ud fra og diskutere ud fra. Så det synes jeg faktisk, og det er med til at give en bedre struktur for at få afklaret, hvad er det for en hjælp, der skal til. Og også i forhold til struktur handler det om at det er en god hjælp til at finde ud af, hvad det egentlig er, at klienten kan... (sagsbehandler, kommune)

I vores materiale er der både eksempler på, at sagsbehandlerne har en fælles holdning til brugen af klientkategorier, og at sagsbehandlerne i den samme kommune har en meget forskellig holdning til klientkategorierne. Følgende citater illustrerer forskellig brug af klientkategorier i den samme kommune – herunder, hvad der er udgangspunktet i sagsbehandlingens vurdering – kategorierne eller personen:

Alt er korterevarende i princippet, men vi har jo kontanthjælpsansøgere, hvor hovedproblem er arbejdsløshed, som vi beholder i 3 måneder, og som vi ikke visiterer videre. De ryger i jobgruppen [arbejdstilbuddet til de arbejdsmarkedsparete]. Når en person ikke er en 10'er, så må jeg jo så tænke i andre baner, og så tænker jeg så, hvordan er det nu, én, der er syg fx med en lægeerklæring, jamen de hører til nede i kategori 50, og det er simpelthen en vurdering, der hedder vedkommende er ikke arbejdsmarkedsparat på grund af sygdom, meget kort vurdering, ik'. (sagsbehandler, kommune)

Så ved vi jo, når det er en 20'er, så skal de have de og de tilbud, det kan man godt sige, at når jeg hører 20'er, så ved jeg, nå så er der løn-tilskudsjob og virksomhedsrevalidering en mulighed, det er da rigtigt, så det er jo sikkert derfor, man har lavet det. (sagsbehandler, kommune)

Derimod arbejder sagsbehandlerne i Århus Kommunes beskæftigelsesafdeling ikke eksplicit med en kategoriseringsmodel – kategorisering bruges af ledelsen for at udarbejde statistik over målgruppen. Sagsbehandlerne tager afstand fra kategoriseringsredskaber, der knytter klientkategorier sammen med bestemte typer indsats, idet de oplever kategoriseringen som fagligt problematisk. Derfor har de kollektivt »glemt« at bruge dette kategoriseringsredskab.

Som beskrevet i kapitel 2 er der store mellemkommunale forskelle med hensyn til, hvor stor en del af kontanthjælpsmodtagerne der vurderes som arbejdsmarkedsparete. Disse forskelle kommer frem også mellem sagsbehandlerne.

Således mener en sagsbehandler, at ca. halvdelen af de arbejdsløse kan kategoriseres som arbejdsmarkedsparete. Denne oplevelse deles dog ikke af kollegerne, der oplever gruppen af arbejdsløse som langt mere kompliceret, med en opdeling der snarere er 1/3 arbejdsmarkedsparete og 2/3 med andre problemer.

En anden sagsbehandler fortæller om fortolkningen af kategorien »arbejdsmarkedsparete«, da sagerne skulle fordeles internt i organisationen i forbindelse med omstrukturering:

Egentlig så er det i den nye opdeling meningen, at der ikke skulle ligge nogen tunge 3'ere og opefter i aktiveringsgruppen. De skulle kun have 1'erne og 2'erne og de gode 3'ere, hvis man kan sige det på den måde. Men det viste sig, at så ville de næsten ikke have nogen sager, så de er blevet nødt til at beholde nogle af de tunge sager. (sagsbehandler, kommune)

En sagsbehandler har følgende overvejelser omkring kategoriseringen af en arbejdsløs kvinde. Eksemplet illustrerer, at der er mange forskellige hensyn, og resultatet kan være meget forskelligt alt efter, hvad man lægger vægt på:

Der ville jeg enten give hende en 3'er, fordi hun ikke er marginaliseret fra mere end, hun er ikke dårlig på den måde vel, hun har en uddannelse og har været i gang, men alligevel så (...) hendes psykiske tilstand synes jeg alligevel er noget afgørende for, hvordan hun har det lige nu, så der ved

jeg ikke, der ville hun ligge et eller andet sted, men jeg ved ikke (...), om jeg ville give hende et E, eller om jeg ville nok give hende et A nu, fordi hun er i aktivering ... jeg er lige ved og tro, jeg ville give hende 5A, og så ville jeg skrive i mine notater, at hun er i aktivering, men hun har det psykisk dårligt og skal udredes (...) men alligevel så tror jeg også, hun er en pige med masser af ressourcer, så det vil også være sådan lidt, om hun nu også skulle være en 5'er (griner). (sagsbehandler, kommune)

Kategorisering af arbejdsløse er en langt fra entydig øvelse, hvorfor statistiske opgørelser af gruppen på baggrund af sagsbehandlerne kategoriseringer heller ikke er endegyldige. Tilstedeværelsen af et standardiseret kategoriseringsredskab betyder ikke, at kategoriseringen bliver entydig. Det er en generel opfattelse blandt sagsbehandlerne, at et sådant redskab primært er til administrative formål – for systemet og ikke for den arbejdsløse eller for sagsbehandlerne.

5.3 Den lovgivningsmæssige ramme

Et af de afgørende elementer i de rammer, det sociale arbejde med de arbejdsløse foregår inden for, er lovgivningen. Op gennem 1990'erne er der sket en udvikling og intensivering af både den aktive arbejdsmarkedspolitik og den aktive socialpolitik i Danmark. I udgangspunktet refererer begrebet »aktiv« til, at man fra politisk hold ønskede, at pengene, som blev brugt på overførselsindkomster, skulle bruges mere aktivt. Der synes dog at være sket et begrebsmæssigt skred hen imod, at aktivitetsbegrebet nu i højere grad refererer til de mennesker, som er i lovgivningens søgelys – de arbejdsløse. I diskussionen om den arbejdsløses rettigheder og pligter, som er fulgt med implementeringen af aktivlinjen, er det især pligterne, der fremhæves. Julkunen (2001) peger på, at fokus inden for det aktive paradigme ikke længere er på de arbejdsløses sociale rettigheder, men snarere på pligter, incitamenter og sanktioner.

Dette afsnit indeholder først en opridsning af udvalgte teoretiske begreber, som kan bidrage til en forståelse af, hvordan den lovgivningsmæssige ramme kommer til udtryk i praksis i sagsbehandlerne arbejde. Dernæst analyseres det empiriske materiale gennem fire temaer, som handler

om, hvordan sagsbehandlerne oplever lovgivningen som ramme for deres arbejde og udmøntningen af denne i arbejdet med de arbejdsløse. De to første temaer (5.3.2 og 5.3.3) handler om tendensen til at sagsbehandlerne accepterer aktivlinjen som generel norm for arbejdet. Det næste tema op-ridser nogle af de kritikker, som sagsbehandlerne retter mod lovgivningen (5.3.4). Analyserne bygger primært på interview med sagsbehandlere.

5.3.1 **Nogle begreber og principper af relevans for aktivlinjen**

I den amerikanske debat er den aktive linje blevet sammenkædet med begrebet *nypaternalisme*, som er kendetegnet ved, at der er lagt kraftig vægt på tvang og modydelser, og ved, at myndighederne har retten til at afgøre, hvad der er i klienternes interesse (Mead 1997). Et modstykke til nypaternalismen er *empowerment*-begrebet, som defineres forskelligt forskellige steder, men som blandt andet rummer ideen om hjælp til selvhjælp, ønsket om at styrke den enkeltes selvtillid og herredømme over eget liv, samt bevidstheden om, at det ikke alene er på individniveau, at tingene kan gøres anderledes, men også at samfundets strukturer kan påvirkes og ændres (Starrin og Jönsson 2002). Begreberne er interessante, fordi de på hver deres måde findes indlagret i grundlaget for den socialfaglige praksis over for arbejdsløse. På den ene side er aktivlinjens fokus på pligter og »yde for at nyde«-tankegangen parallel til den nypaternalistiske tendens, hvor sagsbehandleren med den aktive lovgivning i hånden møder den arbejdsløse med en grundlæggende antagelse om, at integration i eller i hvert fald bevægelse hen imod aktiv deltagelse i arbejdsmarkedet er i klientens interesse. Det er også sagsbehandlerens opgave at vurdere og træffe afgørelser om, hvilke modydelser den arbejdsløse må give for at kunne modtage kontanthjælpen (typisk deltagelse i aktiveringstilbud). På den anden side ligger der i den aktive lovgivning et ønske om at øge den arbejdsløses aktivitet i forhold til arbejdsmarkedet – hermed også at medvirke til at styrke den enkeltes forudsætninger og muligheder for dette.

Parallelle toner kan findes i to principper for statens myndighedsudøvelse, som Carstens (2002, på baggrund af Rothstein 1994) introducerer. De to principper er henholdsvis *det kommunitære princip*, ud fra hvilket mennesket betragtes som et socialt væsen, som kun kan forstås som del af et fællesskab, og *autonomiprincippet* ud fra hvilket alle mennesker skal

behandles med lige omtanke og respekt (Carstens 2002). Principperne er ifølge Carstens hinandens modsætninger samtidig med, at de eksisterer parallelt. Det komunitære princip tager udgangspunkt i et fokus på normer og værdier. Statens opgave, i henhold til dette princip, er at styrke visse kollektive moralske principper. Dermed indtager staten en ikke neutral position i forhold til vurderingen af, hvilke værdier der er gode og hvilke dårlige. Autonomiprincippet tager derimod udgangspunkt i, at staten ikke skal vægte bestemte værdier frem for andre. I sin oprindelige form defineres autonomiprincippet ved, at staten forholder sig neutralt til, i dette tilfælde, den arbejdsløses valg af »livsprojekt«. Den eneste opgave, staten har, er at sikre, at den ene persons valg af livsprojekt ikke forhindrer den anden persons valg af samme (Rothstein 1994).

Autonomiprincippet har oplagte paralleller til empowerment-tankegangen, ligesom det komunitære princip med sit holdningsændrende sigte med fokus på normer og værdier rummer flere af de samme grundelementer som nypaternalismen. Kommunitarismens udgangspunkt er i fællesskabet som øverste instans, hvorimod nypaternalismen definerer myndighederne som den instans, som har retten til at afgøre, hvad der er i individets interesse. Autonomiprincippet må nødvendigvis åbne op for, at forskellige arbejdsløse vil vælge forskellige livsprojekter, herunder nogle, som ikke har integration på arbejdsmarkedet som endemål. Derfor ligger der i autonomibegrebet en afvisning af aktivering i den form, som den aktive lovgivning lægger op til, nemlig at målet for den arbejdsløse er at komme ud på eller tilbage på arbejdsmarkedet. For overhovedet at kunne anvende autonomibegrebet i forhold til en aktivlinje, som jo ikke lader individet vælge frit på alle hylder, har Carstens arbejdet videre med en udvidet udgave af begrebet, som indskrænker definitionen af autonome valg fra at være fuldt autonome til at være »*velinformede og velovervejede*« (Carstens 2002). Statens opgave bliver ifølge denne modererede version af begrebet at sikre, at individet er i stand til at foretage sådanne velinformede og velovervejede valg.

5.3.2 Det er okay at skulle yde for at nyde

Når sagsbehandlerne i denne undersøgelse blev spurgt om, hvad de mente om den lovgivning, som de er sat til at føre ud i praksis, gav de udtryk for

en generel accept og opbakning af lovens aktivlinje. De lovgivningsmæssige krav om aktivitet synes at være en så selvfølgelig del af praksis, at sagsbehandlerne stort set ikke sætter spørgsmålstegn ved kravet om, at den arbejdsløse skal være aktiv og bevise sin motivation og vilje til at komme tilbage til eller ud på arbejdsmarkedet. Et af sagsbehandlernes argumenter for den aktive linje er, at de kan have svært ved at forestille sig, at det overhovedet kan være anderledes. En sagsbehandler i AF finder sig selv i dette dilemma, og da hun bliver spurgt, hvad hun synes om de lovgivningsmæssige rammer, svarer hun:

... jeg har det sådan, at jeg har simpelthen ikke fantasi til at forestille mig noget andet. Hvis jeg nu sad med sådan en eller anden lille ting inde i min mave, hvor jeg tænkte, hvor er de dumme i regeringen, hvorfor fanden gør de ikke?(...) Det kan godt være, hvis du havde spurgt mig en anden dag og i et andet forum, at jeg så måske havde haft en del til det, men lige nu og her er jeg fuldstændig blank på, hvis jeg skulle komme med de vise sten om et eller andet, det synes jeg ikke rigtigt, jeg har... (sagsbehandler, AF)

En ung kommunal sagsbehandler har aldrig prøvet at arbejde under anden lovgivning end den nuværende. Hun siger:

Jeg har jo kun været under aktivloven, og der har man hele tiden haft den her arbejdsmarkedsrettede aktive socialpolitik, så den er jeg jo gået i skole under. (sagsbehandler, kommune)

Et andet argument for aktivloven, som bruges af sagsbehandlerne, er, at lovens linje falder i tråd med deres egne personlige holdninger til, hvilke krav der skal stilles til de arbejdsløse. Under interviewene kom udsagn som »... jeg synes ikke, der er noget urimeligt ved det« (sagsbehandler, kommune), eller »... loven støder ikke min egen basisopfattelse af livet« (sagsbehandler, AF). En sagsbehandler peger på, at det er nødvendigt at sympatisere med de holdninger, der ligger i loven, for at kunne udføre arbejdet:

Hvis det sådan meget overordnet er det der med, at folk skal i gang, og man skal lave noget for pengene og noget for noget, så sympatiserer jeg

100% med den holdning. (...) ellers kan du ikke sidde her som den, der udfører. Du skal sympatisere med de holdninger, der er rent politisk. Det bliver du nødt til at blive fortrolig med dem, ellers så får du et dilemma. Der kommer sådan et eller andet misforhold mellem det, du skal præsentere, og altså man kan jo ikke nå resultaterne, man opfylder jo sådan set ikke det, der er dine arbejdsbetingelser. (sagsbehandler, kommune)

Den gennemgående tone i interviewene med sagsbehandlerne i såvel kommunerne som i AF var, at det er »okay at yde for at nyde«, at det er fint, at der er »noget for noget«, og at det er »okay at gøre noget for pengene«. Man kan spørge sig selv, om ikke denne selvfølgelighed er udtryk for, at aktivitet, og måske især arbejdsmarkedsrettet aktivitet, fungerer som en fælles norm, der kendetegner praksis over for de arbejdsløse?

5.3.3 **De skal ikke have lov til at gå ledige**

Men aktivlinjen accepteres og støttes ikke alene, fordi den synes så selvfølgelig, at det kan være svært at forestille sig noget andet. Aktivlinjen forsvares nemlig også med sin modsætning; at passivitet er problematisk. Her argumenteres både med, at nogle sagsbehandlere har oplevet de problemer, som den tidligere passive lovgivning førte med sig – et argument, som måske ikke overraskende især fremhæves af sagsbehandlere med lang erfaring på feltet – men også med udgangspunkt i, at lediggang er dårligt for individet.

Det første argument sætter den aktive lovgivning over for den »slappe« linje, der var førhen, og peger på de negative konsekvenser af den passive linje.

Det er ikke, fordi jeg er modstander eller ikke synes, at ideerne er gode nok i lovgivningen, for den har været for slap simpelthen, det har den. Det er der ingen tvivl om. Folk har jo gået passivt i næsten 10 år jo, tidligere. Så jeg er indstillet på, at der skal ske noget, men der skal også være mulighed for dispensation og sige, jamen, der er nogle, der simpelthen er så dårlige, at dem må vi kunne holde hånden over. Og det håber jeg meget, at jeg vil kunne komme til, men det kan jeg da godt frygte lidt. (sagsbehandler, kommune)

Når sagsbehandlerne argumenterer for, at det er vigtigt at være aktiv, og at det er problematisk at gå ledig, inddrager de også deres erfaring i arbejdet med arbejdsløse. De har oplevet ledigheden som problematisk for de arbejdsløse, bl.a. på grund af risikoen for at sidde fast i ledigheden:

Min personlige holdning det er, at folk helst ikke skulle gå ledige. Altså, det er noget, jeg har set så meget, at hvis de kommer til at gå ledige i flere år, så bliver det sværere og sværere for dem at komme i gang, så jeg synes, at man skal sætte i gang tidligere. Og det bliver det jo så også... (sagsbehandler, kommune)

Og så mener jeg for øvrigt, selv om vi ikke skal snakke politik, at det måske er meget langt hen ad vejen også den rigtige måde at prøve at se det på og sige, jamen hvis folk har en erhvervsevne, så skal de ud (...) Men ellers er jeg meget enig med, at erhvervsmæssigt skal folk ud med det samme, de skal ikke have lov at gå, det er roden til alt ondt. (sagsbehandler, kommune)

I disse citater ligger der implicit en norm om, at deltagelse i fællesskabet – dvs. arbejdsmarkedet – er nødvendigt for at have et godt liv – »...man får jo ikke et godt rigt liv ud af at være på kontanthjælp«, som en kommunal sagsbehandler siger. Sagsbehandlerne refererer hermed til et kommunitaristisk princip om, at den værdi, som fællesskabet repræsenterer, er et gode. Men når udgangspunktet er, at deltagelse på arbejdsmarkedet er godt, er spørgsmålet, i hvilken udstrækning den arbejdsløse selv har mulighed for at definere, hvorvidt netop denne værdi er den centrale? Sagsbehandlerens arbejde med de arbejdsløse tager udgangspunkt i gode intentioner og ønsket om at hjælpe, hvilket er et klassisk tema inden for socialt arbejde. Men selv om såvel tanken om empowerment og den arbejdsløses autonomi (dvs. kompetencen til selv at definere sit liv) ikke nødvendigvis ligger sagsbehandlerne fjernt, forventes den arbejdsløse ikke at kunne træffe »velinformerede og velovervejede« valg, da denne er uden for fællesskabet. En kommunal sagsbehandler siger det meget kontant:

Det er alene med de ledige, hvor jeg ved, at der ikke er nogle ting på dagsordenen, der gør, at de ikke kan komme i gang. Der er det ene og alene: i gang. Vi skal snakke om, hvad du skal i gang med, fordi i gang skal du, det kan vi ikke forhandle om. Du skal lave noget. Og det er ikke nok, at du har det godt derhjemme ved at tage til din mor og i Bilka. Og det gør I to gange om ugen og går tur med hunden. Det er ikke ok. Det siger jeg selvfølgelig ikke sådan. Det er det der med at skitsere, at jeg er sat her for at løse nogle opgaver, som jeg ikke selv er herre over. Det er, at jeg skal sikre, at så mange som muligt skal være i gang med noget. (sagsbehandler, kommune)

Definitionen af »at lave noget« eller »at være i gang med noget« vil typisk være at deltage i aktivering. Når det ikke er »noget på dagsordenen«, det vil sige andre problemer end arbejdsløshed, så er det på forhånd defineret, at »i gang det skal du«. Citatet illustrerer, at det ikke er den arbejdsløse selv, der har retten til at definere, hvad der er meningsfyldt aktivitet. Denne ret ligger hos myndighederne, i praksis sagsbehandleren. En sådan automatik ligger i forlængelse af nypaternalismen, altså at myndighederne afgør, hvad der er i individets interesse (jf. afsnit 5.3.1).

Argumenterne for, at ledighed er problemskabende, hentes som nævnt ikke blot i arbejdserfaringen på området, men også i »dokumenteret viden«, som sagsbehandleren trækker på:

Jeg ved, at det er godt for helbredet og for ens psyke at have noget at stå op til. Det har mange skrevet meget om, og det er også min erfaring, at møde nogle mennesker, at kunne snakke med og nogle har det ligesom dig. Den del dér, den gør bare, at man kan få det bedre. Det værste det er at gå derhjemme og kun snakke med de fire vægge. (sagsbehandler, kommune)

Denne sagsbehandler refererer direkte til sin erfaring og viden. Hendes opgave er at få den arbejdsløse til at forstå, at det ville være bedre for ham eller hende at komme ud af ledigheden – at have noget at stå op til. En anden sagsbehandler forklarer, hvordan de arbejdsløse ikke har blik for de goder, de går glip af ved ikke at være en del af »fællesskabet« på arbejdsmarkedet.

Men du kan få en masse gevinster ved at komme ud, som de ikke lige tænker på i første omgang. Altså, de kan få kolleger og sådan nogle ting, de kan få struktur på en hverdag ikke også. Altså, jeg kan kun være her, fordi jeg synes selv, at det er en god måde, at folk kommer ud. For mange vil det være.. mange bliver utrolig glade for at komme ud og få kolleger. (sagsbehandler, kommune)

5.3.4 **Der er jo nogle kameler, der skal sluges**

Der synes at være en forskel mellem kommunerne og AF i forhold til, i hvilken grad sagsbehandleren finder det nødvendigt personligt at kunne stå inden for de regler, som de er sat til at administrere. Hos AF kan man finde argumenter, som går ud på, at det er en del af en professionel tilgang til arbejdet at opretholde en distance mellem de holdninger, som man eventuelt selv måtte have og så den rolle, man er sat til at udføre i den praktiske implementering af loven. Dette argument findes også hos de kommunale sagsbehandlere, men den synes ikke at være så udtalt som blandt medarbejderne i AF.

En sagsbehandler i AF siger:

Hvis man ellers kan finde sig til rette med, at det er et politisk styret system. Altså, der er jo somme tider nogle kameler, der skal sluges, men man ved det jo godt. Man ved det jo godt, i og med at man er ansat her, at så er det sådan, det er. Så kan der da godt være en gang imellem, hvor man siger, hmm altså det er sgu for meget, men sådan er det jo. Vi bestemmer jo ikke længere til, end hvad man nu har besluttet i loven, eller hvad det regionale arbejdsmarkedsråd så går hen og beslutter af cirkulærer og bekendtgørelser osv. Sådan er det jo. (sagsbehandler, AF)

En af sagsbehandlerne sammenkæder distancen til reglerne med det at være professionel i sit arbejde. At være »professionel« defineres i det nedenstående citat med det, at man ikke kan påtage sig ansvaret for, hvilke konsekvenser lovgivningens regler har for den arbejdsløse – at man udfører et arbejde, men at det er andre, der har ansvaret for, hvad dette arbejde måtte medføre for den arbejdsløse. Denne definition af professionalismisme kan synes problematisk:

De lovgivningsmæssige rammer har jeg det nok også sådan med, at det jo er dem, jeg er sat hertil for at udføre, ik'. Dem giver jeg mig ikke til at himle over (...) men man er bare nødt til at være så professionel i sit arbejde, at man siger, jamen sådan er det, og det kan hverken du eller jeg gøre noget ved. Vi må bare prøve at få det bedste ud af det, sådan som reglerne nu er i dag (...) jamen det er jo ikke mig, der har lavet reglerne vel, og det hjælper ikke noget, de ledige bliver sure på mig over det, jeg er ansat her til at udføre mit arbejde. (sagsbehandler, AF)

En anden AF-medarbejder ser den praktiske implementering af aktivlinjen som håndteringen af nogle politiske og samfundsmæssige beslutninger:

Og det har jeg forstået det politiske signal, det er min hverdag at forstå det, og hvis jeg ikke kan indrette mig på at.. hvad teksten er, så duer jeg heller ikke i jobbet. Det er ikke min mening, jeg håndterer, det er så at sige samfundets mening. (sagsbehandler, AF)

Sagsbehandlerne i kommunen er også underlagt en lovgivning, der sætter aktivitet i hovedsædet. Også her kan man finde udtryk for en distancering fra »arbejdet« som en opgave, man har fået pålagt, og som ikke nødvendigvis stemmer overens med en personlig overbevisning:

Men det er jo en del af arbejdet, at der hele tiden er ændringer i lovgivningen, og det har jeg det ikke så meget svært med, altså det er bare en del af arbejdet, og så omstiller man sig i forhold til det. Min indgangsvinkel er, at så må man få det bedste ud af det, som det nu kan lade sig gøre. Men der er selvfølgelig nogle ting, jeg godt kan være personligt utilfreds med lovgivningsmæssigt, men dermed ikke sagt, at jeg så sidder og bøjer lovgivningen. Jeg følger selvfølgelig. (sagsbehandler, kommune)

Det er et klassisk tema i forskning i socialt arbejde, at sagsbehandlere kan have en tendens til at håndtere ubehaget ved deres rolle ved at distancere sig fra systemet og de regler, som de er sat til at implementere (jf. Lipsky 1980, Sørensen 1995, Eskelinen og Koch 1997). Baumann (citeret efter Krogstrup 2002) benytter begrebet »procedurerationalitet« om handlinger,

der er styret af reglernes fornuft: »*Procedurerationalitet er først og fremmest kendetegnet ved loyalitet overfor organisationen og villigheden til at udføre sine pligter (...) en konsekvens (...) kan være at den handlende aktør tilsidesætter sine moralske og følelsesmæssige holdninger og dermed fralægger sig et personligt ansvar*«. Denne type rationalitet synes at være mere udpræget i AF-regi end i den kommunale sagsbehandling.

På tidspunktet for dataindsamlingen var det et aktuelt tema blandt sagsbehandlerne, hvordan ændringerne i lovgivningen, som trådte i kraft pr. 1.1.2003, ville påvirke sagsbehandlingen. En vis skepsis over for ændringerne i loven kom til udtryk i såvel vores observationer af arbejdet som under interview. Blandt de kommunale sagsbehandlere fremhæves et tema, der handler om, at der er for stor afstand mellem lovens rammer og så den virkelighed, den enkelte arbejdsløse befinder sig i. Flere af sagsbehandlerne i denne undersøgelse oplevede denne afstand som markant i forbindelse med ændringer i lovgivningen pr. 1.1.2003. Denne diskussion går ud på, at sagsbehandleren kan opleve det som konfliktfyldt at skulle håndhæve nogle regler, som strider mod de hjælpebehov, som de møder hos den arbejdsløse. Det kan både handle om økonomiske rammer, som er for stramme, om stive regler, som ikke kan tilpasses en forståelse for en given klients personlige situation, og ikke mindst en afstand mellem lovens intentioner og det arbejdsmarked, som den arbejdsløse har problemer med at finde en plads på.

Nogle sagsbehandlere oplever, at de nye økonomiske stramninger på kontanthjælpsområdet rammer et sted, hvor det gør ondt i forvejen, og potentielt kan virke hæmmende på den overordnede målsætning; at få folk i arbejde. Samtidig oplever sagsbehandlerne, at udviklingen på arbejdsmarkedet ikke går imod mere rummelighed, og at dette kommer i strid med de krav, lovgivningen stiller om, at folk skal gøres aktive og flyttes hen imod en plads på arbejdsmarkedet.

5.4 Opsamling

De arbejdsløse bliver fordelt i grupper gennem sagsbehandlingsprocessen, først i forhold til arbejdsmarkedsparathed og dernæst i forhold til aktive-ringstilbud. Vores empiriske materiale viser, at der er en vis modvilje mod

standardiserede kategoriseringsredskaber blandt sagsbehandlerne. Det er blevet fremlagt, at kategoriseringen kan være en måde, hvorpå sagsbehandleren kan beskytte sig selv og efterfølge egne mål (Prottas 1979). Med det i tankerne kan man stille spørgsmålet, om modviljen mod kategoriseringen blandt sagsbehandlerne kan hænge sammen med, at deres autonomi i sagsbehandlingen begrænses? At et eksplicit kategoriseringsredskab begrænser muligheden for »at gå stille med dørene« omkring fordeling af klienter i grupper, som er uomgængelig i sagsbehandlingen? Hvis man anskuer problemstillingen fra et andet perspektiv, kan der argumenteres for, at en eksplicitering af den kategorisering, der finder sted under alle omstændigheder, kunne åbne mulighed for, at kategoriseringsprocessen blev synliggjort og en del af en faglig refleksion. Endelig kan yderligere et perspektiv fremhæves: at kategoriseringsredskaber bidrager til en forenklet forestilling om, at det er muligt at kategorisere entydigt, og at sagsbehandlerne modstand mod denne type redskaber bunder i et indgående kendskab til opgavens komplekse natur.

I den indledende sagsbehandling er systemets behov for information om de arbejdsløse, der kategoriseres som værende uden andre problemer end ledighed, begrænset. Det åbner op for en enklere og mere rutinepræget sagsbehandling, hvilket i hvert fald i teorien tillader en større sagsgennemstrømning. Dele af empirien taler dog imod denne opfattelse af den indledende sagsbehandling. Flere sagsbehandlere understregede nødvendigheden af at have en bred og netop ikke en specialiseret viden i denne type sagsbehandling. Et andet element er frontlinjens relative autonomi, der blandt andet giver sig udtryk i, at enkelte sagsbehandlere fastholder en del af klienterne for at supplere den kortvarige sagsbehandling med mere dybdegående sagsbehandling. I den indledende sagsbehandling er der en stor gennemstrømning af sager, og kravet til handling er stort. I AF stilles der primært krav til de arbejdsløse selv om handling (jobsøgning, mv.), mens handlingskravet i kommunalt regi i højere grad tilfalder sagsbehandlerne: planlægning og igangsættelse af aktivering.

Som vores empiriske materiale viser, findes der en række elementer i den aktiveringsrettede sagsbehandling, som begrænser sagsbehandlerne autonomi i den socialfaglige praksis over for de arbejdsløse. Den enkelte sagsbehandlers viden om forskellige muligheder for aktivering, viden om

det lokale arbejdsmarked, eller samarbejde med andre, som besidder denne type viden (eksempelvis jobkonsulenter), har afgørende betydning for, hvordan den aktiveringsrettede sagsbehandling udformes. Men også den konkrete vifte af aktiveringstilbud, der er til rådighed, og arbejdsmarkedets rummelighed eller åbenhed er af afgørende betydning for en sagsbehandling, der har til formål at hjælpe de arbejdsløse til at blive selvforsørgende.

Sagsbehandlingen på aktiveringsområdet er underlagt overordnede lovgivningsmæssige rammer, som har et stærkt normativt element: integration på arbejdsmarkedet er det positive endemål i de tilfælde, hvor det på nogen måde er en mulighed. Sagsbehandlerne arbejder inden for denne overordnede ramme og erklærer sig for hovedpartens vedkommende enige i dette normative udgangspunkt. De argumenter, sagsbehandlerne bruger for den aktive lovgivning, kan primært fortolkes inden for en kommuniter tankegang, der vægter almeninteressen i samfundet, ligesom dele af argumentationen kan forstås inden for et ny-paternalistisk tankesæt, hvor myndighederne besidder retten til at afgøre, hvad der er i individets interesse. Det klassiske dilemma om frontlinjemedarbejdernes interesseorientering kommer dog også til udtryk her, hvor sagsbehandlerne på den ene side bakker op om lovgivningen og på den anden side stiller sig kritiske over for, at loven strider mod de hjælpebehov, som de møder hos den arbejdsløse. Der er i loven en række krav til den arbejdsløse, som sagsbehandleren har til opgave at kontrollere og eventuelt sanktionere. En af de mere alvorlige sanktionsmuligheder, der er knyttet sammen med kravet om aktivering, er, at den arbejdsløse kan fratages sin indkomst¹⁵. Denne betoning af kontrol og sanktion medvirker på et overordnet niveau til at begrænse det autonome element i den socialfaglige praksis på aktiveringsområdet.

6 Sagsbehandlerens funktion og rolle

6.1 Indledning

Vores grundlæggende antagelse i undersøgelsen er, at den socialfaglige praksis dels er påvirket af den lovgivningsmæssige og organisatoriske kontekst, den foregår i, dels af medarbejderens egen referenceramme og faglige tilgang til arbejdet. Vi har set, at medarbejdergruppens faglige sammensætning blandt sagsbehandlerne på aktiveringsområdet i kommunerne ikke er væsentligt forskellig fra medarbejdersammensætningen i socialforvaltningerne i øvrigt, mens den er forskellig kommunerne og AF imellem (jf. kapitel 4). I kommunerne har medarbejderne en socialfaglig uddannelsesbaggrund og typisk en mangeårig erfaring med klientarbejdet på det sociale område. I analysen af sagsbehandlerens funktion og rolle i dette kapitel tager vi udgangspunkt i den kommunale praksis i den forstand, at vi analyserer medarbejdernes arbejdspraksis ud fra en begrebsmæssig ramme, som stammer fra feltet socialt arbejde, idet det er den faglige tradition, som medarbejdergruppen i kommunerne hører under. Materialet fra AF inddrages i disse analyser, selv om AF's egen referenceramme er erhvervsvejledning og ikke socialt arbejde.

Sagsbehandlerens arbejdspraksis på aktiveringsområdet bygger i kommunerne på casework-traditionen, som stadigvæk er den fremherskende arbejdsform. Det indebærer, at arbejdet koncentrerer sig om at undersøge enkeltindviders problemer (bl.a. Levin 2002). Kapitlet er bygget op omkring tre temaer, som omhandler henholdsvis sagsbehandlerens funktion i egen organisation (afsnit 6.2), sagsbehandlerens rolle (tilgang og adfærd) i forhold til de arbejdsløse (afsnit 6.3) og forskelle i arbejdspraksis

mellem sagsbehandlere (afsnit 6.4), herunder sagsbehandlernes bevidsthed om deres egen rolle. De er alle sammen forhold, som er af betydning for, hvordan socialfaglig vurdering finder sted, når sagsbehandleren arbejder med den enkelte arbejdsløse.

Analysen er primært baseret på interview med sagsbehandlere (dvs. deres selvrepræsentation; hvad de siger) og i et mindre omfang på observationer i konkrete situationer (hvad de gør).

6.2 **Funktion i egen organisation**

Sagsbehandlernes grundlæggende udgangspunkt er at betragte og vurdere den arbejdsløse i forhold til arbejdsmarkedet. I AF-regi har dette altid været kernen i opgaven – som allerede betegnelsen Arbejdsformidlingen indikerer – mens det i stigende grad er blevet opgaven i kommunalt regi gennem de senere år. Medarbejdernes referenceramme gennem uddannelse og arbejdserfaring har i kommunerne derfor traditionelt ikke været rettet mod arbejdsmarkedet. Den har snarere været behandlingsorienteret med udgangspunkt i individets problemsituation i stedet for arbejdsmarkedets behov i modsætning til AF, hvor arbejdsmarkedets behov udgør en central ramme for arbejdet. Derfor er det af interesse at analysere, hvordan medarbejderne med en socialfaglig baggrund opfatter deres funktion i deres nuværende arbejde på de kommunale arbejdsmarkedsafdelinger. Hvordan beskriver medarbejderne deres opgave og rolle over for de arbejdsløse i den nye kontekst? Slår de målsætninger og krav, som organisationen har, igenem på måden, medarbejderne opfatter deres opgaver og funktion på?

6.2.1 **Stillingsbetegnelser og organisationens målsætninger**

Selv om det er blevet fremhævet bl.a. i den offentlige debat, at opgaven og målgruppen i høj grad er den samme i AF og kommunerne, findes der ikke ensartede begreber på området (jf. kapitel 2). Medarbejderne, som varetager opgaver i forhold til de arbejdsløse i de fire organisationer, har bl.a. forskellige stillingsbetegnelser, som synes at afspejle organisationens målsætninger, grundholdninger og traditioner. Samtidig kan der ses en tendens til eller et ønske om at »normalisere« området både i AF og kommunerne, så det får et nyt og mere positivt image. Det opfattes som en vigtig signal-

værdi både i samfundet generelt og ikke mindst for målgruppen, at aktiveringsområdet og arbejdsløshed ikke bliver identificeret med sociale problemer, klientisering og passive ydelser.

I *AF-Vestsjælland* er medarbejderne på jobcentret, som er de arbejdsløses kontakt med systemet i det første ledighedsår, betegnet konsulenter (rådgivere). AF-konsulenter skal være generalister af kvalifikationer, som stort set kan varetage alle opgaver i forhold til de arbejdsløse, som er i dagpengeperioden. En af AF-Vestsjællands målsætninger er, at AF-konsulenterne kan svare på 80% af de spørgsmål, som bliver stillet til dem. AF-konsulenterne havde indtil omstruktureringen i efteråret 2002 en vis grad af specialisering bl.a. gennem teamorganisering (administrativt team, jobordre, IHP-team), men ifølge medarbejderne skal de i fremtiden være »multimedarbejdere«, som kan flere forskellige arbejdsfunktioner. En vigtig afgrænsning er derudover, at AF-konsulenterne ikke skal fungere som socialrådgivere: *»Vi får det at vide, når vi bliver ansat her, at vi ikke er socialrådgivere. Og det får vi virkelig malet i panden, at det skal vi sige fra«.*

Sammenlignet med sagsbehandlerne i kommunerne arbejder AF-konsulenterne i højere grad på »normalområdet« i den forstand, at størstedelen af deres målgruppe er midlertidigt uden arbejde. En stor del af dem (ca. 80%) kommer igen i arbejde inden for de første tre til seks ledigheds måneder. De arbejdsløse, som overgår til aktivperioden efter et års ledighed (ca. 10% af alle), har kontakt med erhvervsvejledere (jf. figur 4.1), hvis arbejde ligner sagsbehandlernes arbejde i kommunerne med individuelle samtaler med de arbejdsløse og udarbejdelse af handlingsplaner.

På den *kommunale beskæftigelsesafdeling i Århus*, som retter sig mod de kontanthjælpsmodtagere, som i princippet ikke har andre problemer end arbejdsløshed, betegnes medarbejderne »vejledere«. Det var et bevidst valg ved oprettelsen af afdelingen i 1998 at tage afstand til den traditionelle kommunale terminologi, hvor »klienterne har en sagsbehandler« og dermed bestemte forventninger til, hvad systemet gør *for* dem. Til vejlederrollen ved visitationen på modtagelsesafdelingen hører den målsætning, at en del af dem, der henvender sig, aldrig reelt skal komme ind i systemet. Det vil sige, at de får vejledning uden at blive registreret (åben vejledning, som borgerne principielt har krav på i alle dele af det sociale system), og at de gennem råd og vejledning har mulighed for at gøre sig selv bærende på an-

dre måder end ved at søge kontanthjælp. Ifølge virksomhedsplanen er målsætningen, at ca. 30%¹⁶ af dem, der henvender sig til beskæftigelsesafdelingen, finder andre veje end kontanthjælp. For medarbejderne, hvoraf de fleste tidligere har arbejdet på socialcentrene, betyder det en nyorientering: *Det er i hvert fald noget nyt at holde folk væk. Ligesom at sige, I skal slet ikke i vores system, der findes andre muligheder.*

Generelt har vejlederne på afdelingen (både i modtagelsen og i baggrundsteamene, jf. figur 4.1) specialiseret sig i beskæftigelsesindsatsen. Kontanthjælpsmodtagerne er i Århus Kommune opdelt mellem beskæftigelsesafdelingen og socialcentrene¹⁷, hvilket betyder, at beskæftigelsesafdelingen arbejder med en anden målgruppe end de fleste danske kommuner.

Det skal bemærkes, at indføring af de nye betegnelser som »vejleder« imidlertid ikke har vist sig uproblematisk, idet den officielle terminologi og hverdagens praktiske sprogbrug er delvis forskellige – fx ønsker klienterne stadigvæk at have en tid hos deres sagsbehandler, og kolleger på socialcentrene kalder fortsat medarbejdere på beskæftigelsesafdelingen sagsbehandlere. Alle medarbejderne på afdelingen har heller ikke indrettet sig efter den nye image – fx bemærker vi ved vores ophold på afdelingen, at nogle medarbejdere i modtagelsen omtaler vejledere i baggrundsteamene som sagsbehandlere.

I *Gentofte og Viborg Kommuner*, hvor opgaven over for samtlige arbejdsløse kontanthjælpsmodtagere ligger på én og samme afdeling, har der ikke været en tilsvarende opmærksomhed omkring sprogbruget og stillingsbetegnelser og dertil knyttede nye roller. Forskelligt fra AF-Vestsjælland og Århus Kommune har medarbejderne både i Gentofte og Viborg Kommuner ansvaret for en bredere målgruppe, dvs. hele spektret af arbejdsløse og dermed såvel aktivering som andre behandlingsmæssige indsatser (jf. kapitel 4). Dermed synes der at være en accept af, at der er tale om mennesker, der typisk har behov for hjælp fra det offentlige. Dette indbærer, at medarbejderne i begge kommuner fortsat først og fremmest er »socialrådgivere, som har klienter«, selv om de arbejder på en arbejdsmarkedsafdeling.

Medarbejderne i de fire organisationer bruger forskellige betegnelser om de arbejdsløse – i AF »kunder« eller »ledige«, i Århus og Gentofte

Kommuner enten »klienter« eller »borgere« og i Viborg Kommune mest »klienter«.

6.2.2 **Alene et beskæftigelsesproblem?**

Medarbejdernes primære opgave i alle fire organisationer er at bringe de arbejdsløse ud af systemet, og i størst muligt omfang på arbejdsmarkedet. Dagpenge og kontanthjælp anses for at være midlertidige, »uønskede« løsninger både samfundsmæssigt og for det enkelte menneske, jf. også afsnit 5.2. Medarbejderne varetager imidlertid denne opgave forskelligt, bl.a. med forskellig vægt på den arbejdsmarkedsrettede indsats i forhold til andre former for indsats.

I *AF-Kalundborg* fremhæves den arbejdsløses eget ansvar for sin situation og aktiv jobsøgning. Medarbejderne har i det første ledighedsår en tilbagetrukket rolle for at markere vigtigheden af, at den ledige selv gør en indsats og selv er ansvarlig for sin fremtid. Vejledning finder hovedsagelig sted i tilfælde af, at den arbejdssøgende selv henvender sig til AF. Der er ingen »omklamring« eller tættere kontakt fra systemets side: *Det handler om den lidt hurtige sagsbehandling, som altså ikke er så dybdegående. Det handler jo om job og job og job.* AF-konsulenternes rolle er at informere de arbejdsløse om, hvordan de eventuelt kan finde jobbene, og hvilke støttemuligheder AF råder over, men derimod ikke at gå ind i diskussioner om eventuelle andre problematikker end mangel på arbejde.

På den kommunale *beskæftigelsesafdeling* i Århus, som varetager opgaver i forhold til kontanthjælpsmodtagere, som i princippet ikke har andre problemer end arbejdsløshed, er beskæftigelsesindsatsen højt prioriteret. Medarbejderne på afdelingen beskriver »arbejdsløshed, og hvordan vi får hjulpet folk ud i beskæftigelse«, som deres »kerneydelse« og »fokusfelt«. Det er en målsætning, som »står på lystavlen« hos medarbejderne, og som man ikke som arbejdsløs kan forhandle om. Det er en målsætning, som skal afprøves for hver enkelt kontanthjælpsmodtager. Det, som står til forhandling, er, hvordan medarbejderne sammen med den enkelte opnår dette mål. Medarbejderne, som er ansvarlige for at udarbejde handlingsplaner, har den opfattelse, at allerede afdelingens navn, placering i den kommunale organisation uden for socialcentre og dens geografiske placering i bybil-

ledet signalerer til kontanthjælpsmodtagerne, at der er tale om »en beskæftigelsessag«.

Hovedvægten i arbejdet lægges på beskæftigelse, men samtidig er der en erkendelse af, at kontanthjælpsmodtagerne kan have andre problemer end arbejdsløshed, selv om dette pr. definition ikke burde være tilfældet for afdelingens målgruppe. En vejleder fra baggrundsteamet udtaler sig om forskellen mellem »en beskæftigelsessag« og »en socialsag« på følgende måde:

Jeg kalder konsekvent altid vedkommendes kontanthjælpssag en beskæftigelsessag, altså det er igen signalværdien i det. Det her det er en beskæftigelsessag, det er ikke en kontanthjælpssag eller en socialsag, du har her hos mig, men jeg vil godt være med til at rådgive og snakke, hvis der er nogle andre faktorer i dit liv. Men det er en beskæftigelsessag, og det er det, der står øverst. Så kan vi tage de andre ting efterfølgende, men det er en beskæftigelsessag, og det kalder jeg det konsekvent, også når jeg skriver til folk. Jeg har overtaget din beskæftigelsessag, det er mig, der er din vejleder. Og det har en kolossal stor signalværdi, fordi folk egentlig ikke er i tvivl om, hvad det handler om. (sagsbehandler, kommune)

I de to kommunale socialforvaltninger er den arbejdsmarkedsrettede indsats ligeledes i fokus. Men samtlige medarbejdere identificerer sig ikke i samme grad med arbejdsmarkedet som i AF-Kalundborg eller på beskæftigelsesafdelingen i Århus Kommune, da en forholdsvis større andel af målgruppen ikke umiddelbart er arbejdsmarkedsparat. I begge kommuner findes der en gruppe medarbejdere, som er ansvarlige for indsatsen over for de arbejdsmarkedsparate kontanthjælpsmodtagere (henholdsvis aktiveringsgruppen i Viborg Kommune og visitationsgruppen i Gentofte Kommune), men der er forskel på, hvor stærk en arbejdsmarkedsrettet identitet sagsbehandlerne i disse to enheder har. Derudover henvises i begge kommuner de kontanthjælpsmodtagere, som umiddelbart ikke kan aktiveres, videre til henholdsvis kontanthjælpsgruppen og voksenteamet (jf. figur 4.1), hvor de fleste sagsbehandlere i begge kommuner arbejder. I disse team opfatter medarbejderne, at deres opgave i lige høj grad er at afdække problemer og eventuelt behandle dem forud for en arbejdsmarkedsrettet

indsats. Det er ikke forudsætningen, at problemerne er løst inden aktiveringen sættes i gang, men der skal tages individuelt hensyn:

Nej, ikke nødvendigvis, fordi det [aktivering og andre former for indsats] godt kan kombineres. Men det er jo en afvejning af, hvad jeg vurderer, og hvordan borgeren selv har det også, hvad hun giver udtryk for, at hun eller han kan magte. Jeg sidder ikke og presser folk ud i aktivering, som er med til at gøre dem mere psykisk syge. Det er jo ikke hensigtsmæssigt på nogen måde. (sagsbehandler, kommune)

Derfor er udgangspunktet i arbejdet ikke systematisk at melde ud, at kontanthjælpsmodtagerne skal blive selvforsørgende, fordi dette anses for at være urealistisk for en del af gruppen. Det vil sige, at arbejdsmarkeds-mæssig integration er en målsætning blandt flere muligheder, og vejen dertil kan bestå af mange etaper:

Man skal bringe den ledige tættere på arbejdsmarkedet. Men man kan måske sige, at man måske går hurtigere frem i aktiveringsgruppen med hensyn til aktivering, hvor vi [kontanthjælpsgruppen] har mange mellemskridt, hvis man kan sige det sådan, eller delmål i hvert fald hen ad vejen. (sagsbehandler, kommune)

Jeg synes da, man har en rolle også i, at man prøver at hjælpe dem til at få et bedre liv, en bedre hverdag, men det er jo igen det overordnede mål. At hvis man får det, så kommer du også tættere på arbejdsmarkedet, og det synes jeg da er en væsentlig rolle. (sagsbehandler, kommune)

Derfor er det vigtigt »at kunne se helheden i den vedkommende person, ikke kun ledigheden«, som en sagsbehandler udtrykker det. Indsatsen må bygge på de forudsætninger, den enkelte har:

Jamen, altså mit arbejde her, det går jo ud på, at folk skal, jeg var lige ved at sige, videre i systemet, eller ud af systemet [det sociale system]. Det går jo ud på, men det er slet ikke for enhver pris vel, fordi det handler jo også om, at folk skal have en større..., få en bedre livskvalitet. Men her er jo og-

så borgere, som kommer og har nogle psykiske problemer i en periode, så handler det jo om at få dem udredt, og at de får den hjælp, som de har brug for. Jamen altså det må jo tage den tid, det tager. Og så når de er ved at være klar, altså til at komme videre, så kommer de så videre herfra.
(sagsbehandler, kommune)

Forskellene er formentlig relateret til flere forhold, herunder målgruppen (om der er tale om arbejdsløse, som er »arbejdsmarkedsparate« eller ej) og opfattelsen af, hvordan den arbejdsløses problem kan afhjælpes. Derudover synes også medarbejdernes personlige holdninger og accept af de normer, som ligger bag den arbejdsmarkedsrettede indsats – arbejde som middel til integration i fællesskabet, »normalisering« og et godt liv – at spille en rolle. For eksempel synes medarbejderne i AF-Kalundborg og i Århus Kommune i højere grad end i Gentofte og Viborg Kommuner at tilslutte sig synspunktet, at arbejdet er et positivt udgangspunkt for et godt liv i vores samfund, selv om de samtidig kan være kritiske over for de normer og barrierer, der findes på arbejdsmarkedet for bestemte grupper (bl.a. indvandre-re eller personer, som ikke har en »ren« straffeattest osv.).

6.3 **Rolle i forhold til klienten/borgeren**

Socialt arbejde som fagområde støtter sig hovedsageligt til sociologiske, psykologiske og socialpsykologiske teorier og begreber – dvs. at der ikke findes en overordnet teori for fagområdet. Derfor er der forskellige retnin-ger og traditioner, men der mangler samtidig fælles begreber, der kan brug-es til at dokumentere og analysere indholdet af praksis. I den sammen-hæng er det bl.a. blevet påpeget, at der mangler viden om »metoder« forstået som strategisk udformede, planlagte og systematiske aktiviteter, som anvendes i klientarbejdet (bl.a. Bergmark og Lundström 2002). Det sociale arbejdes arbejdspraksis er blevet karakteriseret som en blandingsform, hvor såvel professionelt som semiprofessionelt, bureaukratisk, gadebureau-kratisk og amatørisk arbejde kan udføres (Mossberg 1991). Socialarbej-dere betragtes ofte som semiprofessionelle, hvilket bl.a. indebærer, at med-arbejderne hverken har et kundskabsmonopol eller erhvervsmonopol på området¹⁸ (Berglind & Pettersson 1980).

Det begrebsmæssige grundlag, som vi bruger i at analysere sagsbehandlernes rolle i forhold til de arbejdsløse, er hentet fra Payne (1997 og 2002), som er en af de ledende autoriteter på området og fortaler for praksisteorier. Han beskriver tre grundlæggende roller, som det sociale arbejdes praksis bygger på, nemlig *refleksivt-terapeutisk*, *individualistisk-reformistisk* og *socialistisk-kollektiv*. *Den refleksivt-terapeutiske tilgang* opfatter det sociale arbejdes opgave som hjælp til individer med at opnå personlig udvikling og vækst, selvaktualisering og herredømme over deres omgivelser, dvs. at der lægges vægt på at identificere og opfylde den enkeltes behov og ønsker på en tilfredsstillende måde. Socialarbejderen er interesseret i klientens syn og forståelse af dennes egen situation og forsøger at hjælpe klienten med at opnå indsigt i sine problemer samt opdage nye muligheder for at komme videre i livet. Socialarbejderen lægger vægt på sin relation til klienten, så denne føler sig værdsat og støttet. Socialarbejderen er typisk ikke-styrende, så klienten bruger sine egne ressourcer for at opnå sine egne mål. Ifølge *den individualistisk-reformistiske tilgang* er socialt arbejde til for at tilbyde effektive ydelser med henblik på at hjælpe individer med deres problemer og tilpasse dem til det omgivende samfund. Denne tilgang er blevet karakteriseret som traditionel og »vedligeholdende« (Dominelli 2002). Den er typisk for offentlige myndigheder, som har til opgave at tilbyde effektive sociale ydelser for at møde borgernes behov. En del af opgaven går ud på at sortere mellem praktiske og følelsesmæssige problemer og eventuel få andre instanser til at varetage de sidstnævnte. Socialarbejderen indretter sig efter organisationens målsætninger og interesser og omsætter dem i det sociale arbejdes praksis. Ifølge denne tilgang sætter socialarbejderen så vidt muligt klare mål for sit arbejde og forsøger at vælge målrettede ydelser. *Den socialistisk-kollektivistiske tilgang* er blevet kaldt frigørende og emancipatorisk. Den grundlæggende tankegang er, at i stedet for at hjælpe individer, der har problemer, skal man ændre og påvirke de grundlæggende strukturer og forhold, som er årsagen til de sociale problemer.

De tre ovennævnte roller er her refereret kort, og fremstillingen gengiver ikke Paynes meget nuancerede beskrivelse med dertil knyttede henvisninger til forskellige praksisteorier. Også Payne (1997) understreger, at de tre roller ikke må opfattes som definitive eller »sande«. De findes ikke

nødvendigvis i en rendyrket form, men medarbejderne benytter i praksis ofte kombinationer af dem.

Det var muligt på baggrund af det empiriske materiale at identificere både træk, som er karakteristiske henholdsvis for den refleksivt-terapeutiske tilgang og den individualistisk-reformistiske tilgang, mens der ikke findes belæg for den tredje, socialistisk-kollektivistiske tilgang blandt sagsbehandlerne i undersøgelsen. De to førstnævnte tilgange er ikke absolutte, diametralt modsatte roller blandt de interviewede, men snarere tendenser til at arbejde primært enten på den ene eller den anden facon. Begge roller er repræsenteret både i AF og i kommunerne. Da personlige længe-revarende kontakter til »egne« klienter (casework) er en essentiel del af sagsbehandlerarbejdet i kommuner, er det imidlertid lettere at genkende disse tilgange i kommunerne end i AF, hvilket præger fremstillingen i de følgende to afsnit.

Ses rollerne i forhold til de organisatoriske rammer for arbejdet (jf. kapitel 5), har den individualistisk-reformistiske tilgang sammenligningspunkter med nypaternalisme og det kommunitære princip, mens den refleksivt-terapeutiske tilgang ligger i forlængelse af autonomiprincippet og empowerment-tilgang. I andre sammenhænge har man brugt betegnelser systemorientering og klientorientering.

6.3.1 Den refleksivt-terapeutiske tilgang

De sagsbehandlere, som kan karakteriseres som refleksivt-terapeutiske, lægger vægt på at møde den arbejdsløse dér, hvor denne er, og bygge arbejdet på dette individuelle udgangspunkt, også hvad angår indsatsen. Sagsbehandleren har en accept af at indgå i en proces, hvis resultat ikke kan forudses. Disse sagsbehandlere beskriver sig selv som samarbejdspartnere, medspillere eller dialogpartnere i forhold til den arbejdsløse. Det er vigtigt, at klienten kommer til orde og er med til at formulere sit problem. En væsentlig forudsætning er derfor at være »en god lytter«, hvorigennem det er muligt at lære den enkelte at kende og få en fornemmelse af dennes situation. Samtalen bygger ikke på en bestemt struktur eller benytter en bestemt spørgeteknik, men tager snarere udgangspunkt i, hvad og hvordan den arbejdsløse fortæller om sin situation.

Et eksempel på at være parat til »at møde klienten, hvor denne er«, er da en sagsbehandler for første gang skal møde en 44-årig kvinde, som har været i gang med en pædagoguddannelse på revalidering, men som har opgivet den, fordi hun ikke efter sit eget udsagn magter den. Hun vil bare have et almindeligt arbejde. Så bliver revalideringssagen lukket, og der skal laves en ny handlingsplan. Sagsbehandleren skal indkalde hende til en samtale om, hvad der skal ske fremover. Sagsbehandleren fortæller forud for samtalen, hvordan hun vil gribe situationen an. Hun skal først få et billede af klientens aktuelle situation og derudfra arbejde videre med hende:

Og det er jo så vidt muligt deres egen proces, så jeg kan ikke sige, jeg har nogen bestemt måde, jeg møder folk på. Det er meget noget med, hvor de er henne i processen, hvordan deres egen indstilling er, og hvad de selv har gang i... Altså nogle kan jo være helt stivnet i det der, altså jeg ved det jo ikke, før jeg møder det menneske vel. Jeg får jo ikke beskrevet om hende, mere end at hun har opgivet hendes pædagoguddannelse som 44-årig. Om hun er knust over det - det står der jo ikke noget om. Jeg får nogle papirer, hvor der står, at hun har opgivet det, at hun ikke havde ressourcer til det. Og at hun nu melder sig som almindelig arbejdssøgende... Og så kan jeg jo møde hvad som helst. Jeg kan møde en kone, som siger, nej, nu har jeg da erkendt, at det da ikke var mig, det er jeg da for gammel til. Hvad har I af muligheder, ik' også. Jeg kan møde én, der kommer med en brochure, og hun vil i gang med en zoneterapeutuddannelse på revalidering, ik' også. Jeg kan møde hvad som helst. Jeg ved ikke, hvad fremtiden er. Det skal jeg sådan set sammen med hende finde ud af. Og hvor vi er henne i den proces, ik'. Altså hvor afklaret hun er, og hvor meget hun er selvkørende, ik' også. Det er der også himmelvid forskel. (sagsbehandler, kommune)

En vigtig del af samarbejdsorienteret sagsbehandling er at lytte til den enkeltes egne ønsker og undersøge de muligheder, de rummer. Det ideelle udgangspunkt er, at den arbejdssøgende selv tager initiativer og aktivt planlægger sin fremtid. Ellers er der en fare for, at sagsbehandleren overtager ansvaret. I praksis kan det bl.a. indebære, at klienten får »hjemmeopgaver« som fx at undersøge, hvad der kræves til et bestemt job eller en bestemt uddannelse, og at hun derefter melder tilbage til sagsbehandleren. I

andre tilfælde kan det være vigtigt at afprøve et »ønskejob« i praksis. Det kan være en tidskrævende proces, hvis klienten i udgangspunktet er uafklaret eller afsøgende, men den kan være vigtig for den enkelte bl.a. for at få et realistisk billede af sine muligheder:

Der kommer også mange, som har et ønske om selv at finde noget. Og så kan jeg sige til dem, jamen det er også altid bedst, at man selv finder noget, og vi har også en respit på en måned, der hedder, inden du skal tage et af de der [aktiverings]tilbud. Jeg skal bare være sikker på, at du er i gang i det og har prøvet at lave en ansøgning før. Altså, jeg tror også, at det er vigtigt, hvis folk, der kommer her, selv har nogle ideer, nogle ting, de er ved at undersøge. Jamen så træder jeg fuldstændig tilbage, og så aftaler vi bare, hvornår de skal give mig en tilbagemelding. (sagsbehandler, kommune)

De personer, som selv kommer med deres egne ideer, er umiddelbart taknemmelige for sagsbehandleren, idet de udfører arbejdet, som sagsbehandleren kun følger på sidelinjen. Men processen er ikke altid så målrettet, og generelt kræves der meget opfølgning:

Jeg kan godt sidde og tænke, jamen herreste gud altså vil du også ud at søge pædagogmedhjælperjob, ik' også. Og der er bare hver gang sådan en stak ansøgninger. Jeg kan godt sidde og tænke det, men jeg tror bare at det er så vigtigt for hende, at hun får lov at prøve det et stykke tid. Og så kan jeg sige til hende, hvis det ikke lykkes dig, så skal du i gang med noget aktivering inden for den næste måned eller to, og så kan du prøve det ad den vej. Men at de selv har haft en chance, fordi i det øjeblik, det så ikke lykkes, så er det ligesom et lidt andet udgangspunkt. Frem for hvis jeg den første dag har sendt dem hen i et eller andet, og så tænker de, jeg fik slet ikke lov at bestemme, jeg fik bare nogle job, jeg skulle vælge. Og havde jeg bare fået 14 dage mere, så havde jeg også selv kunnet finde noget andet, men nu skal jeg jo pludselig arbejde fuld tid, så kan jeg jo ikke finde noget. (sagsbehandler, kommune)

Et kendetegn for den refleksivt-terapeutisk orienterede sagsbehandler er at lægge vægt på den enkeltes ressourcer frem for at fokusere på problemer og nederlag. Mødet mellem sagsbehandler og klient finder sted i en situation, hvor klienten måske selv har svært ved at se muligheder. Derfor er det vigtigt, at sagsbehandleren holder fast ved *et fremadrettet perspektiv* i sit arbejde og »kan se lyset for enden af tunnelen«:

Vi er meget inde at arbejde omkring motivation og give folk nogle succeser. Lad os nu fokusere på, at du kan nogle ting, og lad os da prøve, om vi ikke kan bruge det videre på en eller anden facon. (sagsbehandler, kommune)

Jeg ser helst ressourcerne frem for begrænsningerne, ik' også altså. Hvis der bare er en lille åbning til at der er noget, at her har de haft succes med et eller andet, ik', så kunne man måske prøve at lede dem i den retning og sige, der var du jo glad for at arbejde. Hvad var det ved det arbejde derude, du var så glad for? (sagsbehandler, kommune)

Nogle sagsbehandlere påpeger direkte, at det er problematisk og i en vis grad uetisk at fokusere på problemer og fortid. Det kan føre til en opgivende holdning og magtesløshed over for den arbejdsløses situation og er en måde at fralægge sig ansvaret på:

Men jeg ved da også godt, at der er andre [kolleger] på afdelingen, som har en lidt anden indgangsvinkel, hvor det er sådan meget ensidig fokusering på, ok, nå du ligger i skilsmisse, og du drikker lidt, aha, jamen så kan vi næsten ikke lave noget med dig. (sagsbehandler, kommune)

Derfor opfatter de som deres fornemmeste opgave at arbejde for, at den enkelte kommer videre i sin tilværelse – og så vidt muligt således, at det giver mening for klienten:

Ja, men jeg er jo sagsbehandler, og man kan sige, at der har jeg jo to funktioner ... jeg har en funktion i forhold til og yde klienten støtte i forhold til

at komme videre med sit liv, i forhold til at hjælpe med de problemer, vedkommende synes, hun har, han har. (sagsbehandler, kommune).

Altså, det kan godt være over nogle flere omgange, men jeg vil gerne have at det ligesom er i processen, at vi får afklaret noget, som vedkommende også selv synes kunne være relevant og være interesseret i. (sagsbehandler, kommune)

At kunne arbejde refleksivt-terapeutisk – klientorienteret og individuelt – synes at forudsætte, at sagsbehandleren har et vist *handlingsrum i sit arbejde*, herunder mulighed for et selvstændigt skøn i stedet for en regelbundet sagsbehandling. Dermed har sagsbehandleren mulighed for at betragte reglerne som overordnede rammer, som rummer muligheder for individuelle vurderinger:

Altså hvis verden bliver firkantet, så får man også nogle firkantede kunder og så får man også en mere firkantet forvaltning. En forvaltning bør ikke være firkantet, en forvaltning skal være medspiller. Og derfor skal man også ligesom lægge op til at have en dialog, hvor der ikke er forhandlinger om urimelige krav, men forhandlinger på nogle rimelige anmodninger, kan man sige. Kan jeg ikke få lov til lige at gå til de her to jobsamtaler, som jeg skal til i næste uge. Jo selvfølgelig kan du det, hvorfor skal man gøre livet besværligt for hinanden. Og der skal du lige huske på, at hovedparten af dem der søger kontanthjælp, de står rent faktisk til rådighed, de kommer ikke, fordi de synes det er sjovt. (sagsbehandler, kommune)

Den refleksivt-terapeutisk orienterede tilgang er primært at finde i de sagsbehandler-klient-relationer, som *bygger på en længerevarende kontakt*, en proces. Men det kan også betragtes som en grundlæggende holdning, som er til stede i enkeltstående situationer. Et kendetegn, som flere sagsbehandlere beskriver, er *kunsten i at være en god lytter*:

Man kan sige, at i førstegangssamtalen, der vil jeg jo meget tage den lyttende rolle, også selv om, lad os så sige, klienten snakkede sort i en time, så vil man selvfølgelig prøve at pejle sig ind på, hvad de mener. I starten

ville det være meget den lyttende for at prøve at få en fornemmelse af, hvem folk er, og jo mere jeg kender dem, jo hurtigere ved jeg, hvordan jeg skal gribe sagen an, for at det går den rigtige retning både for mig og for klienten. (sagsbehandler, kommune)

Det kan jeg ikke hjælpe dem til bunds med, men jeg kan lægge øre til, og jeg kan give dem redskaber til at finde ud af, hvordan de kommer videre. Og jeg indgår jo ikke i den dybe professionelle samtale, men henviser til en erhvervsvejleder, hvor der er mulighed for en bredere og mere dybdegående samtale også tidsmæssigt. (sagsbehandler, AF)

Jamen, det er jo også noget med at behandle den kunde, som du har inde, ordentligt og også respektere og lytte til, hvad kunden siger, og så derefter så finder man så ud af en eller anden plan. Men altså en god ting det er da også, at man er en god lytter. Ikke bare det de kommer ind, og så siger jeg til dem, nu skal du sådan og sådan, men altså ligesom hvad har du af forventninger. Og hvad har du, et eller andet mål, så må vi jo gå ind og se på, om det er realistisk i forhold til, hvad der er arbejdsmarkedets behov. (sagsbehandler, AF)

6.3.2 **Den individualistisk-reformistiske tilgang**

De sagsbehandlere, som benytter den individualistisk-reformistiske tilgang, arbejder løsningsorienteret med henblik på at give svar på klientens problemer. De fungerer som eksperter på den måde, at de ud fra en afdækning af den enkeltes situation har bestemte løsningsstrategier i form af konkrete foranstaltninger, som de har til rådighed. Sagsbehandlerens kontakt med klienten handler i høj grad om at få de oplysninger, som hun synes er vigtige og relevante for at kunne danne sig et billede af klientens situation og et beslutningsgrundlag for videre handling. Sagsbehandleren har en aktiv og styrende rolle i forhold til klienten.

Et kendetegn for den individualistisk-reformistiske tilgang er, at sagsbehandleren lægger megen vægt på at have (flest muligt) oplysninger om klientens situation allerede forud for en samtale:

Der prøver jeg at komme klienten i forkøbet, inden de ringer, så jeg har et svar. Det prioriterer jeg meget højt, og jeg forbereder mig og søger oplysninger, inden de kommer, så der ikke er noget. Så jeg ikke kommer i den situation, at jeg må sige, det må jeg undersøge bagefter. Det kan jeg selvfølgelig godt gøre. Men jeg har det bedst ved, at jeg kan give dem de svar. (sagsbehandler, kommune)

På denne måde fungerer sagsbehandleren som autoritet, som har ekspertviden om de forhold, der er vigtige for klienten. Men derudover handler mødet med klienten i høj grad om, at sagsbehandleren får afdækket situationen efter egne og forvaltningens krav til effektiv sagsbehandling. Det indebærer bl.a., at klienten skal stille sig til rådighed med de oplysninger, som sagsbehandleren vurderer som relevante:

Jeg lægger vægt på, at de selv kan komme lidt til orde, uanset hvad det er, om det er noget, jeg kan løse eller ikke kan løse, altså de konkrete ting, fordi det er jo ligesom splittet op i det der meget lovfaste, som selvfølgelig bliver spurgt om og ind til, men den anden det er så der, hvor de selv også kan have lidt spillerum til selv og fortælle det, og den sidste det er så der, hvor jeg synes, jeg har behov for at få uddybet noget, fordi jeg undrer mig over nogle ting, ik'. (sagsbehandler, kommune)

Sagsbehandleren bruger samtalen til at afveje, om der er behov for yderligere oplysninger, og til at vælge en fremgangsmåde, som i den sidste ende skal bringe den enkelte på arbejdsmarkedet:

Vi skal ind med nogle ydelser, og plus jeg så laver den der afdækkende samtale for at finde ud af, hvad er det for nogle, hvad er det for et menneske, jeg sidder over for ... hvor skal jeg starte henne nu, er det en misbrugsbehandling, eller er det at indhente noget fra lægen, eller kan vi starte med at prøve og aktivere folk med det samme i en eller anden ting, de godt kunne tænke sig. - Så er det det, samtalen handler om, så handler den jo om, hvordan overordnet vi bringer klienten tættere på arbejdsmarkedet, men det er jo slet, slet ikke sikkert, det er sådan, hvis det ikke er det, klienten henvender sig omkring. Altså, det kommer meget an på, hvem det er jo,

og hvor folk er ... men om kontanthjælp, aktivering og så råd og vejledning ... (sagsbehandler, kommune)

Den individualistisk-reformistisk orienterede sagsbehandler er målrettet og handlingsanvisende. Hun er indstillet på at »give den arbejdsløse noget i hånden«. På den ene side bygger dette princip på vurderingen af, at det er den arbejdsløses bedste, idet hun synes, »at det er træls, hvis folk går herfra med uforrettet sag«. Men der er i høj grad også tale om at opfylde de krav, hun er underlagt:

Min rolle er, at jeg skal give hjælp til selvhjælp, men derudover har jeg en konsulterende rolle, og jeg har også den rolle, at det er mig, der konfronterer dem med de lovkrav der er. Selv om jeg må have en vurdering om, at det her måske ikke er hjælp til selvhjælp, så er jeg stadig bundet op af, at der er et lovkrav omkring aktivering. (sagsbehandler, kommune)

Sagsbehandleren har en vis *autoritet* i forhold til den enkelte bl.a. i kraft af, at hun gennem sin position har kendskab til de krav, der stilles i egen organisation og på arbejdsmarkedet. Det fører til, at hun finder det begrundet *at konfrontere* den arbejdssøgende. Det kan dreje sig om helt personlige forhold, som kan være forhindring i at få et job, eller om urealistiske arbejdsønsker fx i en branche, som har en høj arbejdsløshed:

Jeg vil betragte det som respekt faktisk over for den anden [at konfrontere klienten med personlige ting]. Jeg udviser, synes jeg selv, en god respekt ved at fortælle den anden om de problemstillinger, der kan være, når man udstråler den person, man er. Det gør, at man ikke måske står forrest i køen til et job. Det er nogle der bliver ramt på det, det er jeg da ikke i tvivl om. (sagsbehandler, kommune).

De vil måske gerne ind og uddanne sig til noget, og der har vi jo nogle rammer, som vi skal holde os inden for, som ikke vi kan give til dem, og så synes de jo, det er uretfærdigt. Jamen, selvfølgelig er det det. Men hvis ikke det er arbejdsmarkedets behov for arbejdskraft, så kan vi jo ikke gå ind og gøre det. Altså hvis vi har inden for HK, der har vi stor arbejdsløshed, in-

den for kontorområdet, og hvis der så er en, der gerne vil alligevel inden for kontor. Man går ikke hen og siger ja til at uddanne flere, end der egentlig er arbejde til. (sagsbehandler, AF).

Da den individualistisk-reformistisk orienterede sagsbehandler ønsker at få en »brugbar« vurdering af den arbejdsløse, er hun også interesseret i at danne sig et billede af den arbejdsløses eventuelle begrænsninger og problemer, og dermed lægger hun vægt på dennes fortid:

Jeg har været mest interesseret i, jeg har altid været mere interesseret i det mere dybdegravende, noget, som selvfølgelig også afspejler sig i den måde, jeg laver journaler på, ik'. (sagsbehandler, kommune)

6.3.3 Opsamling

Formålet med beskrivelsen ovenfor er ikke at vise, at sagsbehandlerne arbejde kan reduceres i to kategorier, og at sagsbehandlerne enten er klientorienterede eller systemorienterede. Beskrivelsen skal ses som et forsøg på at sætte arbejdet i perspektiv og diskutere hensigtsmæssigheden af den ene eller den anden rolle i forhold til den opgave sagsbehandlerne har. Kategorisk sagt er nogle af de grundlæggende forskelle mellem de to tilgange, at den refleksivt-terapeutisk orienterede sagsbehandler i højere grad sætter fokus på fremtid, ressourcer og muligheder, som er til forhandling, mens den individualistisk-reformistisk orienterede sagsbehandler i højere grad er orienteret mod problemafklaring og dermed fortid, som styrer de fremtidige valg. Men samtidig arbejder alle sagsbehandlerne i et system, som sætter bestemte rammer for deres handlinger. Fx er sagsbehandlingen i alle fire tilfælde i en vis udstrækning tilbudsstyret i form af, at kommunerne og AF har bestemte tilbud med et vist antal pladser, som skal udfyldes.

Det skal også bemærkes, at analysen af de to tilgange ikke er udtømmende. Den bygger her overvejende på interview med sagsbehandlere og formidler derfor et billede af, hvordan sagsbehandlerne opfatter sig selv i forhold til de arbejdsløse.

De to roller blev brugt som udgangspunkt i at diskutere, hvordan sagsbehandlerne forholder sig forskelligt til deres arbejde på det samme arbejdsområde. Begge roller er blevet kritiseret i litteraturen. Ifølge Payne

(1997) er den individualistisk-reformistiske tilgang blevet kritiseret for at være umenneskelig, at fokusere alene på det, der er muligt og at bruge undertrykkende metoder og autoritet (jf. nypaternalisme og det kommunitære princip præsenteret i kapitel 5). Den reflektivt-terapeutiske tilgang er især blevet kritiseret for at bygge på urealistiske ambitioner om forandringer hos det enkelte menneske (jf. autonomiprincippet og empowerment i kapitel 5). Begge tilgange kan føre til en uhensigtsmæssig relation mellem sagsbehandler og en arbejdsløs, hvilket bliver diskuteret i afsnit 6.4.2.

6.4 **Roller og sagsbehandlerpraksis**

Som skitseret i kapitel 5 samt i afsnit 6.2 og 6.3 er sagsbehandlerne på aktiveringsområdet påvirket af forskellige forhold, som har betydning for den tilgang eller sagsbehandlerstrategi, som de benytter i deres arbejde. Vi kan på baggrund af det empiriske materiale identificere forskellige tilgange og fremgangsmåder hos sagsbehandlerne. En central konklusion er, at sagsbehandlerne udviser forskelle i arbejdet på trods af, at de arbejder med de samme grundlæggende problemstillinger. Vi diskuterer her spørgsmålet om individuel kontra ensartet arbejdspraksis ud fra to perspektiver:

- Hvordan forholder sagsbehandlerne sig til de forvaltningsmæssige rammer for arbejdet (afsnit 6.4.1)?
- Hvilke forskelle er der mellem sagsbehandlerne med hensyn til deres tilgang, og hvilke konsekvenser har disse forskelle (afsnit 6.4.2 og 6.4.3)?

6.4.1 **Hvordan forholder sagsbehandlerne sig til de forvaltningsmæssige rammer for arbejdet?**

Der er en forholdsvis stor spredning mellem sagsbehandlerne med hensyn til, hvor disciplinær en holdning de har til *de regler, de arbejder under*. Nogle fortolker reglerne mere frit end andre alt efter, hvor hensigtsmæssige de opfatter dem i en given situation – ud fra det der vurderes at være »klientens bedste«. Andre har en regelorienteret holdning, som indebærer, at de enten støtter sig til reglerne i sagsbehandlingen eller i den sidste ende følger dem, selv om de er kritiske over for dem. En grundholdning blandt de førstnævnte sagsbehandlere er, at »en forvaltning ikke bør være firkan-

tet, en forvaltning skal være medspiller« og derfor er der mulighed for at træffe individuelle skøn, fx fritage fra aktivering en periode.

Et konkret eksempel på en forskellig praksis er, om sagsbehandleren forlanger dokumentation om, at klienten har været til en jobsamtale. I én kommune er det en tillidssag mellem sagsbehandler og klient, mens der i en anden kommune kræves et bevis med arbejdsgiverens underskrift. Dette er en praksis, som sagsbehandlerne følger, selv om de oplever den meget regelorienteret og negativ, og selv om de mener, at den har u hensigtsmæssige konsekvenser for den arbejdsløse:

For eksempel ved jeg, at hvis man kommer og siger, at man skal til jobsamtale i morgen, så får de et stykke papir med, hvor de skal få arbejdsgiveren til at skrive under på, at de har været til jobsamtale. Og et eller andet sted, så er det ikke særligt sjovt at komme ud som kontanthjælpsmodtager, og så skal jeg faktisk have dokumentation for, at man har været der for at kunne bevise over for aktiveringssteder, at man ikke har løjet. Hvad tror en arbejdsgiver på? Er jeg til at stole på? Nej. Det er jo bare regelorienteret. I stedet for at man bare siger, selvfølgelig, det er bare i orden, og så må du jo komme, når du har været det. Det er fint nok. Så det er der, hvor jeg sådan tænker, at det er totalt klientgørende. Og at arbejdet er for ufleksibelt. (sagsbehandler, kommune)

Et aspekt af arbejdet er *forholdet til myndighedsrollen*. Den generelle tendens ved interviewene er, at medarbejderne ikke i særlig høj grad sætter spørgsmålstegn ved deres kontrolfunktion. De nævner den nærmest forbigående, som selvklarhed, men de synes ikke at opleve den som et uløseligt dilemma i deres arbejde – bortset fra en del af de yngste socialrådgivere, som er noget ambivalente. Medarbejderne oplyser de arbejdsløse såvel i AF-systemet som i kontanthjælpssystemet om deres rettigheder og pligter. Den første kontakt med kommunen handler i høj grad om den socialretslige side, dvs. om den pågældende er berettiget til kontanthjælp, og hvilke pligter og rettigheder der følger. Nogle sagsbehandlere mener, at disse »obligatoriske emner« næsten fylder for meget i den indledende sagsbehandling, så der ikke er plads til andet. I AF-regi bliver rettigheder og pligter gennemgået bl.a. ved visitationsmøderne, og det er medarbejdernes opfat-

telse, at de arbejdsløse kender reglementet og terminologien på området nærmest i den mindste detalje.

Kontrolfunktionen er imidlertid til stede i forskellige udklædninger i det daglige arbejde, herunder pligt til at deltage i aktivering og sanktioner ved udeblivelse, eller en beslutning om, hvorvidt den arbejdsløse er berettiget til en bestemt ydelse, eller om et bestemt tilbud er støtteværdigt. Men myndighedsrollen er ikke absolut – der er mulighed for individuelle vurderinger og individuelt hensyn, og det er bl.a. derfor, at medarbejderne bruger deres myndighedsrolle forskelligt:

Han [en klient] har haft sådan et meget ustabilt forløb, hvor han ikke er kommet i de aktiveringsforløb, vi har tilbudt ham, og det er endt med, at han har været helt nede og få sin kontanthjælp hver dag, så kunne han komme her på kommunen og hente pengene, hvis han ellers var mødt i aktivering. Så får man en opringning eller en fax fra aktiveringsstedet om morgenen, hvor han møder, og så er han altså nødt til og komme her og få pengene. Det går [nu] rigtig godt med ham, han er kommet i noget løn-tilskudsjob nu, og han får delvis løn fra arbejdsgiveren, delvis herfra. (sagsbehandler, kommune)

Ja, der er nogle regler, der skal overholdes, ik', og dem er jeg jo underlagt som ansat. Og dem skal jeg jo også overholde, lige så vel som borgeren har nogle forpligtelser, der skal overholdes. Og selvfølgelig kan du jo ikke foranstalte alle de her ting, hvis folk for eksempel er for psykisk syge til at forstå de her ting, altså så skal der virkelig meget til, før at man lukker [kontanthjælpen] af for en problematisk klient. (sagsbehandler, kommune)

Et eksempel er sanktioner, hvis den arbejdsløse ikke møder op til en samtale hos en sagsbehandler. En sanktion er, at sagsbehandleren ved udeblivelse fra en samtale fratrækker et beløb svarende til den tid, samtalen er afsat til at vare, i kontanthjælpen, hvis klienten ikke melder afbud. En anden tilgang er at konfrontere klienten direkte fx ved at ringe eller skrive til dem, hvor sagsbehandleren gør den pågældende opmærksom på, hvilke konsekvenser udeblivelse har (udbetaling af kontanthjælp bliver stoppet).

Individuel praksis blandt sagsbehandlerne kan også være en reaktion på de *standardiseringsbestræbelser*, som forvaltningen har for at optræde på en ensartet måde udadtil. Et eksempel herpå er standardbreve, som sagsbehandlerne har delte holdninger til. En sagsbehandler tager kraftigt afstand fra den tone og det menneskesyn, som forvaltningen giver udtryk for gennem brevene, men samtidig bemærker, at alle kolleger ikke deler det samme synspunkt:

Vi [sagsbehandlerne]er meget delte. Fordi mange ville sige, at vi bruger standardbreve, fordi det er rigtigt hurtigt. Det tager ikke så lang tid. Jeg tænker vægtningen ligger meget på at benytte sig af standardbreve, hvor der står, at vi skal udfylde en handleplan. Altså, den fylder halvanden side, den der illustration. Det er med dato, og at der skal udfyldes en handleplan. Og så fylder det allermest udgangspunktet om, at de nok ikke møder. Fordi der står en halv side om, hvad der sker, hvis du ikke kommer. Det er da utroligt, at man har den mening om mig, inden man har mødt mig, at jeg nok ikke kommer. Hvad er det for et udgangspunkt at have til mennesket. Hvorfor ikke have en tillid. Vi snakker så meget om respekt og etik og forståelse. Men vi sender sådan noget møg ud efter min mening. Mit udgangspunkt er, at du møder, og du samarbejder med mig, indtil det modsatte er bevist. (sagsbehandler, kommune)

6.4.2 **Individuel eller ensartet praksis og disses konsekvenser**

Det sociale arbejde er generelt præget af forskelle i metoder og fremgangsmåder – i det omfang, at metodefrihed og vigtigheden af personlig stil er blevet kaldt det sociale arbejdes gamle doktriner (Egelund 2001). Interviewene med sagsbehandlerne afspejler individualitet i arbejdet, men samtidig også i høj grad en forskellig holdning til, om »individuel stil« er noget, man skal værne om, eller om det er et emne, det er vigtigt at sætte spørgsmålstegn ved. I dette afsnit beskriver vi indledningsvis, hvordan sagsbehandlerne forholder sig til individuelle forskelle i arbejdspraksis. Derefter diskuterer vi, hvilke forhold er af betydning for, om sagsbehandlerne benytter enten den refleksivt-terapeutisk orienterede eller den individualistisk-reformistisk orienterede tilgang.

I kommunerne synes det at være en kendsgerning blandt sagsbehandlerne, at man arbejder forskelligt, hvad angår tilrettelæggelsen af eget arbejde i det hele taget, udførelsen af administrative opgaver som journalføring og ikke mindst klientrelationer. Der er blandt sagsbehandlerne imidlertid delte meninger om, hvor betydningsfulde forskellene er for klienten. På spørgsmålet, om resultatet er forskelligt afhængigt af, hvilken dør klienten åbner, svarer en sagsbehandler:

Jamen det er det jo, det tror jeg, det er. Ja, der skulle helst ikke være nogen forskel, men altså lige så snart man kommer ud i at skulle vurdere, så er det jo simpelthen folks helt egen... så har man noget af sig selv med i vurderingen, det kan man ikke skrive sig ud af, at der er sådan nogle... Jeg har nogle ting i mit liv, som gør, at jeg vurderer på den måde, ik' også. Og andre de siger, at det er fuldstændig lige meget, ik' også altså. Så der er forskel, vurderingerne er der altid forskel på. (sagsbehandler, kommune)

Derimod nedtoner en anden sagsbehandler fra den samme kommune forskelle internt i gruppen, selv om hun synes, at erfaringer spiller en rolle, og erfaringsmæssigt er sagsbehandlerne ikke ens:

Det er det samme. De [kolleger] arbejder på samme måde ... ja i store træk. Der er så nogle der er mere erfarne sagsbehandlere end andre. Der er nogle, der har mange år på bagen i sådan et arbejde her og kan måske overskue flere sager og klienter. Måske har nogle bedre kompetencer, fordi at det er lettere at være gammel og garvet i sådan et job her end at være nyuddannet, ik'. Så skal man til at lære, og så kører man nok også lidt mere firkantet på reglerne om, hvordan man skal gøre, og hvordan man ikke skal gøre. Men ellers i store træk vil man opleve den samme praksis overalt. (sagsbehandler, kommune)

I AF er der blandt medarbejderne en mere bevidst holdning imod en ensartet praksis, især hvad angår valget af tilbuddene, selv om den enkelte medarbejder har sin personlige stil i kontakten med de arbejdsløse:

Og der kan vi godt have nogle forskelligheder, hvor måske en har sværere ved at sige nej end en anden. Men vi skal helst så vidt muligt prøve at være så ens som overhovedet muligt. Det kan jo ikke hjælpe noget, at der går rygter ude i byen. Gå op til A, fordi hun siger ja hele tiden. Men pas hellere på med at gå til B, fordi hun siger nej hele tiden. Eller C. Nej, vi er ret ens. Det har ikke givet nogle problemer overhovedet. (sagsbehandler, AF)

Men samtidig viser det sig, at der kan være forskelle allerede på arbejdsprocedurer, som principielt er standardiserede som grundregistrering i Amanda. En sagsbehandler mener, at hun og kollegerne må foretage grundregistreringen ens, men hun synes samtidig at give udtryk for, at hun ikke er helt overbevist: *Det er Amanda – og det [grundregistrering] kører vi meget meget ens, det mener jeg. Det tror jeg, vi gør. Helt sikkert.* Vores observationer bekræfter, at der er fx forskel på, hvor detaljerede oplysninger sagsbehandlerne indsamler ved grundregistrering i og med, at Amanda-programmet giver mulighed for at arbejde på forskellige niveauer.

Generelt synes det at gælde for både kommunerne og AF, at sagsbehandlerne ikke kender hinandens praksis i detaljer, men de har en fornemmelse af, at der er forskelle. I AF-Kalunborg bliver medarbejderne konfronteret mere med forskellene end i de tre kommuner, da medarbejderne på jobcentret sidder tæt på hinanden i et kontorlandskab, hvor de kan observere hinanden – og hvor det også er naturligt at spørge til råds.

Endvidere synes sagsbehandlerne at have forskellige holdninger til forskellene i arbejdet. En tendens er at nedtone forskelle, som om de ingen praktisk betydning har for klienten. Dette synspunkt kan identificeres både blandt sagsbehandlerne og blandt deres ledere – de sidstnævnte nævner fx, at klagesager typisk ikke fører til en ændring af en afgørelse. En anden tendens er at fremhæve forskelle som en styrke (idealisering af forskellene), som giver sagsbehandlerne mulighed for at lære af hinandens erfaringer. Implicit ligger det heri, at forskellighed styrker sagsbehandlingen og giver et kvalitetsløft i klientarbejdet. En tredje holdning er, at der må være en minimumsgrad af ensartethed fx angående konkrete foranstaltninger:

Vi har sådan nogle fælles ting, som vi har vedtaget, fordi det ikke sådan skal være det rene anarki. Altså, vi har nogle fælles ting omkring journa-

len, vi har vedtaget fx her i vores team, at en sag skal være tilgængelig i journalen, hvad der er bevilliget til. Hvad det er for en foranstaltning, der er i gang. Og hvis pengene er stoppet af en eller anden grund, så skal det stå i journalen, ellers kan vi simpelthen ikke afløse hinanden. Og det holder vi meget hårdt på altså, at det skal vi simpelthen bare huske at gøre. En overskrift, og når man går i gang med en aktivering, ik' også, så skriver man, at den og den er henvist til hovedbiblioteket i aktiveringsjob fra den 1.1 til den 30.6, aktivlovens paragraf 16.2.3, og der er udbetalt beskæftigelsestillæg, altså sådan nogle helt konkrete ting. (sagsbehandler, kommune)

Alt i alt synes det at være en kendsgerning, at der er forskelle i sagsbehandlingen, men det viser sig problematisk at diskutere, hvilke følgevirkninger forskelle i sagsbehandling har for klienter.

Konsekvenser af forskellige roller

Sagsbehandlerne kan ikke opdeles dikotomisk i to grupper, som enten benytter den ene eller den anden af de to roller – den refleksiv-terapeutiske og den individualistisk-reformistiske – som blev præsenteret i afsnit 6.3. Indtagelse af en bestemt tilgang kan være både situationsafhængig (fx afhængig af klientens situation og den funktion, sagsbehandleren har i visitationsprocessen) og personafhængig (afhængig af sagsbehandlerens individuelle styrker, præferencer og erfaring). Derfor kan den ene rolle ikke betragtes »universelt set« mere hensigtsmæssig end den anden.

Sagsbehandlerne arbejder med forskellige *målgrupper* i forskellige faser af kontaktforsøget, hvilket påvirker deres tilgang. Nogle har overvejende klienter, som er tæt på arbejdsmarkedet, mens andre har klienter, som har en meget spinkel arbejds erfaring. Det er selvsagt mere oplagt at være procesorienteret og samarbejdsrelateret og være på sidelinjen, hvis klienterne selv tager initiativer og er ansvarlige aktører. Det er en udbredt opfattelse blandt sagsbehandlerne, at »tiden i systemet« har en negativ effekt på klienten og komplicerer sagsbehandlerens arbejde med hensyn til den arbejdsmarkedsrettede indsats:

Det er svært at sige sådan noget endegyldigt på, men jeg synes også nogle gange, det der med, at de ikke har gjort sig en eneste tanke, om hvad der skal ske, og sidder egentlig lidt med den forventning om, at nu hiver jeg en skrivebordskuffe ud og giver dem et tilbud, og så kan de sidde der som det store offer, og så gør jeg så det, fordi det er jo et krav for at få nogle penge. (sagsbehandler, kommune)

Således enten understøtter eller begrænser sammensætningen af klienter sagsbehandlerens muligheder for fx at benytte den refleksivt-terapeutisk orienterede tilgang. Sagsbehandlerne i Gentofte og Viborg Kommuner, som arbejder med en bred gruppe af kontanthjælpsmodtagere, har netop klienter, som har sammensatte problemer, og som kan have været længe i systemet. Men for Århus Kommune gælder det, som en sagsbehandler formulerer det, at »det er mere motiverede folk, jeg sidder med«. Det vil sige, at de strukturelle forhold, herunder målgruppens sammensætning gør en forskel i sagsbehandlerens arbejde.

Desuden har sagsbehandlerne henholdsvis ved den indledende visitation og specialteamene forskellige muligheder for at bruge de to roller. Den indledende sagsbehandling med engangssamtaler og straksaktivering lægger op til konkret, målrettet handling, mens handlingsplansarbejdet i specialteamene er af sagens natur mere procesorienteret. Der er flere eksempler på, at sagsbehandleren af personlige interesser har valgt en bestemt jobfunktion i organisationen – enten de mere kortvarige og hektiske kontakter i den første del af visitationen eller de mere procesorienterede opgaver i et specialteam med fokus på socialfaglig vurdering:

Jeg er måske ikke så procesorienteret, men det er også derfor, jeg sidder her. Det er jo et flow ud og ind, ik'. Så det er jo ikke nogle, jeg skal dyrke i halve og hele år eller resten af deres liv. Så jeg markerer, at det er en overgangssituation, så får de også alt, hvad jeg har i mig, mens jeg har dem. Det synes jeg, at jeg oplever, at det sætter de pris på. (sagsbehandler, kommune)

Jeg ønskede så at komme her, fordi jeg kan godt lide lidt længere... altså jeg har siddet i modtagerfunktioner og har heller ikke nogen problemer

med det, men jeg kan godt lide det der med at følge nogle ting til dørs. Og have lidt længerevarende forløb med folk, og have en kontakt. Det er mit temperament, kan man sige. (sagsbehandler, kommune)

Dertil kommer, at sagsbehandleren kan have en bestemt grundholdning – enten den refleksivt-terapeutisk eller den individualistisk-reformistisk orienterede – men hun kan ikke nødvendigvis praktisere den over for samtlige af sine klienter:

Men det er da klart, at jeg taler anderledes og opfører mig anderledes og har en forskellig indgangsvinkler til de forskellige klienter, alt afhængig af hvem de er. Det har jeg. Det er jo forskelligt, hvad de har brug for. Nogle har virkelig brug for, at jeg helt klart markerer, sådan bliver det, det har de brug for, for at tingene skal køre, og andre skal man meget mere tage med fløjlshandsker, ja så det er meget forskelligt. (sagsbehandler, kommune)

Begge tilgange – både den refleksivt-terapeutiske og den individualistisk-reformistiske – kan føre til *en ufrugtbar relation* mellem sagsbehandler og klient, jf. også Payne's (1997) kritik i afsnit 6.3.3.

Den individualistisk-reformistisk orienterede sagsbehandler kan være dominerende og haste sig til konklusioner, som på længere sigt er uden perspektiv. Derfor skal man som sagsbehandler passe på ikke at overtage ansvaret. Der er en fare for, at sagsbehandleren, som ikke giver plads til klienten, er for hurtig til at vurdere dennes situation:

Fordi det er jo det, man skal, man skal jo beskrive deres situation, og man skal heller ikke være for hurtig til at vurdere altså, man skal også give dem lov til selv at sige, jamen jeg synes det er sådan og sådan. Fordi mange gange så det, de fortæller, det er jo det, de kan klare og magte her og nu at fortælle om deres situation. Og så kan man måske godt tænke, jamen der er nok mere, men lige nu der er sandheden for dem det, som de kan magte at fortælle. At der så er en hel masse oplysninger mere, det må vi så vente på senere. Fordi det er ikke alle, der simpelthen kan fortælle hele deres livssituation på et kvarter. (sagsbehandler, kommune)

Den yderste konsekvens af en sagsbehandling, hvor ønsket er at finde hurtige svar og løsninger på den enkeltes situation, er foranstaltninger, som faktisk er med at *fastholde* klienten i systemet. Det kan bl.a. skyldes, at sagsbehandleren ikke har overblik over situationen, og derfor spiller tilfældigheder en stor rolle:

Altså, nogle gange kunne jeg også godt ønske mig, når man siger, I kan se, at der har været 10 vejledere eller sagsbehandlere eller socialrådgivere inde i en sag, kunne jeg godt have ønsket mig, at nogle af de her vejledere havde gjort sig selv den tjeneste at læse akterne igennem. Fordi man kan jo se nogle gange, at der er blevet sat nogle fuldstændig tåbelige og perspektivløse ting i gang, og hvor det er klienten der bliver taberen i den her, altså hvor der ikke en gang er beskrevet noget formål. (sagsbehandler, kommune)

På den anden side kan den refleksivt-terapeutisk indstillede sagsbehandler være for imødekommende og ikke-konsekvent, hvilket i den sidste ende er skadelig for klienten, idet det bl.a. kan føre til en *afhængighedsrelation* til systemet:

Altså nogle gange en måde at slippe lidt nemt uden om nogle ting, det er at være meget, meget imødekommende og så sige ja til klienten, uanset hvad det er klienten vil. Hvilket kan resultere i, at man kan have folk gående 10 år i bistandssystemet, hvor de realiserer sig selv på det ene daghøjskoleforløb med pottemagerkunst og med syning og med musik og så det ene og det andet og det tredje. Men hvor er selvforsørgelsesperspektivet? (sagsbehandler, kommune)

Vi har vores forskellige svagheder. Hvor at der er mange af de ledige, som kommer, hvor du kan snakke og snakke og snakke og så til sidst så når man derhen, at så får vedkommende det alligevel. (sagsbehandler, AF)

Det er paradoksalt, at den refleksivt-terapeutiske og den individualistisk-reformistiske tilgang kan – som de ovennævnte eksempler viser – i nogle tilfælde have samme slags negative konsekvenser for klienten, fx en lang-

varig klientkarriere. Denne iagttagelse synes at støtte det synspunkt, at den samme sagsbehandlerstrategi ikke kan praktiseres i forhold til alle klienter.

I forhold til ansvaret er der en tydelig forskel mellem AF og kommunerne. AF's grundholdning især i dagpengeperioden er, at den enkelte er »sin egen lykkes smed«. Derfor tager AF afstand fra at »omklamre« de arbejdsløse. I kommunerne tager sagsbehandlerne i betydelig højere grad hånd om klienterne. I den sammenhæng er det tankevækkende, at der synes at være en forskel mellem det, de kommunale sagsbehandlere gør, og hvad de siger. De giver ved interviewene udtryk for, at de arbejder sammen med klienten og støtter denne til selv at undersøge forskellige forhold, som er af betydning for det videre forløb. Vores observationer af samtalsituationer viser imidlertid, at sagsbehandlerne i kommunerne faktisk gør mange ting *for* klienten – fx ringer til uddannelsessteder, boligkontorer osv. og dermed fungerer som »traditionelle kommunale sagsbehandlere«.

6.4.3 **Ledelsens holdning til fælles sagsbehandlerpraksis**

Vi har set, hvordan sagsbehandlerne forholder sig til de rammer, de har for arbejdet – herunder i hvilken udstrækning de indretter sig efter reglerne (er forvaltnings- eller systemorienterede) eller har en kritisk-refleksiv holdning til reglerne og i en vis grad udformer og udvikler deres egen (og eventuelt forvaltningens) sagsbehandlingspraksis i henhold til det, som de opfatter som klienternes behov (er klientorienterede). Spørgsmålet kan også vendes om og stilles på følgende måde: Er der fra forvaltningens side krav eller ønsker om en ensartet og mere gennemsigtig praksis? Hvilke tendenser er der i forvaltningen og hos ledelsen til at udvikle praksis?

Sagsbehandlerne er forskellige

Der synes at være forskelle mellem de fire steder fx i forhold til, hvor meget lederne involverer sig i udviklingen af sagsbehandlerpraksis, og hvordan de i realiteten gør det. Nogle steder er det en klar målsætning at udvikle fælles procedurer, mens udviklingen af praksis andre steder nærmest er overladt til medarbejderne selv, eller at medarbejderne i hvert fald har et stort råderum i denne henseende. Dette er tankevækkende i forhold til, at samtlige ledere er klare over, at sagsbehandlingen i teamene langt fra fore-

går ensartet, dvs. at der er betydelige individuelle forskelle mellem sagsbehandlernes måde at arbejde på.

Fx er nogle sagsbehandlere ifølge lederne mere ansvarsfulde, grundige eller systematiske end andre, eller har et større overblik over deres arbejde. Endvidere er der forskelle på grundholdninger til klienterne, således at nogle i højere grad er repræsentanter for en passiv linje end en aktiv linje. Sagsbehandlerne kan opfatte den samme klient forskelligt – den ene tager udgangspunkt i mulighederne, mens den anden i høj grad er styret af begrænsningerne. En af lederne ser en generationsforskel heri, således at sagsbehandlerne fra »den gamle skole« med flere års erfaring er mere problemfikserede end de nyuddannede. De førstnævnte vælger oftere at arbejde for, at klienterne bliver integreret på arbejdsmarkedet, mens de sidstnævnte allerede på forhånd kan være tilbøjelige til at opgive sådanne bestræbelser. Nogle er orienteret mod samarbejde udadtil, mens andre er orienteret indadtil i forvaltningen. Endvidere fortolker sagsbehandlerne reglerne forskelligt. Fx er der en forskel på timingen af indsatsen for aldersgrupperne under 30 år og 30 år og derover – nogle sagsbehandlere læner sig op af en instruktion og venter seks måneder, inden de tager fat i de over 30-årige, mens andre aktiverer alle hurtigst muligt uanset alderen.

Forskellig prioritering af fælles praksis

En af lederne oplever udviklingen af et fælles grundlag for arbejdet som sin vigtigste opgave i forhold til medarbejderne. Derfor har hun været drivkraften til at udarbejde vejledende retningslinjer for, hvordan arbejdsprocedurerne i de forskellige typer sager er. Begrundelsen herfor er at sikre, at borgerne ikke får behandlet deres sag forskelligt alt efter, hvem de henvender sig til:

Jeg opfatter det, som at jeg skal sætte nogle...eller være med til, at vi kommer til at køre en fælles linje, så jeg skal via min ledelse give dem nogle midler eller værktøjer til at kunne lave en ensartet sagsbehandling. Dermed er ikke sagt, at man ikke skal vurdere individuelt og konkret, men at man alligevel har nogle værktøjer i sit hoved, så man ved, hvad det er for nogle ting, man skal begynde at tænke på, når man for eksempel får en

ansøgning, og man også helst skal vide, hvad det er for en holdning, kommunen har sådan rent politisk. (leder, kommune)

Hun fungerer som faglig leder tæt på sagsbehandlerne – bl.a. konsulterer medarbejderne hende løbende i konkrete sager. Ud over medarbejdernes dagligdag har hun et grundigt kendskab til de igangværende sager – ifølge hendes egen vurdering er det under 10% af sagerne, som hun ikke har kendskab til. Hun er fortrolig med forskellige typer opgaver i og med, at hun selv har arbejdet som sagsbehandler. Derudover har hun et grundigt kendskab til lovgivningen.

En anden leder har sat en diskussion i gang om, hvad medarbejderne oplever som kvalitet i arbejdet – herunder, om den er forskellig for forskellige medarbejdere, og om den er forskellig for medarbejderne og klienterne. En del af disse bestræbelser har været at kvalitetsudvikle journalnotater, så medarbejderne har en vis standard, de skal følge. Et andet konkret initiativ har været at høre, hvordan de medarbejdere, som har de bedste resultater med hensyn til aktivering, helt konkret arbejder med deres klienter, og derefter at forsøge at overføre deres erfaringer til de øvrige sagsbehandlere. Denne leder har meldt ud til medarbejderne, at hun ikke er deres »oversagsbehandler«, dvs. at de skal selv være indstillet på at finde svarene, eventuelt ved at spørge deres kolleger. Hvis det ikke lykkes, så må de komme til lederen, som derefter vil prøve at afklare sagen sammen med den pågældende medarbejder. Ifølge denne leder sker der ikke læring, hvis det er hende, som giver svarene. Denne leder har ikke kendskab til konkrete sager bortset fra dem, som diskuteres på de sagsmøder, som hun deltager i. Hun kender heller ikke lovgivningen på området i detaljer.

De øvrige ledere ønsker at diskutere og systematisere praksis på en mere overordnet plan. De fokuserer på de store linjer og giver samtidig medarbejderne et stort råderum i det daglige arbejde uden egentlige bestræbelser mod fælles praksis gennem konkrete initiativer. I disse tilfælde er medarbejderne i høj grad selvstyrende, og lederne deltager kun lejlighedsvis i sagsmøder.

Samtlige ledere synes, at det er vigtigt som leder at have indblik i fagområdet, dvs. at de ikke alene ønsker at være professionelle ledere. De har alle en flerårig erfaring med området. Ledelsens placering i forhold til

medarbejderne er forskellig de fire steder, men denne forskellighed synes ikke primært at være bestemt af lederens faglige baggrund. Der er snarere tale om forskelle i organisatorisk struktur, ledelsesstil og opgaveprioritering.

Instrumenter til at udvikle et fælles grundlag for arbejdet

På jobcentret i AF-Kalundborg foregår kollegial sparring i dagligdagen. Det sker dels gennem morgenmøder, hvor teamets fem medlemmer diskuterer aktuelle emner, dels gennem at de spørger hinanden til råds, idet de sidder i et kontorlandskab tæt på hinanden. Derudover har der været fælles teambuilding og temamøder med tre AF-kontorer i den nordlige del af regionen, som er under den samme ledelse.

I kommunerne er ugentlige sagsrelaterede gruppemøder et af instrumenterne til at skabe fælles diskussioner om sagsbehandlerpraksis. Der forekommer imidlertid store forskelle mellem kommunerne, hvordan disse møder er organiseret, og hvordan de bruges af sagsbehandlerne. I nogle kommuner er det praksis, at en ledelsesrepræsentant er med til sagsmøder som vejleder, mens møderne i andre kommuner har karakter af kollegial sparring medarbejderne imellem. I en kommune har lederen særlige vejledningsmøder med praktikanter, men hun deltager ikke i de sagsmøder, som den faste medarbejderstab har. Mødedisciplin og mødekultur varierer meget – herunder, om de ugentlige møder afholdes, hvor høj deltagelsen er, og hvor mange og hvem af medarbejderne der har sager med til diskussion. Derfor er det forskelligt fra kommune til kommune, i hvilken udstrækning møderne kan være med til at udvikle sagsbehandling og en fælles praksis.

Et andet instrument, som hyppigt bruges på det sociale område til at udvikle praksis, er supervision. Hertil er der forskellige holdninger både blandt ledelsen og medarbejderne i de tre kommuner. Medarbejdere i Gentofte og Viborg Kommuner giver udtryk for, at de gerne vil have supervision, mens teammedarbejderne i Århus Kommune ikke ønsker ekstern supervision. Det gør heller ikke teamlederen, som ikke synes, at opgaverne har en sværhedsgrad, som forudsætter andet end kollegial sparring. Medarbejdernes forskellige holdninger til supervision kommer til udtryk på følgende måde:

Og selvfølgelig kunne jeg også blive bedre til sagsbehandlingen, det tror jeg altid, man ville kunne. Supervision tror jeg ville gøre en stor del, fordi man jo også stirrer sig blind nogle gange på nogle klienter. (sagsbehandler, kommune)

Næh... det har jeg egentlig ikke brug for [supervision]. Det er vi meget forskellige på. Der er da nogle ting, der er svære for mig, men det kommer jeg ud med og af med, og jeg synes også, jeg finder veje ved at snakke med andre. Jeg har nok mere, jeg høster vældig glæde af faglig sparring, faglig vejledning og ideer og er også kvinde for selv at kunne finde ud af, at det her det ikke virker, så prøver jeg noget andet. Altså, jeg kører ikke sådan fast. (sagsbehandler, kommune)

6.4.4 Opsamling

Sagsbehandlerne i de tre kommuner og AF-jobcentret arbejder med de samme grundlæggende problemstillinger: Deres opgave er at vurdere den arbejdsløses situation og sammen med den arbejdsløse tilrettelægge den rette indsats. Vores empiriske materiale peger imidlertid på, at der er forholdsvis store forskelle mellem sagsbehandlerne med hensyn til, hvordan de forholder sig til forvaltningsmæssige regler. Denne forskel er tydeligere i kommunerne end i AF – i AF lægger sagsbehandlerne i højere grad vægt på, at reglerne fortolkes ens. I kommunerne har sagsbehandlerne derimod en forskellig opfattelse af, hvordan reglerne skal bruges. Nogle indretter sig efter reglerne, selv om de er kritiske, mens andre vurderer reglerne alt efter, hvad de vurderer som hensigtsmæssig i en konkret situation. Det er den grundlæggende forskel mellem sagsbehandlerne, at de i deres praksis arbejder enten mere eller mindre forvaltningsorienteret eller mere eller mindre klientorienteret – den samme forskel, som vi tidligere har beskrevet som henholdsvis en refleksivt-terapeutisk eller individualistisk-reformistisk tilgang i arbejdet.

Samtidig er det klart, at sagsbehandlerne ikke kan opdeles i to grupper, som enten benytter den ene eller den anden af de ovennævnte tilgange. Målgruppen og sagsbehandlerens arbejdsfunktion i visitationsprocessen er blandt de faktorer, som har betydning for, hvor regelorienteret man er. For

eksempel udgør socialretslige spørgsmål en stor del af arbejdet i den indledende sagsbehandling, hvor bl.a. retten til kontanthjælps afgøres.

Sagsbehandlerne individuelle stil er blevet kaldt et af det sociale arbejdes doktriner (Egelund 2001). De kommunale sagsbehandlere lægger vægt på deres autonomi og handlefrihed i arbejdet med klienterne – gennem interviewene beskriver de både variation i »råmaterialet« og eget arbejde som attraktivt og udfordrende. Vores analyser tyder på, at forskellighed mellem sagsbehandlerne eksisterer i en grad, der lægger op til et spørgsmål, om de ikke er unødvendige og ustyrlige, med negative konsekvenser for klienter. Det er tankevækkende, at sagsbehandlerne enten nedtoner de individuelle forskelles betydning for klienter, eller at de opfatter forskellene som et middel til at styrke kvaliteten af arbejdet. Samtidig har sagsbehandlerne i kommunerne i vid udstrækning ledelsens accept af metodefrihed og personlig stil i arbejdet. Initiativer til at udvikle en mere ensartet praksis er nyt i kommunerne og er ikke prioriteret af alle ledere på området. Potentialer for reflektiv praksis, hvor faglige problemstillinger og konkrete klientsager drøftes på fælles møder, benyttes ikke i særlig høj grad.

7 En case og fire vurderinger

7.1 Indledning: Socialfaglig vurderingsproces

Vurdering i socialt arbejde er en meget kompleks, kontroversiel og krævende aktivitet (bl.a. Parton og O'Byrne 2000). Der er meget lidt litteratur om emnet i et dansk sammenhæng, selv om vurderingerne er sagsbehandlernes hverdag især i socialforvaltningerne i og med, at de danner grundlag for valg af en bestemt type indsats. Sagsbehandlernes opgave på arbejdsmarkedsområdet er at foretage vurderinger af de arbejdsløse med henblik på at igangsætte en arbejdsmarkedsrettet indsats eller anden form for indsats. Vurderingerne kan bestå af forskellige faser og elementer, men det primære/højest prioriterede vurderingsaspekt er, om den arbejdsløse er umiddelbart arbejdsmarkedsparat, og dernæst, hvilken type indsats i givet fald vil være den mest hensigtsmæssige med henblik på at gøre denne arbejdsmarkedsparat.

For at komme så tæt på sagsbehandlernes hverdagspraksis som muligt præsenterede vi i forbindelse med fokusgruppeinterviewene en video, der viste en samtale mellem en sagsbehandler og en arbejdsløs, som vi bad sagsbehandlerne om at kommentere. Formålet med denne fremgangsmåde var at beskrive, hvad sagsbehandlerne lægger vægt på ved vurderingen af den arbejdsløse, hvordan selve vurderingsprocessen er, og hvilke konkrete konsekvenser vurderingen ville have for den enkelte. Endvidere gav en konkret case mulighed for at få indblik i, om der er markante forskelle på vurderingerne mellem de fire steder. Casen om den arbejdsløse Vivian og de fire vurderinger præsenteres i afsnit 7.2. Derefter i afsnit 7.3 diskuteres

disse vurderinger i forhold til de tre vurderingsmodeller, som beskrives nedenfor efter Smale (1993).

7.1.1 Tre vurderingsmodeller

Smale m.fl. (1993, her citeret efter Parton og O'Byrne 2000) har beskrevet tre typer vurderingsprocesser, »udforskningsmodellen«, »indsatsmodellen« og »udvekslingsmodellen«.¹⁹

Udforskningsmodellen er sammenlignelig med detektivarbejde, som går ud på at finde fakta og samle udsagn og forklaringer fra forskellige kilder ligesom Sherlock Holmes, at drage konklusioner og på denne baggrund fremlægge en diagnostisk udtalelse eller mindst en professionel vurdering. Medarbejderen er nødt til at stille mange spørgsmål for at kunne nå til konklusioner, eventuelt ved hjælp af en fast ramme, hvorefter hun skal oparbejde svarene, eller bearbejde data i overensstemmelse med en teori eller organisationens eller faggruppens målsætninger. Socialarbejderen har i høj grad en ekspertrolle.

Indsatsmodellen er en vurderingsproces, som er domineret af organisationens facitlister og risikomatricer. Opgaven er som regel at vurdere, om en bestemt person opfylder kriterierne for bestemte services – så at sige at matche den enkelte arbejdsløse med de eksisterende tilbud. Vurderingselementet spiller ikke en særlig stor rolle, og vurderingen har en karakter af at indsamle information. Reglerne eller forudbestemte og foruddefinerede politikker er afgørende for, hvad der sættes i værk.

Udvekslingsmodellen er kendetegnet ved, at personer (klienterne) selv opfattes som eksperter i deres problemer, og vægten ligger på at »udveksle information« mellem sagsbehandler og klient. Det, som klienterne siger, bliver ikke fortolket, men tages snarere som udgangspunkt i at hjælpe dem til at finde deres indre ressourcer og potentialer, og i at bestemme, hvordan socialarbejderen bedst samarbejder med klienter, for at de kan opnå de mål, de har angivet – med den forudsætning, at disse målsætninger ikke er skadelige, umoralistiske eller illegale. Disse vurderinger sigter mod at være behovsstyrede og føre til empowerment hos klienten.

De tre modeller repræsenterer tre forskellige tilgange til at foretage en socialfaglig vurdering. Sagsbehandlerens rolle både i forhold til egen organisation og klienten er forskellig i de tre tilfælde, hvilket også gjaldt for de

forskellige sagsbehandlerroller, som blev præsenteret i afsnit 6.3 efter Payne (1997). Der kan ikke sættes direkte lighedstegn mellem en bestemt sagsbehandlerrolle og en bestemt vurderingsmodel. Men ifølge vores empiriske fortolkning benytter den reflektivt-terapeutisk orienterede sagsbehandler en kombination af udvekslings- og udforskningsmodellen, mens den individualistisk-reformistisk orienterede sagsbehandler benytter en kombination af indsats- og udforskningsmodellen. Vi vender tilbage til de tre modeller i afsnit 7.3 efter at have beskrevet fire vurderinger af en konkret case i afsnit 7.2.

7.2 **Fire vurderinger af Vivian**

Samtale mellem en kommunal sagsbehandler og den arbejdsløse Vivian er en konstrueret case, dvs. at de to har aldrig mødt hinanden i det virkelige liv. Men de er »reelle« i den forstand, at sagsbehandleren arbejder som sagsbehandler i en kommune, og Vivian er arbejdsløs. Sagsbehandlerne i de deltagende tre kommuner og AF identificerede sig med situationen, idet de oplevede, at Vivian godt kunne have været en af de arbejdsløse, som de møder i dagligdagen. Derfor oplevede de sig selv som kompetente til at udtale sig om Vivian.

Vi fokuserer på følgende i Vivians situation, og hvordan sagsbehandlerne vurderer den, men derimod ikke på, hvordan filmens sagsbehandler udfører sit arbejde. Ved sagsbehandlerne vurderinger retter vi opmærksomheden mod vurderingsgrundlaget (dvs. hvad sagsbehandlerne lægger vægt på i Vivians situation) og mod, hvilke anbefalinger de har eller hvilke foranstaltninger de finder som relevante for Vivian. Derudover beskriver vi, hvilke forestillinger og tanker de har om, hvordan det vil gå med Vivian, herunder hvordan indsatsen vil komme til at virke. Efter en kort beskrivelse af Vivian (afsnit 7.2.1) præsenterer vi de fire vurderinger i en anonymiseret form efter samme struktur (vurderingerne 1-4 i afsnit 7.2.2-7.2.5).

7.2.1 **Vivians case**

Vivian er en 34-årig enlig kvinde, som bor sammen med sin søster i en andelslejlighed. Hun er faldet ud af dagpengesystemet og møder op til samta-

le for første gang i sit liv hos en kommunal sagsbehandler. Vivian har tilbragt størstedelen af de seneste fire år i udlandet, mest i Mellemøsten og Østen. Efter hun var kommet hjem i efteråret 2002, opdagede hun, at hun ikke længere kunne få dagpenge. Hun har været hjemme i Danmark nogle perioder i løbet af de fire år, hvor hun har arbejdet som pakkedame på en brødfabrik, Paaskebrød – primært for at tjene penge til at rejse ud igen. Vivian har en 4-årig kombinationsuddannelse med sprog – i hendes tilfælde fransk – og økonomi fra Odense Universitet fra 1993. Hun har haft »studierelevant arbejde« et par år i midten af 1990'erne, hvor hun arbejdede i en realkreditinstitution med konvertering af lån. Under rejserne i Østen er Vivian kommet i berøring med »det alternative«. Hun er bl.a. blevet interesseret i healing og kan ikke længere forestille sig at arbejde inden for det område, hun er uddannet til. Hun fortæller, at hun ikke var glad for sit arbejde i realkreditinstitutionen, og at hun allerede havde problemer med at gøre sine studier færdige. Hun kan slet ikke forestille sig at færdes i den verden og have et kontorjob i fremtiden. Grunden til, at hun tog ud at rejse, var netop, at hun ikke længere kunne se mening med det, hun havde lavet. Hun ønsker nu at begynde noget nyt, og hun har en fornemmelse af, at hun har noget at byde på inden for det alternative. Men hun er først kommet hjem to uger før samtalen hos sagsbehandleren, og hun ved fx ikke, hvilke uddannelsesmuligheder der er i Danmark på dette område. Vivian fortæller, at hun oplever det svært at komme tilbage til de faste rammer, og at hun måske gerne vil have »noget hjælp«. Det er bl.a. svært for hende at gå ud mellem mennesker. Ellers er hendes helbred fysisk set OK – bortset fra, at der periodevis er problemer med det ene knæ og ryg, men det er i høj grad påvirket af, hvordan hun har det psykisk. Og psykisk har hun det »ikke så fedt« i øjeblikket – hun beskriver, at hun har »sorte huller«. Vivians fremtidsønsker er at være tilfreds med det, hun laver. Hun har ingen ambitioner om at blive rig af sit arbejde. Som egne personlige ressourcer nævner hun, at hun tror, hun har noget at byde på i forhold til at arbejde med mennesker, selv om hun ikke arbejdsmæssigt har prøvet det af i praksis.

Det er i korte træk Vivians fortælling om sin situation til sagsbehandleren, som på denne baggrund tager stilling til, at Vivian skal i aktivering med det samme med henblik på at få afklaret, hvordan hun kommer videre arbejdsmæssigt. Sagsbehandleren vælger aktiveringsstedet uden at præsenter

tere flere muligheder. Det er et kommunalt projekt, som består af flere aktiviteter, bl.a. et kantinehold, et værksted (med bl.a. reparation af møbler) og et havehold (pasning af pensionisternes haver). Det er dér, Vivian skal tilbringe de næste tre måneder. Ud over at hun skal have tilknytning til en af grupperne, får hun mulighed for at bruge to timer to gange om ugen til at søge uddannelses- og jobmuligheder på internet. Vivian er ikke særlig begejstret for aktiveringstilbuddet. Hun kunne fx ønske sig noget, som er af mere selvudviklende karakter, og hun spørger sagsbehandleren, om der på aktiveringsstedet er personlige konsulenter, som hun kunne trække på. Det er ikke tilfældet – stedet har en jobkonsulent. Sagsbehandlerens tilbud er, at Vivian kan få en samtaletid hos psykologen i kommunen, hvis hun ønsker det. Derudover tilbyder sagsbehandleren at tage opfølgende samtaler med Vivian i aktiveringsperioden for at vurdere, hvordan det går med hende. Sagsbehandleren opfordrer Vivian til selv at være aktiv og bruge den kommende tid til at finde ud af, hvad hun selv kunne tænke sig.

7.2.2 **Vurdering 1** **Vurderingsgrundlaget**

Den grundlæggende tone, som præger sagsbehandlerne indtryk af Vivian, er positiv på trods af, at de bemærker, at Vivian selv kommer med antydninger om, at hun i øjeblikket ikke har det så godt psykisk. De mener, at Vivian har mange ressourcer, bl.a. fordi hun har rejst meget og lært at forholde sig til mange ting undervejs. Sagsbehandlerne beskriver hende som »en frisk og åben pige« og »en modig kvinde«, fordi det er et modigt valg, at hun erkender, at hun ikke vil bruge sin uddannelse i den forstand, at hun vil søge job inden for det felt. Alt i alt synes de, at »man skal bygge videre på det, Vivian har lært de seneste 10 år«, og at »kompetencer er jo kun ikke noget, man erhverver sig uddannelsesmæssigt«.

En af sagsbehandlerne mener, at Vivian har det psykisk dårligt lige for tiden og vil råde hende om at tale med egen læge. Men hendes kolleger mener ikke, at der er tegn på en psykisk krise eller en depression. De synes, at der er tale om en naturlig og normal reaktion, efter Vivian er kommet hjem og oven i købet havnet i en situation, hvor man »møder en så firkan-tet verden, som vores aktiveringsverden er«. Vivian har ikke umiddelbart behov for psykologsamtaler – det vil være »en overreaktion«.

Anbefalinger/foranstaltninger

Sagsbehandlerne tilslutter sig ikke beslutningen om straksaktivering i et kommunalt projekt. Deres opfattelse er, at det er en forhastet beslutning, som det er svært at se perspektiver i. De vil foretrække at have flere samtaler, som skal være med til at give afklaring på, hvad Vivian egentlig vil i den nuværende situation – hvordan den er anderledes end de situationer, hvor hun tidligere er vendt hjem fra rejser – og hvilke muligheder hun har. De vil ikke ved den første samtale tage kategorisk stilling til, at det alternative er helt udelukket. Gennem samtalerne vil de høre, hvilke forestillinger hun selv har om at blive selvforsørgende. En metode vil være at lade hende selv undersøge det alternative marked og dermed få egne erfaringer med, at det måske ikke er så let at dyrke det erhvervsmæssigt. En sagsbehandler vil konfrontere hende med – ud fra sin egen erfaring med mange klienter med tilsvarende »kunstneriske« ønsker – at det typisk ikke giver levebrød. Derfor er en mulighed, som sagsbehandlerne har i sigte, at Vivian har et selvforsørgelsesgrundlag gennem et arbejde som pakkedame på Paaskebrød, og at hun dyrker sin interesse i det alternative i sin fritid. Det kan være, at samtalerne med Vivian vil ende med, at Vivian vælger det. Men det kan også være, at der er behov for et afklaringsforløb, hvis hun kommer på andre tanker bl.a. gennem den dialog, som hun har med sagsbehandleren, og et sådant afklaringsforløb kunne fx finde sted på en daghøjskole.

Fremtidsvision

I bund og grund har sagsbehandlerne troen på, at »denne kvinde sagtens kan bringes til at få et godt liv«, men det kræver noget andet end det, filmens sagsbehandler gjorde (jf. ovenfor). De har store betænkeligheder med, at den valgte foranstaltning med aktivering i et kommunalt projekt vil give et godt resultat. Faktisk ser de en fare for, at Vivian udebliver fra aktiveringen eller eventuelt sygemelder sig og får det psykisk dårligere, og hvis hun ikke vælger at gå sin vej og selv finder et job, så kan hun ende med at blive en langtidsklient – i høj grad på grund af manglende professionalisme fra systemets side. (En yderligere fremtidsmulighed er, at Vivian vælger at rejse ud igen.)

7.2.3 Vurdering 2

Vurderingsgrundlaget

Sagsbehandlerne oplevede Vivian på sin vis »godt stillet«, især fordi hun har en »utrolig god« uddannelse, og fordi hun bl.a. kan flere sprog. Men samtidig er hun »forvirret« og »negativ« og »ved slet ikke, hvad hun vil«. Hun har mange forbehold med hensyn til, hvad hun kan eller vil – fx har hun svært ved at arbejde i faste rammer og svært ved at komme ud blandt andre mennesker, og hun er heller ikke parat til at søge job, selv om man ifølge lovgivningen skal være aktivt jobsøgende, når man modtager ydelse. Alt i alt er der flere ting, som ikke rigtig passer sammen, men øverst står det, at der er tale om en ung kvinde med en god uddannelse, som principielt giver mange muligheder på arbejdsmarkedet (både økonomi og sprog), men at der samtidig er tale om en kvinde, der stort set »ikke vil noget« bortset fra, at hun hælder meget til det alternative. Nogle sagsbehandlere har svært ved at forstå – eller acceptere – hvorfor hun vil skifte spor, og hvorfor hun ikke bryder sig om at arbejde med sin uddannelse. Sagsbehandlerne bringer to »common sense«-forklaringer på banen: enten har Vivian noget i sit liv, som mangler »at blive bragt på plads«, eller så er hun »doven og gider ikke lave noget«. En af sagsbehandlerne har »det klassiske motiv til at blive behandler« i tankerne, nemlig at man reelt selv har brug for hjælp. Hun er den eneste i gruppen, som synes, at tilbuddet om psykologhjælp er på sin plads.

Anbefalinger/foranstaltninger

Sagsbehandlerne vil sætte mere faste rammer for Vivian. Hun kan ikke forvente at få en »ekstra« uddannelse, når hun allerede har en god uddannelse. Det alternative er ikke realistisk og heller ikke støtteværdigt, da det ikke vil give arbejde for hende (vurdering i forhold til arbejdsmarkedets behov).

Derfor gælder det aktivering med det samme og samtidig en indskærpelse af, at Vivian selv aktivt skal søge job, fordi det er kravet, når man er på kontanthjælp. To af sagsbehandlerne mener imidlertid, at aktivering på et kommunalt projekt ikke er det rigtige sted for Vivian – efter deres opfattelse er et sådant aktiveringstilbud ment for personer, som er »ringere stillede« end hun. De vil anbefale et tilbud, hvor hun kunne bruge sine evner

og erfaringer, bl.a. sprog og viden om andre lande og rejsemål. Et konkret forslag fra en af sagsbehandlerne er en jobtræningsplads i receptionen på et hotel.

Fremtidsvision

Mellem linjerne giver sagsbehandlerne udtryk for en usikkerhed om, hvordan det vil gå med Vivian i fremtiden. En sagsbehandler tror ikke, at hun møder op i aktivering til den aftalte tid. Sagsbehandlerne synes, at hun har gode muligheder for at finde et job ved selv at søge. I den forbindelse hæfter de sig meget ved Vivians uddannelsesbaggrund – så at sige accepterer de ikke, at hun ikke vil bruge sin uddannelse i fremtiden.

7.2.4 Vurdering 3

Vurderingsgrundlaget

Sagsbehandlerne opfatter Vivian som en forholdsvis ressourcestærk person i forhold til deres egen målgruppe – bl.a. vil flere sagsbehandlere arbejde for, at hun kan generhverve sin dagpengeret. Et udtryk for ressourcer er også, at samtlige sagsbehandlere synes, at Vivian uden tvivl kan aktiveres – eller få et arbejde – med det samme. Kun to af sagsbehandlerne vil imidlertid høre mere om hendes ressourcer – hvilke ressourcer hun har på baggrund af sin uddannelse, sin arbejdserfaring og rejser i udlandet – og hvad hun kan i forhold til, hvad hun skal i fremtiden.

Samtidig lægger sagsbehandlerne mærke til, at Vivian »ikke ved, hvad hun skal med sit liv«. De gør overvejelser over, hvordan Vivian har det med sig selv (hendes psykiske tilstand), idet hun fremstår »noget skrøbelig«. Nogle tager det som en naturlig reaktion, at det er svært at komme hjem efter at have været »en fri fugl« i flere år og selv kunnet bestemme over sin tilværelse. Andre er mere i tvivl om, hvordan hun virkelig har det, og fornemmer tegn på en krise. De vil forsøge at tale mere om situationen med hende, bl.a. undersøge, om hun har netværk, og eventuelt råde hende om at tage sagen op med sin læge. Ingen af sagsbehandlerne vil have tilbudt psykologhjælp, og ingen anser problemet så alvorligt, at det vil hindre Vivian i at gå i gang med aktivering med det samme. En enkelt sagsbehandler synes, at det at tilbyde hende psykologhjælp, er »med til at sygeliggøre hende, når hun piber en lille smule«.

Ingen af sagsbehandlerne kommenterer direkte Vivians akademiske uddannelsesbaggrund. Den synes ikke direkte at spille en rolle i vurderingen. Sagsbehandlerne lægger ikke særlig megen vægt på, hvad Vivian selv ønsker. Som nævnt er to af sagsbehandlerne interesseret i at høre mere om hendes ressourcer og egne vurderinger. De øvrige sagsbehandlere synes »at vide nok« om Vivian og har et beslutningsgrundlag på baggrund af den viden, som de har fået om hende gennem en kortere samtale.

Anbefalinger/foranstaltninger

Der er en bred enighed blandt sagsbehandlerne om, at Vivian kan »glemme alt om det alternative«. Det ligger uden for de ting, man kan få støtte til. Nogle sagsbehandlere giver udtryk for, at planerne er urealistiske, og de bliver provokeret af det – de vil »på ingen måde støtte planer om, at hun skal uddannes til heks«. Det er et udbredt synspunkt blandt sagsbehandlerne, at deres opgave er at arbejde for »selvforsørgelse så hurtigt som muligt og så sikkert et erhverv som overhovedet muligt«. Nogle sagsbehandlere vil konfrontere Vivian ved at spørge hende, hvad hun egentlig forventer af systemet, efter at hun selv har valgt at rejse i flere år. Og de vil pointere, at udgangspunktet er, at man har pligt til at forsørge sig selv (man har indkomst til sig selv), og ikke hvad man har lyst til. Derfor vil det være vigtigt at sige til hende, at hun selv har ansvaret, så hun siger til sig selv, »nu må jeg også prøve at komme tilbage og selv gøre nogle ting«.

Det tydeligste budskab, som sagsbehandlerne har, er, at Vivian hurtigt skal tilbage til arbejdsmarkedet, og hun skal aktiveres med det samme. Men der er forskellige synspunkter mellem sagsbehandlerne om, hvordan og hvor hun skal aktiveres. En sagsbehandler vil »sende hende« til et tilsvarende aktiveringstilbud som på videoen. En anden sagsbehandler har som det øverste mål at hjælpe Vivian med til at generhverve sin dagpenget. Aktiveringen vil bestå af individuel jobtræning, løntilskudsjob og derefter ansættelse på ordinære vilkår. De øvrige sagsbehandlere vil starte med at drøfte aktiveringsmulighederne med jobkonsulenterne.

Fremtidsvision

Sagsbehandlerne giver i høj grad udtryk for, at Vivian grundet sine ressourcer relativt hurtigt vil komme ud af kontanthjælpssystemet og igen få

sin dagpengeret. Hun må så at sige selv skabe sin fremtid – hun får ikke støtte til sine drømme fra »systemet«. I den nærmeste fremtid bliver hun af sagsbehandlerne betragtet på arbejdsmarkedet som »ufaglært«.

7.2.5 **Vurdering 4**

Vurderingsgrundlaget

Sagsbehandlerne fokuserer meget på Vivians person og hendes motiver til at henvende sig til kommunen. Nogle stiller spørgsmålstejn ved hendes helbred, herunder den dårlige ryg, som de opfatter som psykisk betinget. De vil eventuelt konfrontere hende ved at spørge, om hun har været til læge, fordi det vil sige noget om, hvor alvorlige de helbredsmæssige skavanker er. Sagsbehandlerne tilslutter sig ikke til forslaget om samtaler med en psykolog.

Generelt undrer sagsbehandlerne sig over, hvilke forventninger Vivian selv har til kommunen – »hun fik aldrig formuleret, hvad det var, hun kom for«. Dybest set synes de ikke, at hun skulle have henvendt sig, da hun ikke tidligere har haft problemer med at skaffe arbejde/penge. Derfor er spørgsmålet, hvorfor hun ikke går til den tidligere arbejdsgiver og tager et job dér. Hun har selv kunnet finde ud af at klare sig, når hun har haft brug for penge til at rejse. I øvrigt er hun også veluddannet. Der er flere forklaringer på, hvorfor Vivian så kommer: »Det lå under hånden, at hun nok kommer for at få penge, men det passer hende ikke, at hun skal aktiveres«, eller at hun havde forestillet sig, at hun kunne få hjælp til en alternativ uddannelse. Sagsbehandlerne sætter spørgsmålstejn ved, om hun overhovedet er interesseret i at arbejde, bl.a. fordi hun virker »afvisende« og »ikke særlig parat« til at samarbejde.

Desuden opfatter flere af sagsbehandlerne Vivian som »en ikke-nem klient« og »lidt speciel« og mener, at hun »ser brugt ud«. En sagsbehandler antyder, at hun måske har underliggende problemer – muligvis ryger hun hash, da hun har opholdt sig meget i Østen og synes at have det svært med at komme ud af sengen.

Sagsbehandlerne vil præcisere for Vivian, hvad formålet med kontanthjælp er, nemlig at komme ud igen og blive selvforsørgende. Kontanthjælp og aktivering hører sammen, dvs. at hvis hun ønsker at modtage en ydelse, så stilles der krav. Derfor vil sagsbehandlerne lægge vægt på at gå i dialog

omkring, hvordan hun selv forestiller sig at blive selvforsørgende. I den sammenhæng vil en af sagsbehandlerne prøve at afdække, hvilke muligheder hendes tidligere/oprindelige uddannelse, eller en eventuel overbygning, muligvis tilbød i forhold til arbejdsmarkedet (selv om hun i samtalen gør det klart, at hun ikke længere ønsker at arbejde inden for sin branche).

Anbefalinger/foranstaltninger

Ingen af sagsbehandlerne vil gå med til at støtte Vivians tanker om »det alternative«. En af dem siger, at de alternative ting må hun finde ud af i sin fritid, dvs. at finde et forsørgelsesgrundlag, som gør denne »fritidsinteresse« mulig.

I forhold til selvforsørgelse følger sagsbehandlerne to linjer. Den ene er, at Vivian simpelthen skal opfordres til at søge job på det almindelige arbejdsmarked, dvs. at hun i stedet for »aktivering i Projekthuset skal til arbejde hos Paaskebrød«, hvormed hun vil være selvforsørgende som hidtil. Hvis det ikke kan lade sig gøre, gælder det, at hun skal aktiveres fra dag nummer ét.

Fremtidsvision

Selv om sagsbehandlerne vil være meget kontante med at igangsætte aktivering med det samme, har de pessimistiske udsigter for Vivian. Hun »er ikke en af dem, som vi kunne få ud på arbejdsmarkedet inden for en rimelig kort tid«. De frygter desuden, at hun ikke møder op i aktivering til den aftalte tid, men i stedet »kommer med 117 forskellige undskyldninger, og så begynder en slåskamp«. Det kan ende med en langtidskarriere på konthjælp. Delvis pålægger de ansvaret hos filmens sagsbehandler – hun havde ikke tilstrækkelig fokus på det almindelige arbejdsmarked og var derudover dårlig til »at sælge aktiveringstilbuddet«.

7.3 Opsamling

Vi har beskrevet ovenfor, hvordan sagsbehandlerne i de fire tilfælde forholder sig til Vivians forudsætninger, herunder helbred og egne ønsker, hvilke anbefalinger eller foranstaltninger de finder som relevante for hende, og hvilke tanker de har om, hvordan det vil gå med hende i fremtiden.

Et godt udgangspunkt for at sammenligne vurderingerne er, at sagsbehandlerne alle fire steder oplevede sig selv som kompetente til at udtale sig om Vivians situation, da hun var en arbejdsløs, som lige så godt kunne have været en af dem, de møder i dagligdagen.

Der er to ting, der er fælles for alle fire vurderinger. Den ene er, at selvforsørgelsesperspektivet skal bringes på banen ved samtalen med Vivian. Det er formålet med indsatsen, og det skal kommunikeres ud entydigt. Det andet fælles træk er, at sagsbehandlerne ikke opfatter uddannelse eller arbejde som healer som et realistisk erhvervsmæssigt perspektiv. Det er imidlertid forskelligt i de fire tilfælde, hvordan disse principielle holdninger vil blive fremlagt i samtalen. Fx vil sagsbehandlerne fra vurdering 1 give Vivian tid og plads til selv at finde afklaring, mens sagsbehandlerne i de tre øvrige tilfælde vil træffe en afgørelse med det samme.

I andre henseender er der forskelle mellem de fire vurderinger i en udstrækning, som kan tænkes at have konsekvenser for, hvad Vivian får ud af sin kontakt med sagsbehandleren. Et punkt er sagsbehandlerens syn på Vivian. Der er et stort spænd mellem vurderingerne i forhold til, om hun har ressourcer at bygge på, eller om hun mest har problemer og begrænsninger, som gør arbejdet med hende vanskeligt og uforudsigeligt (jf. især den store forskel mellem vurdering 1 og vurdering 4). En af sagsbehandlerne siger spontant, at »det er godt, det ikke var mig, der havde hende« med en antydning om, at Vivian er svær at blive klog på.

Det er tankevækkende, at de sagsbehandlere, som vurderer hende som mest ressourcestærk af alle fire (vurdering 1), vil hjælpe hende mere i starten fx gennem flere samtaler end de sagsbehandlere, der opfatter hende som problematisk. Sagsbehandlerne i vurdering 1 er overbeviste om, at hun gennem denne støtte vil komme godt ud af den aktuelle situation. De øvrige sagsbehandlere (vurdering 2, 3 og 4) vil ikke bruge særlig megen tid på hende, men samtidig frygter de (især sagsbehandlerne i vurdering 4), at hun måske vil »blive hængende« i systemet – systemet, som dybest set »ikke vil have hende«, fordi de synes, at hun egentlig ikke burde søge konstanthjælp, men arbejde.

Dermed synes sagsbehandlerne at forholde sig forskelligt til Vivians egne ønsker og mål. Sagsbehandlerne i vurdering 1 lytter til hende og respekterer hendes valg ikke at fortsætte med det felt, hun er uddannet til. De

øvrige sagsbehandlere er ikke parate til at gå i dialog med hende med henblik på at få afklaret hendes fremtidsmuligheder. På den ene side synes de, at hun (altid) har mulighed for at få ufaglært arbejde, på den anden side har hun allerede en god uddannelse, som hun eventuelt kan trække på. På dette grundlag vurderer de, at der ikke er behov for yderligere afklaring, eller at Vivian ikke har en slags særbehandling, som de antyder, hun har forventninger til. Det er interessant, hvor forskelligt Vivians behov for hjælp og støtte vurderes af sagsbehandlerne.

Et interessant aspekt er sagsbehandlernes holdning til aktiveringstilbuddet. En del af sagsbehandlerne kritiserer i realiteten gennem Vivians case den indsats/de aktiveringstilbud, som findes hjemme hos dem selv. Men i dagligdagen accepterer de selv disse forhold ved at bruge samme type tilbud i lignende situationer.

Et aspekt, som vækker opmærksomhed i vurderingerne, er, hvordan sagsbehandlerne taler om Vivian. Der er en stor forskel mellem sagsbehandlerne på, i hvor høj grad de bedømmer hende som person og tillader sig at drage konklusioner om hendes motiver og bevæggrunde. Dermed synes nogle sagsbehandlere at stille spørgsmålet, om hendes problemer er reelle og troværdige. Det er tankevækkende, da sagsbehandlerne ved interviewene beskriver vigtigheden af at vise tillid til klienten og stole på de oplysninger, klienten giver. Endvidere virker det modsætningsfyldt at fremhæve svagheder hos Vivian, hvis man som sagsbehandler ikke tager hendes problemer alvorligt og ønsker at hjælpe hende. Nogle af temaerne, som sagsbehandlerne diskuterer, er derfor i høj grad irrelevante, da de ikke bruges på en konstruktiv måde.

Dybden i casepræsentationen og fokusgruppeinterviewene retfærdiggør ikke helt placering af de fire vurderinger i forhold til de tre vurderingsmodeller, som blev beskrevet i afsnit 7.1.1. Ingen af de fire vurderinger følger udelukkende principperne bag én bestemt vurderingsmodel. Fx kan de alle sammen forventes at anvende træk af udforskningsmodellen ved kortlægningen af Vivians situation.

Alligevel går forskellene mellem de fire vurderinger i den retning, at vurdering 1 kan karakteriseres ved at have træk af udvekslingsmodellen, mens de øvrige vurderinger ikke har det. Sagsbehandlerne i vurdering 1 lytter til Vivians egne ønsker og tager dem som udgangspunkt for den pro-

ces, som skulle føre hende ud til arbejdsmarkedet. Selv om de sætter rammer – bl.a. selvforsørgelsesperspektivet og ingen direkte støtte til uddannelse i »det alternative« – vil de støtte hende til at finde en løsning, som hun selv »kan leve med«. De accepterer fx, at hun har valgt en anden vej end hendes oprindelige uddannelse vil byde på.

De øvrige tre vurderinger indeholder træk af indsatsmodellen kombineret med udforskningsmodellen i den forstand, at sagsbehandlerne i høj grad indtager en ekspertrolle, og at de vurderer Vivian i forhold til de eksisterende tilbud. De lægger megen vægt på en her og nu/afgørelse i stedet for at undersøge flere handlingsalternativer. De vil ikke lade Vivian definere sit problem, og de vil ikke gå ind i en fordomsfri dialog med hende om hendes fremtid. Dermed er udfaldet af mødet i vid udstrækning bestemt af systemets præmisser (aktiveringsmuligheder) og Vivians hidtidige arbejds- og uddannelsesmæssige valg.

Som nævnt har vi her fokuseret på vurderingen af den arbejdsløse og ikke særlig meget på, hvordan filmens sagsbehandler udfører sit arbejde. Det er imidlertid værd at bemærke, at hovedparten af sagsbehandlerne i de fire vurderinger tog afstand fra hende. De opfattede hende som uprofessionel og kom med flere kommentarer om, hvordan de selv ville have tacklet situationen bedre. Der var kun få sagsbehandlere, som reflekterede, at »det lige så godt kunne have været mig«, dvs. at de selv, uden at ønske det, gør noget andet end det, som de betragter som »god sagsbehandling«. Det er interessant, når de samtidig indser, at mødet mellem sagsbehandler og arbejdsløs kan føre til uhensigtsmæssige beslutninger.

Casen illustrerer, hvordan vurderinger, som bærer præg af indsatsmodellen, og vurderinger, som bærer præg af udvekslingsmodellen, vil resultere i forskellige konkrete handlinger, og formentlig forskellige konsekvenser for den arbejdsløse.

8 Diskussion: udfordringer og dilemmaer forbundet med den nuværende sagsbehandlerpraksis

8.1 Indledning

Undersøgelsens formål var at beskrive den socialfaglige praksis; hvordan bruges og formes den socialfaglige praksis i den særlige kontekst, den foregår i henholdsvis i kommunerne og AF i forhold til de mennesker, som er uden arbejde og derfor klienter/brugere i og af de to systemer? Den socialfaglige praksis udøves gennem personlig kontakt mellem sagsbehandler og arbejdsløs, men den foregår ikke i et lukket rum. Den er bl.a. betinget af de lovgivningsmæssige og organisatoriske rammer, hvorunder arbejdet foregår, og de tilbud og foranstaltninger, der lokalt er til rådighed, samt målgruppens sammensætning (som bl.a. er afhængig af, hvor høj arbejdsløsheden er i en given tid). Undersøgelsen bygger på en forståelse af sagsbehandlerens arbejde som en samfundsreguleret opgave, hvor medarbejderne fortolker og omsætter de overordnede socialpolitiske og arbejdsmarkedspolitiske målsætninger og de lokale målsætninger (den lokale politikformulering) i praksis, men hvor de samtidig udfører deres arbejde ud fra en bestemt faglig tilgang til arbejdet.

Hovedfokus i undersøgelsen er at beskrive sagsbehandlerne's arbejdsopgave og rolle i visitationsprocessen: hvordan forstår og varetager sagsbehandlerne deres opgave (jf. kapitel 2)? Et af de centrale udgangspunkter i undersøgelsen er tidligere resultater, som viser, at den nuværende visitationspraksis og sagsbehandling på arbejdsmarkedsområdet udviser variationer i kommunerne (bl.a. Larsen m.fl. 2001, Caswell m.fl. 2002b, Ebsen og Guldager 2002). Som en af de vigtigste årsager til disse forskelle er det blevet fremlagt, at implementeringen af aktiveringspolitikken er udlagt de-

centralt til skønsmålinger på sagsbehandlerniveau. Nogle forskere har – dels gennem kvantitative, dels gennem kvalitative analyser af aktivlinjen – videreført det klassiske argument (Prottas 1979, Lipsky 1980), at sagsbehandlerne har en stor autonomi og magt i de konkrete vurderinger (Carstens 2002, Järvinen m.fl. 2002). Aktivloven udgør en overordnet ramme, der udmøntes konkret i det udførende led, og derfor definerer sagsbehandlerne socialpolitikken i praksis, når de foretager vurderinger og beslutninger i forhold til den enkelte klient.

Vi har i undersøgelsen opdelt visitationsprocessen i tre faser, hvor sagsbehandlerne (især i kommunerne) spiller en vigtig rolle i. I store træk består sagsbehandlernes arbejde på arbejdsmarkedsområdet af en indledende visitation, en mellemfase med socialfaglig vurdering og en aktiveringsrettet sagsbehandling (visitation til tilbuddene), jf. figur 2.1. Vi tager udgangspunkt i disse tre faser, når vi her diskuterer undersøgelsens centrale resultater (som er mere detaljeret beskrevet i kapitlerne 4-7). Vi lægger mest vægt på mellemfasen, dvs. socialfaglig vurdering, som faktisk har fået meget lidt opmærksomhed i den hidtidige forskning.

Vores empiriske materiale bygger på interview og observationer af sagsbehandlere i tre kommuner og en AF-region. Det empiriske materiale er ikke repræsentativt og heller ikke ensartet bl.a. på grund af, at undersøgelsen omfatter både den kommunale praksis og AF, og at forskellige typer kommuner blev valgt til undersøgelsen bl.a. med hensyn til deres måde at organisere arbejdet på (jf. kapitel 3). Undersøgelsen kan imidlertid bidrage til at synliggøre nogle centrale problemstillinger og dilemmaer, der er forbundet i sagsbehandlerpraksis på området.

8.2 Indledende sagsbehandling

Den indledende sagsbehandling har et afklarende og viderevisiterende sigte, og den rummer en »grovsortering« af de arbejdsløse henholdsvis til umiddelbart arbejdsmarkedsparate og ikke umiddelbart arbejdsmarkedsparate (jf. kapitel 2 og kapitel 5). Denne vurdering finder sted i starten af kontaktforløbet, dvs. ved henvendelsen, og den er afgørende for den arbejdsløses videre kontakt med sagsbehandlerne. De umiddelbart arbejdsmarkedsparate har principielt ikke flere kontakter med sagsbehandlerne, idet de ik-

ke vurderes at have behov for yderligere afklaring eller hjælp. De har pligt til aktivering, dvs. deres ydelse er betinget af denne modydelse, og målet er at komme i arbejde hurtigst muligt.

Dikotomisering af målgruppen i to hovedkategorier i forhold til arbejdsmarkeds»nyttens« har i kommunerne sin hjemmel i lovgivningen (jf. Socialministeriets vejledning om ændrede rådigheds- og sanktionsregler m.v. for kontanthjælpsmodtagere 2001). Principielt følger AF den samme logik i form af opdeling af de arbejdsløse til »umiddelbart formidlingsparate« og »de øvrige«, som eventuelt har behov for en særlig indsats fx i form af en tidlig indsats. Vurdering af formidlingsparathed spiller imidlertid ikke en særlig stor rolle i AF-konsulenternes arbejde, da rådighedsvurdering foretages af A-kasserne. Det vil sige, at de ledige, der er tilmeldt AF, ikke officielt har andre problemer end mangel på arbejde. Ifølge interviewene med AF-konsulenterne er det tilfældet for ca. 95-98% af alle, hvilket er et helt andet billede end i kommunerne, hvor ca. en tredjedel af kontanthjælpsmodtagerne ikke vurderes at have andre problemer end arbejdsløshed (Larsen m.fl. 2001).

Her er det værd at bemærke, at der i AF-regi er en tendens til – eller et overordnet politisk ønske om – at »normalisere« målgruppen. Derfor er der gode grunde til at antage, at målgrupperne henholdsvis i kommunerne og AF i realiteten ikke er helt så forskellige, som ovennævnte tal antyder. Normalisering knytter sig både til målgruppen og en ny medarbejderidentitet (jf. kapitel 6), bl.a. ud fra et ønske om ikke at klientgøre de arbejdsløse og nedtone det socialfaglige element i arbejdet. Normalisering har været en generel tendens på det sociale område i de senere år (bl.a. Mallander m.fl. 1998), og det er en tendens, som kan ses også på de kommunale arbejdsmarkedsafdelinger. Alligevel er visitationsprocessen og arbejdsmetoderne – herunder især kontakten mellem sagsbehandler og arbejdsløs – meget forskellige henholdsvis i kommunerne og AF.

Således arbejder sagsbehandlerne på arbejdsmarkedsområdet inden for en ramme, hvor en af opgaverne er at opdele de arbejdsløse i dem, der ikke tildeles særlig grad af hjælp, og dem, som sagsbehandlerne har en hjælpe-relation til fx i form af handlingsplansarbejdet. De tre faser i visitationsprocessen, den indledende sagsbehandling, den socialfaglige vurdering og be-

slutningen om aktiveringstilbud finder for den førstnævnte gruppes vedkommende stort set sted samtidig.

Tilrettelæggelsen af den indledende sagsbehandling er forskellig i de fire tilfælde, hvilket bl.a. rejser spørgsmålet om, hvilke krav til faglighed denne form for sagsbehandling stiller. I AF spiller målgruppeinddeling en meget lille rolle i AF-konsulenternes arbejde på jobkontoret, og derfor stiller den ikke særlige krav til medarbejderne socialfagligt. I AF handler det primært om »den lidt hurtige sagsbehandling, som ikke er så dybdegående«, som vi har beskrevet i kapitel 6. Alle tre kommuner har derimod en særlig gruppe medarbejdere, som foretager sorteringen i de to hovedgrupper på individniveau ved henvendelsen. Men denne indledende visitation foregår forskelligt fra kommune til kommune. Viborg Kommune er mest forskelligt fra de andre, da det siden 1.1.2003 er administrative medarbejdere uden socialfaglig baggrund, som ved skranken foretager visitationen til henholdsvis arbejdsmarkedssparate (visiteres til aktiveringsgruppen) og ikke-arbejdsmarkedssparate (visiteres til kontanthjælpsgruppen). I Gentofte Kommune er samtlige visitatorer socialfagligt uddannede medarbejdere med langvarig kommunal baggrund, som også tager sig af andre henvendelser end ansøgning om kontanthjælp. I Århus Kommune består den indledende sagsbehandling minimum af to samtaler med sagsbehandlere på trods af, at målgruppen allerede pr. definition i højere grad er arbejdsmarkedssparate end i de to andre kommuner, fordi beskæftigelsesafdelingens målgruppe i princippet er alene arbejdsløse uden andre problemer end mangel på arbejde.

I Viborg Kommune har de visiterende medarbejdere kun sporadisk kontakt med de arbejdsløse, og deres opgave går alene ud på at beslutte, i hvilken af de to kasser den pågældende person skal placeres. I Gentofte og Århus Kommuner er den indledende sagsbehandling baseret på en personlig samtale, og det er også værd at bemærke, at det i begge kommuner primært er medarbejdere med lang erfaring, som besidder disse funktioner.

Hvilke begrundelser er der for de forskellige modeller i den indledende fase af sagsbehandlingen? I Viborg Kommune har man lagt vægt på en hurtig indsats og tydeligt arbejdsmarkedssigte for dem, der ikke vurderes at have behov for anden form for indsats. Der lægges også vægt på, at kontanthjælpsmodtageren har en fast »egen« sagsbehandler hele vejen igen-

nem. Problemet kan være, at der sker fejlvurderinger og fejlplaceringer, og derfor er viderevisitering og sagsbehandlerskifte uundgåelig. Gentofte Kommune har i 10 år haft en bred visitationsfunktion ud fra et ønske om, at borgerne kan henvende sig ét sted, hvor de bliver vejledt videre. Denne funktion forudsætter, at medarbejderne har generalistviden på flere forskellige områder med vægt på de socialretslige problemstillinger. Der er imidlertid fare for, at sagsbehandlerne ikke har mulighed for at få den fornødne kompetence til kontanthjælpsmodtagernes problemstillinger og i det hele taget til de arbejdsformer og nye krav, som stilles på arbejdsmarkedsområdet. Det kan bl.a. betyde, at man som sagsbehandler støtter sig til mekanistiske arbejdsmetoder fx i forbindelse med valg af indsatstype. I Århus Kommune har det været en klar målsætning at signalere for beskæftigelsesafdelingens målgruppe, at afdelingen arbejder på normalområdet, hvor målet for den enkelte er selvforsørgelse. Den åbne vejledning signalerer borgerens rettigheder og selvbestemmelse, men samtidigt er den et udtryk for systemets ønske at holde en del af de potentielle klienter uden for kontanthjælpssystemet. Med modtagelsesfunktionen med to samtaler lægges vægt på, at den indledende sagsbehandling er ordentlig, og samtidig sker det fleksibelt uden ventetid og tidsbestilling. På den anden side betyder opdelingen, at der sker flere sagsbehandlerskift – principielt to for dem, der viderevisiteres til baggrundsteamene (ca. 50% af alle). Endvidere betyder Århus-modellen med en særlig beskæftigelsesafdeling for de arbejdsmarkedsparate, at der er en adskillelse mellem behandlingen af de stærke og de svage arbejdsløse. Den indledende sagsbehandling for de sidstnævnte foregår på socialcentrene, hvilket bl.a. kan tænkes at have en stærk påvirkning på sagsbehandlerne arbejdsidentitet og handlingsrum i forhold til arbejdsmarkedsområdet på socialcentrene. Gruppen af mennesker, som henvender sig til frontlinjemedarbejderne, og som man som sagsbehandler har at arbejde med, har afgørende betydning for det sociale arbejdes praksis. En bredere sammensat gruppe af arbejdsløse sætter andre vilkår for arbejdet end en smallere og mere ensartet gruppe.

Man kan stille spørgsmålet, om ikke udviklingen i de krav, der stilles til sagsbehandlerne på området, såvel som krav til de arbejdsløse om aktiv deltagelse nødvendiggør, at i hvert fald dele af sagsbehandlingen ikke tager udgangspunkt i støtte og personlig sagsbehandling. At de overordnede po-

litiske og organisatoriske rammer spiller en afgørende rolle for selve sagsbehandlingens natur? I de senere års diskussion om socialt arbejde er der blevet rejst spørgsmålet, om det sociale arbejde er blevet mere overfladisk i sin natur, og forskerne har stillet sig kritisk over for denne tendens (bl.a. Howe 1996). Det hævdes at socialarbejderen har bevæget sig fra at være en diagnostisk sagsbehandler med udgangspunkt i anvendt socialvidenskab til at være en »care-manager«, der koordinerer serviceydelser. Samtidig har relationen mellem sagsbehandler og klient ændret karakter fra at være personlig til at være økonomisk og fra at være støttende og omsorgsfuld til at være kontraktbaseret og serviceorienteret. Ifølge interviewene oplever medarbejderne ikke direkte, at »modtagerfunktionen« er problematisk eller »undergravende« i forhold til deres faglige identitet. Der er bl.a. flere sagsbehandlere, som bevidst har valgt denne arbejdsfunktion, fordi de ikke er interesseret i længerevarende procesorienterede kontakter på samme måde som de sagsbehandlere som arbejder med handlingsplaner. Denne gruppe sagsbehandlere medvirker til at definere en anden type faglighed i det sociale arbejde, der betoner en mindre proces- og mere resultatorienteret sagsbehandling. Flere sagsbehandlere i undersøgelsen fremhæver vigtigheden af service, information og vejledning i den første kontakt, som den arbejdsløse har med systemet. Der er dog samtidig erkendelse om, at de obligatoriske emner fylder meget i den indledende sagsbehandling – i AF-registreringen af oplysninger, i kommunerne den socialretslige del og økonomien. Samtidig viste undersøgelsen, at medarbejderne i de to kommuner, hvor socialt uddannet personale varetager »grovsortering« til arbejdsmarkedssparate og ikke-arbejdsmarkedssparate, har en slags »nebenengeschæft«. De behandler faktisk en del sager selv i stedet for hurtigt at viderevisitere dem til specialister i henholdsvis voksenteamet eller baggrunds-teamet. Dermed synes de at have skabt deres egen praksis, som giver muligheden for at bruge andre faglige kvalifikationer end den indledende sagsbehandling i stringent form. Det vil sige, at vores undersøgelse i hvert fald i en vis grad synes at underbygge kritikken af overfladisk sagsbehandling.

Sagsbehandling indebærer kategorisering af arbejdsløse i forskellige grupper med henblik på aktiveringstilbuddene. Det er nødvendigt for at kunne håndtere individet inden for en bureaukratisk kontekst. I både Vi-

borg og Gentofte Kommune er kategorisering af arbejdsløse forsøgt synliggjort gennem implementering af et særligt redskab. Sagsbehandlerne udtaler sig generelt kritisk over for bestræbelserne på at bruge standardiserede kategoriseringsredskaber. En forklaring på modstanden kan være, at en eksplicitering af kategoriseringen i højere grad synliggør den enkelte sagsbehandlers vurdering. En anden mulig forklaring på kritikken af kategoriseringsredskaber kan findes i sagsbehandlerne indgående kendskab til deres arbejdes natur. At standardiseringer, der efterstræber entydighed, styrbarhed og målbarhed i sagsbehandlingen, afvises ud fra en betragtning om, at kompleksitet, foranderlighed og umålelighed er grundvilkår i sagsbehandlingen (jf. Krogstrup 2002).

8.3 **Aktiveringsrettet sagsbehandling**

Den tredje fase i visitationsprocessen handler om valg af indsats, hvor det primære valg er mellem en (direkte) arbejdsmarkedssrettet indsats som eksempelvis jobsøgningskurser eller en indsats, som har til formål at forbedre den arbejdsløses muligheder på arbejdsmarkedet bl.a. gennem såkaldt opkvalificering. Det handler om »behandling« af den arbejdsløse ved hjælp af konkrete foranstaltninger eller løsningsstrategier, som forventes til at bringe den pågældende nærmere på arbejdsmarkedet. Som beskrevet (bl.a. i kapitel 4) er der en stor variation i målgruppen i forhold til, i hvor høj grad den arbejdsløse er genstand for denne type handlinger. I AF-regi »forsvinder« en betydelig del af målgruppen i løbet af de første ledigheds måneder – eller i hvert fald i løbet af dagpengeperioden – og bliver derfor ikke »behandlet«. De får information og vejledning om de rettigheder og pligter, de har i dagpengeperioden, og dermed hjælp til selvhjælp. Selve den aktiveringsrettede sagsbehandling i form af udarbejdelse af handlingsplaner omfatter i AF kun ca. en tiendedel af målgruppen. I kommunerne er situationen anderledes, da ca. to tredjedele af alle indgår i en længerevarende proces i forvaltningen i form af et handlingsplansarbejde med personlige samtaler med sagsbehandlere.

I diskussionen om aktivlinjen i arbejdsmarkedspolitikken er det blevet peget på, at fokus er flyttet fra de arbejdsløses sociale rettigheder i højere grad til at handle om pligter, incitament og sanktioner og dermed disci-

plinering af de arbejdsløse (bl.a. Julkunen 2001). Allerede ved arbejdsmarkedsreformen blev der lagt vægt på, at arbejdsløshedsperioden skulle udnyttes til at kvalificere arbejdskraften med henblik på beskæftigelse, hvilket er blevet karakteriseret som et signalskifte i forhold til, at der tidligere havde været en tendens til, at perioden kan anvendes til almenkvalificerende formål (bl.a. Olesen 1997 og 2001). Samtidig er arbejdet blevet karakteriseret som universalmidlet til at løse opkvalificerings- og sociale problemer hos den enkelte (bl.a. Larsen m.fl. 2001). Alligevel fremhæver Larsen m.fl. (2001) på baggrund af en surveyundersøgelse i kommunerne, at den kommunale autonomi med hensyn til implementeringen af aktiveringsindsatsen betyder, at de lovgivningsmæssige intentioner omkring aktivgørelse og brug af disciplinerende elementer til dels søges omgået i kommunerne. Det sker i kommunerne ud fra den betragtning, at de disciplinerende elementer ikke i realiteten modsvarer målgruppens sammensætning. Denne undersøgelses empiriske materiale peger dog på, at der blandt sagsbehandlere er en generel accept af det normative element i lovgivningen.

På linje med, at kommunerne skal arbejdsmarkedsrette deres indsats, er der stillet forslag til, at uddannelse og efteruddannelse af sagsbehandlere tilrettelægges således, at disse kan indfri de nye forventninger (bl.a. Arbejdsministeriet m.fl. 2001). *Et væsentligt styrket samarbejde med virksomhederne forudsætter mange steder efteruddannelse og holdningsbearbejdning af de kommunale medarbejdere ... Undervisningsministeriet vil i samarbejde med Socialministeriet og andre relevante parter drøfte, hvordan en stærkere beskæftigelses- og erhvervsorientering kan indgå i socialrådgiveruddannelsen ...* Det vil sige, at der er set behov for at forny medarbejdere i retning af, at de bliver mere arbejdsmarkedsrettede. I den sammenhæng er det relevant at spørge, om den nye orientering er i overensstemmelse med de udviklingsbehov, som faget selv har, og hvilke konsekvenser et paradigmaskifte fra passiv til aktiv linje medfører for sagsbehandlernes faglighed, herunder klientrelationer og arbejdsmetoder.

Men hvordan opfatter sagsbehandlere selv deres funktion i forhold til de arbejdsløse? Det kan tænkes, at en høj grad af arbejdsmarkedsorientering betyder en anden tilgang til arbejdet og en anden måde at betragte den enkelte arbejdsløses problemer på end den traditionelle orientering, som i kommunerne har drejet sig om social sikring og behandling af den enkeltes

problemer. Der synes at være en generel bevidsthed blandt sagsbehandlerne om, at selvforsørgelse og integration på arbejdsmarkedet er den primære målsætning i arbejdet, men der er betydelige gradsforskelle bl.a. afhængig af, hvilken målgruppe sagsbehandlerne arbejder med. I AF handler det alene om mest effektiv indplacering på arbejdsmarkedet. På den kommunale beskæftigelsesafdeling i Århus Kommune er »arbejdsløshed og det, hvordan vi får folk hjulpet ud i beskæftigelse«, medarbejdernes kerneydelse og en målsætning, som skal afprøves for hver enkelt kontanthjælpsmodtager. I de to kommunale socialforvaltninger er den arbejdsmarkedsrettede indsats i fokus, men medarbejderne identificerer sig ikke i samme grad med arbejdsmarkedet som i AF-Kalundborg eller på beskæftigelsesafdelingen i Århus Kommune – formentlig bl.a. af den grund, at en forholdsvis større andel af målgruppen ikke umiddelbart er arbejdsmarkedsparat. I Gentofte og Viborg Kommuner henvises de kontanthjælpsmodtagere, som ikke umiddelbart kan aktiveres, videre til andre teams (henholdsvis kontanthjælpsgruppen og voksenteamet), hvor medarbejderne opfatter, at deres opgave i lige høj grad er at afdække problemer og eventuelt behandle dem forud for en arbejdsmarkedsrettet indsats. Sagsbehandlerne har således en arbejdsmarkedsrettet indsats med individuelt hensyn og en vis rummelighed for at vælge indsatsen efter de individuelle behov. Det skal dog bemærkes, at der allerede i vores materiale er forskelle på, hvor stærk en arbejdsmarkedsrettet identitet de kommunale sagsbehandlere har. Med hensyn til ønsket om at »efteruddanne og holdningsbearbejde« sagsbehandlerne for at styrke deres fokus på beskæftigelse i arbejdet med de arbejdsløse kan der på baggrund af vores materiale ses en bevægelse i denne retning. Holdningsmæssigt findes der blandt sagsbehandlerne en ret bred opbakning af den arbejdsmarkedsrettede linje (jf. afsnit 5.3). Men en del af sagsbehandlerne oplever, at deres viden om såvel arbejdsmarked som aktiveringsmuligheder er begrænset, og at de mangler muligheder for at påvirke de tilbud, de kan give de arbejdsløse.

Tidligere undersøgelser i kommunalt regi peger dels på en forholdsvis stringent tilbudsbestemt aktivering, dvs. at de arbejdsløses problemidentifikation sker i forhold til forudbestemte, fasttømrede løsningskategorier (Ebsen og Guldager 2002), dels på en i høj grad individuelt tilpasset aktivering, hvor indsatser og redskaber tilpasses og vælges efter kontant-

hjælpsmodtagernes varierende problemer (Larsen m.fl. 2001). Vores resultater støtter ingen af disse to linjer, men snarere peger på en stor variation mellem AF og kommunerne, kommunerne imellem og mellem sagsbehandlerne med hensyn til indholdet af aktiveringsrettet sagsbehandling. I AF sættes arbejdsmarkedets behov i højsædet, og her findes en længerevarende tradition for at samarbejde udadtil med arbejdsgivere og aktiveringstilbud. I kommunerne er der betydelige forskelle mellem sagsbehandlerne med hensyn til, om de er orienteret enten indadtil eller udadtil og med hensyn til deres samarbejdsformer. Nogle sagsbehandlere er innovative og fleksible og går aktivt ind i udformningen af nye aktiveringstilbud og ændringer af de eksisterende, mens andre oplever udbuddet af aktiveringsalternativer som fastlåst og ændringer af disse som uden for deres kompetence (jf. afsnit 5.2.2). Hasenfeld (1974) har peget på, at et af de centrale teknikker inden for de menneskebehandlende procesorganisationer er at vælge passende handlingsalternativer på baggrund af viden om klientens egenskaber og situation – med andre ord: at give aktiveringstilbud på baggrund af en individuel vurdering. Også her viser vores undersøgelse variationer blandt sagsbehandlerne. Mens nogle fremhæver et individuelt tilrettelagt aktiveringsforløb som afgørende for resultaterne af aktiveringen, så benytter andre sagsbehandlere sig af en vis automatik i aktiveringen. Undersøgelsen peger dog også på, at mens det giver mening at tale om en relativ autonomi i sagsbehandlingen, så medvirker flere elementer til at begrænse og betinge denne autonomi, herunder den stærkt normative lovgivning inden for aktivlinjen, målgruppens sammensætning og de organisatoriske strukturer.

8.4 »Mellemfase«: Socialfaglig vurdering

Vi har betragtet socialfaglig vurdering som en tredje fase i sagsbehandlerens arbejdsproces (jf. figur 2.1 og kapitlerne 6 og 7). For de arbejdsløse vedkommende, som har et egentligt kontaktforløb med sagsbehandlerne, placerer den sig mellem den første indledende visitation og aktiveringsrettet visitation til tilbuddene (jf. kapitel 2 og 5). Socialfaglig vurdering skal imidlertid ikke opfattes som en enkeltstående aktivitet eller et adskilt fænomen i forhold til den indledende sagsbehandling og den aktiveringsrette-

de sagsbehandling. Vurdering er til stede både i den indledende sagsbehandling (fx ved opdeling af de arbejdsløse i arbejdsmarkedssparate og ikke-arbejdsmarkedssparate) og den aktiveringsrettede sagsbehandling (fx ved valg af indsats). Socialfaglig vurdering er en proces, som finder sted i løbet af det kontaktforsløb, sagsbehandleren og den arbejdsløse har. Den består typisk af flere vurderinger og beslutninger, som kan have forskelligt fokus og indhold bl.a. afhængig af, om sagsbehandleren i sit arbejde er orienteret mod at vælge et af de eksisterende tilbud eller mod et individuelt tilrettelagt aktiveringsforsløb (jf. beskrivelse af tre typer vurderingsprocesser i kapitel 7). Vurderingsaspektet er til stede på hvert møde mellem sagsbehandler og arbejdsløs, men vi har i undersøgelsen primært fokuseret på socialfaglig vurdering, som finder sted i de længerevarende kontaktforsløb, dvs. i de tilfælde, hvor den arbejdsløse ikke vurderes som umiddelbart arbejdsmarkedssparat eller hvor den arbejdsløse ikke kommer i arbejde inden for et kort tidsperspektiv til trods for, at den pågældende er blevet vurderet som arbejdsmarkedss- eller formidlingsparat, og som derfor bibeholder kontakten med systemet i længere tid. På grund af forskelle i målgruppen og prioriteringer i arbejdet har socialfaglig vurdering en mere central placering i kommunernes arbejde, som følger casework-traditionen og derfor i højere grad bygger på individuel hjælperelation mellem sagsbehandler og arbejdsløs.

Socialfaglig vurdering er et omdiskuteret begreb både på arbejdsmarkedsområdet og i socialt arbejde generelt. Måske er en af grundene hertil, at vurdering i socialt arbejde er et meget komplekst, kontroversielt og krævende aktivitet (bl.a. Parton og O'Byrne 2000). Den er blevet betegnet som mellemfase i socialarbejdernes arbejdsproces (jf. den engelske terminologi »the middle game«) – en mellemfase, som handler om faglig refleksion og faglige overvejelser. Denne faglige refleksion er »professionel handling«, som er bindeleddet mellem problemidentifikation og intervention ved hjælp af en bestemt indsats. (Egelund (1997) har beskrevet faglig refleksion som mellemfase i sagsbehandlerens arbejdsprocedure på børnemrådet, som i øvrigt består af »diagnosticering« og behandling (foranstaltninger).)

Der er imidlertid meget lidt litteratur om og forskning i emnet i en dansk sammenhæng. Generelt har forskerne forholdt sig kritisk til, hvordan

og på hvilket grundlag socialarbejderne foretager vurderinger. Det centrale kritikpunkt har været, at der mangler fagligt grundlag og legitimitet for at udøve vurderinger i det omfang, socialarbejderne gør. Som et af problemerne er det blevet fremlagt, at løsningskategorier og foranstaltninger i høj grad styrer det sociale arbejdes praksis. Derfor synes der ikke at være plads til behovsbestemte vurderinger – heller ikke på områder, som hører til de klassiske områder i socialt arbejde som børneområdet (bl.a. Egelund 1997) med en betydelig stærkere metodetradition end fx kontanthjælpsområdet (jf. Bergmark og Lundström 2002). De hidtidige undersøgelser på aktiveringsområdet har peget på den samme problematik, nemlig at standardisering med målgruppekategorier og dertil knyttede fasttømrede løsningsstrategier – forudbestemte aktiveringsforanstaltninger – definerer sagsbehandling og dermed minimerer det socialfaglige element (bl.a. Carstens 2002, Ebsen og Guldager 2002). Det er blevet fremhævet, at sagsbehandlerne har en stor magt og autonomi over for klienterne i konkrete vurderinger fx på aktiveringsområdet, hvor de arbejder i henhold til en rammelovgivning, men at sagsbehandlernes vurderinger ikke er underbyggede bl.a. fordi samtalerne med de arbejdsløse er overfladiske og ugennemskuelige. Samtidig med, at forskerne har kritiseret faglighed i sagsbehandlingen, har der fra det centrale hold været et ønske om at styre området ved at gøre det mere ensartet gennem konkret metodeudvikling (fx Metodevejen, Ebsen 2001). Dermed har der været en tendens til at bevæge sig fra skønsbaseret arbejde mod standardisering, hvilket kan tænkes at betyde, at det sociale arbejdes identitet bliver svagere, og arbejdets indhold bestemmes af andre end faget selv (bl.a. Howe 1996).

Meningen med skønsbaseret sagsbehandling i stedet for regelbaseret er at give en bedre hjælp ved at gøre denne mere præcis i det enkelte tilfælde. Der er blevet argumenteret for, at skønsbaserede afgørelser i princippet ikke er mere vilkårlige end regelbaserede afgørelser, men de kan være det i praksis, hvis der er problemer med det faglige grundlag hos personalet (Koch 1982 og 1996). Denne argumentation bygger på den ene side på en gennemgang af den juridiske metode til at udøve skøn og en analyse af forskellen mellem fagligt skøn og vilkårligt skøn. Også Carstens (2002) har påpeget, at bestræbelser mod metodestandardisering og metodeensartethed gennem metodemanualer ingen løsning giver på problemet,

og at skønsbaserede afgørelser er en væsentlig del af sagsbehandlernes arbejde, selv om dette ikke er uproblematisk bl.a. på grund af magtforholdet i sagsbehandler-klient-relationen. Egelund (1997) derimod betragter ikke »det manglende eller uafsluttede mellem spil« primært som et spørgsmål om sagsbehandlerens faglige kompetence i sin analyse af sagsbehandlerpraksis på børneområdet, men peger på det problematiske i at fastsætte klare diagnoser på familiernes problemer samt begrænsede behandlingskategorier. På den anden side argumenterer hun for, at socialt arbejde alene har politisk legitimitet, men ikke faglig legitimitet.

Vores analyse handler om socialfaglig vurdering ud fra to aspekter. Vi har beskrevet sagsbehandlernes arbejdsgang på den ene side ved hjælp af to roller, som repræsenterer to forskellige tilgange til arbejdet (jf. Payne 1997; kapitel 6). Den ene tilgang lægger vægt på åbenhed i sagsbehandlingen. Socialarbejderen er interesseret i klientens syn og forståelse af dennes situation og forsøger at hjælpe klienten med at opnå indsigt i sine problemer og gennem et samarbejde opnå herredømme over sin egen situation. Den anden tilgang er blevet betegnet som traditionel og vedligeholdende; socialarbejderen indretter sig efter organisationens målsætninger og interesser snarere end klientens. Disse to tilgange har lighedspunkter med de vurderingsprocesser, som sagsbehandlerne følger i deres arbejde (jf. kapitel 7, hvor vurderingsprocesser beskrives på baggrund af Smale, 1993²⁰). For den førstnævnte sagsbehandler er problemformulering og intervention en åben proces, som hun gennemfører i samarbejde med den enkelte arbejds-løse; hun bruger sin viden om og indsigt i klienten til at hjælpe denne til at finde sine egne ressourcer og potentialer i stedet for at fungere som ekspert og autoritet. Den sidstnævnte sagsbehandler fokuserer på at indsamle de faktuelle oplysninger om den arbejdsløse, som hun finder som relevante og derefter vurderer, om en bestemt person opfylder kriterierne for en bestemt indsats. Reglerne og forudbestemte politikker er afgørende for, hvad der sættes i værk.

Socialfaglig vurdering blev i undersøgelsen analyseret dels gennem interview – hvordan sagsbehandlerne beskriver deres rolle, dels gennem en konkret case – hvordan sagsbehandlerne analyserer en samtale mellem en sagsbehandler og en arbejdsløs, som de blev præsenteret for i form af en videofilm. Vi var interesseret i at beskrive, hvilken rolle sagsbehandlerne

har i forhold til de arbejdsløse, og hvordan sagsbehandlerne reflekterer over deres arbejde, og om de er bevidste om deres egen rolle.

Et af vores mest centrale resultater er, at sagsbehandlerne udviser forskelle i arbejdet på trods af, at de arbejder med de samme grundlæggende problemstillinger. Vi kan identificere forskellige tilgange og fremgangsmåder blandt sagsbehandlerne, når vi betragter arbejdet i forhold til de ovennævnte roller og vurderingsprocesser. Det er ikke alene forskelle mellem de to typer organisationer – AF og kommune – som præger materialet. Der er forskelle kommunerne imellem og mellem sagsbehandlerne internt i hver af kommunerne. Der kan således ikke identificeres én bestemt sagsbehandlerpraksis på aktiveringsområdet, som er fremherskende, dvs. at der fx ikke kan sættes lighedstegn mellem at være en kommunal sagsbehandler på aktiveringsområdet og at udføre sit arbejde på en bestemt måde (dette har heller ikke været tilfældet i AF-regi ifølge Olesen, 2002). Dette er interessant, da aktiveringsområdet kan karakteriseres i betydelig grad som et normativt område med klart definerede målsætninger og idealer – selvforståelse og integration gennem deltagelse på arbejdsmarkedet. Dertil kommer, at der i de senere år har været stærke tendenser til styring af området gennem målgruppedefinitioner og forudbestemte aktiveringsinstrumenter (såkaldt værktøjskassetænkning, jf. Carstens 1998). Endvidere er der på baggrund af flere tidligere undersøgelser blevet sat spørgsmålstegn ved, om sagsbehandlerne overhovedet har en faglighed i organisationer, som fungerer efter bestemte målrationaler – jf. diskussion om nypaternalisme og det kommunitære princip i kapitel 5 (Egelund 1997, Carstens 1998 og 2002, Ebsen og Guldager 2002). Derfor var det forventet, at sagsbehandlerne's handlingsrum på området er forholdsvis lille, og at deres arbejdspraksis i høj grad bygger på en »indsatsmodel«, hvor det ikke er den arbejdsløses problemer, men systemets valg af relevante løsningskategorier eller foranstaltninger, som styrer sagsbehandlingen. Der kan imidlertid ses tendenser til sagsbehandling, som sætter klientens behov i højere grad i centrum end forvaltningens/organisationens. I den sammenhæng er det imidlertid et vigtigt spørgsmål, under hvilke vilkår denne type sagsbehandling er mulig – finder den hovedsagelig sted i de tilfælde, hvor den arbejdsløse har mange ressourcer, som nogle tidligere analyser tyder på (bl.a.

Caswell m.fl. 2002a). Vi kan ikke på baggrund af vores materiale sige noget om forekomsten af den ene eller den anden type sagsbehandling.

Der kan argumenteres for, at en åben og procesorienteret sagsbehandling har betydelige styrker dels gennem inddragelse af den arbejdsløse som aktør i sin egen proces, dels gennem at sagsbehandlingen mindst principielt kan blive genstand for kritisk refleksion, bl.a. fordi den ikke er begrænset til en teknisk handling, hvor bestemte problemer matches med bestemte løsninger. I den sammenhæng er det derfor et vigtigt spørgsmål, i hvilket omfang der er tegn på refleksiv praksis blandt sagsbehandlerne på arbejdsmarkedsområdet. Vi har i undersøgelsen betragtet spørgsmålet ud fra to aspekter, nemlig i hvilket omfang sagsbehandlerne giver udtryk for refleksion af deres egen rolle over for de arbejdsløse, og i hvilket omfang egen praksis »udsættes« for en diskussion fx i mødesammenhæng. Nogle tidligere undersøgelser på aktiveringsområdet peger på, at sagsbehandlingen ikke i tilstrækkelig grad tager udgangspunkt i den enkeltes individuelle behov, dvs. at sagsbehandlerne begrænser sig fx i samtalsituationer til få emner (Carstens 1998, Ebsen m.fl.1999), eller at de ikke er særlig opmærksomme på, at de følger bestemte normer og værdier i deres arbejde (Carstens 2002). Egelund har, på baggrund af sine egne analyser i socialforvaltningerne og med henvisning til bl.a. Bergmarks og Lundströms undersøgelse (2002), fremlagt, at socialarbejderne er »vidensinaktive«, hvilket betyder, at de ikke i særlig grad læser faglig relevant litteratur eller følger med i, hvilke nye anerkendelser fx forskning på området bringer. Også en større empirisk undersøgelse blandt sagsbehandlerne i de kommunale socialforvaltninger viste, at sagsbehandlerne selv oplever det som et dilemma, at de ikke i tilstrækkelig grad kan følge med i faglig udvikling på deres arbejdsområde (Eskelinen 2000). Olesen (2002) har ligeledes peget på, at en af forudsætningerne for, at handlingsplanssamtalerne i AF-regi lever op til intentionerne er tilstrækkelige kvalifikationer og kompetencer hos frontlinjepersonalet.

Vores materiale tyder på, at sagsbehandlerne accepterer de grundlæggende normer og værdier for aktiveringsindsatsen, og at de oplever, at arbejde har en positiv og helbredende effekt på den enkelte (jf. kapitel 5 og 6). Deres værdier er i det store og hele i overensstemmelse med organisationens. Det er således overvejende på mikroniveauet, dvs. i interaktionen

mellem sagsbehandler og arbejdsløs, at der er forskelle mellem sagsbehandlerne bl.a. med hensyn til, i hvilket omfang de tager deres rolle op til diskussion. Et eksempel på en refleksion er »sagsbehandleretik«, hvor nogle sagsbehandlere bl.a. diskuterer spørgsmålet, hvorvidt den arbejdsløse har ret til at vælge, hvordan han/hun møder systemet, eller om sagsbehandleren har ret eller pligt til at skaffe flest muligt oplysninger om klienten uden en nærmere overvejelse over, hvordan hun vil bruge dem.

Det er et centralt kendetegn og en vigtig forudsætning for udvikling af et praksisfelt, at der foregår læring blandt medarbejderne. Læring i jobbet kan bl.a. finde sted gennem fælles refleksion af og diskussioner om de problemstillinger, det konkrete arbejde rejser (refleksiv praksis; bl.a. Parton & O'Byrne 2000, Payne 2002). Det er en målsætning alle fire steder at styrke medarbejdernes forudsætninger på arbejdsområdet fx gennem internt samarbejde og teamstruktur, og på det kommunale område gennem caserelaterede gruppemøder og eventuelt supervision. Men samtidig viser det sig, at fælles refleksion fx gennem caserelaterede gruppemøder ikke anvendes »optimalt« i kommunerne – der er en betydelig variation med hensyn til mødedisciplin og mødekultur, samt ledernes involvering i udviklingen af arbejdspraksis.

Litteratur

Andersen, J.G. (1995): De lediges ressourcer. En analyse af de langtidslediges baggrund, forventninger og holdninger. *Ugebrevet Mandag Morgen*, København.

Arbejdsministeriet m.fl. (2001): *Brug for alle – Danmark 2010 og et mere rummeligt arbejdsmarked*. Arbejds-, Erhvervs-, Indenrigs-, Social-, Undervisnings-, Økonomi- og Finansministeriet. København: Schultz Forlag.

Bach, H.B. (1998): *En spørgeskemaundersøgelse blandt forsikrede ledige og langvarige kontanthjælpsmodtagere*. Dokumentation I. København: Socialforskningsinstituttet.

Bach, H.B.; J.A. Larsen, & A. Rosdahl (1998): *Langtidsledige i tre kommuner. Hovedresultater fra en spørgeskemaundersøgelse og kvalitative interview blandt forsikrede langtidsledige og langvarige kontanthjælpsmodtagere*. København: Socialforskningsinstituttet.

Berglind, H. & U. Pettersson (1980): *Omsorg som yrke eller omsorg om yrket: en studie av omsorgens professionalisering*. Sekretariatet för Framtidsstudier.

Bergmark, Å. & T. Lundström (2002): Metoder i socialt arbejde – Hvad er det? I Meeuwisse, A.; H. Swärd & S. Sunesson (red.) *Socialt arbejde – en grundbog*. København: Hans Reitzels Forlag, s. 60-77.

Beskæftigelsesministeriet (2002): *Flere i arbejde – analyser af den beskæftigelsespolitiske indsats*. København: Beskæftigelsesministeriet.

Braun, T. & A. Nielsen (2001): *Metoder i aktivering af »svagt stillede dagpengemodtagere« – spørgeskema og interviewundersøgelse*. København: Arbejdsmarkedsstyrelsen.

Carstens, A. (1998): *Aktivering, klientsamtaler og socialpolitik*. København: Hans Reitzels Forlag.

Carstens, A. (2002): »Motivation« i visitationssamtaler på aktiveringsområdet. I Järvinen, M.; J. Elm Larsen & N. Mortensen (red.) *Det magtfulde møde mellem system og klient*. Aarhus Universitetsforlag, s. 28-60.

Caswell, D.; L. Eskelinen & S.L. Hansen (2002a): *Langtidslediges erfaringer med Arbejdsformidlingen og aktivering*. København: AKF Forlaget.

Caswell, D.; L. Eskelinen, J.E. Larsen & N. Mik-Meyer (2002b): *Forskningsmæssig vurdering af visitationsmodeller for de ledige med fokus på kvalitative aspekter*. Arbejdsnotat. Beskæftigelsesministeriet.

De Vault, M. & L. McCoy (2002): Institutional Ethnography. Using Interviews to Investigate Ruling Relations. I Gubrium, J.F. & J.A. Holstein (2002): *Handbook of Interview Research. Context and Method*. Sage Publications, p. 751-776.

Dominelli, L. (2002): Anti-oppressive practice in context. I Adams R.; L. Dominelli & M. Payne (red.): *Social work: Themes, Issues and Critical Debates*. Palgrave, Houndmills, s. 3-19.

Ebsen, F. (2001): *Metodevejen – et læringshæfte*. Socialministeriet.

Ebsen, F. & J. Guldager (2002): Kommunal klassificering af langtidsarbejdsløse. I Järvinen, M.; J. Elm Larsen & N. Mortensen (red.) *Det magtfulde møde mellem system og klient*. Aarhus Universitetsforlag, s. 61-80.

Ebsen, F.; J. Guldager & U. Hagen (1999): *Arbejdsløse og aktivering*. København: Samfundslitteratur.

Egelund, T. (1997): *Beskyttelse af barndommen. Socialforvaltningers risikovurdering og indgreb*. København: Hans Reitzels Forlag.

Egelund, T. (2001): *Evidensbaseret socialt arbejde*. FORSA Information nr. 5. FORSA Danmark, Forening for forskning i socialt arbejde.

Egelund, T. (2002): *Metodeanvendelse i kommunernes forebyggende arbejde med børn og unge*. København: Socialforskningsinstituttet. Arbejds-papir 3: 2002.

Eskelinen, L. (2000): *Arbejdsmiljø i den kommunale social- og sundhedsforvaltning – en analyse af socialarbejdere med personlig borger/klientkontakt*. København: AKF Forlaget.

Eskelinen, L.; B.B. Hansen & L. Olsen (2002a): *Videreuddannelse og efteruddannelse på det sociale område – en analyse af frontlinjemedarbejdere på tre arbejdsområder*. København: AKF Forlaget.

Eskelinen, L.; S.L. Hansen & D. Caswell (2002b): *Langtidsledige, aktivering og arbejde*. København: AKF Forlaget.

Eskelinen, L. & A. Koch (1997): *Samspeilet mellem den enkelte borger og socialforvaltningen*. København: AKF Forlaget.

Flyvbjerg, B. (1992): *Rationalitet og magt*. København: Akademisk Forlag.

Hansen, H. (1999): *Aktiveringspolitik*. København: Socialpolitisk Forening & CASA. Socialpolitisk Årsrapport.

Hasenfeld, Y. (1974): People Processing Organisations: An Exchange Approach. I Hasenfeld, Y. & R.A. English (red.): *Human Service Organizations*. The University of Michigan Press.

Houston S (2001): Beyond Social Constructionism: Critical Realism and Social Work. *British Journal of Social Work*, 31, 845-861.

Howe, D. (1996): Surface and Depth in Social-Work Practice. I Parton, N. (red.): *Social Theory, Social Change and Social Work*. London: Routledge.

Johansson, R. (1992): *Vid byråkratins gränser. Om handlingsfrihetens organisatoriska begränsningar i klientrelaterat arbete*. Lund: Arkiv avhandlingsserie 39.

Jokinen, A.; K. Juhila & T. Pösö (red.) (1999): *Constructing Social Work Practices*. Aldershot: Ashgate.

Julkunen, I. (2001): Individual strategies and job chances – a comparative perspective. *European Journal of Social Work*, 4 (3): 275-289.

Järvinen, M. (2002): Mötet mellan klient och system – om forskning i socialt arbete. *Dansk Sociologi*, 13 (2): 73-85.

Järvinen, M.; J.E. Larsen & N. Mortensen (red.) (2002): *Det magtfulde møde mellem system og klient*. Aarhus Universitetsforlag.

Järvinen, M. & N. Mortensen (2002): Det magtfulde møde mellem system og klient – teoretiske perspektiver. I Järvinen, M.; J.E. Larsen & N. Mortensen (red.) (2002): *Det magtfulde møde mellem system og klient*. Aarhus Universitetsforlag, s. 9-27.

Koch. A. (1982): *Socialt arbejde – helhedsprincip og behovsvurdering på fagligt grundlag*. København: AKF Forlaget.

Koch, A. (1996): *Forskning i socialt arbejde i AKF*. København: AKF Forlaget.

Kristiansen, S. & H.K. Krogstrup (1999): *Deltagende observation. Introduktion til en samfundsvidenskabelig metodik*. København: Hans Reitzels Forlag.

Krogstrup, H.K. (2002): Når socialt arbejde bliver »standardvare«. *Nordisk Sosialt Arbeid*, 3 (22 årg.): 122-130.

Larsen, F.; N. Abildgaard, T. Bredgaard & L. Dalsgaard (2001): *Kommunal aktivering – mellem disciplinering og integration*. Aalborg: Aalborg Universitetsforlag.

Larsen, F.; N. Abildgaard, T. Bredgaard & L. Dalsgaard (2002): *Kommunal aktiveringspolitik: Strategier og organisering*. Artikel til XIII Nordiske Statskundskabskongress – 15-17. august 2002.

Larsen, J.A. (1998): *En kvalitativ undersøgelse blandt forsikrede langtidsledige og langvarige kontanthjælpsmodtagere*. Dokumentation II. København: Socialforskningsinstituttet.

Larsen, J.E. (2003): Aktiveringspolitikkenes mange ansigter. I Andersen, J.; A.M. Beck-Tyroll, C.J. Kristensen & J.E. Larsen (red.) *Empowerment i storbyens rum – et socialvidenskabeligt perspektiv*. København: Gyldendal.

Levin, C. (2002): Psykologi og socialt arbejde. I Meeuwisse, A.; H. Swärd & S. Sunesson (red.) *Socialt arbejde – en grundbog*. København: Hans Reitzels Forlag, s. 114-130.

Lipsky, M. (1980): *Street-level Bureaucracy. Dilemmas of the Individual in Public Service*. New York: Russell Sage Foundation.

Lov om aktiv socialpolitik: LOV nr. 455 af 10/6 1997.

Lov om en aktiv beskæftigelsespolitik: LOV nr. 434 af 30/06 1993.

Mallander, O.; A. Meeuwisse & S. Sunesson (1998): Normalisering. I Denvall, V. & T. Jacobsen (red.): *Vardagsbegrepp i socialt arbete. Ideologi, teori och praktik*. Stockholm: Norstedts Juridik, s. 159-175.

Mead, L. (1997): *The New Paternalism – supervisory approaches to poverty*. Washington D.C.: Brookings Institution Press.

Mik-Meyer, N. (1999): *Kærlighed og opdragelse i socialaktiveringen*. København: Gyldendal.

Mik-Meyer, N. & T.B. Sørensen (2000): *Metoder i aktivering og forrevalidering – observation og interview*. Århus: Forlaget Gestus og Sociologisk Analyse.

Mossberg, R. (1991): *Distans och närhet. Förutsättningar och möjligheter för det sociala arbetets organisering och disciplinering*. Stockholms universitet, Socialhögskolan, rapport 50.

Olesen, S.P. (1997): En sammenligning af tilfredsstillende og utilfredsstillende handlingsplansamtaler mellem arbejdsløse og AF-medarbejdere. I Christensen, C. m.fl. (red.): *Den Sociale Højskole i Aarhus 1957-1997. Festskrift*. Den sociale Højskole i Aarhus, s. 83-108.

Olesen, S.P. (1999): *Handlingsplaner: Intentioner og aktører*. Arbejdstekst nr. 1. Aalborg: CARMA, Aalborg Universitet.

Olesen, S.P. (2001): Handlingsplansamtaler – en hånd mod de arbejdsløse eller konstruktivt samspil med systemet? *Tidsskrift for Arbejdsliv*, 3. årgang, 3: 7-28.

Olesen, S.P. (2002): Handlingsplanssamtalernes rolle i aktiv arbejdsmarkedspolitik. *Samfundsøkonomen*, 7: 25-32.

Parton, N. & P. O'Byrne (2000): *Constructive social work. Towards a new practice*. London: Macmillan Press.

Payne, M. (1997): *Modern Social Work Theory*. London: Macmillan Press.

Payne, M. (2001): Det sociale arbejdes identiteter under forandring. *Uden for nummer*, 3.

Payne, M. (2002): Social Work Theories and Reflective Practice. I Adams, R.; L. Dominelli & M. Payne (red.): *Social work: Themes, Issues and Critical Debates*. Palgrave, Houndmills, s. 123-138.

Prottas, J.M. (1979): *People-Processing. The Street-level Bureaucrat in Public Service Bureaucracies*. Lexington, Massachusetts: Lexington Books.

Psykologisk-pædagogisk ordbog. Gyldendal.

Rothstein, B. (1994): *Vad bör staten göra? Om välfärdsstatens moraliska och politiska logik*. Stockholm: SNS.

Socialministeriet (2001a): *Vejledning om ændrede rådigheds- og sanktionsregler m.v. for kontanthjælpsmodtagere*. 24. april 2001. København: Socialministeriet.

Socialministeriet (2001b). *Arbejdsevnemetode. Metode til beskrivelse, udvikling og vurdering af arbejdsevne*. København: Socialministeriet.

Starrin, B. & L.R. Jönsson (2002): Socialforvaltningen og klienterne. I Meeuwisse, A.; H. Swärd & S. Sunesson (red.) *Socialt arbejde – en grundbog*. København: Hans Reitzels Forlag, s. 201-217.

Sørensen, T.B. (1995): *Den sociale samtale – mellem klienter og sagsbehandlere*. Århus: Forlaget Gestus.

Summary and Conclusion

Social Worker Practice in Assessment of the Unemployed

Leena Eskelinen & Dorte Caswell, July 2003

The purpose of this study was to consider the tasks and roles of social workers in the process of assessing the unemployed: how is social work practised and delineated within municipalities and the Public Employment Service (PES), respectively, in relation to those who are out of work and who are therefore clients/users of the two systems? In the study, the remit of social workers is defined as one under which staff, through personal contact with their clients, translate the aims of social and labour-market policies into practice within a given organisational framework, and in which they perform their work on the basis of a concrete professional approach to that work.

The study is based on interviews and observations conducted among front-line staff in three municipalities and one PES region in the period November 2002 to January 2003.

In this study social worker practice is considered in terms of *two main approaches*. By one approach, the assessment process is differentiated into *three phases of social work*: a preliminary phase (»rough sorting« of the unemployed into »those ready and those not ready for the labour market«); an intermediate phase involving social worker assessment of the unem-

ployed person's situation and need for active assistance; and a third phase in which social work is geared to activation schemes.

By another approach, the social worker's remit is considered in terms of *two perspectives*, in which, in principle, a certain correlation may be discerned between the organisational frameworks and priorities governing the work and the social worker's professional approach to the work at hand. The first perspective emphasises normative criteria concerning self-support and integration on the labour market, and is based on the organisation's choice of certain measures, e.g. in the form of target group definitions (the communitarian principle and measure model). The second perspective focuses on the individual's needs and autonomy, so that the work practice is to a greater extent based on dialogue and mediation without recourse to any fixed category of solution (autonomy principle and exchange model).

Three phases in current assessment and social worker practice

In general terms, both the PES and municipal labour-market offices may be regarded as »people processing« organisations, the purpose of which is to (re)assess unemployed persons in relation to the labour market.

In the first phase of social work the task at municipal level is to make an initial assessment of the extent to which the client is ready for the labour market or not. This differentiation of clients is also relevant to the PES, except in the sense that its clients are already defined in advance as available for work. The initial assessment differs in the four specific case studies on which the study is based, which, among other things, raises the question as to what kind of professionalism this form of social work requires.

One of the challenges faced by social workers during *preliminary social work* is the risk that rapid and »superficial« client processing may result in deficient assessments, which present problems both for the social workers themselves and for their clients. Another challenge in this type of social work is the demands it makes on professionalism. The social worker-client relationship would appear to have changed from being personal and supportive to being budget-driven, contract-based and service-oriented. Our study indicates that if there is no focus on developing a pro-

fessionalism in keeping with this type of social work there is a tendency for social workers to deal with this lack of professionalism by keeping a number of clients on hold instead of reassessing them. In this way they have a means of retaining a professional challenge in their work.

Social work geared to activation schemes comes from the Danish Act on an Active Social Policy and takes client engagement in the labour market as its ultimate objective. Its aim is to offer clients labour-market activation schemes – i.e. to identify suitable alternative measures. As regards assessment of clients for activation schemes, we find that this can give rise to problems. One prerequisite for identifying a suitable alternative measure is (a) that the social worker bases the options offered on personal knowledge of the client (individually focused social work); (b) that the social worker is familiar with the schemes available (the array of options), and (c) that there are actually options to choose from – which is not necessarily the case. There is widespread backing among social workers for the active approach as an aim as opposed to the passive approach, but a number of the social workers find that their knowledge of both the labour market and activation schemes is limited, and that they lack the means to influence the schemes they are able to offer their clients. Within the municipalities especially there are considerable differences between social workers in terms of both how well-informed they are with respect to the internal workings of their own organisation, or externally with regard to cooperation and new forms of cooperation. Some social workers are innovative and flexible and actively back the creation of new activation schemes and the modification of existing ones, while others perceive the activation options available as rigid and that any modification of them is beyond their remit.

Professional assessment in social work is a process that takes place over the course of the employment service sessions between social worker and client. It consists of a number of evaluations and decisions with varying focus and content depending, among other things, on whether the social worker is oriented towards choosing one of the existing schemes or towards an individualised activation programme. The evaluatory aspect is present at each meeting between social worker and client, but in the study we have focused primarily on the professional assessment in social work that takes place over a more long-term process, i.e. in cases where the cli-

ent is not deemed to be immediately ready for the labour market. In such instances, professional assessment in social work is placed in an intermediate phase between preliminary assessment and the evaluation geared to activation schemes, and it thereby serves as the link between identification of problems and intervention.

The perspective for professional assessment in social work is, on the whole, common to all social workers in our four case studies in that clients are initially assessed in terms of their readiness to engage in the labour market. This assessment phase may have a different focus, depending, among other things, on whether the social workers base their conclusions on the client's situation and needs, or whether their work is dictated primarily by the organisation's objectives and needs. There are therefore significant differences in the social workers' approach to assessment, based, among other things, on the extent to which the client is actively involved in the process, and the extent to which the client's personal preferences are taken into consideration by the social worker. In this way, a number of social workers stress that an individually focused activation programme is decisive for the outcome of the activation, while others prefer to allow the activation to proceed by rote.

Strategies employed by social workers

The social worker practice is based on personal contact between social worker and client, but is governed by legal and organisational frameworks which determine procedures and the schemes and measures available at local level, together with the composition of the target group, which is determined by, among other factors, the unemployment rate at a given time. The activation system may, to a great extent, be characterised as a normative dimension, with clearly defined objectives and ideals – self-support and integration by engaging in the labour market. Moreover, recent years have brought a marked trend for this dimension to be managed via target-group definitions («standardised» client categories) and predetermined activation instruments.

Nonetheless, one of our key findings is that social workers display differences in their work in spite of the fact that they are dealing with the same fundamental issues. We can identify different strategies – approaches

and procedures – among social workers when we come to consider the work in terms of the roles and assessment processes they employ. One approach, which we refer to in the study as *reflexive-therapeutic* according to Payne (1997), emphasises openness in social work. The social worker is interested in the clients' view and understanding of their circumstances and seeks to help them to gain insights into their problems and to work with the social worker to deal with their own situation. The other approach, referred to as *individual-reformist* according to Payne (1997), is characterised as traditional and self-sustaining: the social worker adapts to the organisation's goals and interests rather than those of the client. The fundamental difference between the two approaches is that the reflexive-therapeutically oriented social worker goes further in focusing on the client's future, resources and opportunities, while the individual-reformist oriented social worker favours problem identification and thereby those in control of future options. These two approaches bear similarity with the assessment processes employed by social workers. For the former type of social workers, problem-identification and intervention constitute an open process conducted in collaboration with each individual client whereby social workers draw on their knowledge of and insights into the client to help that client to summon own resources and potentials as opposed to acting as experts and authorities. The latter type of social workers focuses on assembling whatever factual data about the client they deem relevant and then use these to assess whether a given individual meets the criteria for a specific initiative. In such cases, the rules and predetermined policies are altogether decisive for what is initiated.

There is no one-to-one correlation between the organisational frameworks and goals on the one hand, and social worker strategy on the other. Consequently, social workers cannot be divided categorically into two groups employing either one or the other approach. The adoption of a given strategy appears to be both a matter of personal choice (determined by the social worker's personal strengths and preferences) and situation-dependent (determined by the client's situation and the function served by the social worker in the assessment process, cf. discussion of the three phases in current assessment and social worker practice). Among other things, social workers are dealing with different target groups in different

stages of the assessment process and in different organisational contexts (PES, municipalities with a designated section for clients who are ready for the labour market, traditional municipal organisation), which influences their approach.

Conclusion

Previous studies commissioned by municipalities point to both a relatively stringent scheme-determined activation, i.e. that problem-identification among clients happens in reference to predetermined, fixed solution categories (Ebsen and Guldager 2002), and to a high degree of individually tailored activation, whereby initiatives and instruments are adapted and selected according to the varying problems faced by those on benefit (Larsen et al. 2001). Our own findings support neither of these two approaches, tending rather to indicate substantial variation between the PES and the municipalities, among municipalities and among social workers as regards the content of activation-oriented social work.

Another key issue in the study concerned the role of social workers within the labour-market area, which operates according to certain target rationales. On the one hand it has been claimed that social workers have obtained extensive autonomy and power through their discretionary assessments (Carstens 2002). On the other hand, it has been maintained that social workers' scope for action within the labour-market area is relatively restricted (Johansson 1992), and that their working practice is extensively based on a »measure model«, according to which social work is dictated not by the clients' problems, but the system's choice of relevant measures and solution categories.

The study indicates that several elements are contributory in restricting and determining social worker autonomy, including the normative legislation governing the active approach, target group composition and organisational structures. But at the same time, social workers have relatively extensive autonomy irrespective of these »framework conditions« for their work. We can therefore identify trends in social work that to a greater extent put the client's needs to the fore as opposed to those of the local authority's/organisation's. However, in that context there is the question of what conditions permit this type of social work.

Given that social work within the labour-market area is a matter of discretionary assessment, a key challenge is the discourse on how professionalism among social workers may be developed and strengthened. According to a number of studies, professional competency among social workers, and their professional development in the course of their careers is deficient (Egelund 2002; Eskelinen et al. 2002). Our study suggests that there is a need to strengthen knowledge-based practice, which could be achieved both through a systematic further education and supplementary training programmes, and through joint reflection and discourse on the issues raised by the specifics of the work. Our study points to a failure to unlock potentials for reflexive practice in day-to-day undertakings. Joint reflection, e.g. through case-related group sessions is not employed to best advantage – there is considerable variation in terms of meeting protocol and culture, and managerial involvement in the elaboration of working practice.

Noter

1. Oplysningerne bygger på en spørgeskemaundersøgelse, hvor der er spurgt om kommunernes egne målgruppeinddelinger. Spørgsmålsformuleringen giver plads til forskellige fortolkninger. Den hyppigst anvendte inddeling i kommunerne er den 5-gruppeinddeling, som Socialministeriet (2001a) har anbefalet, men det er uklart, i hvilket omfang kommunerne ved besvarelsen af spørgsmålet har fortolket den som deres *egen* målgruppeinddeling.
2. Visitation er »en undersøgelse med henblik på henvisning til behandling eller yderligere undersøgelse«. (Psykologisk-pædagogisk ordbog, Gyldendal.)
3. Der blev foretaget både telefoniske og personlige interview i forbindelse af udarbejdelsen af arbejdsnotat Forskningsmæssig vurdering af visitationsmodeller med fokus på de kvalitative aspekter (Caswell m.fl. 2002b).
4. Dette har været tilfældet i perioden 1.1.1998-31.3.2003, hvor opgaverne blev flyttet ud i Århus Kommunes fire socialcentre.
5. Århus Kommune havde pr. 1.1.2001 287.000, Viborg Kommune 42.000, Gentofte Kommune 68.000 og Kalundborg Kommune 20.000 indbyggere samt Bjergsted, Gørlev, Hvidebæk og Tornved Kommuner, som er tilknyttet til AF-Kalundborg, tilsammen 28.000 indbyggere (jf. kapitel 4).
6. I AF-Vestsjælland blev informationsmødet først afholdt den første dataindsamlingsdag, da det var blevet besluttet i samråd med regionskontoret, at det er mest hensigtsmæssigt at vælge hele medarbejderteamet fra jobcentret AF-Kalundborg til undersøgelsen.
7. Efterfølgende viste det sig, at det pågældende team scorede højest på de resultatmål, som afdelingen har.
8. Ifølge målsætningen for AF skal der »mellem 3 og 6 måneder efter tilmeldingen på AF foretages en individuel vurdering i forbindelse med en visitationssamtale«. Det vil sige, at AF-Kalundborg afholder visitationsmøder for en gruppe ledige for at opfylde dette mål.
9. I praksis bliver tidlig indsats kun brugt i få tilfælde. En af grundene hertil er ifølge ledelsen, at det ikke har været muligt at påvise, at en tidlig indsats har en mærkbar effekt. Principielt er der tre grupper, der sorteres fra i denne fase og indberettes til en tidlig indsats, nemlig seniorer, flygtninge/indvandrere og ledige med særlige handicap.
10. Kalundborg Kommunes arbejdsmarkedscenter har i sin nye projektbeskrivelse ligeledes opdelt kontanthjælpsmodtagerne i fire kategorier, hvor der er beskrevet personprofil og handling for hver kategori.

11. Beskrivelsen er baseret på situationen på tidspunktet for AKF's dataindsamling i december 2002. Pr. 1.4.2003 er opgaverne decentraliseret ved at lægge dem ud på kommunens fire socialcentre, hvor de lå forud for oprettelsen af Beskæftigelsesafdelingen.
12. Socialministeriets vejledende gruppering af kontanthjælpsmodtagere (2001a) består af fem målgrupper: de arbejdsmarkedssparate, de uafklarede, de arbejdsmarkedsmæssigt marginaliserede, de socialt belastede og de helbredsmæssigt belastede.
13. Der mangler oplysninger om, hvor mange henvendelser administrationen (»slusen«) behandler, og hvor mange af disse der er førstegangshenvendelser.
14. Den anden type menneskebeholdende organisationer – den menneskeændrende organisation – adskiller sig fra procesorganisationen ved at sigte imod en substantiel ændring af det menneske, som inddrages i organisationen. I denne undersøgelses kontekst er et oplagt eksempel på sådanne organisationer aktiveringsprojekterne, der i hvert fald i teorien, retter sig mod en egentlig ændring af den arbejdsløses status til at blive en aktiv deltager på arbejdsmarkedet.
15. Denne sanktionsmulighed eksekveres for AF's vedkommende ikke af sagsbehandlerne i AF, der udelukkende har en indberettende rolle, men af sagsbehandlerne i A-kasserne. I en kommunal sammenhæng tilfalder udførelsen af denne sanktionsmulighed de kommunale sagsbehandlere.
16. I praksis ca. 20%, men målsætningen er ifølge virksomhedsplanen 30%.
17. Pr. 1.4.2003 bliver beskæftigelsesafdelingen nedlagt og opgaven flyttet tilbage til kommunens fire socialcentre.
18. Det sociale arbejdes faggrupper, herunder socialrådgivere og socialpædagoger, opfylder ikke de krav, der stilles til en profession. Det, der kendetegner en profession, er, at dens udøvere har deres egen teoretiske vidensbase, professionel autoritet, samfundsmæssig legitimitet, etiske regler og deres egen kultur (Selander 1989).
19. De tilsvarende betegnelser er på engelsk »the questioning model«, »the procedural model« og »the exchange model«.
20. Citeret efter Parton og O'Byrne, 2000.