

Frontlinjearbejdet i leveringen af aktiv beskæftigelsespolitik

– hvordan faglige, organisatoriske og styringsmæssige kontekster påvirker dette

Dorte Caswell & Flemming Larsen

Når det handler om frontmedarbejdernes betydning for beskæftigelsespolitikken, er der flere konkurrerende perspektiver, hvor frontmedarbejderne både kan ses som 'agenter' eller 'forstyrrende' elementer for politikrealisering, 'medierende' i forhold til at sammenkoble politik og konkret problemløsning og endelige som 'politiske aktører' i forhold til at ændre politik ved hjælp af nye måder at styre de serviceleverende organisationer og deres frontmedarbejdere på. Argumentet i denne artikel er, at disse perspektiver må ses i sammenhæng, hvorfor frontlinjearbejdet må fortolkes i sammenhæng med både faglige, organisatoriske, styringsmæssige og politiske kontekster. Ved at analysere udviklingen og den aktuelle situation i frontlinjearbejdet på beskæftigelsesområdet (set i forhold til skiftet mod et mere 'aktivt' velfærdsregime) vises, hvordan frontlinjearbejdet i leveringen af en aktiv beskæftigelsespolitik må forstås og fortolkes gennem flere typer af kontekster.

Når man skal forstå aktiv beskæftigelsespolitik, social disciplinering og beskæftigelsesrettet social arbejde, er det helt afgørende at forstå den rolle frontlinjearbejderne, også kaldet 'street-level bureaukraterne' (Lipsky 2010), spiller i den konkrete oversættelse og levering af denne politik. Det er også en nødvendig præmis for at forstå, hvordan disse politiske og velfærdsstatslige orienteringer konkret påvirker de borgere, der møder denne del af den danske velfærdsstat. Der er forskellige perspektiver på disse frontlinjearbejdere. For det første kan de betragtes som dem, der implementerer politikken i rollen som statens 'agenter' (Pressman & Wildavsky 1973). Her ses de som statens forlængede arm og som det ud-

førende led i en implementeringskæde. For det andet kan de betragtes som dem, der transformerer politik til konkret praksis. I dette perspektiv ses de som mediatorer og oversætterere af politik til konkret praksis i mødet med borgerne. Det er dette perspektiv, der udspringer af Michael Lipskys kendte forskning i 1970'erne. I både det første og det andet perspektiv kan frontlinjearbejderne ses som forstyrrende elementer, der kan forklare hvorfor politikken ikke leveres som tiltænkt. Men mens det klassiske implementeringsperspektiv ikke i særlig stor udstrækning interesserer sig for de dilemmaer og udfordringer, der er forbundet med den konkrete levering af indsatser, ydelser og services i frontlinjen, men primært be-

kymrer sig for at den parlamentariske styringskæde hopper af, når den når til frontlinjen, så et det netop disse udfordringer og dilemmaer, der er i fokus i det andet perspektiv. Et tredje og nyere perspektiv er at se på frontlinjearbejderne som politiske aktører, det som bl.a. Evelyn Brodtkin kalder 'mediators of politics' (Brodtkin 2013, 23). Pointen er her, at fremkomsten af nye former for adfærds- og procesregulerende politikker betyder, at frontlinjearbejderne får en endnu mere afgørende betydning for de politiske processer og dermed politikudformningen (uden for de traditionelle politiske kanaler) i forhold til den velfærds-service, der konkret leveres til borgeren.

Argumentet i denne artikel er i forlængelse heraf, at frontlinjearbejdet må fortolkes i sammenhæng med både faglige, organisatoriske, styringsmæssige og politiske kontekster. Formålet med denne artikel er derfor at analysere udviklingen og den aktuelle situation i frontlinjearbejdet på beskæftigelsesområdet set i forhold til skiftet mod et mere 'aktivt' velfærdsregime. Selvom denne ambition kan synes bred, er det netop en pointe ved, at vi i artiklen går på tværs af traditionelle skel mellem analyser af aktive velfærdsstatsreformer og politik på den ene side og implementering og levering af politik i praksis på den anden. Både empirisk og teoretisk fokuseres ofte enten på indholdet i politikken (politik, programmer eller enkelte indsatser) eller på politikken leverings (implementering, styring og organisering). Dette betragter vi som en problematisk forskningsmæssig opsplitning. Den brede pensel har omkostninger i form af manglende fordybelse i enkeltelementerne. Der er dog tilsvarende fordele i form af, at vi med dette perspektiv trækker pointer fra et overordnet 'policy perspektiv' gennem styringsmæssige, organisatoriske og faglige diskussioner hele vejen til den konkrete udmøntning af velfærdsindsatsen i mødet

med de udsatte klienter. Artiklen er struktureret som følger: Først gives en historisk redegørelse for udviklingen af aktiveringspolitikken i Danmark, herunder hvordan faglige, organisatoriske og styringsmæssige kontekster har præget og er blevet præget af denne udvikling. Dernæst ser vi i artiklen nærmere på frontlinjearbejdets natur ved hjælp af empiriske eksempler med særlig fokus på anvendelsen af økonomiske sanktioner. Med sanktionerne som eksempel viser vi, hvordan frontlinjearbejdet er knyttet tæt sammen med de styringsmæssige, organisatoriske og faglige kontekster. Afslutningsvist rettes blikket fremad mod mulige nybrud og aktuelle tendenser i den aktive beskæftigelsespolitiske frontlinje.

Artiklen baseres primært på tidligere gennemførte empiriske undersøgelser af det beskæftigelsespolitiske område – helt primært de undersøgelser, der bl.a. er afrapporteret i Larsen m.fl. 2001, Larsen 2009 samt Caswell m.fl. 2011. Der er helt overvejende tale om kvalitativt empirisk materiale i form af interviews og case studier (for nærmere information om de pågældende undersøgelser se ovennævnte referencer).

Kampen om jobcentrenes frontlinje

Frontlinjearbejdet i de danske kommuner har gradvist ændret sig i takt med forskellige former for velfærdsreformer. Gennem 1970'erne og 1980'erne bestod frontlinjearbejdet primært af mere traditionelt socialt arbejde for at forbedre udsatte borgeres livskvalitet. En anden central del af arbejdet bestod i administrative opgaver i forbindelse med vurdering af berettigelse til og udbetaling af sociale ydelser. I løbet af denne periode blev den danske velfærdsstat kraftigt udvidet, ligesom der kom nye former for velfærdsydelser og -services til. Kommunernes frontlinje blev primært be-

mandet af socialrådgivere med en treårig (senere udvidet til tre-og-en-halvårig) uddannelse forankret i socialfaglighed. Særligt den socialpolitiske reform i 1976 havde central indflydelse på dette, blandt andet fordi tidligere statslige indsatser overfor udsatte mødre samt rehabiliteringsindsatsen blev overført til kommunerne. Mere traditionelle opgaver indenfor det sociale arbejde, som typisk blev implementeret af socialrådgivere, forudsatte en høj grad af skønsmæssigt råderum i frontlinjen. En vis grad af skøn var dog også nødvendig i arbejdet med at administrere sociale ydelser, både i forhold til vurdering af berettigelse og til udbetaling. De arbejdsløse, der ikke var forsikret i a-kasse, modtog kontanthjælp (dengang bistandshjælp) som en sidste ydelsesmulighed. Denne ydelse bestod i en passiv og universel ydelse. Kontanthjælp gav og gives stadig som en fast takst, og alle modtagere får som udgangspunkt samme beløb. Alligevel var (og er) en vis grad af skøn nødvendig, primært fordi særlige omstændigheder – såsom sociale begivenheder, børn og sygdom – betyder, at klienten er berettiget til supplerende ydelser. Dette arbejde blev ofte udøvet af socialrådgivere, men side om side med socialrådgiverne var også gruppen af socialformidlere ansvarlige for denne opgave i de danske kommuner.

To skift i politikken ændrede kommunernes opgaver på området. Først overtog kommunerne fra 1978 og fremefter gradvist noget af ansvaret for at få ikke-forsikrede ledige integreret på arbejdsmarkedet. Dette ansvar havde tidligere ligget hos arbejdsformidlingen, AF, som var et statsligt system. I udgangspunktet omhandlede denne gruppen af unge arbejdsløse, men senere overtog kommunerne ansvaret for hele gruppen af ikke-forsikrede ledige (kontanthjælpsmodtagere). Kommunerne blev endog ansvarlige for nogle af reintegrationstilbuddene for forsikrede ledige, fordi det var kommunerne,

der primært udgjorde arenaen for offentlig jobtræning. Dette politikskifte betød, at et tostrengt system i beskæftigelsesindsatsen var etableret. Det gjorde kommunerne ansvarlige for hele den arbejdsmarkedsrettede indsats for de ikke-forsikrede ledige, mens det statslige AF (frem til august 2009) var ansvarlig for placering og reintegration af de forsikrede ledige. Dermed blev arbejdet med at integrere arbejdsløse på arbejdsmarkedet en central opgave i de danske kommuner. Det andet skift i politikken kom med de aktive arbejdsmarkedsreformer. På tværs af OECD-landene blev der i løbet af 1990'erne introduceret en række aktive reformer, som var rettet mod at transformere universel, ubetinget og delvist passiv social kompensation til i stedet at bestå i aktiv arbejdsmarkeds- og socialpolitik (Jessop 1993; Lødemel & Trickey 2001; Peck 2001; Torfing 1999; 2004; Larsen m.fl. 2001; Barbier 2004). Dette skifte medførte øget fokus på at bringe folk tilbage på arbejdsmarkedet – ofte ved hjælp af forpligtelser, krav og sanktioner samt ved at forbedre beskæftigelseschancerne gennem udvikling af de arbejdsløses kompetencer og kvalifikationer. Aktivering blev det dominerende instrument i både social- og arbejdsmarkedspolitikkerne. Disse politiske skift betød også, at en meget større andel af kontanthjælpsmodtagerne nu blev vurderet til at være enten helt eller delvist arbejdsmarkedsparate. Denne ændring i kategoriseringen af gruppen ændrede også fundamentalt på den tilgang, der indtil da havde været anvendt i de socialpolitiske tilbud i frontlinjearbejdet.

Tilbage står spørgsmålet om, hvorvidt disse politiske skift har påvirket frontlinjearbejdet i de kommunale jobcentre? Har de aktive reformer ændret frontlinjearbejdet i retning mod det, Hasenfeld (2003) har kaldt 'people processing' (dvs. menneskehåndterende) eller 'people changing' (altså menneskeændrende) teknologier? Betyder

det, at der er kommet et stærkere fokus på opgaver, som traditionelt er associeret med socialt arbejde? Eller er frontlinjearbejdet i stedet i højere grad blevet transformeret til en administrativ funktion?

Socialrådgiverprofessionen udsprang af en klassisk socialarbejdertradition med en understregning af responsive og individuelt tilrettelagte løsninger, og intentionen om at bidrage til ændring på et individuelt niveau i form af 'people changing' teknologier (som det ses i bl.a. den anglosaxiske tradition fra Mary Richmond og frem, jf. f.eks. Parton & Kirk 2010). Dette synes i teorien at passe med skiftet fra passiv økonomisk kompensation til en mere aktiv tilgang. Ikke desto mindre er der en konflikt mellem på den ene side en ændring i fokus fra sociale behov til arbejdsevne kombineret med et stærkere fokus i lovgivningen på social disciplinering og på den anden side den uddannelse og socialisering socialrådgiverne har med sig, herunder mere traditionelle måder at anskue klienter på indenfor det sociale arbejde. Denne konflikt mellem professionelle normer og værdier og den aktive arbejdsmarkeds- og socialpolitik, der skulle implementeres, er veldokumenteret (Larsen 2009; 2013). I den henseende er der frygt for en af-professionalisering i frontlinjen i takt med at (re)integration på arbejdsmarkedet udpeges som den mest centrale opgave for kommunerne. Denne udvikling gør det stadig sværere for socialrådgiverne at få monopol på implementeringen af politikken, idet såvel deres socialformidlerkolleger og andre faggrupper med forskellige uddannelsesmæssig baggrund har gode muligheder for at varetage opgaverne i den beskæftigelsespolitiske frontlinje i kommunerne. Ikke alene har det nye paradigme i social- og beskæftigelsespolitikken og de nye opgaver knyttet hertil sat socialrådgiverprofessionen under pres. Socialrådgiverprofessionen er samtidig blevet beskyldt for

at udgøre hovedårsagen til den utilstrækkelige implementering af de politiske intentioner om en meget stærkere social disciplineringstilgang til de arbejdsløse (Larsen 2009; Larsen m.fl. 2001). Denne kritik blev særligt tydeligt formuleret, da den Venstrelædede regering kom til magten i 2001, som citatet fra daværende beskæftigelsesminister Claus Hjorth Frederiksen illustrerer:

"Jeg ved ikke, hvor mange dårlige socialrådgivere, der findes. Men jeg ved, hvor stort et problem det er, hver gang en borger bliver mødt af social omklamring i stedet for professionel rådgivning. Social forståelse i overdosis giver social slagside" (Claus Hjort Frederiksen, oplæg på socialrådgiverdage i Nyborg d. 29. september 2003).

Dette citat udpeger socialrådgiverne som den primære implementeringsbarriere. Omfattende politiske og administrative tiltag er iværksat gennem de seneste 10 til 15 år i bestræbelserne på at overkomme den forhindring, som et modvilligt kommunalt system og modvillige frontlinjearbejdere blev udpeget til at være. Ikke alene de arbejdsløse skulle aktiveres. Aktiveringen er i høj grad også blevet rettet mod både de administrative systemer og mod frontlinjearbejderne. Rik van Berkel har analyseret dette fænomen i en hollandsk kontekst og betegner det som en tredobbelt aktivering 'triple activation' (Berkel 2013).

Kommunerne og deres beslutnings- og handlingsrum

En lang række institutionelle ændringer har over tid haft til formål at imødekomme, hvad regeringen opfattede som implementeringsbarrierer i kommunerne (Larsen 2013). Disse ændringer har mindsket den kommunale autonomi og dermed beslutnings- og handlerummet i kommunerne. Samtidig er der blevet introduceret nye sty-

ringsmekanismer, der både direkte og indirekte har påvirket frontlinjens skønsmæssige råderum. I det følgende vil vi udfolde, hvordan denne proces har fundet sted.

Fundamentale ændringer i implementeringsstrukturen og styringen af kommunerne blev iværksat umiddelbart efter regeringsskiftet, da Anders Fogh-regeringen trådte til i 2001. I 2002 blev reformen 'Flere i arbejde' vedtaget. Den fulgte op på reformer introduceret af den tidligere socialdemokratiske ledede regering, men bevægede politikken imod en stærkere aktiverings-tænkning. Her var således styrket fokus på hurtigst muligt i arbejde ('work-first') og en tilgang med fokus på social disciplinering. Frem for den foregående aktiveringsindsats, der blev beskyldt for at være langvarig, ineffektiv og omkostningstung, ønskede man i stedet at (re)integrere de arbejdsløse hurtigst muligt på det ordinære arbejdsmarked. Dette medførte også en politik med fokus på, at 'det skal kunne betale sig at arbejde', hvor politikken havde til formål, at sikre de økonomiske incitamenter for udvalgte gruppe af arbejdsløse, såsom indvandrere og flygtninge, til at tage et arbejde. Parallelt med dette kom et stærkere fokus på sanktioner og på rådighedsvurdering. Måske endnu mere afgørende var det, at denne nye dagsorden inkluderede en ændring i styringsstrukturen. En central del af dette var, at regeringen proklamerede en intention om at oprette én indgang til beskæftigelsessystemet gennem en sammensmeltning af arbejdsformidlingen (AF) og de kommunale arbejdsmarkedsafdelinger (Caswell & Damgaard 2006). Regeringens intention var at skabe en kommunal implementeringsstruktur, hvilket i praksis ville medføre en fuldstændig overførsel af hele ansvaret for beskæftigelsesindsatsen fra AF til kommunerne inklusiv et sammenhængende ydelsessystem. En gylden mulighed dukkede op, da regeringen i 2007

besluttede at introducere en kommunalreform, der afskaffede amterne og overførte myndighed og opgaver til de nye større kommuner eller til staten. Denne reform nedbragte antallet af kommuner fra 270 til 98. Samtidig introduceredes en ny organisatorisk konstruktion under betegnelsen 'Jobcenter'. I november 2008 brugte regeringen den årlige finanslovsforhandling til at træffe beslutning om at kommunalisere hele beskæftigelsesindsatsen pr. 1. august 2009. Dette ændrede kommunernes beslutningsrum betydeligt. For at forklare dette må vi se nærmere på de motiver, der lå bag kommunaliseringen af beskæftigelsesindsatsen. Den officielle intention bag jobcenterkonstruktionen var at sikre ligeværdig behandling af alle målgrupper uanset om de var forsikrede eller ikke-forsikrede. Samtidig var intentionen at skabe en mere koordineret og integreret indsats på beskæftigelsesområdet. Når vi graver lidt dybere, dukker en anden mulig forklaring op, nemlig et ønske om at sikre mere strategisk kontrol over den kommunale implementering af social- og beskæftigelsespolitikken og samtidig skubbe implementeringen i en mere entydig 'work-first'-retning. Tidligere forskning har vist, at kommunernes implementering af beskæftigelsespolitikken i højere grad lænede sig op ad en human kapital- og social integrations-tilgang end ad den 'work-first'-orientering, der lå i lovgivningens intentioner (Larsen m.fl. 2001). Denne 'implementeringsmodvillighed' kan delvist forklares ved at pege på den store autonomi og anderledes problemopfattelse hos implementeringsagenterne, herunder socialrådgiverne i frontlinjen, og dermed også i kraft af de metoder og instrumenter, der blev anvendt (Larsen 2009). På trods af formelle politiske forandringer rettet mod et øget beskæftigelsesfokus implementerede kommunerne generelt en anderledes og mere moderat tilgang. Disse fund var

medvirkende til en voksende forståelse hos centrale politiske og administrative beslutningstagere om, at den traditionelle styring og implementeringsstruktur var utilstrækkelig i forhold til at implementere en mere stringent 'work-first'-politik.

I processen, der førte frem til den politiske aftale om de nye kommunale jobcentre, var beskæftigelsesministeren meget direkte i sin kritik af frontlinjearbejdernes implementering af de kommunale aktiveringspolitikker. De blev beskyldt for at beskytte de arbejdsløse fra integration på arbejdsmarkedet gennem deres fokusering på barrierer, sociale interventioner og klienternes (barndoms-)problemer frem for at støtte dem i at finde den hurtigste rute tilbage til arbejdsmarkedet (se f.eks. Stigaard m.fl. 2006, 10). Afstanden mellem regeringens 'work-first'-politik og den moderate implementering, som kommunerne stod for, måtte afkortes. I en tale holdt for kommunernes socialchefer i 2003 gjorde beskæftigelsesministeren det klart, at

"Systemet må indrettes, så vi har vished for, at de regler, som Folketinget fastsætter, bliver efterlevet. Ingen minister kan leve med at stå til regnskab for noget, som han eller hun ikke har indflydelse på. Vi skal have overensstemmelse mellem den centrale og lokale prioritering" (Beskæftigelsesminister Claus Hjort Frederiksen, d. 27. oktober 2003).

Parallelt med dette blev vigtige embedsmænd i centraladministrationen i stigende grad opmærksomme på dette hul i implementeringen. Som daværende departementschef i beskæftigelsesministeriet Bo Smith og topembedsmand Helle Osmer Clausen beskrev det:

"Fra politiske aftaler om reformer af arbejdsmarkedet og til den praktiske implementering i de udførende led – typisk sagsbehand-

lere i AF og kommuner, a-kasser eller andre aktører – er der ofte langt. Afstanden mellem den politiske beslutning og 'frontlinjemedarbejderne' indebærer derfor risiko for, at intentionerne bag reformerne ikke realiseres fuldt ud" (Clausen & Smith 2007, 75).

De fokuserer særligt på det hul, der er i implementeringen mellem det centrale og det lokale niveau:

"Der er behov for at forske i, hvordan intentionerne fra overordnede reformer 'oversættes' og løber videre gennem systemerne – fra det centrale politiske niveau, videre til den lokale ledelse i kommunerne og herefter til enheder for beskæftigelse og social indsats og dermed frontarbejderne" (Clausen & Smith 2007, 91).

Ved første øjekast forekommer det at være et paradoks. At overlevere beskæftigelsesindsatsen til kommunerne, mens netop kommunerne samtidig betragtes som en afgørende barriere for at få implementeret en reel 'work-first'-tilgang. Men fra ministerens og centraladministrationens perspektiv blev reformen set som en gylden mulighed for at få strategisk indflydelse på kommunernes implementering, idet nye styrings- og implementeringsmekanismer blev accepteret af kommunerne som prisen, der måtte betales for at få lov til at overtage det strategisk vigtige og økonomisk tunge beskæftigelsesområde. Talemåden fra 'new public management' om at 'styre frem for at ro' blev introduceret som en del af pakken. På den ene side fik jobcentrene det operationelle ansvar for at implementere den aktive beskæftigelsespolitik. På den anden side styrkede centraladministrationen overvågning, resultatrevision samt 'benchmarking' og effektmålinger i forhold til implementering af denne politik. Resultatet blev et nyt styringssystem med en form for

decentral centralisering. Etableringen af et monitoreringssystem, Jobindsats.dk, satte yderligere pres på kommunerne i forhold til at levere specifikke præstationer og resultater. Dette system går ud over de kommunalt opsatte målsætninger og måler en bred vifte af aktiviteter og effekter i jobcentrene. Dette monitoreringssystem er tilgængeligt for offentligheden og designet til 'benchmarking' i forhold til jobcentre med ensartede rammevilkår. Dette system har vist sig effektivt i forhold til at få den enkelte kommune til at ændre adfærd, ikke mindst i forhold til at få jobcentre til at sætte fokus på de aktiviteter og præstationer, der måles på (Larsen 2009). Dermed gav kommunalreformen mulighed for at introducere, hvad der blev betegnet som en ny (decentraliseret centraliseret) form for styring på det beskæftigelsespolitiske område. Set fra et centralt administrativt synspunkt fik det centrale niveau på den ene side stærkere, strategisk kontrol med kommunerne og frontlinjearbejderne, mens det samtidig på den anden side beskyttede beskæftigelsesministeren (og det nærmeste embedsværk) fra et notorisk upopulært politisk område, fordi det operationelle ansvar blev forskudt ud til de nye kommunale jobcentre og deres ledelse (Bredgaard & Larsen 2007; Caswell & Damgaard 2006). Set fra kommunernes perspektiv var dette prisen, de måtte betale, for at overtage det beskæftigelsespolitiske ansvarsområde, herunder også ansvaret for de forsikrede ledige, som de overtog fra AF.

Et andet vigtigt aspekt i det nye kommunaliserede beskæftigelsessystem, som fik konsekvenser for frontlinjearbejderne, var, at kommunerne var forpligtede til at lave en organisatorisk opdeling mellem jobcentret og de sociale indsatser. Ønsket var, at jobcentret alene skulle forholde sig til en eneste problemstilling: at få folk i arbejde. Intentionen var at skabe et stærkt fokus på beskæftigelse og mindske opmærksom-

heden i forhold til øvrige (sociale) problemer. Kun borgere med omfattende sociale problemer kunne henvises til de sociale indsatser, men langt hovedparten af kon-tanthjælpsmodtagerne forventedes at modtage deres velfærdsstatslige indsats gennem jobcentret. Denne organisatoriske opdeling kan også ses som et brud med det tidligere organisatoriske design i mange kommuner, hvor beskæftigelsesindsatsen var organiseret i mere traditionelle organisationer med et stærkt fokus på input, socialrådgivernormer, brugen af generalister og en høj grad af skøn i arbejdet. Specialiseringen gjorde det lettere for andre professionelle grupper end socialrådgiverne at træde ind i frontlinjearbejdet i de nye jobcentre.

Nye styringsformer rettet mod frontlinjearbejderne

Ud over et NPM-inspireret fokus på resultatmålinger og krav til hvordan leveringen af indsatser skal organiseres, blev der lanceret andre vigtige tiltag i bestræbelsen på at håndtere frontlinjen i jobcentrene. Blandt disse tiltag var standardisering af, hvordan borgerne blev kategoriseret, samt af rammen for kontakten med borgeren. Indledningsvist blev to obligatoriske instrumenter lanceret: For det første 'arbejdsevne-metoden', som foreskriver, hvordan arbejdsevnen skal identificeres, uden at der fokuseres på problemer ud over ledighed. For det andet 'visitationsværktøjskassen', der bl.a. gav frontlinjearbejderne en dialogguide i bestræbelsen på at kategorisere borgerne i forskellige 'matchkategorier', som også havde til formål at identificere mulige instrumenter, der kunne anvendes efterfølgende (dette profileringsværktøj er blevet udviklet yderligere i de senere år). En anden måde at skabe standardisering var gennem foreskrevne tidsplaner for klientkontakt, hvor kontakten med borgeren var baseret på lovgivningsmæssige krav til rettidighed frem

for individuelle behov hos den enkelte borger. Rettidighed i klientkontakten blev en central målsætning, som kunne overvåges både lokalt og centralt. Disse standardiseringsredskaber blev anvendt som måder at disciplinere frontlinjearbejderne til at implementere beskæftigelsespolitikken i større overensstemmelse med de politiske intentioner om 'work-first' og social disciplinering.

Nye typer medarbejdere i rollen som frontlinjearbejdere

Selvom hovedparten af frontlinjearbejdere stadig har en socialfaglig baggrund, så rekrutteres en stadig større gruppe medarbejdere til jobcentrene med en anden uddannelsesmæssig baggrund¹. Deres uddannelsesmæssige baggrund synes at være ret blandet, men ikke nødvendigvis med et lavere uddannelsesniveau end socialrådgivernes mellemlange uddannelse, i det en del har en kandidatuddannelse. Nogle kommuner har uden tvivl brugt rekrutteringen af medarbejdere som en måde at ændre frontlinjearbejdernes 'traditionelle' tilgang til klientarbejdet. Der er dog store forskelle på tværs af kommunerne. I en CARMA-undersøgelse blev fire kommunale cases udvalgt, hvoraf den ene kommune brugte rekruttering af ikke-socialrådgivere som en meget bevidst strategi, mens det modsatte var tilfældet i en af de andre casekommuner (Baadsgaard m.fl. 2014). I den sidstnævnte kommune blev socialrådgiverfagligheden udpeget som kernekompetence for medarbejderne i frontlinjen. På tværs af kommuner har de forskelligartede strategier til rekruttering af frontlinjearbejdere dog sat socialrådgiverfaget under pres.

Endelig vil helt kort vi pege på betydningen af udlicitering af beskæftigelses- og sociale indsatser. Udlicitering af indsatser til private (både profit- og ikke-profitorienterede) organisationer har i princippet være accepteret af regeringspartier fra både

Socialdemokratiet og Venstre (Breidahl & Larsen, under udgivelse). Dette har også været tilfældet på beskæftigelsesområdet og det socialpolitiske område, selvom kommunerne nu frit kan vælge, hvorvidt de ønsker at anvende disse aktører eller ej. Selvom variationen er markant blandt kommunerne, har kommunerne generelt frem til nu været relativt modvillige i forhold til at udlicitere indsatser (Breidahl & Larsen, under udgivelse). Der har været enkelte ekstraordinære undtagelser, hvor samtlige indsatser har været udliciteret (herunder Gribskov og Køge kommune), men disse er siden opgivet igen. Ikke desto mindre kan udlicitering, på trods af den begrænsede anvendelse, potentielt have stor betydning for en af-professionalisering af frontlinjen i jobcentret, som det er også set i andre lande, hvor private aktører generelt har haft en modvilje mod at ansætte professionelle med en baggrund i den offentlige service (Larsen & Wright 2014).

Organisering og styring af frontlinjearbejdet i de kommunale jobcentre

I denne del af analysen vil vi se nærmere på den organisatoriske praksis. Hvordan påvirker og strukturerer de aktive velfærdsstatsreformer og nye institutionelle rammer det daglige arbejde i frontlinjen?

Kommunal autonomi, forskellige politiske og administrative opfattelser af, hvilke problemer der skal løses, samt forskellige organisatoriske og faglige løsninger har ført til en markant variation i de danske kommuners frontlinjepraksis. Vi fokuserer her på nogle af de generelle træk ved, hvordan især de socialfagligt uddannede frontlinjearbejdere er blevet påvirket af og har reageret på skift i politikken og institutionelle forandringer – dog er vi samtidigt opmærksomme på de kommunale forskelle.

Aktive velfærdsstatsreformer flytter beskæftigelsespolitikken fra et social sikkerheds-/social integrationsperspektiv hen

imod et 'work-first'-/social disciplineringsperspektiv. Denne bevægelse kan ses som værende i modstrid med de normer og værdier, der grundlæggende findes i et socialfagligt perspektiv. Eksempelvis rummer officielle definitioner udpegningen af et værdimæssigt fællesskab i socialt arbejde bestående af værdier, der *"bygger på respekt for lighed, menneskeværd og værdighed for alle mennesker"* (Skytte & Guldager 2013, 30). Det sociale arbejde rummer også værdier i form af at tillægge klienten høj værdi, at tage udgangspunkt i den enkelte klient og tilrettelægge en indsats, der er tilpasset den enkeltes behov og karakteristika, samt at basere indsatsen på en grundlæggende tillidsrelation mellem klient og socialarbejder (Caswell 2005). Balancen mellem tilpasning og omgestaltning (Morén 1996) er dog en klassisk diskussion indenfor forskning i socialt arbejde, som vil gå for vidt at folde yderligere ud her. I en dansk kontekst kan vi, på linje med de tendenser Brodtkin (2009) har udpeget i en amerikansk kontekst, identificere strategier for håndtering af og minimering af det frie skøn, der traditionelt udpeges som centralt for professionelt arbejde, herunder socialfagligt arbejde. Blandt disse strategier er begrænsning af skønnet gennem standardisering og hierarkisk kontrol, styring af skønnet gennem regulering ved hjælp af præstationsmålinger og eksport af skønsproblemet gennem privatisering og udlicitering. En strategi kunne tilføjes til listen i en dansk kontekst, nemlig den ovenstående strategiske rekruttering af frontlinjearbejdere uden socialfaglig baggrund, hvilket gør det sværere at legitimere skønnet i frontlinjepraksis gennem henvisning til viden forankret i socialfagligheden.

Forsøgene på at håndtere frontlinjearbejdernes skøn synes at have ændret frontlinjens praksis. Præstationsmålinger, standardiseringen af, hvordan borgerne kategoriseres, samt introduktion af standardiserede me-

toder har i en vis udstrækning udfordret skønnet i frontlinjen, men måske endnu vigtigere har disse haft markant betydning for den administrative byrde i frontlinjearbejdet, idet de forudsætter en omfattende dokumentation af procedurer i håndteringen af den enkelte klient. Ledere i kommunerne vurderer, at over 80 % af frontlinjearbejderne bruger 50 % eller mere af deres tid på administrative opgaver (Larsen 2009). Tilsvarende har andre studier vist, at frontlinjearbejdere bruger 45 minutter af hver arbejdstime på administrative opgaver (BDO Consulting & Quarttz+Co 2014). Når dette kombineres med krav om at møde alle borgere på bestemte tidspunkter uafhængigt af den enkelte borgers behov (hvilket blandt andet er blevet håndteret ved at møde borgerne i grupper frem for individuelt), bliver det svært at opretholde en mere traditionel socialfaglig tilgang, der forudsætter, at indsatsen afstemmes med den individuelle borgers behov. Den administrative arbejdsbyrde og den begrænsede tid til den enkelte klient er markante barrierer, som har en dramatisk indflydelse på arbejdets natur og på kvaliteten af kontakten til borgeren.

Frontlinjearbejderne reagerer også på de forandrede politiske og institutionelle forandringer. Således er det også muligt at dokumentere, at holdninger og adfærd blandt de socialfaglige frontlinjearbejdere har ændret sig hen imod en større accept af at implementere en mere standardiseret 'work-first'- eller social disciplineringsstilgang med fokus på beskæftigelse frem for sociale problemer og begrænsning af mulighederne for at anvende den specialviden og ekspertise, som er knyttet til en socialfaglig profession (Damgaard m.fl. 2005; Larsen 2009). Denne observation understøtter pointen om, at de utvetydige forsøg på at deprofessionalisere frontlinjearbejdet i de danske jobcentre til en vis grad er lykkedes. Men når vi analyserer den organisa-

toriske praksis i jobcentrene, viser der sig et mere varieret billede. Det er nemlig også tydeligt, at den professionelle socialisering fortsat er stærk for socialrådgiverne. Denne gruppe af professionelle spiller fortsat en central rolle for de problemopfattelser, der gør sig gældende i jobcentrene, ligesom det skønsmæssige råderum fortsat anvendes til at reagere på og håndtere de problemer, klienterne har – også udenfor rammerne af et snævert beskæftigelsesperspektiv. Dette kan føre til konflikt mellem praksis i frontlinjen og de politiske intentioner, som findes i lovgivningen. Således har der været flere mediebarne historier om, hvordan socialrådgivere bryder reglerne, og kampen om hvordan det skønsmæssige råderum skal udfyldes (se f.eks. Information d. 12. februar 2010 & 180Grader d. 12. november 2009). De socialfaglige medarbejdere har fortsat et skønsmæssigt råderum til at reagere på, hvad de vurderer er klientens behov og ikke kun reagere på de politiske skift og forandrede institutionelle rammer (hvilket også illustreres gennem den frustration, beslutningstagerne på området oplever jf. citaterne fra ministeren). I denne sammenhæng bakkes det socialfaglige perspektivs fokus på den individuelle klient op af det menneskeforandrende perspektiv ('people changing') med adfærdsændring som central opgave, der også ligger i den sociale disciplineringsstilgang. Forandringsperspektivet og adfærdsændringsperspektivet, der kan identificeres i beskæftigelsespolitikken, korresponderer således til en vis grad med en socialfaglig tradition og giver dermed et vist skønsmæssigt råderum på trods af de mange institutionelle forandringer. Dette skønsmæssige råderum muliggør også, at frontlinjen kan få signifikant påvirkning på klientens situation, og dermed kan de professionelle opretholde deres autoritet. Dette hænger også sammen med de kompetencer, der stammer fra den socialfag-

lige uddannelsesbaggrund, som adskiller dem fra nyrekrutterede frontlinjearbejdere med anden uddannelsesmæssig baggrund. Disse kompetencer handler om at kommunikere med klienten og reagere på særlige individuelle behov (Eskelinen m.fl. 2008). I studiet af Baadsgaard m.fl. (2014) siger en teamleder om forskellen på socialfagligt uddannede og akademikere:

"Med de stigende krav til sagsbehandlere og borgere, så er det rigtig vigtigt, at dem der sagsbehandler, at de har styr på deres kommunikation, altså det skal virkelig være en, der har en uddannelse i at kommunikere, fordi der bliver lagt nogen voldsomme pres på borgere ind imellem, og der er stor forskel på, om man slår med den store hammer, eller om man socialfagligt går til borgeren og får, man kan sige, en form for positiv manipulation, men at man møder borgeren med sin kommunikation på en anden måde, end vi i hvert fald ikke tror på, at en arkæolog eller en djøf'er kunne, umiddelbart" (Baadsgaard m.fl. 2014, 271).

Dette kunne betragtes som et argument for nødvendigheden af at kunne håndtere skønnet, som er uomgængeligt i kontakten med klienten (når 'menneskeforandring' er målet) gennem normer, viden og ekspertise forankret i en profession. En professionel frontlinje, i form af en socialfagligt orienteret frontlinje, synes til en vis udstrækning at være til stede i Danmark sammenlignet med en række andre lande: Som et par af de europæiske eksempler kan nævnes Holland, der stadig er i færd med en re-professionaliseringsindsats i kølvandet på den af-professionalisering, der fandt sted som led i udlicitering af hele området i 2001, samt Storbritannien, hvor det sociale arbejde ikke betragtes som en integreret del af den indsats, der finder sted i jobcentrene eller hos de private aktører. I Danmark er der

dog samtidig tale om en socialfaglig professionel position, som er udsat for et stærkt pres fra institutionelle forandringer, som begrænser deres autonomi, forøger deres administrative arbejdsbyrde og placerer dem i åben konkurrence med frontlinjearbejdere med andre uddannelsesmæssige baggrunde. Re-professionalisering er også et vigtigt tema for de danske frontlinjearbejdere. På den ene side må socialrådgiverne tilpasse sig de politiske skift og de nye institutionelle rammer med langt større iboende konkurrence. Det stærke og nogle gange entydige fokus på beskæftigelse og social disciplinering gør det ydermere svært at opretholde monopolet på håndteringen af klienterne. På den anden side er der stort behov for de kompetencer, de socialfagligt uddannede har i forhold til klientkontakt. Disse kompetencer er centrale i det adfærdsændrende og menneskeforændrende perspektiv, som også er en del af 'work-first' og social disciplinering. Dette betyder, at de socialfaglige frontlinjearbejdere udgør en central ressource for kommuner og jobcentre i implementeringen af de aktive velfærdsstatsreformer. Man kunne kategorisere dette som et skift fra en klassisk profession til en kompetitiv professionel autonomi (Jespersen & Salomonsen 2009). Denne bevægelse indikerer, at monopolet på visse typer arbejde og viden er i åben konkurrence mellem forskellige professionelle grupper, hvor der kæmpes om grænserne mellem de professionelle områder, og samtidig er reguleringen og udviklingen af det professionelle arbejde under forandring og til debat. Denne bevægelse hen imod kompetitiv professionel autonomi forekommer allerede tæt på realiseret i jobcentrene. Dette reflekteres også i Dansk Socialrådgiverforenings strategi, der taler om, at 'nye' professionelle både skal arbejde med netværk og koordinering samt have specialiserede kompetencer. Hovedudfordringen i denne strategi synes at

være, hvordan socialrådgiverne skal sættes fri fra de administrative byrder. Håndteringen af faglighed bliver en vigtig udfordring for implementeringen af de aktive beskæftigelsesreformer i den enkelte kommune. Det afgørende spørgsmål synes at være, hvordan professionelle socialfaglige kompetencer i forhold til at bruge skønnet i kontakten med klienten kan kombineres med de politiske ønsker om at holde fokus på beskæftigelse og sikre en social disciplinerende tilgang. Indtil videre har det politisk administrative svar været af-professionalisering. Et alternativt bud kunne være re-professionaliseringen i form af frigørelse fra de omfattende administrative byrder til fordel for et styrket fokus på klientkontakt parallelt med et fokus på samarbejde og koordinering med andre grupper frontlinjearbejdere i overensstemmelse med de politiske målsætninger. Som vi skal se i den sidste del af artiklen, baner nye reformer på beskæftigelsesområdet i Danmark muligvis vej for en ny rolle for frontlinjearbejderne.

Praksis i frontlinjens levering af aktivering og aktiv velfærdspolitik

Indtil videre har vi analyseret relationen mellem den politiske udvikling (bevægelsen mod aktivering og aktiv velfærdspolitik) og ændringer i styringsmæssige, organisatoriske og faglige kontekster. Men hvad ved vi faktisk om, hvordan dette påvirker den konkrete levering af velfærd i frontlinjen i form af beskaffenhed, kvalitet og tilgængelighed til ydelser og indsatser? I form af målgruppernes inddragelse i disse processer? I form af håndhævelse af sanktioner mv.?

Der er bemærkelsesværdige variationer kommunerne imellem i forhold til både organisering og frontlinjens professionelle sammensætning. Selv blandt frontlinjearbejdere med samme faglige baggrund har forskningen identificeret forskellige typer

eller stile i frontlinjearbejdet (og -arbejderne) (Olesen 2008; Eskelinen m.fl. 2008; Baadsgaard m.fl. 2014; Caswell m.fl. 2012). Variationerne er også markante, når det kommer til forskelle mellem indsatser for forskellige typer målgrupper. Disse forskelle gør det svært at generalisere og pege i retning af kvalitativ forskning, der kan illustrere, hvordan frontlinjearbejdet *generelt* finder sted i de danske kommuner. Ikke desto mindre har vi valgt at bruge anvendelsen af økonomiske sanktioner overfor kontanthjælpsmodtagere i udvalgte kommuner som illustrativt eksempel og gennem dette eksempel vise, hvordan frontlinjearbejdet både er forankret i politiske forandringer, men også i styringsmæssige, organisatoriske og faglige kontekster. Undersøgelsen er tidligere publiceret (Caswell m.fl. 2011; Caswell & Mortensen 2011), og de valgte citater stammer fra disse publikationer.

'Naming and shaming' for at promovere anvendelsen af sanktioner

Som beskrevet ovenfor er en metode til at disciplinere frontlinjearbejderne de monitoreringssystemer, der er offentligt tilgængelige og designet til at 'benchmark' jobcentre med ensartede rammevilkår (de såkaldte klynger). Sådanne synlige monitoreringssystemer påvirker praksis gennem det, man i litteraturen kalder 'naming and shaming' (Hammerschmid m.fl. 2013). En central præstationsmåling er i dette system, i hvilken udstrækning sanktioner anvendes i den enkelte kommune. I et studie af to af de mest sanktionerende kommuner – og dermed 'bedst præsterende' jobcentre – analyserede vi, hvordan sanktioneringspraksissen var organiseret og håndteret af frontlinjepersonalet (Caswell m.fl. 2011). Analysen viser, at præstationsmålinger og monitoreringssystemer har stor betydning i forhold til at øge antallet af sanktioner. I interview med ledere og frontlinjearbejdere

blev der specifikt refereret til disse ranglister. Som en frontlinjearbejder peger på:

"Det er jo hamrende effektivt og smart (...) det er meget mere systematiseret her, så det er derfor, at de [kommunen] ligger så godt i statistikken [har en høj sanktionsrate]".

Ifølge de interviewede i disse jobcentre er det betragtet som efterstræbelsesværdigt at ligge i toppen af listen i forhold til antallet af sanktioner. Dette er i overensstemmelse med de centrale politiske og administrative intentioner. I et nummer af Danske Kommuner understreger Arbejdsmarkedsstyrelsen deres holdning til sanktionerne, når de siger:

"(...) kommunerne kan spare penge ved at benytte sig af sanktioner. Sanktionerne fører til, at de ledige i højere grad søger job, og dermed sparer kommunen kontanthjælp" (Arbejdsmarkedsstyrelsen i Danske Kommuner nr. 14, 2011, 42).

Citatet illustrerer utvetydigt, at de økonomiske sanktioner ses som et positivt virkemiddel og gerne ses anvendt af kommunerne. Dette må dog betragtes som et signal frem for et pålæg, eftersom lovgivningen understreger forpligtelsen til at anvende skøn i vurderingen af, om sanktionen i det enkelte tilfælde vil fremme rådigheden (Caswell & Mortensen 2011). Arbejdsmarkedsstyrelsen søger dog at fremme anvendelsen af økonomiske sanktioner i den beskæftigelsespolitiske frontlinje. Registreringerne fra de enkelte jobcentre overføres til en national database og offentliggøres på hjemmesiden 'Jobindsats.dk'. Denne hjemmeside muliggør sammenligning af samtlige jobcentre med ganske få klik med musen. Arbejdsmarkedsstyrelsen, gennem beskæftigelsesregionerne, bruger disse data, når de overvåger og rådgiver jobcentrene om deres

præstationer, herunder anvendelsen af økonomiske sanktioner. Der er imidlertid ikke fastsatte mål for disse præstationer. Ikke desto mindre må vi antage, at de stærke signaler fra det nationale niveau i forhold til sanktionering som ønskværdig praksis vil betyde, at nogle jobcentre bestræber sig på at præstere, og det vil her sige sanktionere, som forventet fra centralt hold. I tilfælde hvor jobcentrene er usikre på reglerne, kan de tænkes at vælge en sanktion overfor en udeblevet klient, frem for at undlade sanktionen. Mens præstationsmålinger i den danske kontekst er noget anderledes og mindre brutal, end det vi kender fra den amerikanske kontekst, er der illustrative pointer at hente hos Soss m.fl. (2011):

"Sanction decisions, however, are always made in the context of organizational routines, by actors who occupy specific organizational positions. To understand them, one must analyse how efforts to discipline clients are shaped by the disciplinary pressures that organizations are forced to adapt to and navigate" (Soss m.fl. 2011, 209).

Anvendelsen af økonomiske sanktioner kan have en dobbelt effekt. Ikke alene bliver klienten sanktioneret økonomisk for manglende føjelighed, men frontlinjeorganisationen sanktioneres også gennem offentliggørelsen af ranglisten samt varierende grader af pres fra regionale og nationale autoriteter.

I de to kommuner inkluderet i undersøgelsen er anvendelsen af sanktioner indlejret i nye organisatoriske rutiner og justeret frontlinjepraksis. Et tydeligt brud er måden, hvorpå klientens overtrædelse af pligter vurderes og sanktionen eksekveres. Beslutning om anvendelse af sanktion er forbundet med skøn, idet lovgivningen ikke specificerer, at der SKAL anvendes sanktion hver gang en klient ikke lever op til forpligtelserne, såsom at møde op til aktivering el-

ler en samtale i jobcentret. En vurdering er nødvendig forud for enhver sanktion. Denne vurdering drejer sig om, hvorvidt sanktioner kan forventes at fremme klientens rådighed. Den skønsmæssige forpligtelse i lovgivningen er imidlertid ikke det, de mest sanktionerende kommuner fremhæver. Afdelingslederen i en af de to kommuner siger:

"Der står SKAL i lovgivningen. (...) Vi skønner ikke på den måde, medmindre der selvfølgelig er en legitim årsag til, at man ikke er kommet."

Den fortolkning af lovgivningen, der anvendes i denne organisation, har betydning for frontlinjearbejderenes ret til at skønne. Skønnet er her begrænset til en vurdering af, hvorvidt der er tale om legitime grunde til fravær. Det ekskluderer det skønsmæssige element i forhold til, hvorvidt anvendelsen af sanktion fremmer klientens rådighed i forhold til arbejde eller aktive tilbud i det enkelte tilfælde. Den organisatoriske fortolkning af lovgivningen får afgørende betydning for klientens risiko for at blive sanktioneret. Således kan kommuner, der har en stram fortolkning af lovgivningen på sanktionsområdet, forstås i lyset af en bredere kontekst end den lokalt etablerede kommunale praksis. De flittigt sanktionerende kommuner makker ret i forhold til den linje, der signaleres fra de regionale og nationale niveauer.

Organisatorisk struktur og faglig baggrund som måder at promovere og legitimere sanktioner

Organisatoriske logikker og adfærd, der fremmer anvendelse af sanktioner, kan ikke ændres alene gennem stærke signaler og præstationsmålingssystemer. Som de to casestudier indikerer, spiller ændringer i det organisatoriske setup og de operationelle strukturer også en rolle i forhold til

at fremme sanktionerne. Som et led i kommunalreformen i 2007 og den efterfølgende overlevering af det samlede ansvar til kommunerne var kommunerne forpligtede til at placere ydelseskantoret udenfor selve jobcentret, ligesom jobcentret også blev organisatorisk adskilt fra de sociale tilbud. Begge dele for at sikre, at indsatsen i jobcentret havde fokus på beskæftigelse som overordnet målsætning. Denne opdeling har betydning for implementeringen af økonomiske sanktioner, fordi de socialfaglige medarbejdere i udgangspunktet var modvillige overfor at anvende sanktioner overfor klienterne. I det følgende eksempel vil vi vise, hvordan opdelingen af jobcenter og ydelseskantor spiller en betydningsfuld rolle for anvendelsen af økonomiske sanktioner overfor kontanthjælpsmodtagerne.

En vigtig opgave for jobcentrets frontlinjearbejdere er at vurdere klienten, hvorimod frontlinjearbejderne på ydelseskantoret har til opgave at udbetale ydelser og eksekvere de økonomiske sanktioner over for klienten ved at tilbageholde ydelsen. Frontlinjearbejderen i jobcentret har også ansvaret for at foretage opfølgningssamtaler og visitere klienterne til forskellige former for aktive tilbud. Når en klient er visiteret til et aktivt tilbud, er det de ansatte i det pågældende tilbud, der monitorerer klientens tilstedeværelse samt eventuelle fravær og rapporterer dette til enten jobcentret eller til ydelseskantoret. I studiet af flittigt sanktionerende kommuner var begge kommuner organiseret som beskrevet ovenfor. Der var dog justeringer i organiseringen, der muliggjorde et højt niveau af økonomiske sanktioner. I begge kommuner var der høj grad af specialisering og en klar opdeling af kompetencer mellem jobcentret, ydelseskantoret og de aktive tilbud. Denne opdeling opdeler ansvaret for anvendelse af sanktionen mellem forskellige organisatoriske enheder. Først og fremmest er det frontlinjearbejde-

ren i jobcentret, der skal vurdere og visitere klienten i forhold til konkrete aktive tilbud. Dernæst er det de ansatte i de aktive tilbud, der rapporterer eventuelt fravær, og sidst, men ikke mindst, er det frontlinjearbejderen på ydelseskantoret, der tilbageholder ydelsen i tilfælde af sanktion. Sidstnævnte dog i udgangspunktet uden kontakt med klienten. Denne opdeling af vurdering af klienten og tilbageholdelse af ydelse udgør et eksempel på, hvordan ansvaret for sanktionerne bliver placeret mellem organisatoriske enheder. En afdelingsleder i den ene kommune siger:

"(...) officielt må du ikke lave en regel for et skøn, så det gør vi selvfølgelig heller ikke. Omvendt, så laver vi nogle kompetenceregler – man kan sige, at det, vi har gjort i forhold til sanktioneringer, når vi taler fravær og udeblivelse fra en aktivitet, er, at vi har lavet det sådan, at den slet ikke kommer ind over sagsbehandlerens bord. Altså, når en sagsbehandler har visiteret til en aktivitet, så kører selve fremmødedelen mellem aktivitetsstedet og vores ydelseskantor".

Administrationen af økonomiske sanktioner i denne kommune afhænger af den afstand, der er mellem den autoritet, der implementerer sanktionen (ydelseskantorer) og klienten. Samtidig er den afhængig af en automatiseret procedure. Hver gang en kommune påtænker at sanktionere en kontanthjælpsmodtager, skal der fremsendes et partshøringsbrev til denne borger. Hvis klienten ikke svarer på brevet, kan sanktionen fuldføres. Hvis klienten afgiver et svar med forklaring på fraværet, er det kommunens opgave at vurdere, hvorvidt der er tale om en legitim årsag til fravær. Denne opdeling af opgaver vurderes at være af afgørende betydning for disse kommuners flittige brug af sanktioner. En faglig koordinator forklarer:

"(...) vi er skarpt opdelt i forhold til, at vi sidder selvfølgelig med sagsbehandlingen, men det er dem [ydelseskontoret], der i sidste ende træffer afgørelse i forhold til selve sanktioneringen. (...) Vi har en tro på, at ved at adskille det, så er det lidt mere 'straight'. Borgeren kan ikke lige sådan ringe ind til rådgiver og sige: 'det gik ikke lige og sådan noget'. Nej, er man ikke syg, har man ikke fri eller ferie eller barn syg, så er der ikke nogen forklaring på, hvorfor man ikke dukker op i sin aktivering. Den er de per definition mere 'straight' med på et ydelseskontor, som jo ikke sidder og kender borgeren. (...) Men dem, vi så sender i tilbud, de skal efterleve de krav, der er i et tilbud med at melde sig syg og alle de der ting. Så vi har en tro på, at det med at adskille det, det faktisk styrker. Det med at stå fast på sanktionsdelen. Vi vil gerne bruge sanktionsdelen, fordi vi tror på, at det i den sidste ende har en troværdighedsværdi. Når man har sagt 'ja' til at ville i et tilbud og samarbejde omkring det, jamen så er et af kravene også, at man bliver ansvarlig i forhold til at møde op, og hvis man ikke møder op, jamen så er man ansvarlig for at melde sig syg".

Citatet illustrerer hvordan den socialfaglige frontlinjearbejder i jobcentret ikke er direkte involveret i selve sanktionen. Når klienten er visiteret til et aktivt tilbud, bliver fravær rapporteret direkte til ydelseskontoret. Ydelseskontoret går herefter videre til at tilbageholde ydelsen. En af de socialfaglige frontlinjearbejdere peger i interviewet på, at netop socialrådgivernes adskillelse fra selve sanktionen kan føre til et højere antal sanktioner:

"(...) dem, der sidder i ydelseskontoret, er kontorphonale, og de kigger meget bare på, jamen – du er udeblevet, du skal trækkes. Hvor jeg tror, at ved at borgeren ringer til sin sagsbehandler, som kender hele borgerens hi-

storie, der kan de måske lidt nemmere sige: 'ok, så går den denne gang'. Det er måske lidt nemmere at få sig forhandlet frem til, at de ikke skal trækkes. Jeg tror, der er mere konsekvens [i ydelseskontoret], fordi de kender ikke borgeren, og det er egentlig heller ikke det, de beskæftiger sig med – hvad alle deres problemer er osv. De kender ikke borgere. De har bare fået en seddel, hvor der står, de er udeblevet, og så skal der trækkes".

Denne frontlinjearbejders opfattelse spejles i følgende udsagn fra en medarbejder fra ydelseskontoret i den anden kommune. Her lyder det:

"Jeg forholder mig ikke rigtig til, om det er godt eller skidt. Om det virker eller ej [at sanktionere]. Det er noget, der er bestemt, at vi skal, og så gør vi det. (...) Vi skal ikke føle eller tænke over – sådan er det meget på ydelsesområdet – det er sådan lidt mere firkantet og 'hardcore' lovgivning".

Dette eksempel illustrerer tydeligt de udfordringer, der er forbundet med forskellig faglig baggrund i forhold til arbejdet i frontlinjen. De administrative medarbejdere på ydelseskontoret betragtes som havende en mindre empatisk tilgang til borgeren, hvilket muliggør implementeringen af en strengere sanktionskurs med færre forbehold end de, der findes blandt de socialfaglige medarbejdere i jobcentret. Det er dog en interessant pointe, at netop socialfaglige kvalifikationer anvendes som argument for en korrekt vurdering og visitering af klienten. Samtidig fremhæves den socialfaglige vurdering som betydningsfuld i forhold til at de økonomiske sanktioner overfor kon-tanthjælpsmodtagerne er rimelige og legitime. En teamleder siger:

"Jeg har aldrig oplevet nogen, hvor man kan sige, at vi er gået for langt. Det er social-

rådgivere, der sidder på pindene, de er rigtig dygtige til at lave en socialfaglig vurdering, vi har høj etik i vores arbejde, høj faglighed. Vi sender ikke nogen borgere ud i et forløb, inden det er tilrettelagt”.

Denne teamleder fremhæver de professionelle værdier hos socialrådgiverne, der implicit sættes i modsætning til værdierne hos de administrative medarbejdere i ydelseskontoret. De socialfagligt forankrede værdier underbygger argumentet om, at nok bruger man mange sanktioner, men de bruges aldrig uretmæssigt og altid på et rimeligt, legitimt og ikke mindst fagligt forsvarligt grundlag. Det er dog den samme teamleder, der understreger det problematiske i udøvelsen af skøn i forhold til at anvende økonomiske sanktioner. Her understreges, at det i deres organisation betragtes som tjenstlig forseelse, hvis sanktioner ikke anvendes.

”Som udgangspunkt synes jeg ikke, man burde have lov til at skønne. Fordi det gør det simpelthen så svært for rådgiveren nogle gange. Altså, ulovlig udeblivelse er ulovlig udeblivelse. (...) Ud fra matchgruppen har man tilbudt dem et forløb, som de godt kan deltage i, selv med de måske manglende resourcer, de har”.

Denne teamleder peger dermed i retning af, at efterlevelse af de organisatoriske regler udgør hovedprioriteten i frontlinjearbejdet. Dette perspektiv er i modstrid med det, der andre steder ville blive defineret som professionelt arbejde, nemlig den professionelles ret til at udøve skøn indenfor et givet område (Molander & Terum 2008). Et argument i forlængelse af dette kunne være, at teamlederen udtrykker en modsatrettet retfærdiggørelse: På den ene side udgør en korrekt og professionel vurdering foretaget af en socialfaglig frontlinjearbejder selve grundlaget for legitimiteten af anvendelsen af

de økonomiske sanktioner. Det peger i retning af en anerkendelse af de socialfaglige kompetencer som centrale og betydningsfulde i udøvelsen af beskæftigelsesrettet velfærdsarbejde. På den anden side fremhæver hun det problematiske i det skønsmæssige råderum, som varetages af de selvsamme socialfaglige frontlinjearbejdere. Her peges i retning af nødvendigheden af en bureaukratisk og administrativ tilgang til udførelsen af arbejdet på beskæftigelsesområdet.

Anvendelsen af økonomiske sanktioner overfor kontanthjælpsmodtagere har ovenfor været brugt som eksempel i forhold til at vise, hvordan politik, styringsmæssige, organisatoriske og faglige kontekster i høj grad væver sig sammen med arbejdet som frontlinjearbejder på beskæftigelsesområdet. Mest bemærkelsesværdigt er det, at netop kombinationen af forandringer i styring, organisering og faglighed på dette område ser ud til at bane vejen for en frontlinjepraksis, der fører de politiske intentioner om sanktioner ud i livet – nogle gange måske endog i en strammere version end politisk intenderet? Dette sætter ikke alene de mest udsatte arbejdsløse i en prekær situation, men de ændrer muligvis også sanktionspolitikken i en strammere retning, end hvad befolkningen kender til (og accepterer). Dette er et afgørende argument for nødvendigheden af at studere, hvordan aktive velfærdsstatsreformer i praksis implementeres i mødet mellem klienterne og frontlinjemedarbejderne.

Konklusion og nye tendenser i frontlinjepraksis

Ovenfor har vi demonstreret, hvordan frontlinearbejdet er tæt forbundet med ændringer af den konkrete gennemførte politik på aktiverings- og det beskæftigelsespolitiske område. Det udspiller sig ikke mindst i relation til forandringer i styringen af

området, de organisatoriske konstruktioner og den faglige forankring i arbejdet. Den danske case er et eksempel på, at politiske forandringer hen imod aktivering og aktiv beskæftigelsespolitik er ledsaget af meget mere både direkte og indirekte reguleret (og standardiseret) frontlinjepsaksis. Dette har medvirket til at erodere det skønsmæssige råderum for frontlinjearbejderne. Hvad angår den faglige kontekst, så har vi været vidne til en tendens i retning af, at socialfagligt uddannede professionelle erstattes af andre typer frontlinjearbejdere med andre typer uddannelsesmæssige baggrunde, om end dette varierer meget på tværs af kommuner. Vi kan konkludere, at frontlinjearbejdet på beskæftigelsesområdet har ændret sig markant gennem de sidste 10 til 20 år i Danmark: Med en lang række politiske aktive reformer, omfattende ændringer i det overordnede styrings-setup samt markante organisatoriske forandringer. Generelt har det medført et mere standardiseret og af-professionaliseret frontlinjearbejde. Parallelt med dette har vi set en udvikling i retning af lavere og færre universelle ydelser, en forøget anvendelse af sanktioner samt mere disciplineringsorienterede tilgange til borgerne. Som det fremgår af eksemplet med sanktionspraksis, kan ændringer af styringssiden og medfølgende ændringer i frontlinjearbejdet således være med til at skubbe politikken i en bestemt retning. På den vis kan frontlinjepsaksis også ses som en vej til at forandre politik (i det mere skjulte), som Brodtkin (2013) foreslår, når hun introducerer frontmedarbejderne som

mediatorer for politiske processer ('mediators of politics').

Der synes dog at være tegn på et muligt pendulsving. I de seneste reformer, både kontanthjælpsreformen 2013 og reformen af førtidspension og fleksjob 2012, signaleres et skifte tilbage til en mere helhedsorienteret tilgang til borgeren og en mulig re-professionalisering af frontlinjearbejdet (Dall & Caswell 2012; Caswell m.fl. 2014; Caswell & Dall 2015). Det interessante her er ikke, at ordet 'helhedsorienteret' optræder i lovgivningen. Retorisk set har det nemlig aldrig været ude af lovgivningen på området. Det interessante er, at der i de seneste reformer er organisatoriske og styringsmæssige elementer, der indbygger helhedsorienterede elementer i den praksis, kommunerne er forpligtet til at etablere for at leve op til lovgivningens krav. Det drejer sig bl.a. om tværfaglige rehabiliteringsteams på fleksjob- og førtidspensionsområdet, udpegning af koordinerende sagsbehandlere på udvalgte sager og forpligtelse til at anvende mentorordninger. Hvorvidt disse helheds- og borgercentrerede indsatser i praksis vil føre i en mindre disciplinerende og 'work-first'-orienteret retning, mangler vi stadig at få undersøgt. Overordnet peger det dog i retning af, at de ovennævnte forandringer ikke er uigenkaldelige. Politik, styring, organisation og faglighed præger fortsat frontlinjepsaksis på beskæftigelsesområdet, ligesom de selv samme kontekster til stadighed bliver præget af frontlinjens konkrete arbejde med de borgere, det hele drejer sig om.

NOTER

1 En undersøgelse har vist, at ca. 40 % af frontlinjearbejderne i jobcentrene er socialrådgivere, 8 % er socialformidlere, 18 % har andre administrative uddannelsesbaggrunde, 7 %

er uddannet pædagoger, 6 % er erhvervsvejledere, mens den resterende gruppe har en blandet uddannelsesbaggrund (Baadsgaard m.fl. 2011, 29).

REFERENCER

- 180Grader (2009): *Socialrådgiverformand afviser lovbrud: Vi har ret til vores "socialfaglige" vurderinger*, sektionen Erhverv og Finans, 12. november 2009.
- Baadsgaard, K. m.fl. (2014): *Den faglige praksis i jobcentrene*, Aalborg, Aalborg Universitetsforlag.
- Barbier, J.-C. (2004): *Systems of Social Protection in Europe: Two Contrasted Paths to Activation, and Maybe a Third*, i J. Lind, H. Knudsen & H. Jørgensen (red.): *Labour and Employment Regulation in Europe*, Brussels, Peter Lang.
- BDO Consulting og Quartz+Co (2014): *Analyse af jobcentrenes ressourceforbrug*, analyserapport udarbejdet for det Danske Beskæftigelsesministerium.
- Berkel, Rik van (2013): *Triple Activation: Introducing Welfare-to-Work into Dutch Social Assistance*, i Evelyn Z. Brodtkin & Gregory Marston (red.): *Work and the Welfare State: The Politics and Management of Policy Change*, Georgetown University Press.
- Bredgaard, Thomas & Flemming Larsen (2007): *Implementing public employment policy: What happens when non-public agencies take over?*, i *International Journal of Sociology and Social Policy*, 27, 7/8, 287-301.
- Breidahl, Karen Nielsen & Flemming Larsen (under udgivelse): *The Developing Trajectory of the Marketization of Public Employment Services in Denmark. A New Way Forward or the End of Marketization?*, i *European Policy Analysis Journal*.
- Brodtkin, Evelyn (2009): *The Politics and Governance of Workfare in the U.S*, i Flemming Larsen & Rik Van Berkel (red.): *The New Governance and Implementation of Labour Market Policies*, Copenhagen, DJØF Publishing.
- Brodtkin, Evelyn (2013): *Street-Level Organizations and the Welfare State*, i Brodtkin & Marston (red.): *Work and the Welfare State. Street-Level Organizations and Workfare Politics*, Georgetown University Press.
- Caswell, Dorte & Bodil Damgaard (2006): *Strukturreformens ømme tær: Hvor trykker skoen på beskæftigelsesområdet?*, i *Tidsskrift for Arbejdsliv*, 8, 4, 45-61.
- Caswell, Dorte m.fl. (2011): *Når kassen smækkes i. Analyser af økonomiske sanktioner over for kontanthjælpsmodtagere*, København, AKF.
- Caswell, Dorte & Matilde Høybye-Mortensen (2011): *Så smækker vi kassen i!: Sanktion som redskab i kommunernes håndtering af kontanthjælpsmodtagere*, i *Tidsskrift for Arbejdsliv*, 4, 12, 21-38.
- Caswell, Dorte m.fl. (2012): *Veje til førtidspension: En undersøgelse af fire kommuner i Region Midt*, København, AKF Forlag.
- Caswell, Dorte, Tanja Dall & Mikkel Bo Madsen (2014): *Et pendulsving med udfordringer*, i *Social Årsrapport: Sociale ydelser og ulighed*, København, CASA & Socialpolitisk Forening.
- Caswell, Dorte & Tanja Dall (2015): *Arbejdsledighed: Forståelser af arbejdsløshed og arbejdsløse*, i Margit Haarder & Maria Appel Nielsen (red.): *Socialt arbejde i en foranderlig verden*, København, Akademisk Forlag, 259-274.
- Caswell, Dorte (2005): *Handlemuligheder i socialt arbejde – et casestudie om kommunal frontlinjepsaksis på beskæftigelsesområdet*, ph.d.-afhandling, RUC/AKF.
- Clausen, Helle Osmer & Bo Smith (2007): *Arbejdsmarkedsreformer – fra idé til implementering*, i Vibeke Lehmann Nielsen og Niels Ploug (red.): *Når politik bliver til virkelighed. Festskrift til professor Søren Winter*, København, SFI.
- Dall, Tanja & Dorte Caswell (2012): *Svaret på vore bønner?: Reformen på førtidspensions- og fleksjobområdet i et kritisk lys*, i *Social årsrapport 2012: Velfærdsstaten og sociale reformer*, København, CASA & Socialpolitisk Forening, 37-43.
- Damgaard, Bodil, Pernille Hohnen & Mikkel Bo Madsen (2005): *Fokus på job? En analyse af kontaktforløbsamtaler i AF, kommuner og hos andre aktører*, København, SFI, 05, 12.
- Danske Kommuner (2011): *Flere ledige rammes på pengepungen*, 14, 40-42.
- Eskelinen, Leena, Søren Peter Olesen & Dorte Caswell (2008): *Potentialer i socialt arbejde*,

- København, Hans Reitzel.
- Hasenfeld, Yeheskel (2003): *Menkesket som råstof – borgerservicerende organisationer i moderne samfund*, Århus, Klim.
- Information (2010): *Socialrådgivere modarbejder beskæftigelsespolitikken*, 12. februar 2010.
- Jespersen, P. K. & H. Salomonsen (2009): *Changing Professional autonomy in the Context of Institutional Change*, paper presented at 25th EGOS Colloquium, Barcelona.
- Jessop, Bob (1993): *Towards a Schumpeterian Workfare State? Preliminary Remarks on Post-Fordist Political Economy*, Studies in political economy.
- Hammerschmid, G., S. Van de Walle & V. Stimac (2013): Internal and external use of performance information in public organizations: results from an international survey, i *Public Money & Management*, 33, 4, 261-268.
- Larsen, Flemming m.fl. (2001): *Kommunal aktivisering – mellem disciplinering og integration*, Aalborg, Aalborg Universitetsforlag.
- Larsen, Flemming (2009): *Kommunal beskæftigelsespolitik – Jobcentrenes implementering af beskæftigelsesindsatsen i krydsfeltet mellem statslig styring og kommunal autonomi*, Frederiksberg, Frydenlund Academic.
- Larsen, Flemming (2013): Active Labor Market Reform in Denmark: The Role of Governance in Policy Change, i E. Brodtkin & G. Marsdon (red.): *Work and the Welfare State: Street-Level Organisations and Workfare Politics*, Georgetown University Press.
- Larsen, Flemming & Sharon Wright (2014): Interpreting the marketisation of employment services in Great Britain and Denmark, i *Journal of European Social Policy*, 24, 5, 455-469.
- Lipsky, Michael (2010): *Dilemmas of the Individual in Public Services*, 30th anniversary expanded ed.
- Lødemel, Ivar & Heather Trickey (2001): *Offers you can't refuse – workfare in international perspective*, Bristol, Policy Press.
- Molander, A. & L. I. Terum (2008): Profesjonsstudier – en introduksjon, i *Profesjonsstudier*, Oslo, Universitetsforlaget.
- Olesen, S.P. (2008): Møder mellem kontanthjælpsmodtagere og sagsbehandlere – kulegravning af kontanthjælpsområdet, i *Social skriftserie*, 7, Aarhus, Den Sociale Højskole i Aarhus.
- Parton, Nigel & Stuart Kirk (2010): The Nature and Purposes of Social Work, i Ian Shaw m.fl. (red.): *The SAGE Handbook of Social Work Research*, London, Sage Publications, 23-36.
- Peck, Jamie (2001): *Workfare states*, New York, Guilford Press.
- Pressman & Wildavsky (1973): *Implementation*, Berkeley, University of California Press.
- Skytte, M. & J. Guldager (2013): *Socialt arbejde. Teorier og perspektiver*, København, Akademisk Forlag.
- Soss, J., R. Fording & S.F. Schram (2011): *Disciplining the Poor. Neoliberal paternalism and the persistent power of race*, Chicago & London, The University of Chicago Press.
- Stigaard, Mads V. m.fl. (2006): *Kommunernes beskæftigelsesindsats*, København, SFI.
- Torfinn J. (1999): Welfare with workfare: Recent reforms of the Danish welfare state, i *Journal of European Social Policy*, 9, 1, 5-28.
- Torfinn, J. (2004): *Det stille sporskifte i velfærdsstaten – en diskursteoretisk beslutningsprocesanalyse*, Aarhus, Magtudredningen.

Dorte Caswell, ph.d., lektor, Institut for sociologi og socialt arbejde, AAU
e-mail: caswell@socsci.aau.dk

Flemming Larsen, cand.scient.adm., professor, Institut for statskundskab, AAU
e-mail: flemlar@dps.aau.dk