

Speciale, AAU, Kandidatuddannelsen i Socialt Arbejde, 2008

# **Andre aktører på det kommunale beskæftigelsesområde**

**- Udmøntning af lov i kontrakt**

**Af Anne-Mette Brüning**

**Vejleder Inger Bruun Hansen**

**Antal anslag i alt: 234.012**



**08**

## Summary

This extended essay is called “Other actors on the municipal area of employment – realization law in contract”. It is about how the public employment-office involves private actors in the work with recipients of economic public support, who need help to find their way to a job or another solution.

The textual formulations in relationship with the ways of organizing the work is interesting for people, who want to know more about how to help out social problems. The empiric is therefore text in the form law, the executive order and a specific contract.

In the beginning of this rapport I encircle how the Danish focus in the employment policy has gone from maintenance to activity. The actually question in this project was to identify the implementation of law in contract and to find generative mechanisms in the following interpretation to understand and explain the process to implementation.

Substantial theory about the outsourcing employment policy, descriptive theory about the paradigm change in the welfare state and knowledge about social work is applied.

In the methodical chapter I present critical realism, which set my point of view. It gives me a way of going through the study finding a reality. These findings are fallible and open for recognition and comprehension. It offers me an opportunity to identify causal relationships and to understand the implementation, using theory and empery continually. Through retrodution my practicing has been a still ongoing dialogue between ideas and evidence.

In chapter 6 I present my foundation for asking about the 3 themes and 13 topics among these. This is not a project discussion how effective the new actors in the field are, and not an evaluation from the people they help. In chapter 7 you find the analysis, which both are textual and extract for later comparison between law and contract. Chapter 9 contains the interpretation. The conclusions to report from this rapport you find in chapter 10. They are overall guesses about these topics: “Invitation to tender and marked”, “Payment arrangement and incitements”, “Co-operation”. The conclusions are hypothetic properties that can be exemplary for understanding the general case.

# Indhold

## Summary

1. Indledning.....	5
2. Fra forsørgelse til aktivering.....	6
2.2. Problemformulering.....	10
2.2.1. Operationalisering.....	10
2.3. Problemanalyse.....	12
2.3.1. Opbygning og fremgangsmåde.....	13
2.4. Teoretisk udgangspunkt.....	14
2.5. Begrebsafklaring og Afgrænsning.....	16
3. Tilgang og metodevalg – kritisk realisme og retroduktion.....	19
3.1. Aktørperspektiv.....	19
3.2. Kritisk realisme.....	19
3.3. Valg af undersøgelsesmetode.....	23
3.4. Tekstanalysen.....	25
3.5. Analysestrategi.....	27
3.5.1. Retroduktion.....	27
3.6. Fremvisning af data.....	29
4. Socialt beskæftigelsesarbejde.....	30
5. Præsentation af anvendt data.....	33
6. Erfaringer med andre aktører i beskæftigelsesindsatsen.....	34
7. Analyse.....	39
7.1. Analyse af lov og bekendtgørelse.....	39
7.1.1. Lov og bekendtgørelse: Sammenfatning.....	44
7.2. Analyse af kontrakt.....	48
7.2.1. Kontrakten: Sammenfatning.....	53

7.3.	Sammenfatning af analysens fund .....	57
	Udbud og marked .....	57
	Betalingsmodeller og incitamenter .....	58
	Samarbejde.....	59
8.	Paradigmeskiftet "Det stille sporskifte" .....	64
9.	Fortolkning: Udmøntningen af lov i kontrakt.....	68
	9.1. Mekanismer som problem .....	68
	9.2. Udbud og marked .....	72
	9.3. Betalingsmodeller og incitamenter .....	82
	9.4. Samarbejdet .....	88
10.	Konklusion .....	99
	10.1. Udbud og marked .....	99
	10.2. Betalingsmodeller og incitamenter .....	101
	10.3. Samarbejde.....	102
11.	Kritik og perspektivering .....	105
12.	Litteraturliste .....	108

## 1. Indledning

Arbejdsmarkedsforhold for de svageste ledige har min interesse sammenholdt med nyere institutionelle betingelser og forandringer i velfærdsstaten. Jeg har tidligere beskæftiget mig med mål- og resultatstyring i Jobcenteret og socialrådgiverens tænkning herunder. Denne gang har inddragelse af andre aktører i den kommunale beskæftigelsesindsats fanget min interesse.

Jeg har fundet det relevant at undersøge, hvad der sker fra *Lov om ansvaret for og styring af den aktive beskæftigelsesindsats* til de kontrakter der indgås med private aktører for at identificere udmøntningen af lov i kontrakt. Ydermere at forstå og forklare sammenhænge, når denne udmøntning bliver produceret. Operationaliseringen har givet 3 overordnede temaer 'Udbud og marked', 'Betalingsmodeller og incitamenter' samt 'Samarbejdet' med 12 underemner. Disse elementer går igen i hele undersøgelsen. Emnerne er hentet fra erfaringsopsamlingen, som Rambøll i 2004 lavede for Arbejdsmarkedsstyrelsen vedrørende inddragelse af andre aktører på beskæftigelsesområdet. Desuden er deskriptiv teori om udlicitering på arbejdsmarkedsområdet inddraget, substantiel teori om sporskiftet i velfærdsstaten fungerer i forbindelse med fortolkningen og viden om socialt beskæftigelsesarbejde udgør ontologien.

De dokumenter der ligger til grund for arbejdet på beskæftigelsesområdet, er af afgørende betydning for aktørerne. Det er væsentligt, at forholde sig til dette tekstmateriale, fordi det er en del af de institutionelle betingelser for borgere og medarbejdere indenfor feltet. Empirien i undersøgelsen er således lov, bekendtgørelse og en konkret kontrakt indgået mellem et jobcenter og et privat konsulentfirma.

Gennem den kritiske realisme er det muligt at finde en virkelighed, dog en fejltagtig, der løbende er åben for ændring. Gennem identifikation af kausale relationer, har jeg ladet empiri og teori spille sammen i en stadig vekselvirkning. I analysedelen er tekstanalysen anvendt til at komme dybere i teksttyperne, hvorefter teksterne er analyseret i forhold til de 3 gennemgående temaer med 12 delemner. Metoden retroduktion gør det muligt, at have en stadig dialog mellem ideer og tekstuelle passager. Af fortolkningen fremkommer således betingede bud på medproducerende sammenhænge i udmøntningsprocessen.

## 2. Fra forsørgelse til aktivering

Problemfeltet jeg bevæger mig ind på starter bredt på den arbejdsmarkeds- og socialpolitiske scene. Jeg skal i dette kapitel snævre billedet ind i forhold til inddragelse af andre aktører på beskæftigelsesområdet og kontrakter indgået med dem. Konteksten i spil har afgørende betydning i undersøgelsen og følgende baggrundsstof hjælper med at definere feltet.

Politikken på arbejdsmarkedsområdet i Danmark har taget en markant drejning siden den borgerlige regering kom til magten i 2001. Det beskæftiger Henning Jørgensen fra CARMA AAU, sig med i artiklen *"Arbejdsmarkedspolitik gennem fem år: VK-regeringens indsats"*. Artiklen er fra november 2006 og giver et godt afsæt for overblikket over beskæftigelsesområdets udvikling de senere år.

Der er i artiklen set på diskurser, på indhold (foranstaltninger og bestemmelser), på processerne (institutionelle ændringer) og på resultater. Regeringen intentioner blev bl.a. udmøntet i "Flere i arbejde" –reformen, som blev introduceret i 2002 med bredt politisk flertal. Der skete således radikale ændringer i tilbuds-, tilskuds- og aktiveringsformer fra 2003. Arbejdsministeriet blev allerede i 2001 omdøbt til Beskæftigelsesministeriet og betegnelsen for politikområdet fulgte med. "Korteste mulige vej til Job" blev mantraet og folks selvansvar for forsørgelse er blevet understreget igen og igen, samtidig med at økonomiske incitamenter er bygget ind i politikken (Jørgensen 2006:3).

Med indførelsen af "Flere i arbejde" 2002/2003 kom også introduktionen af andre aktører (og krav om minimumsomfang af udlicitering). Det kom som en del af institutionelle ændringer, som knap sås, da de lignede ren administrativ teknik. Fra starten af skulle det køre efter et princip om brugbarhed og rummelighed. *"Inddragelsen af andre aktører skulle der være en betydende frihed til at tilrettelægge lokalt, men der skulle skabes mere gennemsigtige konkurrencevilkår, og så fik man mulighed for resultataflønning af nye aktører"*, skriver Jørgensen (2006:7).

Jørgensen mener desuden at systemskiftet pr. 1. januar 2007 er en radikal omlægning. Han mener det er oplagt, at der er sket et systemskifte fra den arbejdsmarkedspolitik, der blev introduceret i 1993/1994 til den nuværende kommunaliserede, delvist privatiserede og incitamentsbaserede politik (Jørgensen 2006:9). Han problematiserer i den sammenhæng

den manglende tillid til det offentliges evne til at balancere mellem social disciplinering og social integration. Det er her de private aktører forventes at være ”bedre og billigere”. *”Her formodes eller postituleres private aktører at være bedre til kontaktførelse, motivering og direkte formidling til beskæftigelse, og omvendt afstå fra længerevarende forløb, der retter sig mod den enkeltes længerevarende beskæftigelsesegnethed”*, forklarer Jørgensen (2006:9).

Marginaliseringstendensen er ikke temaet i denne undersøgelse, men Jørgensen fremhæver det faktum at introduktionen af andre aktører synes at styrke frem for at standse den ”skummen fløden”, der foregår, hvor dem, der har størst behov, bliver sat bagerst i køen (2006:12).

Andersen og Torfing hævder at skiftet i kursen på social- og arbejdsmarkedsområdet, er sket siden starten 1990’erne og har betydet et paradigmeskift fra det tidligere forsørgelsesparadigme til et nyt aktiveringsparadigme. Skiftet er i hvert fald en opprioritering og en nyformulering af aktivlinjen, hvilket kan ses som en forskydning i retning af workfare frem for welfare, mener Andersen og Torfing (2004:9). Denne fremstilling har været kritiseret af skeptikere, men der er ingen tvivl om sporskiftet. Andersen og Torfings ærinde i materialet er, ønsket om at opdage erfaringerne med forskellige former for lokal netværksstyring (2004:10). Jeg anvender deres platform, i form af de seneste års udvikling på arbejdsmarkedsområdet, til baggrund og tilgang i min undersøgelse.

Den Hollandske model blev rollemodellen og der er sket afgørende ændringer med styringen af den aktive social- og arbejdsmarkedspolitik. Introduktionen af det enstrengede system og brugen af andre aktører i aktiverings- og formidlingsindsatsen, kommer direkte kanoniseret fra den Hollandske model (Andersen og Torfing 2004:7ff.). *”De hollandske styringsformer har øjensynligt matchet den borgerlige regerings ideologiske forestillinger,”* påpeger Andersen og Torfing (2004:7). Med reformen ”Flere i arbejde” fra 2002 startede udliciteringen af beskæftigelsespolitikken for alvor i Danmark. Med udbudsmodellen kom der andre aktører end de traditionelle offentlige varetagere af kontaktførelsen, jobformidlingen og aktiveringsindsatsen. Metodefriheden der fulgte betød også grundlæggende ændringer for styringen, organiseringen og implementeringen på arbejdsområdet (Bredgaard og Larsen 2006:63). LO mente eksempelvis at brugen af andre aktører var den nødvendige chokbehandling for at øge effektiviteten i arbejdsformidlingssystemet.

Den grundlæggende idé hos Regeringen var at skabe et frit marked for formidling, kontaktførelse og arbejdsmarkedsrettede tilbud, som er ”bedre og billigere” samt mere specialiseret og

innovativt end det tidligere. Argumentet var at det danske arbejdsmarked, med stor variation i jobområder og faggrupper med forskellige kvalifikationer og uddannelsesniveauer, krævede en fleksibel og individuel indsats og bred indsigt i de enkelte brancher og faggruppers særlige forhold. Andre aktører forventes at kunne bidrage med specialiserede kompetencer og at kunne bidrage til innovation i beskæftigelsesindsatsen (Bredgaard og Larsen 2006:64). Der blev således bygget på et markedsøkonomisk ræsonnement, hvor beskæftigelsesindsatsen gennemgår markedsprøvning gennem udbudsrunder og resultatafhængig betaling. Højere effektivitet og økonomiske besparelser opnås gennem konkurrence mellem private serviceudbydere. Mindre bureaukrati og en mere fleksibel offentlig sektor vil være følgerne af 'markedets usynlige hånd' (Bredgaard og Larsen 2006:65).

I 2005 kom Beskæftigelsesministeriets handlingsplan, som er den første re-regulering af markedet ca. halvandet år efter markedet havde fået lov at opstå. Det var bl.a. et forsøg på at skubbe i retning af at bruge andre aktører ud fra den oprindelige kompetencestrategi i stedet for den ressourcestrategi, der hidtil var benyttet. Handlingsplanen var en reaktion på de erfaringer der blev opsamlet af Rambøll Management for Arbejdsmarkedsstyrelsen. Beskæftigelsesministeren mente ikke at "*aktørernes evner skulle spildes på at gennemføre rutineopgaver, der ligeså godt kunne ligge hos AF*" (i Bredgaard og Larsen 2006:66). Der blev af regeringen opstillet syv principper og dertilhørende initiativer. Stikordene er: *Gør en forskel, Respekt for de ledige, Minimér bureaukrati, Arbejd sammen, Mål indsatsen, Beløn de bedste, Frit valg* (Bredgaard og Larsen 2006:67). I disse overskrifter ses det markedsøkonomiske ræsonnement tydeligt, og det oprindelige formål omkring beskæftigelse af de ledige vægtes tillige. Bredgaard og Larsen peger imidlertid på i hvert fald tre dilemmaer, der her opstår ved at ville opfylde politiske målsætninger samtidig med markedsmålsætninger. Dette er af relevans for indholdet i kontrakter. Dilemmaerne ser ud som følger (Bredgaard og Larsen 2006:68): Ønsket om partnerskab (Arbejd sammen) og stærkere konkurrence (Mål indsatsen og Beløn de bedste) kan være et dilemma. Det kan være vanskeligt at forene større valgfrihed (Frit valg) med højere bonusafklønning (Beløn de bedste), idet sidstnævnte kan medføre større markedskoncentration. Det kan være svært at kombinere krav om kvalitet i indsatsen (Respekter de ledige samt Skærpet tilsyn og kontrol) med øget metodefrihed (Gør en forskel).

Denne offentlige markedsregulering er også set i Holland og Australien efter at markedet i første omgang er 'sluppet frit løs' af myndighederne, skriver Bredgaard og Larsen, der netop har



undersøgt udlicitering af beskæftigelsespolitikken i de tre lande. Nogle forskelle skal kort nævnes for et bud på hvad retning det stadigt nye danske marked kan tage. Institutionelt er forskellene bl.a. udbudsmodellernes radikalitet. Til forskel fra Holland og Australien, som anses for pionerer indenfor udbudssystemer på beskæftigelsesområdet, er der i Danmark ikke tale om en fuldskala udbudsmodel. I de førstnævnte lande er hele beskæftigelsesindsatsen udliciteret og hele jobformidlingen foregår gennem andre aktører. I Holland og Danmark er der flere købere af beskæftigelsesindsatser, hvor det i Australien er centraliseret og dermed også en mere hierarkisk relation mellem køber og udbyder (Bredgaard og Larsen 2006:69).

Udviklingsmæssigt er Australien gået mod en mindre konkurrencepræget markedsmodel, hvor udbyderne eksempelvis automatisk får fornyet deres kontrakter, hvis de præsterer tilfredsstillende. Der er således tendens til markedsconcentration samtidig med at den offentlige styring af markedet er blevet styrket.

Et detaljeret monitoreringssystem i Australien bidrager med betydelig mere information og evaluering end i Holland, hvor myndighederne lader markedet regulere sig selv, og der derfor også er højere grad af metodefrihed. I Danmark er der en lille overvægt af private aktører, hvor der i Holland er overvægt af for-profit udbydere og i Australien en ligelig fordeling af for-profit og non-profit udbydere. I Danmark er også fagbevægelsen og a-kasserne aktive som serviceudbydere, hvilket ikke er tilfældet i Holland og Australien (Bredgaard og Larsen 2006:69-71).

Således sættes fokus på strukturelle rammers påvirkninger på praksis i beskæftigelsesindsatsen. Jeg finder det interessant, da der er sket markante strukturelle ændringer på beskæftigelsesområdet de seneste år, ikke mindst i forbindelse med strukturreformens implementering. Jeg mener at de overordnede strukturelle rammer, har en selvstændig betydning og direkte påvirkning i det konkrete sociale arbejde. Jeg mener indgåelse af aftaler med private konsulentfirmaer til at varetage opgaven på beskæftigelsesområdet, er et underbelyst emne. Det er særdeles væsentligt, både for det sociale beskæftigelsesarbejde der foregår ved de nye aktører og for udvikling af socialt arbejde generelt, at vi ved mere om betingelserne for det. En af disse betingelser, er udmøntningen lovgivningen om andre aktører på beskæftigelsesområdet i samarbejdsaftaler. Den institutionelle forandring, der sker gennem udmøntningen af lov i kontrakt, genereres af en række samvirkende mekanismer. Kontrakternes tilblivelse som tema

ønskede jeg således at undersøge, for at komme nærmere viden om delprocesserne i denne udmøntning.

På baggrund af dette, tager min undersøgelse afsæt i følgende problemformulering:

## **2.2. Problemformulering**

*Styringsloven udmøntes bl.a. i samarbejdskontrakter med andre aktører på beskæftigelsesområdet.*

*Hvordan kan udmøntningen fra lov til kontrakt, på det kommunale område, identificeres?*

*Hvad er medgenererende i udmøntningen fra lov til kontrakt, og hvordan kan sammenhænge i udmøntningen forklares og forstås?*

### **2.2.1. Operationalisering**

Udmøntningen, der er tale om, har jeg begrænset til emnerne:

Udbud og marked: strategiske overvejelser, målgruppebeskrivelser, præcis opgavebeskrivelse, hvem er anden aktør?

Betalingsmodeller og incitamenter: Resultataflønningsform og omfang, økonomisk formål, varighed/hastighed.

Samarbejdet: Partnerskabs eller bestiller/udfører-model, aftaler om administrative opgaver, informationsudveksling, ansvarsfordeling og jobplan.

Disse delelementer er teksterne direkte analyseret i forhold til, ligesom den efterfølgende fortolkning er opbygget efter disse temaers systematisk. Dette fokus er blevet til, på baggrund af den erfaringsopsamling som Rambøll Management i 2003 har indfanget for Arbejdsmarkedsstyrelsen. Den behandler jeg nærmere i afsnit 6.

Tidligt i undersøgelsesprocessen opstillede jeg herud fra nedenstående matricer til gennemgående brug i undersøgelsen. Argumentationen for dette valg af fremstilling, findes i afsnittet vedr. fremvisning af data.

**Udbud og marked –matrice 1:**

	<b>Strategiske overvejelser</b>	<b>Målgruppebeskrivelser</b>	<b>Terminologi</b>	<b>Præcis opgavebeskrivelse</b>	<b>Hvem er anden aktør</b>
<b>Lov / bek.</b>					
<b>Kontrakt</b>					

**Betalingsmodeller og incitamenter – matrice 2:**

	<b>Resultataflønningsform og omfang</b>	<b>Økonomisk formål</b>	<b>Varighed / hastighed</b>
<b>Lov/bek.</b>			
<b>Kontrakt</b>			

**Samarbejdet – matrice 3:**

	<b>Partnerskabs- eller bestiller/ udførermodel</b>	<b>Aftaler om adm. opgaver</b>	<b>Informationsudveksling</b>	<b>Ansvarsfordeling</b>	<b>Jobplan</b>
<b>Lov/bek.</b>					
<b>Kontrakt</b>					

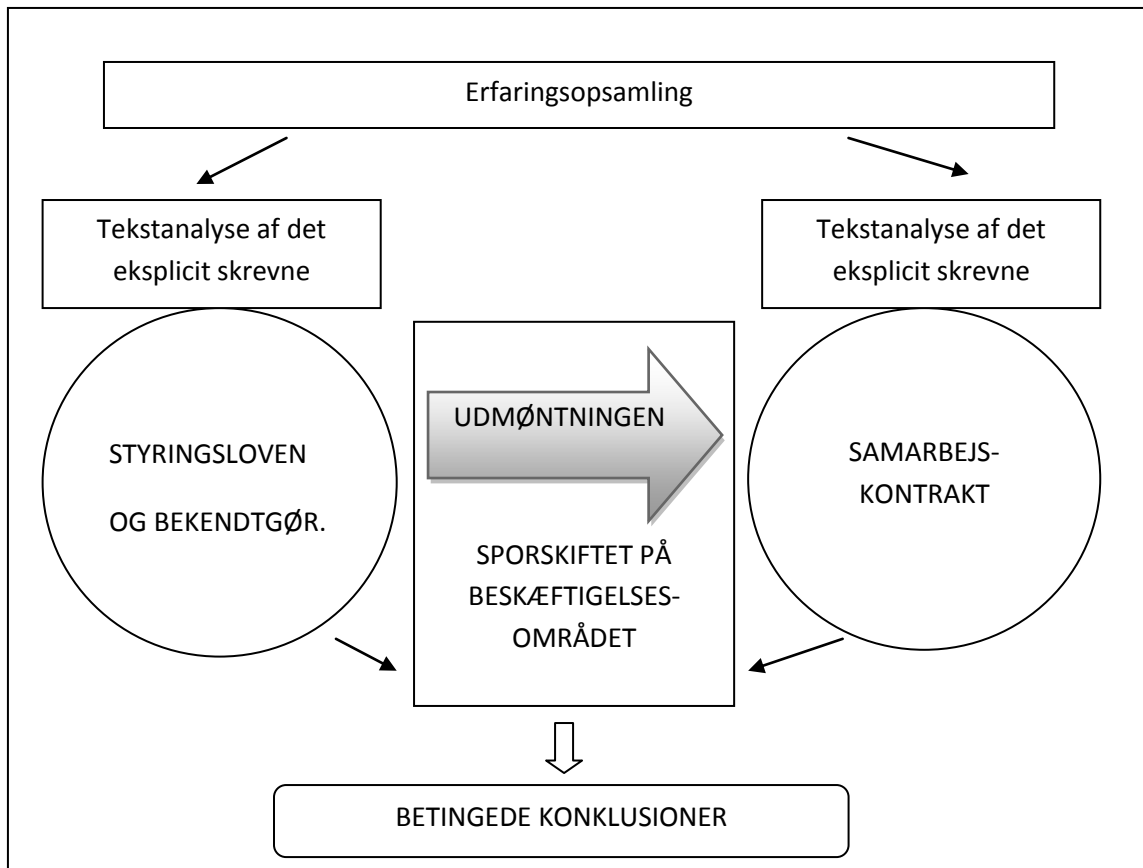
### **2.3. Problemanalyse**

Emnet er 'kontrakt med anden aktør på beskæftigelsesområdet'. Styringsloven regler herom udmøntes i samarbejdsaftaler. Identifikation af denne udmøntning gennemføres. Et billede af udmøntningen fra lov til kontrakt opnås samt et svar på, hvorfor kontrakterne ser ud som de gør. Altså en analyse af hvad der sker fra lov til kontrakt. Hvad står der rent faktisk i loven, hvad er der efterfølgende fokus på i kontrakterne, og hvorfor mon det ser sådan ud? Hvordan hænger det direkte sammen med velfærdsstatens sporskifte på beskæftigelsesområdet? (Torfing 2004). Hvad er de institutionelle betingelser lokalt? Til dette er udvalgt 13 delemner indenfor 3 temaer på baggrund af sekundær empiri fra erfaringsopsamling om emnet (Rambøll 2003). Sporskiftet fra forsørgelse til aktivlinje i velfærdsstaten er inddraget som medspiller i den lokale oversættelsesproces, der forsøges tydeliggjort for at forstå og forklare udmøntningen af lov i kontrakt, når andre aktører inddrages i socialt beskæftigelsesarbejde.

Formuleringen af problemet er på sin vis todelt, da en analyse udelukkende af hvordan loven ser ud og efterfølgende hvordan kontrakten ser ud, ikke er tilstrækkelig interessant. Denne identifikation af udmøntningen, suppleres i fortolkningen derfor med forklarende svar på, hvorfor udmøntningen lokalt ser ud som den gør. Derigennem opnås interessant forståelse af betingede sammenhænge. Konklusionen giver svar på analysens fund vedr. udmøntningen af lov i kontrakt. Derefter følger fortolkningens betingede bud i forhold til hver ad de enkelte emner. Fokus er på medproducerende mekanismer i denne udmøntningsproces.

### 2.3.1. Opbygning og fremgangsmåde

For overskueligheden skyld er opbygningen af undersøgelsen illustreret her.



Der identificeres ikke blot tilsyneladenheder i lov og kontrakt ”ud i det blå”. Erfaringsopsamlingen som analyseramme, er relevant for loven og for kontrakten til netop at synliggøre den institutionelle forandring. Erfaringen viser at denne operationalisering giver relevante indfaldsveje, og derfor er de valgt frem for blot at se på teksterne upåvirket. Desuden tror jeg heller ikke på den rent induktive tilgang, hvor fænomener kan observeres helt uden forudindtaget opfattelse. Studiet af et felt og et underområde vil altid give en hvis indsigt, der ikke blot kan tilsidesættes. Se mere i kap. 6 om argumentationen for at anvende erfaringsopsamlingen.

Analysen er gennemført i tre 'etaper' med efterfølgende fjerde fortolkende del. Kap. 7.1. indeholder tekstanalyse af lov og bekendtgørelse ud fra erfaringselementerne. Derudover konkret analyse i forhold til de udvalgte 3 temaer og 13 emner. Kap. 7.2. indeholder tekstanalyse af kontrakt ud fra erfaringselementerne. På samme måde analyseres desuden i forhold til temaerne til efterfølgende sammenstilling. I disse to første dele opnås forståelse, og der analyseres på afsendernes egne præmisser. I kap. 7.3. opstilles den fundne forskel i samlet matrice, til brug for efterfølgende fortolkning. I denne del forklares, dvs. der analyseres på mine egne præmisser ud fra egne opstillede 'erfæringsrammer'. I kap. 9 kan der således vurderende spørges til ændringerne, eksempelvis: "Er der grund til at tro at det i kontrakten ser sådan ud, på baggrund af sporafhængighed samt lokal oversættelse?", som giver en fortolkning af hvad der (måske) har produceret udmøntningen. Gennem denne proces opnås forklarende bud og samlet fortolkning af forandringen (Jørgensen 1997:29-35).

## **2.4. Teoretisk udgangspunkt**

Jeg vil i dette afsnit forklare hvordan det teoretiske udgangspunkt er tænkt for undersøgelsen, hvad der anvendes og hvordan. Den egentlig præsentation af anvendt teori findes i de enkelte delafsnit.

Ifølge Bhaska forudsætter enhver teori om viden en ontologi om, hvordan verden overhovedet kan se ud, for at viden kan opnås. Den grundlæggende antagelse (social ontologi) er, at objektet er i virkeligheden (materielt såvel som immaterielt) og besidder kausale kræfter dvs. generative mekanismer (Andersen 2007:25-26). Danermark refereres med det centrale at: "*Mennesker har hensigter og intentioner med sine handlinger, og de tildeler fænomener en mening. Intensionerne må derfor betragtes som årsager og analyseres som tendenser*" (Andersen 2007:105). De beskrevne elementer i kontrakten, er således et udtryk for, at aktørerne har tildelt visse dele af arbejdet forskellig mening. Aktørernes foki, er kausale og indgår i min analyse som afgørende tendenser og generende mekanismer i det sociale beskæftigelsesarbejde.

Teoretisering og iagttagelse indgår løbende i samspil med empirien, da viden om grundlæggende strukturer og mekanismer ønskes opnået. Da teorier, viden og indsigter er konkurrerende og fejlbarlige er fornyet begrebsmæssige overvejelser hele tiden nødvendig gennem

undersøgelserprocessen (Andersen 2007:108). Teori fungerer som spørge- og fortolkningsrammer og har forskellige funktioner. Refereres der til Danermark, er der tale om fire typer på forskellige abstraktionsniveauer: metateori (fx videnskabsteorier), normativ teori (om hvordan noget bør være), deskriptiv teori i form af enten substantiel teori (specifikt sagsområde) eller generel/formel teori (bygget op på abstrakte begreber), (Andersen 2007:108).

I kap. 2 anvendes Henning Jørgensens artikel om politikken på arbejdsmarkedsområdet, Bredgaard og Larsens studier om udlicitering af beskæftigelsespolitikken og Andersen og Torfings undersøgelse af styring af kommunernes arbejdsmarkedsrettede indsats. I problembeskrivelsen af min undersøgelse, har disse arbejder således funktion som deskriptiv teori. Jeg anvender de substantielle teorier til at sammenstille og tydeliggøre et problem.

Metateorien Kritisk realisme, der behandles i næste kapitel 3, er af en anden karakter, men fungerer som værdigrundlag, tilgang og baggrund for hele undersøgelsen.

Viden om socialt beskæftigelsesarbejdes genstandsfelt i kap. 4, er på samme måde en del af platformen, og er, som funktion af substantiel teori, kontekstualiserende for min undersøgelse og indfanger feltet.

Kap. 6 i min undersøgelse omhandler Rambøll's erfaringsopsamling omkring inddragelsen af andre aktører på beskæftigelsesområdet. Der er her nærmere tale om sekundær empiri end substantiel teori, men der indgår teoretiske elementer, og erfaringerne bruges som afsæt for min analyse. Der er heri hentet 13 delelementer under 3 samlende temaer.

Torfings deskriptive teori om sporskiftet i velfærdsstaten inddrages i kapitel 8 og anvendes som autoritet, altså som støtte-argument i den efterfølgende diskussion.

Der er tillige inddraget teori i afsnit 9.1. til metodisk brug omkring mekanismer som problem. Campbells begrebsliggørelse fungerer som baggrund for den efterfølgende fortolkning.

Der foregår således i analysen en systematisk vekslen mellem disse indsigter og de nye iagttagelser i det empiriske materiale. De foreløbige billeder af virkeligheden der skabes, er således tolkninger af 'kontraktens' subjektive antagelse om sin praksis. Disse tolkninger er mulige forslag eller tilføjelser til fejlbarlig teori om socialt beskæftigelsesarbejde. Dette er givtigt, da jeg har valgt et undersøgelsesområde der mangler belysning. Teorierne begrebsliggør de kausale mekanismer, som søges i denne undersøgelse (Andersen 2007:108-110). Teorierne er dels brugt til at placere mig selv i et forskningsfelt, og dels gennem andres undersøgelsesarbejde

til mit 'hypotese'arbejde. I udarbejdelsen af undersøgelsesdesignet samt til at underbygge egne pointer, er andres fund anvendt.

Havde jeg valgt et mikrosociologisk udgangspunkt, som eksempelvis fænomenologien eller den symbolske interaktionisme, havde "*det subjektive meningsindhold og aktørernes motiver for handlinger*" været afgørende. Den kritiske realisme peger derimod på "*hvordan det sociale livs praksis i høj grad er under indflydelse af kræfter af strukturel karakter*" (Andersen 2007:111 med henvisning til Benjaminsen 2006). Det bliver dermed muligt for mig, at identificere de mekanismer (indre kræfter), der genereres bl.a. som følge af sporskiftet og som hypotetisk kan påvirke social forandring.

## **2.5. Begrebsafklaring og Afgrænsning**

Jeg har bestræbt mig på løbende at gøre rede for tilvalg og fravalg undervejs i skriveprocessen, hvorfor sådanne overvejelser, er at finde under de enkelte afsnit. Jeg skal imidlertid her forsøge at fremstille et par overordnede afklaringer og grænser for specialet.

Det er den kommunale del af beskæftigelsesindsatsen jeg er interesseret i. *Socialt beskæftigelsesarbejde* skal forstås som det professionelle og socialfaglige arbejde, der udføres i kommunalt regi indenfor rammer af beskæftigelseslovgivningen med gruppen af svage ledige. Dvs. tillige det arbejde anden aktør er inddraget i gennem *beskæftigelsesindsatsen*. Denne indsats forstår jeg som betegnelsen for rammerne om den samlede beskæftigelsespolitiske indsats. Det er således det beskæftigelsespolitiske felt, der rummer elementer fra både social- og arbejdsmarkedspolitikken, og som danner baggrund for kommunernes beskæftigelsesrettede arbejde med kontanthjælpsmodtagere. Der er således gennem beskæftigelsesindsatsen udstukket noget strukturelle rammer for socialt arbejde. Jeg har i processen således kun haft øje for det der vedrører den kommunale del, hvorfor jeg i senere uddrag af lovgivningen har udeladt dagpengesiden.

De ikke-forsikrede ledige (kontanthjælpsmodtagere) i match-kategori 3-5 er bærere af de tungeste sociale problemer. Gruppen er præget af kendetegn som at de anses for at have begrænsede muligheder for at kunne varetage ordinært arbejde. Generelt er denne gruppe af *svage ledige* karakteriseret ved at have manglende faglige kvalifikationer og manglende



erhvervserfaring, ofte kombineret med andre sociale eller helbredsmæssige problemer ([www.asm.dk/sw5900.asp](http://www.asm.dk/sw5900.asp)).

Det sociale arbejdes felt kan træde ind på området omkring arbejdet med forsikrede ledige, men er i mange tilfælde er det rent formidlingsarbejde. Denne afgrænsning er muligvis kun relevant i forhold til min udvælgelse af samarbejdsaftale.

Jeg beskæftiger mig kort med New Public Management i min fortolkning i forbindelse med sporafhængigheden, og vil derfor give 'bølgen' et par ord med på vejen. Der er for mig at se en tæt sammenhæng mellem denne trend og det overordnede paradigmeskifte, som Torfing påviser. New Public Management er den seneste reformbølge og hænger direkte sammen med decentraliseringen i 1990'erne. NPM er en samlebetegnelse for en række reform- og ændringstiltag af liberalistisk art. NPM er hverken en teori eller et koncept, men udgangspunktet er en klassisk kritik af, at det offentlige og det her tilhørende bureaukrati samt kritik af ikke at være som det private. Det offentlige skal iflg. NPM nedskæres for bureaukrati og ineffektivitet samt være mere orienteret mod resultater og behov fra brugerne. NPM anbefaler derfor, at det offentlige tager ved lære af det private. Det private erhvervsliv drives ved kombinationen af et profitmotiv og en markeds- og konkurrencemekanisme. Det offentlige, herunder velfærdsstaten skal altså indrettes efter principperne om decentralisering, udlicitering samt privatisering. Internt i en organisation eller institution under det offentlige, kommer NPM til udtryk som fokus på mål, resultatorientering, kontraktstyring, professionel ledelse samt teknologi (Klausen 2006:60-64).

Jeg må udtrykkeligt markere at, der er ikke tale om en analyse med juridisk kompetence. Dvs. at selvom datagrundlaget bl.a. er i form af lovtekst og dertilhørende, er der ikke tale om en undersøgelse af juraen omkring andre aktører i beskæftigelsesindsatsen. Eksempelvis en retsfilosofisk analyse kunne have været meget interessant, da forskellige etikformer på det her område, ville fremstå. Forståelse af hvad rettens rolle er/skal være sammenholdt med paradigmeskiftet, har givetvis også en vis indvirkning på udfaldet af kontrakterne. Dette ligger imidlertid udenfor det sociale arbejdes undersøgelsesfelt.

Den *udmøntning* jeg gang på gang betoner, kræver ord med på vejen. Med dette ord mener jeg den proces, der foregår fra, at lov og bekendelse er regler og til at de bliver omformuleret til konkret kontrakt. Det er den handling, der sker fra lov-formen til kontrakt-formen omkring det

samme. Den fulde implementering er næste led og udmøntningen har deri efterfølgende betydning for præcis ageren i feltet.

*Kontrakten* definerer jeg ikke som i Niels Åkerstrøms forståelse, hvor der er tale om kommunikation. Kontrakten er i min optik nærmere ”rationel koordinering af handlinger” mellem aftalparter.

### **3. Tilgang og metodevalg – kritisk realisme og retroduktion**

Den overordnede tilgang er kritisk realisme, da det indenfor denne retning er muligt at erkende en virkelighed, dog med bevidsthed om fejlbarligheden, når der søges at forklare denne virkelighed. Igennem identifikation af mekanismer, strukturer og kræfter i forbindelse med skiftet fra lov til kontrakt, kan udmøntningen forklares. Samfundsmæssige relationer er den virkelighed, der her opfattes som eksisterende uafhængigt, men som værende åbne for forandringer.

#### **3.1. Aktørperspektiv**

Genstandsfeltet for undersøgelsen er udmøntningen fra lov til kontrakt. Derfor retter jeg blikket mod de kommunale aktører, der udbyder det sociale beskæftigelsesarbejde og mod den anden aktør (privat konsulentfirma), der tager opgaven. Deres aftale er nedfældet i en kontrakt, der giver mig mit datagrundlag.

Der findes forskellige former for ”positioneret praksis”, og aktøren i de sociale relationer kunne også have været eksempelvis regeringen, organisationer, borgerne. Fokus havde således været et andet sted, men problemfeltets centrale temaer ’socialt beskæftigelsesarbejde’ og ’kontrakt mellem anden aktør og jobcenter’ kunne bibeholdes og med fordel behandles i et andet aktørperspektiv (Andersen 2007:128). Jeg har således fravalgt at lade gruppen af svage ledige komme til orde i min undersøgelse, hvilket afspejler, at undersøgelsens fokus er på udmøntningen og dennes producerende faktorer.

Jeg argumenterer desuden senere, i præsentationen af undersøgelsens informant, for valget af aktør.

#### **3.2. Kritisk realisme**

Jeg vil præsentere mit metateoretiske udgangspunkt, da det vil være afgørende for at følge undersøgelsens valg i forhold til deraf givende forståelse af de sociale fænomeners eksistens, hvorledes der i denne undersøgelse kan findes viden herom og for det metodologiske grundlag. Der vil være mange dispositioner givet heraf, men der vil tillige være en del vinkler, der ikke er mulige (Olsen 2002:49ff.). Den videnskabsteoretiske retning ”kritisk realisme” er en meget ny

tilgang indenfor kritisk teori. 'Faderen' siges at være den engelske filosof Roy Bhaskar (og flere efter ham), der først har udviklet retningen i 1970'erne og fremefter (Andersen 2007:14).

Når den kritiske tilgang er valgt i denne undersøgelse, er det oprindeligt udsprunget af en mæthed af konstruktivismens markante repræsentation indenfor den "bløde del" af samfundsvidenskaben. Relativismen synes for mig at se væsentlig at udfordre med en position, der fastholder en realistisk virkelighed (Andersen 2007:7). Det synes desuden særdeles givtigt at lede efter kausale mekanismer, når udmøntningen fra lov til kontrakt, søges udforsket (Andersen 2007:104). Der er således ikke tale om en naiv objektivisme, som hævder at alt hvad der er virkeligt, er empirisk iagttageligt – som i positivismen. Der tages på den anden side også afstand fra postmoderne og diskursteoretiske tilgange, som betvivler en virkelighed udenfor sproget og begreberne (Andersen 2007:16 med henvisning til Juul). Buch-Hansen og Nielsen præciserer: *"Hvor postmodernisters virkelighed omfatter diskurser, så omfatter kritiske realister også ikke-diskursive forhold, og hvor postmodernisters realisme i bedste fald er tom, så er kritiske realisters dyb og niveauopdelt"* (2005:77). Der findes en klar afstand fra, at samfundet bare skulle være enten en idémæssig abstraktion (positivisme) eller en social konstruktion som i postmodernismen (relativisme).

Indenfor kritisk realisme forstås viden som begrebsligt formidlet og dermed begrebsafhængigt. Dette tydeliggør at perspektivet kritiserer den neutrale empiriske forståelse af en objektivistisk virkelighed som i den klassiske rationalisme. Dog hævdes det samtidigt, at der er en virkelighed, der eksisterer uafhængig af vores viden om den. Kritisk realisme bibringer derfor netop et "både-og-perspektiv" ifht. det traditionelle dualistiske problem omkring subjektivitet/objektivitet. Menneskelige handlingers kausale rolle kan således kombineres med at samfundet har en objektiv karakter (Andersen 2007:11-13). Altså den sociale struktur lov og kontrakt er indlejret i, er et relativt varigt produkt, der dog samtidig er "mediet" for motiveret menneskelig handling. Der er heri både muligheder og begrænsninger gennem bl.a. samspillet – og forandringerne som følge af udmøntningen kan således analyseres. I perspektivet findes en *"...helhedsorienteret forståelse af interaktionen mellem enkelte aktørers handlinger indenfor et sæt af delvist erkendbare institutionelle rammer og en usikker fremtid"*, skriver Jespersen (2004:146). Kontrakterne der indgås med anden aktør opfattes som ramme for konkrete handlinger, der udspiller sig i praksis, som en konsekvens af overordnede strukturelle rammer i beskæftigelseslovgivningen.

'Øvelsen' inden for den kritiske realisme er at afklare relationer mellem aktører og institutioner (Jespersen 2004:145-146). *Strukturalismen* privilegerer strukturer over aktører, og fremhæver, hvordan strukturer enten er stærkt begrænser eller ligefrem determinerer aktørernes handlinger. *Individualismen* kan defineres som en position, der privilegerer aktører over strukturer, og betragter dem som resultater af aktørernes individuelle intentionelle handlinger. Det er altså fælles for de to reduktionistiske tilgange, at de enten helt negligerer eller i det mindste reducerer den ene side til et passivt produkt af den anden side (Buch-Hansen og Nielsen 2005:47). Kritisk realisme 'borttryller' ikke dualismen, men fokuserer i stedet på vekselvirkningen (samspejlet) mellem aktør og struktur over tid (Buch-Hansen og Nielsen 2005:49). Niveaudelingen i den socialt virkelighed, som jeg senere skal komme ind på, er afgørende herfor. Buch-Hansen og Nielsen forklarer med henvisning til Acher: "*Strukturer emergerer fra aktørers interaktion, og de besidder egenskaber, som aktører ikke besidder. Omvendt opnår aktører i kraft af sociale strukturer bestemte egenskaber – men ikke desto mindre egenskaber, som ingen struktur kan siges at besidde.(...) Samspejlet kan forstås som en endeløs række cykler af strukturelle betingelser, social interaktion og strukturel udvikling*" (2005:50). Dette bliver af afgørende betydning i forhold til, i analyseprocessen at få sporskiftet, kontrakt og socialt beskæftigelsesarbejde til at hænge sammen på en sådan måde, at der kan udledes betingede konklusioner til forståelse af udmøntning af lov i kontrakt.

Kritisk realisme som overordnet ramme, mener jeg gør mig i stand til at stille spørgsmål i forhold til mekanismer frem for hændelser. Virkeligheden kan ikke, som i den naive realisme, direkte erkendes, men må identificeres gennem fokus på de kausale mekanismer. Begreber og metode herfor følger af tilgangen (Andersen 2007:13-14). Aktørernes opfattelser er ikke eksterne i forhold til de beskrevne fakta, men udgør en del af deres realitet. Det er således meget centralt at undersøge opfattelsen i kontrakten, som en del af virkeligheden.

Man må være opmærksom på at der er forskel på den virkelighed vi kan erkende og den faktiske virkelighed. Andersen referer til Bhaskar når han forklarer, hvordan både den intransitive dimension (blivende) og den transitive dimension (forbigående) er i spil (2007:22). Den viden jeg har opnået gennem teorier og forestillinger, er socialt bestemt og foranderlig. Den sigter mod at komme så tæt på virkeligheden som muligt, men denne danner det transitive objekt. Den virkelighed der er gjort til genstand for analyse og som eksisterer uafhængigt, er videnskabens

intransitive objekt (Andersen 2007:22). Denne skelnen er væsentlig, når 'øvelsen' er at identificere en forandring i form af udmøntningen, som iboende egenskab der kan producere noget, altså generere en effekt (Andersen 2007:26).

Indenfor den kritiske realisme, er der en opfattelse af, at objekter og aktører eksisterer i "åben systemer". Dette betyder bl.a. at årsagskæder kan være uendeligt komplekse og kontekstualiserede.

Bag den erkendte virkelighed "virkelighed" eksisterer en "underverden" af transcendent fænomener. Derfor må forståelsesrammen for den fysiske virkelighed være et åbent (uforudsigeligt) system under indflydelse af foranderlighed. På det transcendent (dybe) niveau kan vi ikke deducere os frem til et endegyldigt svar. Genstandsfeltets ontologi er for flydende og vores forståelse af det dybe niveau for diffus, til dette høje ambitionsniveau (Jespersen 2004:146-147).

Mekanismerne på det dybe niveau er flere og ofte modvirkende, hvilket også betyder noget for om de aktiveres eller ej (Andersen 2007:32). Det ses i analysen af det mangfoldige felt, der undersøges. Det er naturligvis væsentligt, at der indenfor retningen ikke er tale om linearitet og kausalitet som indenfor positivismen. Den realistiske forklaring indeholder et komplekst kausalitetsbegreb, hvor de generative mekanismer styrker og svækker hinanden. De empiriske sammenhænge der ses, kan være et resultat af modsatte eller samvirkende mekanismer. Denne kompleksitet er nært forbundet med de kontekstuelle relationer, og søgen efter endegyldige kontekstafhængige "love", er alene af videnskabsteoretiske årsager, dømt til at mislykkes (Jespersen 2004:149-150). Udmøntningen af lov i kontrakt, er ikke kun betinget af den velfærdsstatslige struktur den er underlagt. Denne struktur er blot en del af det, der *betinges eller begrænser* den større sammenhæng. Der er ikke tale om at handling og ændring kan determineres absolut. Identifikationen af mekanismerne er til enhver tid kontekstafhængigt og således også kontingent. Dette betyder at de konklusioner der fremkommer, er hypotetiske forslag, der synes relevante (Andersen 2007:33-35).

Den epistemologisk fejlslutning er ifølge kritisk realisme at væren (ontologi) ikke er systematisk viden om feltets funktioner. Ontologi er tvært imod (med)bestemmende for den viden, der kan spørges til og opnås. Metoden bestemmes tillige heraf. Der findes en grundlæggende åben social ontologi, som ikke er tilfældige potentialer og tendenser, men aldrig kan være fuldstændig viden

(Jespersen 2004:152). Viden forudsætter således, at man går udover den empiriske virkelighed. Dette betyder reelt den virkelighed, hvor andre niveauer medtages end det rene positivist ville se. I forbindelse med identifikationen af indre årsagskræfter skelnes der mellem tre niveauer. Dette er med reference til realismens opfattelse af virkelighedens stratificering. Den tredobbelte ontologi anvendes i min analyse af det empiriske materiale. Der eksisterer:

a) *den empiriske begivenhed* - *det der kan observeres empirisk*, upræcise data (henholdsvis lov og kontrakt). I min undersøgelse er dette analysens fund.

b) *den faktiske begivenhed* – *aktuelt niveau* (tendenser og hændelser i udmøntningen af lov i kontrakt), der er betingede forudsigelser. I min undersøgelse er det de forhold jeg fremhæver i fortolkningen.

c) *den virkelige mekanisme* – *dybere niveau* ('objektets' dvs. kontraktens indre kræfter, strukturer, mekanismer), som består af "åbne" teorier og hypoteser. Det er i min undersøgelse de betingede bud, der fremkommer gennem fortolkningen.

Analysestrategien begrænses således ikke til den første af disse dimensioner, som indenfor empirismen (Andersen 2007:27 og 115).

### **3.3. Valg af undersøgelsesmetode**

De antagne specifikke egenskaber hos det objekt, der studeres og formålet med undersøgelsen er afgørende for metodologi og design, fremhæver Andersen med henvisning til Danermark og Wad (2007:104). Fleetwood og Ackroyd har pointeret, at der er nødvendigt at forklaringen både indbefatter konteksten (for begivenhederne) og nøgleaktørernes meninger om disse begivenheder (Andersen 2007:106). Det er hvad jeg mener min analyse forsøger. Det har fungeret som en frugtbar metode til at se på, hvordan processer fremstår i et specifikt tilfælde.

Buch-Hansen og Nielsen minder om, at der må skelnes mellem videnskabsfolk (støttepædagoger) og videnskabsteoretikere (fødselshjælpere). Naturligvis kan dette sagtens være en og samme (mig), men ikke på samme tid. De skriver: "*Kort sagt bør der være et åbent, dynamisk og ligeværdigt samspil mellem videnskabsteoretikere og videnskabelige praktikere, hvor begge parter anerkender, at de kan lære noget af den anden part*" (Buch-Hansen og Nielsen 2005:57). Springet her fra metateori til undersøgelsesmetode er således støttet af videnskabsteorien, men praktisk metodologisk overvejelse, der aktivt skaber min analyse.

En formaliseret analyse er mulig, skriver Jespersen, hvis den underliggende ontologi har en afgrænset, veldefineret og stabil struktur (2004:153). Det er netop ikke tilfældet, og vi har ovenfor set hvordan socialt beskæftigelsesarbejde er mangfoldigt og præget af flertydighed.

Metoden er abstraktion over de forskellige komponenter, som til tider er nødt til at være én-sidede. Det drejer det sig om teoretisering og at viden må være situationsbestemt (Andersen 2007:102ff.). Min praktiske undersøgelsesteknik er styret frem af (praktisk og teoretisk) viden om socialt beskæftigelsesarbejde, om kontraktindgåelse i den offentlige sektor samt af viden om sporskiftet i velfærdstaten. Desuden er formålet, om at forklare og forstå sammenhænge i udmøntningsprocessen af lov i kontrakt, afgørende.

Hidtidige metoder både indenfor positivismen og fænomenologien eller hermeneutikken afvises imidlertid af bl.a. Danermark – hovedsagligt med det argument, at der er en ”empirisk slagside”. Begge tilgange har ”en ontologi, der tenderer til at reducere virkeligheden til det empirisk observerbare”, skriver Andersen (2007:106ff). Der er indenfor den kritiske realisme ikke tale om sådanne entydige sammenhænge. Der findes ikke monokausale teoretiske forbindelser (Jespersen 2004:169).

Sayer har ’gendøbt’ metodens begreber indenfor den kritiske realisme, referer Andersen. I stedet for at tale om kvalitativ og kvantitativ metode, er der tale om intensivt og ekstensivt design. Førstnævnte som jeg har anvendt, kan ”undersøge hvordan processen ser ud i et specifikt tilfælde (en case ) (...). Der spørges her typisk om, hvad der producerer en bestemt forandring, og hvilken rolle aktørerne spillede i de studerede processer” (Andersen 2007:117). Hvad der præcist producerer udmøntningerne, har i mit design været hensigten at komme tæt på gennem den tekstuelle næranalyse samt især analysen i forhold til de udvalgte emner.

Resultatet er som bekendt kausale forklaringer af, hvordan udmøntningen produceres og kan have hypotetisk betydning for det praktiske sociale arbejde. Der er ikke tale om et repræsentativt resultat, men dette er naturligvis også den klassiske indvendig mod metoden (Andersen 2007:17). Bredden i undersøgelsen kan anfægtes, men validiteten er i dette tilfælde ikke et spørgsmål om, hvor mange andre sådanne cases der findes. Desuden er det ikke relevant at tale om repræsentation, da ”floden ændrer sig løbende”. Dvs. en anden undersøgelse vil have en anden kontekstualitet og intern kausalitet.

Det ekstensive design indenfor den kritiske realisme, kan belyse regelmæssigheder, fælles mønstre og forskelle i egenskaber. Surveys og standardiserede spørgeskemaer er den typiske fremgangsmåde for dataindsamling og analyseformen er som regel statistiske analyser. Man kan



herigennem opnå beskrivende ”repræsentative” generaliseringer uden mulighed for forklaring (Andersen 2007:117 med henvisning til Danermark og Sayer). Dette design var ikke anvendeligt, når formålet med undersøgelsen var, at finde mulige forklaringer af, hvordan udmøntningen sker af lov i kontrakt. Forståelse af forandringen til kontrakt som ’egenskab til at producere en mulig effekt’ i det sociale arbejde, kan ikke findes gennem belysning af regelmæssigheder uden forklaringsmulighed. Havde ønsket været et billede af generelle mønstre i kontrakter indgået mellem Jobcentre og andre aktører, havde et sådant design muligvis kunnet gennemføres. Designet undergraves af den implicite rækkefølge: årsag – effekt, hvis det forsøges anvendt til at genere forklaringer. Kausale kræfter kan ikke blotlægges, men ”*vigtige empiriske manifestationer af mekanismer kan påpeges*”, henter Andersen hos Danermark (2007:118ff.). Generative mekanismer er identificeret, og således er udmøntningen af lov i kontrakt til dels blotlagt.

Mit valg af slutningsform er beskrevet under afsnittet omkring analysestrategi. Det er givet af de forhold, der her er beskrevet, men er anført i et selvstændigt afsnit for den faktiske fremgangsmåde i undersøgelsen.

En fænomenologisk tilgang kunne formentlig også anvendes til at komme tættere på problemfeltet. Ved interview og helt åbne spørgsmål om praksis, og efterfølgende meningskondensering som analysestrategi, kunne naturlige sammenhænge udledes af interviewet, tematiseres og man kunne stille spørgsmålet: ’hvad siger det mig om skiftet fra lov til kontrakt?’ ”*Grounded theory*” ville da være en mulig metode. Det kan dog være ganske tilfældigt, om man får forklarende svar på den reelle udmøntning, eller om man blot opnår narrativer om en idealiseret tilblivelsesproces. De indsamlede data kunne givetvis også analyseres diskursivt med fokus på hvorledes styreformen italesættes og den mulige påvirkning af praksis heraf. Dette vil imidlertid kræve et helt andet overordnet perspektiv indenfor en socialkonstruktivistisk tilgang, med en helt anden forståelse af virkeligheden og dermed også af epistemologien (Olsen 2002:34-49). Eksempelvis er den kritisk-diskursive teoretiker Fairclough således fravalgt i den forbindelse.

### **3.4. Tekstanalysen**

Dataindsamlingen har været tekstanalyser med en kvalitativ tilgang gennem intensivt design. Tekstanalysen har været udsat for kritisk realistisk tænkning. Tilsyneladenderne fra tekster

(induktivt) blev efterprøvet gennem hypotetisk-formulering (deduktivt). Der blev spurgt: ”*Er der på baggrund af X grund til at tro at Y?*”. Svarende er begrundelser med varierende styrke.

Kenneth Lynggaard har et ellers udmærket afsnit i ”*Teknikker i videnskaberne*” om ”*Dokumentanalyse af idéer*”. Igennem læsningen af denne artikel blev det klart at ’opdagelsen’ af forandring er en proces indeholdende elementer af teknik, viden, magt, pres, legitimitet, evt. mm. (Lynggaard 2007:235). Imidlertid er artiklen fravalgt som hjælpeværktøj, da det i min undersøgelsesproces ikke er spørgsmål om at identificere idéer, men andre forandringsdynamikker i udmøntningsprocessen (Lynggaard 2007:230).

Sammenkøringen af en ’klassisk tekstanalyse’ og min kritiske tilgang, hvor der findes en del-analyse efter den direkte tekstuelle del, og har krævet en del overvejelse. I første omgang gås på teksterne med baggrund i en light-model af Jørgensens analyseprocedure for tekstanalyse. De tekstuelle elementer der er relevante, er udvalgt og bemærket, hvorefter der skarpt analyseres i forhold til de erfaringsbaserede elementer opstillet i matricerne. Det er disse fund der efterfølgende udsættes for fortolkning, for at finde forklarende svar.

Den første analyse er således tillige underopdelt eller udsat for flere metoder på en gang i løbet af processen hen imod at få et billede af udmøntningen af lov i kontrakt. Tekstanalyse er en analytisk metode, der skal være funktionel, og derfor varierer den med konkret tekst, som her lov og kontakt. Den varierer tillige med konkrete spørgsmål, som i min undersøgelse er forståelse og forklaring af forandring (Jørgensen 1997:22). Definitionen af tekstanalytisk metode lyder ifølge Jørgensen som følger: ”*Det sæt spørgsmål man stiller til en konkret tekst for at løse en konkret problemstilling og give nogle begrundede svar, der kan overbevise andre om at man har ret*” (Jørgensen 1997:20).

Tekstanalytisk metode indeholder to primære formål, som kan knyttes op på mit design:

- a) Erkendelsesfase: Min egen erkendelse af teksten, som er foregået gennem analyseprocessen.

Grundig, bevidst og opmærksom læsning, hvor man efterfølgende stiller nysgerrige og kritiske spørgsmål i forhold til en problemstilling. Teksten opløses i bestanddele som er vigtige for problemstillingen, og det sættes sammen igen på ny. Det bliver således helheder og mindre enheder i stadig vekselvirkning. Idealet er åbenhed og fordomsfrihed i processen.

- b) Argumentationsfase: At argumentere for denne erkendelse overfor en modtager. Dette er indeholdt i mit fortolkende afsnit, der søger forklaring og forståelse til læser.

Her bliver der tydeligt om det er holdbare tolkninger. Der fremkommer konklusion eller påstande på analysen. Der stilles en række krav til denne faglige/videnskabelige argumentation, som at analysens formål er eksplicit, at der anvendte tekstelementer er relevante, at analysen er saglig, logisk og modsigelsesfri. Desuden bør der bruges præcise begreber/værktøjer og altid begrundelser og forklaringer på vurderingerne. Dokumentation skal findes i selve teksten og der må være teoretiske referencerammer til analysen (Jørgensen 1997:24-29).

Tekstanalysen indeholder de tre forudsætnings- og forklaringsniveauer: næranalyse-niveauet, kommunikationsanalyse-niveauet og samfundsanalyseniveauet.

### **3.5. Analysestrategi**

Kritisk realisme giver mig en tilgang der betyder en lidt anden metode end andre metateorier. Det er indenfor perspektivet muligt både at arbejde ekstensivt (kvantitativt) og intensivt (kvalitativ). Som præsenteret i metodeafsnittet har jeg valgt en kvalitativ tekstanalyse til dataindsamling. Den realistiske forklaring og strategien for analyse skal jeg her præsentere.

#### **3.5.1. Retroduktion**

En strategi for analysen er givet af tilgangen. De gammelkendte muligheder deduktion og induktion, er ikke anvendelige her. Retroduktion er strategien, hvor indenfor man kan gå fra de empiriske observationer (eller i mit tilfælde 'tekstuelle passager') og frem til de bagvedliggende generative mekanismer. Øvelsen for den realistiske forklaring gennem retroduktion, er "*tankeoperationer*", fremstiller Andersen med viden hentet fra Danermark (2007:115).

Der kan ikke være tale om induktion, da der søges efter begrundede hypoteser der relaterer sig til det dybe niveau til forklaring af de tilsyneladende robuste empiriske observationer. Der spørges "Er der grund til at tro, at ...?" (Jespersen 2004:154). Der er heller ikke tale om deduktion, da empirisk etablerede relationer er "produkter" af begivenheder udløst af mekanismer, som har en kompleks kausal struktur bestemt af tendenser i det reale domæne.

Der tages i fortolkningen udgangspunkt i et manifest fænomen (analysens fund), og der peges på, hvilke nødvendige mulighedsbetingelser og dybe årsagssammenhænge, der efter alt at dømme må eksistere for, dette fænomen kan finde sted ('præmissen').

Professor i økonomi ved RUC Jesper Jespersen taler godt nok samfundsøkonomi, men kommer nærmere forskellen til andre slutningsformer: *"Retroduktion kombinerer derimod de observerede regulariteter (induktion) med hypotetisk deduktion (betinget udledning (der f.eks. kan være stokastisk, dvs. den gælder kun med en 'vis (og til tider ukendt) sandsynlighed', til forskel fra formel deduktion (der altid skal gælde)). Netop fordi vi søger at opnå en bedre forståelse af de 'dybere' strukturer, må der være et element af 'as if' i enhver kausal forklaring. Vi bruger metaforer i et vist omfang til at sætte ord på det transcendent; men jo mere vi undersøger genstandsfeltet, jo bedre bliver vores forståelse, og elementerne af 'as if' og brugen af metaforer kan reduceres; men da vi arbejder med en åben (...) model af den underliggende (ligeledes åbne) struktur, vil der altid være et spekulativt 'as if-element' i vore teorier"* (Jespersen 2003). Her bliver den evige fejlbarlighed tydelig, og behovet for vedvarende nye iagttagelser fremstår. Konklusioner kan se 'blege' ud ved siden af laboratorie-positivisme eller case-relativisme, vedkender Jespersen (2004:161), da indflydelsen af de 'dybe' strukturer, institutioner og magtpositioner jo ikke umiddelbart kan iagttages.

For at gøre det endnu mere konkret, hvad jeg i nærværende undersøgelse har foretaget mig gennem analysefasen, vil jeg nævne Ackroyd og Fletwood. De har redigeret samlingen *"Realist Perspectives on Management and Organisations"*. I deres indledende kapitel forklarer de følgende: *"Realist analysis habitually shows how things are (or indicates how they may be) connected. Examples are connections between such things as: dissenting behaviors and the reproduction of factory structures; the interfirm network and the structure of corporate groups; the particular factory regime and the characteristic of the economic system. It is characteristic of this kind of work to connect the particular with the general, to suggest that despite the particularities of a given case-study, it nonetheless exhibits properties that are exemplary for understanding the general case."* (2000) Jeg anvender det som bekendt indenfor socialt beskæftigelsesarbejde og ikke indenfor den private sektors ledelse og organisation. 'Oversat' til min analyse, betyder det at jeg forsøger at vise, hvordan tingene måske hænger sammen. Sammenhænge og eksempler trækkes frem mellem styringsloven (mulig adfærd) og reproduktionen af (institutionelle) offentlige strukturer igennem kontrakterne. Det interne netværk i organisationen og samarbejdende grupper er ikke inddraget i min afgrænsede undersøgelse. Selve den organisatoriske opbygning og de overliggende politiske niveauer er bekendte, men ikke fremtrædende i analysen. Jeg forsøger at sammenholde det konkrete med det

generelle. På trods af enkeltelementerne i mit ene case-eksempel, er der ikke desto mindre vist eksempler til at forstå det generelle.

### ***3.6. Fremvisning af data***

Det har været overvejelser værd hvordan mine fund skulle fremstilles. Transparensreglen har været en af de vigtigste kriterier i disse refleksioner (Dahler-Larsen 2002:45). Dataene operationaliseres i matricer. Dette valg er truffet med baggrund i erfaring omkring vanskeligheden ved at 'bunde' dataene (Dahler-Larsen 2002:38). Data kan blive vældigt uoverskuelige for læser, og vanskelige at holde styr på for mig, der gennemfører undersøgelsen. Matricerne hjælper mig med at fastholde, hvad der i tekstanalyserne skal fokuseres på, hvor udmøntningen kan ses og hvor der således efterfølgende kan spørges til "hvorfør mon"? Eller hvad der producerer den ændring, der ses.

Der kan være den fare ved matricerne, at der kun fokuseres på mekaniske aspekter frem for forståelsesmæssige. Imidlertid er fordelene af der samles, koncentrerer og ekspliciteres (Dahler-Larsen 2002:107). Dette giver mig en nødvendig mulighed for at gøre tingene 'udvendige' og selvgranske i processen.

De autentiske data fremstilles, så vidt det er muligt. Dette for at undgå, at min fortolkning sker allerede gennem analyse af teksterne. 'Alt' omkring det enkelte undersøgelselement forsøges, således at inklusionsreglen forsøges overholdt. Her skal det imidlertid nævnes at sådan noget aldrig kan være absolut. Jeg kan ikke garantere for egne 'blinde pletter' eller 'udfald' (Dahler-Larsen 2002:38-42).

Displays til fremstilling af data er tidligt i mit undersøgelsesforløb opstillet efter indsamlet baggrundsviden. Havde matricerne haft det formål 'kun' at fremstille resultaterne, var de naturligvis først dukket op sidst i processen. Matricerne er bevidst arbejdet tidligt ind i processen, som sagt på baggrund af undersøgelsesvanskeligheder med at tydeliggøre analyseelementer og fund (Dahler-Larsen:56).

## 4. Socialt beskæftigelsesarbejde

Det ontologiske spørgsmål er helt centralt indenfor kritisk realisme. Lawson, som Jespersen henviser til, sagde: *"The ontology is the nature of social reality"* (Lawson I Jespersen 2004:152). Det er derfor nødvendigt at gennemtænke genstandsfeltets ontologi, dvs. hermed sige at gøre sig socialt beskæftigelsesarbejdes natur klart. Ontologien består af feltets sociale strukturer, af normer og af institutioner (Jespersen 2004:148). Med baggrund i erfaring og teori foretages her en refleksion over det sociale arbejde på beskæftigelsesområdet, der har til formål at afgrænse specialets indgangsvinkel til dette brede felt.

Det er ikke meningen at definere en konkret forståelse af hvad socialfaglig praksis på beskæftigelsesområdet er, men at give et billede af mit afsæt for analysen og min blotlægning af generative mekanismer. Dette er en bred beskrivelse af et meget nuanceret og komplekst sammensat arbejdsfelt, hvor mange forskellige professionelle arbejder i forskellige funktioner. En egentlig defineret faglighed for det sociale arbejde, mener jeg desuden endnu ikke eksisterer, om men det overhovedet er muligt at finde en sådan. For at få en oversigtlig mulighed for at begribe feltet, har jeg måtte ty til forskningsprojektet omkring faglighed i socialt arbejde *"Socialt arbejde på arbejdsmarkedsområdet i spændingsfeltet mellem faglighed og politisk-administrativ styring"* (Olesen et al. 2005:20-24). I arbejdsrapporten præsenteres en tilkendegivelse af genstandsfeltet, som jeg har brugt til inspiration. Desuden har jeg hentet de svenske forfattere Meeuwisse og Swärd ind. En tilnærmelse til noget der ligner socialt arbejdes kontekstuelle ontologi, opnås således.

Socialt arbejde har været opfattet som kald, har været bundet sammen med foregangsmænd og dets faktiske anvendelse i diverse beskrivelser. Kort sagt har socialt arbejde en samfundsmæssig funktion som til dels et "trykkesystem" i velfærdsstaten og til dels et kontrol- og disciplineringsøjte. Det sidste er socialt arbejde indenfor beskæftigelsesindsatsen især blevet kritiseret for de senere år. Dette er dog ikke tilstrækkeligt. Socialt arbejde er mere konkret: *"målrettede bestræbelser på forandring i udsatte menneskers forhold"*, skriver Olesen et al. (2005:20) og Meeuwisse og Swärd henviser til Payne, der definerer en socialkonstruktivistisk opfattelse af socialt arbejde som *"kampe mellem feltets aktører"*, og dermed evig rekonstruktion

af sig selv (Meeuwisse et al. 2004:40). Beskæftigelsesarbejde drejer sig således om at handle målrettet i forhold til arbejdsløshed hos den enkelte ledige.

Socialt arbejde er forskelligt i forskellige samfund, og disse definerer, hvornår der må handling til overfor utilsigtede sociale processer. Genstandsfeltet er således præget af intervention, når mennesker har det vanskeligt materielt eller socialt (Olesen et al. 2005:20). Den bureaukratisering der har fundet sted bl.a. indenfor det beskæftigelsesrettede sociale arbejde, har nu nået et omfang, hvor ministeriet forsøger at reducere reglerne. Der er modsætninger og kompleksiteter indenfor socialt arbejde og det er afhængigt af flere forskellige variable som bl.a.: klientsammensætning, lovgivning og politik, uddannelse, oplæring, viden, forskning, organisering af arbejdet, normer i samfundet, politiske mål samt kulturer og strategier (Olesen et al. 2005:21 med henvisning til Payne). På trods af centraliseringen på beskæftigelsesområdet, er der tillige lokale forhold, som spiller ind i denne kompleksitet.

Der findes flere forskellige modeller og tilgange til det professionelle socialt arbejde og skoling af socialarbejdere ændrer sig dermed også over tid. Mangfoldighed og flertydighed er derfor oftest de betegnende ord for det sociale arbejde og således også både i Meeuwisse og Swärd svenske udlægning (Meeuwisse et al 2004:41-45) samt i Olesens m.fl.'s oversigt (Olesen 2005:21). På beskæftigelsesområdet er det oftest socialrådgivere og socialformidlere, der udfører arbejdet. Det kan det også være hos anden aktør, men private konsulentfirmaer ansætter også andre faggrupper til det beskæftigelsesrettede sociale arbejde. Jeg vil tilkendegive, at jeg ligeledes tilslutter mig en opfattelse af et hjælper-fag, hvor grænserne er vanskelige at sætte og hvor mangfoldigheden råder. Dette er også den naturlige følge af en kritisk-realistisk forståelse, hvor enhver ny kontekst er afgørende. Ét universelt svar på socialt arbejdes genstandsfelt, er det således naturligvis ikke muligt at give. Man kan dog hævde, at jo vanskeligere den lediges livssituation er, jo mere har beskæftigelsesarbejdet også karakter af social indsats.

Olesen m.fl. identificerer faglighed i socialt arbejde som et sammenkog af empirisk viden, forståelsesrammer, værdier, modeller, tilgange, metoder og teknikker, begreber og sproglige formater (Olesen et al. 2005:23). Da der er tale om beskæftigelsesområdet er det sociale arbejdes erfaringer bundet heraf. Forståelsesrammen er skubbet over tid, som vi skal se med paradigmeskiftet i velfærdsstaten. Der bliver løbende udviklet nye metoder indenfor feltet og it-teknologi har en stor plads i beskæftigelsesarbejdet i dag. De begreber og sprogformer, der fag-

specifikt går igennem i undersøgelsen er bestemt af feltet. Jeg mener det bl.a. er disse førstnævnte elementer, der kan blive påvirket af kontraktens udformning, hvilket har betydning for mekanismerne i praksis og omvendt.

Specialet forsøger således at navigere i den kompleksitet, som socialt arbejde på beskæftigelsesområdet indgår i, gennem en forståelse af socialt arbejde som kontekstuel afhængigt og tæt forbundet med strukturelle vilkår.



## 5. Præsentation af anvendt data

Jeg skal her kortfattet skitsere, hvilken empiri jeg har fundet anvendelig til denne undersøgelse.

### **Styringslov og bekendtgørelsen om andre aktører m.fl.**

Lov om ansvaret for styringen af den aktive beskæftigelsesindsats nr. 522 af 24/6-2005 er lovgrundlaget for inddragelse af andre aktører på beskæftigelsesområdet. Lovens kapitel 4 omhandler dette. Bekendtgørelsen om andre aktører m.fl. nr. 1150 af 4/10-2007 uddyber reglerne for inddragelse af andre aktører i beskæftigelsesindsatsen. Vejledning til bekendtgørelse om andre aktører m.fl. af 1/1-2008 er kun brugt som støtte-dokument og således ikke indgået i den egentlige analyse. Vejledningen uddyber reglerne og intentionerne.

### **Jobcenter**

Det jobcenter, som har indgået denne kontrakt med anden aktør, er et pilotjobcenter med en fælles ledelse for den statslige og kommunale indsats. Jobcenteret er til dels tværfagligt organiseret og placeret fysisk ét sted. Det lokale erhvervsliv indeholder mange små og mellemstore virksomheder og et par enkelte meget store arbejdspladser. Kommunen har et indbyggertal på ca. 70.000 mennesker.

### **Kontrakt**

Der er tale om en kontrakt, der er udarbejdet af det private konsulentfirma. Aftalen er fra marts 2008. Kontrakten søger for at aftalerne om samarbejdet er fastsat og nedfældet. Desuden har den funktion af retningsgivende for arbejdet med de ledige. Den bevidste censurering, der er foregået, er at det private konsulentfirma ikke ville have deres aftale offentliggjort pga. konkurrencehensyn. Dvs. at anden aktør er anonym og tekstelementer er udtaget uden at hele aftalen offentliggøres. Kontrakten har et omfang af 11 sider og er underskrevet af lederen af aktivitetseenheden ved det pågældende jobcenter og af det private firmas ansvarlige konsulent.

## 6. Erfaringer med andre aktører i beskæftigelsesindsatsen

De erfaringer der er indsamlet i Danmark omkring brugen af anden aktør på beskæftigelsesområdet, er bl.a. indfanget af Rambøll Management for Arbejdsmarkedsstyrelsen. Erfaringerne er fra perioden 1. januar 2003 til 1. marts 2004. Dvs. forholdsvis kort tid efter reformen *"Flere i arbejde"* fra 2002. Der er erfaringer omfattende de dengang 14 AF-regioner og seks udvalgte kommuner. Jeg har valgt kun at koncentrere mig om sidstnævnte. Metoden i undersøgelsen har været interviews med ansvarlige, surveys blandt deltagere og casestudier (Rambøll 2004:2). Erfaringsopsamlingen havde tre hovedformål: 1. Indsamle viden og gøre status, 2. Inddrage de berørte parter synspunkter og indsamle positive og negative erfaringer, 3. Præsentere input og ideer til tiltag, der kan understøtte og forbedre. Erfaringsopsamlingen havde således dels et kortlæggende sigte, dels et analyserende og fremadrettet sigte. Erfaringsopsamlingen er dermed *ikke* en evaluering i traditionel forstand. Der er snarere tale om en tematisk analyse (Rambøll 2004:26). *"Nøglespørgsmålene i undersøgelsen er defineret i dialog med Arbejdsmarkedsstyrelsen og undersøgelsens følgegruppe, og har haft til formål at fokusere analysen og dens konklusioner"*, skriver Rambøll (2004:22).

Hovedkonklusionerne falder indenfor temaerne: a) 'Udbud og marked', b) 'Betalingsmodeller og incitament', c) 'Samarbejdet mellem AF/kommunerne og andre aktører' samt d) 'Forløbenes indhold og deltagernes tilfredshed' som det fjerde og sidste punkt i erfaringsopsamlingen. Dette sidste element har ikke min interesse i forhold til denne undersøgelse af, hvad der sker fra lov til kontrakt. Det er således ikke taget med i udvælgelsen af den sekundære empiri herunder (Rambøll 2004:2). De tre temaer har dels fungeret som omdrejningspunkter for min dataindsamling, analyse og fortolkning, dels danner de grundlag for rapportens struktur. Temaerne har jeg valgt ud fra en relevansbetragtning gående på den hidtidige viden på området. De tre hovedområder er underopdelt, og kan således bruges som direkte operationalisering og undersøgelsesgrundlag. Presentationen har en relativt kortfattet form, da de skal anvendes som udgangspunkter i analysen og den efterfølgende fortolkning, og ikke som eksempelvis tilvejebragt viden, der skal sammenlignes med noget nyt eller andet.

a) 'Udbud og marked'

Erfaringsopsamlingen har vist, at det ikke er ligegyldigt hvilke strategiske overvejelser, der ligger bag inddragelsen af andre aktører (Rambøll 2004:2og29ff). Dette har givetvis en indflydelse på hvordan kontrakten udformes, når der laves aftale med anden aktør. Der kan være tale om *aflastning*, hvor kommunen har brug for 'ekstra arbejdskraft', eller om *fleksibilitet*, hvor der bliver mulighed for at udvide og indskrænke indsatsen efter behov. Strategien kan også være af *innovativ* karakter, for at få nye effektive metoder og redskaber på banen, eller for at få *specialisering* til målgruppen.

Erfaringerne viser også, at såvel alt for snævert som alt for bredt definerede målgrupper ser ud til at give problemer. Det være sig især for, aktørernes muligheder for at opstille fornuftige rammer for forløbene. Målsætningen om at etablere et åbent og gennemskueligt marked blandt andre aktører, kompliceres desuden af at der ikke anvendes en fælles terminologi (Rambøll 2004:3og39ff.).

Erfaring fra kommunerne er, at organiseringen af inddragelsen af andre aktører er gennemført med ekstern konsulentbistand, og der er således indirekte trukket på erfaring fra tidligere udbud. Det har dog været en meget stor udfordring, at beskrive de udbudte opgaver præcist nok. Det har handlet om vanskeligheder med at kortlægge hidtil institutionel viden, og udfordringer med at beskrive de nye opgaver. Samtidig har der vist sig et modsætningsforhold mellem en præcis beskrivelse af de udbudte opgaver og metodefrihed samt individuel tilpasning (Rambøll 2004:3og43ff.). Dette er synligt i kontrakterne, eller kommer til udtryk i udmøntningen af lov i kontrakt. Det er væsentligt netop at se på kontrakterne, da erfaringen er, at der bruges meget arbejde på afklaring og forventningsafstemning. Alt efter hvor udtrykkelig kontrakten er, kan det tænkes at gøre en forskel i forhold til dette.

Erfaringen er, at der kan svares ja til, at der er etableret et marked. En mindre risikabel tilbudsmodel tiltrækker naturligvis flere tilbud, på dette nye marked for aktørerne. Det er dog 'gamle kendinge', sådan at forstå at aktørsammensætningen ikke udgør et nyt marked, men at der er tale om aktører, der også tidligere har samarbejdet med kommunerne og markedet kan

derfor siges at være (markant) udvidet, men ikke nyt. Desuden siger denne erfaringsopsamling at fænomenet med brugen af anden aktør i kommunerne, på dette tidspunkt endnu var begrænset, men at det i den grad var undervejs i kommunerne (Rambøll 2004:4og54ff.).

b) 'Betalingsmodeller og incitament'.

Resultataflønning anvendes i kun en tredjedel af de kommunale tilfælde. Hos AF-regionerne kombineres resultatafhængigheden med et driftstilskud i samtlige betalingsmodeller. Betalingsmodellernes udformning menes ikke at afholde aktørerne fra at byde ind på de udbudte opgaver. Dog ses en tendens til at aktørerne indregner den højere risiko ved højere resultatafhængighed i deres prisfastsættelse. Antallet af parametre ser ud til at have samme effekt – altså at mere komplekse betalingsmodeller opfattes som mere risikable og dermed kræver en lidt højere pris (Rambøll 2004:5og75ff.).

Erfaringen er at resultatafhængigheden *"giver et væsentligt økonomisk incitament"* (Rambøll 2004:5). En højere bonusandel kan endda bidrage til at gøre dette incitament stærkere. Det er direkte beskrevet i erfaringsopsamlingen at *"nogle aktørtyper – især konsulentfirmaer"* – tillægger de økonomiske incitament større betydning (Rambøll 2004:5og90ff.). Dette bekræfter en antagelse om at der kan ske en forskydning bl.a. mod et økonomisk formål i processen fra lov til kontrakt. Jeg har derfor i den forbindelse ment det væsentligt, at se på kontrakter indgået med private kommercielle firmaer. Jeg formoder at denne markedsorientering vil komme tydeligere frem end hvis der eksempelvis var tale om en indgåelse af kontrakt med AOF, fagbevægelsen eller andre semi-offentlige organisationer.

Erfaringsopsamlingen viser ikke en sammenhæng mellem resultataflønning om eksempelvis "creamning".

Det bemærkes desuden at det økonomiske incitament kun er ét blandt mange. Eksempelvis aktørernes ønske om at fremstå som attraktive samarbejdspartnere er mindst lige så stærk en incitamentsfaktor, konkluderes det. Generelt har betalingsmodellerne været for komplekse og gjort det vanskeligt for aktørerne samt administrativt omfattende for dem og for kommunerne (Rambøll 2004:5og93ff.).

Erfaringsopsamlingen viser ingen resultater i forhold til varighed og hastighed (Rambøll 2004:6). Jeg har imidlertid valgt at tage dette fokuspunkt med, da jeg mener det er væsentligt hvilke tidsmæssige aspekter, der er at arbejde med.

c) 'Samarbejdet mellem (AF/)kommunerne og andre aktører'

Erfaringsopsamlingen viser overvejende tilfredshed både hos borgere og hos andre aktører mht. visitationsprocessen. Dog har anden aktør oplevet at modtage ledige, der ikke faldt indenfor målgruppen. Dette givetvis fordi der ikke har været et tilstrækkeligt antal ledige, som opfyldte det aftale (Rambøll 2004:6og105ff.).

I forhold til samarbejdets karakter viser erfaringsopsamlingen to typer. Der er tale om en dimension, hvor samarbejdsrelationen henholdsvis kan ses om et partnerskab og som baseret på en bestiller- og udførerrelation (Rambøll 2004:7og110ff.). Det vil ses i kontakterne hvordan samspillet er tænkt. Er der tale om førstnævnte, opfattes to indbyrdes afhængige partnere. Dette har flere steder været oplevet som en nødvendighed, for at sikre en tilstrækkelig kvalitet i udviklings- og overgangsfasen. Argumentationen omkring samarbejdets karakter indenfor bestiller- og udførermodellen, går på at anden aktør, der nu har fået udlagt opgaven, også må løfte den udlagte opgave i overensstemmelse med den aftale arbejdsdeling (Rambøll 2004:7og110). Kontraktmæssigt gør dette en forskel.

Erfaringsopsamlingen viser også, at nogle aktører tilkendegiver på medarbejderniveau, at blive behandlet og betragtet som konkurrenter, hvilket ikke er befordrende for relationen mellem kommunale medarbejde og medarbejdere hos anden aktør. Dette hverken i forhold til effektiv opgaveløsning eller konstruktivt samarbejde (Rambøll 2004:7og116ff.).

Både anden aktør og kommunerne blevet overrasket om omfanget af rent administrative opgaver. Årsagerne hertil drejer sig bl.a. om utilstrækkelig it-understøttelsen, hvilket har ført til dobbeltadministration hos begge parter. Grunden er også at administrationen ikke opleves at være en af anden aktørs kernekompetencer (Rambøll 2004:7og116ff.).

Informationsudveksling er et område der har skabt udfordringer. Anden aktør mener generelt at modtage for få oplysninger om de ledige fra kommunerne, hvilket vanskeliggør en professionel

og målrettet indsats. Deltagerne genkender utilfredsheden og synes i en række tilfælde at de skal ”starte forfra”, når de starter hos anden aktør. De utilstrækkelige it-værktøjer har igen været nævnt som grunden hertil (Rambøll 2004:8og120). Informationsudvekslingen er således et særdeles vigtigt omdrejningspunkt, når lov udmøntes i kontrakt.

Blandt de ledige har der været forvirring omkring ansvarsfordelingen, hvilket dog ikke er tilfældet blandt aktørerne. Arbejdsdelingen har været klar og utvetydig for anden aktør, ikke altid for kommunerne, der dog mener det løses med erfaringsopbygning (Rambøll 2004:8og121ff.).

Ansvarsfordeling omkring jobplaner har været vanskelig at få på plads, erfares det. For det første har der været brugt meget tid på, at få specificeret og opstillet klare snitflader for opgavevaretagelsen hos henholdsvis kommunen og anden aktør ifht. jobplansudarbejdelse. For det andet er det vurderingen i evalueringen, at kvaliteten af jobplanerne i hovedparten af tilfældene generelt er for dårlig. Anden aktør har måttet oplæres i at udarbejde jobplaner (Rambøll 2004:7og124). Hvis det skal kunne betale sig at udlægge jobplaner til anden aktør, er det hensigtsmæssigt at hele opgaven udlægges, erfares det. Det er desuden nødvendigt med klare og eksplicite rammer for hvad en jobplan kan indeholde iht. lovgivning og arbejdsmarkedets retningslinjer (Rambøll 2004:8og127).

Denne sekundære empiri giver følgende operationelle dimensioner for fokus i analysen af lov og kontrakt. Disse tre overordnede temaer med 13 underemner går igen i hele min undersøgelse. Operationalisering består af disse emner, og det er således dem, lov og kontrakt er analyseret i forhold til. Den efterfølgende fortolkning, for at finde forklarende svar, er i forlængelse heraf systematiseret efter denne emnerække:

- a) Udbud og marked: Strategiske overvejelser, målgruppebeskrivelse, terminologi, præcis opgavebeskrivelse, hvem er anden aktør.
- b) Betalingsmodeller og incitament: Resultataflønning, økonomisk formål, varighed/hastighed.
- c) Samarbejdet: Partnerskabs- eller bestiller-/udførermodel, aftaler om administrative opgaver, informationsudveksling, ansvarsfordeling og jobplan.

## 7. Analyse

I dette analyseafsnit tages først fat på Styringsloven og bekendtgørelsen. Der analyseres først og fremmest efter tekstanalytiske indholdsprincipper i henholdsvis loven og bekendtgørelsen. Denne del giver et dybere indblik i hvilke typer tekster, der er tale om før udmøntningen identificeres. Der udtages herefter relevante afsnit i forhold til de udvalgte undersøgelsesområder. Efterfølgende i afsnit 7.2. foretages samme øvelse med kontrakten som empirisk datamateriale. I afsnit 7.3. sammenfattes analysens fund og fremstilles i den gennemgående skematiske form.

### 7.1. Analyse af lov og bekendtgørelse

Indfaldsvinklen til teksterne er på indholdssiden. Jeg ser på hvad teksterne siger. Hvordan teksterne fremsætter sit budskab, berører jeg kun ganske kort. Teksterne vil sige noget om sig selv og sine egne ophavssituationer, som kommer frem, når kontrakten senere bringes i spil (Jørgensen 2006:17ff.). Jeg har arbejde med den tanke i baghovedet at tekster bevæger sig på et parameter fra det åbne til det lukkede. Den videnskabsteoretiske forståelse er således at "*enhver tekst er åben for fortolkning, men lukker sig samtidig om sig selv og begrænser dermed fortolkningsmulighederne*" (Jørgensen 1997:23).

I "*Lov om ansvaret for og styring af den aktive beskæftigelsesindsats nr. 522 af 24/6-2005*" findes i **kap. 4** reglerne om andre aktører. Lovhjemmel er således at finde her.

**§28** giver *muligheden for* at Beskæftigelsesministeriet (og Integrationsministeriet i stk. 2) kan fremkomme med *bekendtgørelse* med krav til udbud og kontrakter med andre aktører.

**§29** bestemmer *at der skal fastsættes måltal af kommunerne* for, hvor stor en del af beskæftigelsesindsatsen, der har været af andre aktører.

**§30** fastsætter at konkurrencevilkår og omkostningsforhold skal være gennemskuelige, hvilket betyder at *kommunerne skal offentliggøre egne enhedsomkostninger* i forhold til beskæftigelsesindsatsen.

**§32** omhandler *videregivelse af oplysninger* (om enkeltpersoner) til andre aktører, og deres håndtering af disse oplysninger.

Der er i kapitlet tre ophævede §§'er.

Der er ikke mange oplysninger at hente i de 4 §§'er i loven. Iht. §28 og Lov om en aktiv beskæftigelsesindsats har beskæftigelsesministeriet fastsat fælles landsdækkende lovkrav til udbud og kontrakter med andre aktører om beskæftigelsesindsatsen. Analysen gennemføres med lov og bekendtgørelsen som datagrundlag. Niveauerne for tekstanalyse er næranalyse niveauet, det kommunikationsanalytiske niveau og det samfundsanalytiske.

På **næranalyseniveauet** ser jeg på hvad teksten siger og hvordan den fremsætter sit budskab (Jørgensen 1997:37-63). Emnemæssigt er uddraget som nævnt lovhjemlen for andre aktører på beskæftigelsesområdet. Derudover skal følgende metasproglige begreber, der vedrører indholdet, bestemmes på dette niveau: a) tekstbegrebet, b) genren, c) budskabet, d) argumentationen.

Tekstbegrebet kan indeles efter forskellige kriterier. Det er væsentligt at se på teksten ud fra kategorierne *fakta og fiktion*. Da der i dette tilfælde er tale om lovtekst, er der i allerhøjste grad tale om fakta. Desuden er jeg i undersøgelsen netop interesseret i den faktiske virkelighed.

*Afsenderens hensigt* er også et relevant kriterium. Orienterende (deskriptive), debatterende (argumenterende) og styrende (regulerer fremtidige handlinger) tekster, kan der skelnes imellem. Da der her er tale om en lovtekst er det sidste naturligvis tilfældet og bekendtgørelsen har ydermere karakter af at være orienterende. Det er således styrende deskriptive tekster, hvilket naturligvis også er Beskæftigelsesministeriet hensigt som afsender af disse.

*Tid* er et andet kriterium, der bestemmer om det er kortsigtede eller langsigtede tekster. Anvendeligheden i forhold til tid, er afgørende. Jeg har taget udgangspunkt i sådan som loven ser ud i dag (maj 2008). Der er sket ændringer siden for 3 år siden, hvor loven blev lanceret, men det nuværende billede har været mit valg. Jeg finder det tilstrækkeligt relevant i forhold til, at det ikke er forandringer over tid, der interesserer mig, men udmøntningen i kontrakt. Bekendtgørelse er af 4./10.-2007, men trådte i kraft 1./1.-2008 og gælder således også fra for nyligt. Der har ikke været lovgivet omkring dette på beskæftigelsesområdet inden 2005, hvorfor der heller ikke tidsmæssigt er noget argument for at se længere tilbage.

*Afsender-modtager-relationen* er også et kriterium for inddeling. Eksempelvis distanceringen offentlig-privat tekst. Tilgængeligheden for mange mennesker eller et uofficielt/internt notat. Love og bekendtgørelser er tilgængelige for alle. Der er tale om ganske offentlig tekst afsendt fra Beskæftigelsesministeriet nedad i det politiske system og ud til alle aktører på beskæftigelsesområdet. Dvs. at reglerne har et offentligt udspring, men bliver gældende både for offentlige og private aktører på det her område.



*Den institutionelle kontekst.* En gruppe herunder er 'andre eksterne tekster om institutionen', som er skrevet af folk udenfor organisationen med det formål at styre organisationen. Det er der tale om i dette tilfælde, hvor der fra centralt hold lovgives om hvordan ansvaret og styringen skal være. Den institutionelle forankring for lov og bekendtgørelse har en anden karakter, end hvis det var en tekst produceret internt i organisationen til brug der, som vi vil se mht. kontrakten (Jørgensen 1997: 40-41).

Genrebegrebet er til syvende og sidst bestemt af herskende normer og derfor findes accepterede "spilleregler" for både tekstproducere og læsere. Genren er så at sige "koblingen" mellem den konkrete tekst, den konkrete ophavssituation og den konkrete læsesituation. Da tekster er envejskommunikation til forskel fra mundtlig kommunikation, er der en adskillelse fra fælles tid og fælles rum. Loven er besluttet og senere anvendt af andre. Genren etablerer forforståelsen for både skriver og læser, og er således styringsinstrument i afsender-modtager-relationen. Dvs. når reglerne om andre aktører anvendes i implementeringsleddet, er forforståelsen givet på forhånd. Sociale konventioner medbestemmer genren, som igen bestemmer teksten form og indhold. Indkodningsvinklen er således fastsat. I en politisk ledet organisation, som arbejder efter centralt fastsatte rammer for virket, er der kun mulighed for at følge reglerne, når først lovgiver har udformet bestemmelserne. Ser man på afkodningsvinklen, betyder genre'valget' bestemte signaler og bestemte forventninger hos modtageren. Genren siger noget om kommunikationssituationen, om institutionelle sammenhænge og sfære-forankring (Jørgensen 1997:46-49). I det der her er tale om lovstof har det, som vi har set ovenfor, allerede haft en del betydninger for hvordan teksterne bliver læst, og hvilken status de får.

Tekstens formål og budskab kan være en svær skelnen, men formålet drejer sig om det afsenderen vil opnå, mens budskabet er den pointe han bruger til at opnå det med (Jørgensen 1997:51). Modtager må opfange budskabet, da det er givet på forhånd at følge, i og med det kommer fra lovgivers side. I lovarbejdet op til reglernes vedtagelse er budskabet som regel ret afgørende for om det politiske formål bliver opfyldt. Valget af det brede begreb "anden aktør", blev eksempelvis omhyggeligt valgt, da fagbevægelsen således ikke satte sig imod, hævder bl.a. Bredgaard og Larsen (2006).

Tekstens argumentation er som regel også afgørende. Imidlertid behøver lov og bekendtgørelse som gældende juridisk materiale ikke at være argumenterende. Der er ganske lidt at finde i form af plus- og minusord i bekendtgørelsen. Selektion og beskrivelse er således påvirket af ordene ”effektive” og ”forpligter” (Jørgensen 1997:59-60). ’Effektiviteten’ hænger snævert sammen med formålet om at inddrage anden aktør – set fra Regeringens side. Der er tale om et udtryk som ingen kan være uenige i, da det løbende må være en naturlighed omkring de offentlige udgifter. De ’forpligtelser’, der følger for borgere og andre aktørers virke er muligvis nødvendige påbud, men samtidig et udtryk for snæver central styring.

**Det kommunikationsanalytiske niveau** indrammer hvorfor teksten ser ud som den gør. Kommunikationssituationen, afsender/modtager og institutionel ramme er under behandling. Tekster er overførsel af information (envejskommunikation) i en bestemt situation, ud fra en bestemt hensigt og med en bestemt effekt (Jørgensen 1997:64). Meddelelsessituationen er den konkrete og aktuelle situation, som teksten er opstået eller læses i. Altså der hvor lov og senere bekendtgørelse er blevet til, eller der hvor jobcenter og aktør har læst den for at følge reglerne. Der er tale om unikke situationer, som ikke gentages. Kommunikationssituationen er en abstrakt beskrivelse af en type af meddelelsessituationer. Altså eksempelvis de situationer, hvor Beskæftigelsesministeriet lovgiver omkring noget på det sociale arbejdes felt. Den består af mere eller mindre faste roller, rollefordelinger og rollerelationer. Når man i tekstanalyse bevæger sig fra meddelelsessituationen til kommunikationssituation, bevæger man sig derfor på forklaringsniveauet også fra konkrete individer til roller og fra konkrete tekster til en genre (Jørgensen 1997:66). Altså fra dette Jobcenter og denne private aktør til jobcentre og andre aktører samt fra denne konkrete samarbejdsaftale til kontrakter med andre aktør som genre.

Afsender: Den faktiske afsender af lov og bekendtgørelse er Beskæftigelsesministeriet. Man kan sige den politiske organisation er kommunikator, hvor embedsværket er producenter. Arbejdsmarkedets parter og andre interessenter har været involverede i tilblivelsesprocessen, men i sidste ende udformes reglerne ministerielt. Hvad der ydermere har været medvirkende til udmøntningsprocessen af lov i kontrakt, kan der ikke svares på før sidst i nærværende undersøgelse.

Modtager: Primært er der ledere og ansvarshavende for den lokale beskæftigelsesindsats, der modtager og anvender lov og bekendtgørelse. Praktisk taget bliver teksterne taget frem, når der

sendes i udbud og indgås aftaler. Sekundært vil offentlige medarbejdere, der inddrages i de tilfælde hvor der sker uregelmæssigheder el.lign., være aftagere af lovstoffet og de er naturligvis til enhver tid omfattet. Opgavevaretager på medarbejder-niveau er på samme måde sekundær modtager.

Perspektiv: er den måde afsender og modtager opfatter verden på. Et bestemt sæt af værdier og normer hos personen som perspektivet til syvende og sidst bygger på. Perspektivet bestemmer vores præferencer, hvilket betyder en automatisk selektion af virkeligheden og en farvning af de aspekter der udvælges (Jørgensen 1997:69). Perspektivmarkører (holdningstræk) kan findes i bekendtgørelsen eksempelvis i form af ord som *"effektive"*, *"vælge mellem disse aktører"*, *"forpligter personen"*, *"andre aktører skal underrette kommunen"*, *"krav"*, *"betingelser"*, *"ret til"*, *"strategi og mål"*, mv. Desuden kan man også hævde, at det er et udtryk for perspektiv, at tre af fire bestemmelser i loven omhandler konkurrence og sammenligningsmulighed: *"krav til udbud og kontrakter"*, *"måltal"* samt *"offentliggørelse af omkostninger"*. Dvs. at afsender af lov og bekendtgørelse, altså Beskæftigelsesministeriet, alene på holdningsmarkørerne kan siges at have et markedsorienteret perspektiv, der dog er centreret om ret og pligt – med vægt på sidstnævnte både for borger og aktør.

#### Afsender-modtager-relationen:

For lov og bekendtgørelsens vedkommende er der tale om en asymmetrisk relation mellem producent og aftager. Der er tale om et øvrighedsforhold (over/underordnet), hvor magtressourcer bestemmer hvem der udstikker rammerne. Den kommunale beskæftigelsesindsats er underlagt ministerielle bestemmelser. Gerningen for det lokale niveau er, at forvalte de regler, der er udstukket. Institutionelle faktorer er således væsentlige, også i dette tilfælde hvor der er tale om et så reguleret område (Jørgensen 1997:73).

Forholdene på **det samfundsanalytiske niveau** svarer på interessen for interaktionen, der foregår i samfundet mellem jobcentre, andre aktører, politikere, meningsdannere m.fl.

Forholdene på det samfundsanalytiske niveau, kan anskues over tid (diakront) eller som en bestemt struktur på et givet tidspunkt (synkront). Som nævnt tidligere har jeg fundet flest argumenter for det sidste, hvilket betyder at strukturen på et givet tidspunkt er under behandling.

### Materielt-økonomisk

Loven er en offentlig tekst, der er uafhængig af markedsmekanismerne (Jørgensen 1997:78). Den forsøger dog at regulere markedsmekanismerne i dette tilfælde, hvor andre aktører end det offentlige bringes i spil i beskæftigelsesindsatsen. Der er som nævnt et håb om fra Regeringens side at der kan opstå reel konkurrence på det her område, og der er bl.a. derfor lovgivet om markedet. Konkurrencevilkår og omkostningsforhold skal være gennemskuelige jf. lovens §30.

### Politiske magtforhold

VK-regeringen (med DF som støtteparti) har været ved magten siden 2001. Reglerne er først indført med beskæftigelsesminister Hjort Frederiksen's intentioner om øget markedsgørelse. Emnet er behandlet overordnet i indskrivning i problemfeltet. Ideen om at inddrage andre aktører blev indført med støtte fra Socialdemokraterne, og var således ikke et udtryk for en ensidig magtfløj. Den politiske kontekst kunne være et selvstændigt emne for undersøgelse af f.eks. de politiske argumenter for indførelse af andre aktører på beskæftigelsesområdet. Det er således her ikke behandlet indgående.

### Ideologiske forhold

*"Ideologi i den deskriptive betydning af ordet som et system af ideer der bestemmer, systematiserer og legitimerer enkeltpersoners og gruppers handlinger og giver dem mening"*, skriver Jørgensen (1997:82). Det er samfundsmæssige fortolkningsrammer, som alle tekster er bærere af, da man ikke kan skrive noget i et samfundsmæssigt vakuum (Jørgensen 1997:82). Værdiopfattelser er tæt forbundet og danner basis for argumentationen. Jeg vil komme nærmere ind på disse overvejelser i forbindelse med at paradigmeskiftet i velfærdsstaten behandles og anvendes som baggrund til at spørge til udmøntningens produktion.

#### **7.1.1. Lov og bekendtgørelse: Sammenfatning**

Ordlyden i lov og i bekendtgørelse er på de tre forudsætnings- og forklaringsniveauer analyseret ovenfor. Sammenfattende er der på *næranalyseniveauet* behandlet emnerne tekstbegreb, genre, budskab og argumentation. Der er tale om faktiske tekster af regulerende karakter. Teksterne er både styrede og deskriptive. Tidsmæssigt er der tale om et her-og-nu billede af offentlige tekster, der både regulerer private og offentlige aktører. Der er institutionelt tale om 'andre eksterne tekst om

institutionen', skrevet udenfor organisationen. Genremæssigt er der tale om lovstof, hvilket betyder at både indkodnings- og afkodningsviklen er bestemt på forhånd. Implementeringsleddets virke er bestemt heraf og afvigelser kommer ikke på tale. Det samme gør sig gældende i forhold til formål og budskab, hvor der efter den centrale beslutning er truffet, ikke er diskussionsmulighed. Argumentationen i teksterne er således ikke nødvendig, da status på den måde er givet på forhånd.

Det *kommunikationsanalytiske niveau* beskæftiger sig med hvorfor lov og bekendtgørelse ser ud som de gør. Bevægelsen fra meddelelsessituationen til kommunikationssituationen, svarer til at bevæge sig fra dette jobcenter og denne aktør til jobcentre og andre aktører samt fra denne konkrete samarbejdsaftale til kontrakter med andre aktører som genre. Beskæftigelsesministeriet som afsender af lov og bekendtgørelse, har den politiske organisation som kommunikator og embedsværket som producenter. Modtagerne er i første led lokale ansvarshavende for beskæftigelsesindsatsen og desuden offentlige medarbejdere samt opgavevaretagere. Alene på holdningsmarkørerne kan Beskæftigelsesministeriet sige at have et markedsorienteret perspektiv, centreret om ret og især pligt for borger og anden aktør. Afsender-modtager-relationen er betinget af et øvrighedsforhold, hvor ministeriet er overordnet den lokale beskæftigelsesindsats.

Når vi ser på materielle-økonomiske forhold på det *samfundsanalytiske niveau* er lov og bekendtgørelse offentlige tekster, der forsøger at regulere markedsmekanismerne i beskæftigelsesindsatsen. Regeringen ønsker konkurrence på det her område og vilkår samt omkostninger skal derfor være gennemskuelig og let tilgængelige. De politiske forhold, med VK-Regeringen ved magten siden 2001, betyder bl.a. at disse regler har kunnet indføres efter Regeringens ønske, imidlertid med støtte fra Socialdemokraterne. De værdimæssige ideologiske forhold med hensyn til lov og kontrakt vil fremtræde ved afslutningen af nærværende undersøgelse.

Jeg analyserer nu lov og bekendtgørelse i forhold til de 13 underemner i de 3 temaer. Disse fund står til senere direkte sammenligning med tilsvarende parametre analyseret i kontrakten. Derved synliggøres udmøntningen indenfor de enkelte operationelle emner.

**Udbud og marked –matrice 1a:**

	<b>Strategiske overvejelser</b>	<b>Målgruppebeskrivelser</b>	<b>Terminologi</b>	<b>Opgavebeskrivelse</b>	<b>Hvem er anden aktør</b>
<b>Lov / bek.</b>	Bek. §2: ”Hvis ...flere aktører er næsten lige effektive ifht. at bringe personen i ordinær beskæftigelse ...”	Bek. §§6-7: ”...en person, som er omfattet af målgruppen i LAB §2, nr. 1-8...”	Manglende mulighed for sammenligning	Lov §29: ”Kommunen skal fastsætte måltal for, hvor stor en del af beskæftigelsesindsatsen efter LAB, de skal varetages af andre aktører”	Bek. §1: ”Andre aktører m.fl.”

**Betalingsmodeller og incitamenter – matrice 2a:**

	<b>(Resultat) aflønningsform og omfang</b>	<b>Økonomisk formål</b>	<b>Varighed / hastighed</b>
<b>Lov / bek.</b>		Lov §30: ”Kommunalbestyrelsen skal offentliggøre kommunens egne enhedsomkostninger ifm. beskæftigelsesindsatsen efter LAB, med henblik på at konkurrencevilkår og omkostningsforhold bliver gennemskuelige.”	Bek. §17, nr. 1: ”Rammeaftaler må højst gælde for en periode på 4 år”  Bek. §17, nr. 2: ”Rammeaftaler kan opsiges med 6 måneders varsel”.  Bek. §18: ”Delaftalen kan opsiges .... med 8 ugers varsel”.

**Samarbejdet – matrice 3a:**

	<b>Partnerskabs- eller bestiller/ udførermodel</b>	<b>Aftaler om administrative opgaver</b>	<b>Informations- udveksling</b>	<b>Ansvars- fordeling</b>	<b>Jobplan</b>
<b>Lov / bek.</b>	<p>Bek. §4:  <i>"Staten og kommunen skal ved inddragelse af andre aktører i varetagelsen af opgaverne efter LAB udbyde opgaverne i overens- stemmelse med de gældende regler for udbudsfor- retninger .... Staten og kommunen i jobcenteret kan tillige indgå aftale om varetagelse af opgaverne ved samarbejds- aftaler uden betaling."</i></p>	<p>Ikke nævnt</p>	<p>Lov §32:  <i>"...kommunen overlader oplysninger til en anden aktør om en persons beskæftigelses- profil og forløb, den hidtidige indsats samt øvrige forhold, der er nødvendige ..."</i></p> <p>Bek. §7-9:  <i>"Andre aktører ... skal underrette kommunen:</i></p> <p>§7: <i>"...i samme omfang som andre aktører skal underrette arbejdsløsheds- kassen..."</i></p> <p>§8-9: <i>"...hvis personen ikke søger ind på, ikke påbegynder eller ikke gennemfører en uddannelse"</i></p>	<p>Bek. §2:  <i>"..kommunen i jobcenteret kan overlade det til andre at udføre opgaver og træffe afgørelser efter LAB. Ansvaret for indsatsen påhviler fortsat staten og kommunen"</i></p>	<p>Bek. §4.2:  <i>"Andre aktører skal herved overholde samme regler, som gælder for staten og kommune i jobcenteret i forbindelse med indkaldelse til samtaler, deltagelse i aktiviteter og afgivelser af tilbud efter kap. 3, 7-14 og 16-18 i LAB".</i></p> <p>LAB kap. 9 omhandler jobplaner.</p>

## 7.2. Analyse af kontrakt

Der er tale om samarbejdsaftale indgået mellem et jobcenter og et privat konsulentfirma. Formålet med kontrakten er rationel koordinering af handlinger mellem aftalparter. Aftalen indledes med følgende bestemmelse: ”*Indeværende samarbejdsaftale indeholder en beskrivelse af samarbejdsvilkår mellem X (firma) og jobcenter*”.

På **næranalyseniveauet** ser jeg igen på hvad teksten siger og hvordan den fremsætter sit budskab. Formålet er at komme dybere ind i teksttypen forinden identificering af udmøntningen. Emnemæssigt er uddragene som bekendt fra en kontrakt mellem jobcenter og anden aktør på beskæftigelsesområdet. Indholdsmæssigt skal følgende metasproglige begreber igen bestemmes på dette niveau: a) tekstbegrebet, b) genren, c) budskabet, d) argumentationen.

Tekstbegrebet kan indeles efter forskellige kriterier (Jørgensen 1997: 40-41). Ligesom lovstoffet er der her tale om *fakta* om hvordan samarbejdet skal foregå. Det er således ikke fiktion teksten indeholder.

*Afsenderen* af teksten er det private konsulentfirma. Deres *hensigt* kan også være et relevant kriterium. Teksten er primært orienterende (deskriptiv) og også styrende (regulerer fremtidige handlinger gennem samarbejdsvilkår). Dette fremgår tillige af formålsordet citeret indledende.

*Afsender-modtager-relationen* er præget af at det er en tekst, der regulerer et offentligt-privat samarbejde. Både privat aktør og jobcenter underskriver og indgår aftalen. Der er tale om en ikke-officiel kontrakt, altså et internt notat, kun til brug for parterne. Som nævnt i præsentationen er tilladelse til denne undersøgelse givet med krav om anonymitet og kun offentliggørelse af uddrag.

*Den institutionelle kontekst.* En definition ud fra relationerne til institutionen kan være relevant. Der er her tale om en intern tekst, hvis man betragter relationen jobcenter-anden aktør som en netværksorganisation. Teksten er beregnet til organisationen selv og dens medarbejdere. Den institutionelle beskyttelse betyder anonymiseringen af kontrakten. Til forskel er eksterne tekster fra organisationen, der har organisationen formidling ud til omverdenen – som information og profilering. Den tredje gruppe er ’andre eksterne tekster om institutionen’, som er skrevet af folk udenfor organisationen med det formål at styre organisationen. Teksten kan tillige placeres her indenfor, da samarbejdsaftalens formål netop er det nævnte. Da jobcenteret dog imidlertid er



medunderskriver og myndighed, er dette ikke så entydigt. Tekstens primære funktion afgør det, da der er tale om idealkategorier.

Genrebegrebet etablerer for-forståelsen for både skriver og læser, og er således styringsinstrument i afsender-modtager-relationen. Kontrakten som genre bestemmer på forhånd en forståelse af en aftale mellem to parter. Det giver herskende normer og accepterede ”spilleregler” for både tekstproducere og læsere. Det at der er tale om en kontrakt, bestemmer også til dels teksten form og indhold. Indkodningsvinklen er således fastsat for afsender gennem det, at det drejer sig om en aftale. På afkodningssiden, betyder kontrakt-signalet bestemte forventninger hos modtageren, omhandlende overholdelse, gensidighed, regulering af samarbejde mv. Der er således allerede gennem genren sagt noget om kommunikationssituationen, om institutionelle sammenhænge og sfære-forankring (Jørgensen 1997:46-49).

Om tekstens emne kan siges at kontrakten indeholder følgende afsnit: Beskrivelse af forløb, kontaktinformationer, målsætninger, målgruppe, antal deltagere, visitering, samarbejdsperiode, samarbejde, geografisk placering, evaluering og rapportering, økonomi, garanti, og bilag1: indholdsbeskrivelse. Disse delemner giver et indblik i hvad teksten mere detaljeret handler om.

Tekstens formål drejer sig om det afsenderen vil opnå, og budskabet er den pointe han bruger til at opnå det med (Jørgensen 1997:51). Der er egentlig ikke noget eksplicit budskab, da kontrakten tilsyneladende bare beskrivende og styrende for samarbejdet. Pointerne er der imidlertid i form af eksempelvis en fremhævning af at ”...60% af deltagerne opnår job eller afklares til uddannelse”, hvorfor budskabet også kunne være at firmaet yder en god og sikker indsats.

At se samarbejdsaftalen som argumenterende tekst, betyder at se på kontraktens hovedpåstand budskab og hvordan der argumenteres for den. Da teksten overvejende er beskrivende, er budskabet ikke så tydeligt, men fremgår dog alligevel bl.a. af afsnittet omkring målsætning. Kontrakten argumenterer med at henvise til fleksibilitet, formålet med indsatsen samt ønskelige punkter for jobcenteret, som eksempelvis: ”Deltagerne vil have opnået følgende: relaterer sig i højere grad til arbejdsmarkedet”. Argumentationen kan blive tilforladelig, men ikke nødvendigvis sand gennem *argumentationskneb* som dette. Deskriptionsargumentet, hvor der

sluttes fra det beskrivende til det normative, er i et eller andet omfang taget i anvendelse her. Desuden er der indbygget både resultat- og fastholdelsesgaranti i aftalen, hvilket anvendes som en form for ekspertargument, der ikke stilles spørgsmålstegn ved.

Desuden findes plus- og minusord i beskrivelsen (Jørgensen 1997:59-60). De er igen at finde i afsnittet omkring målsætning og er eksempelvis: *"individuel tilpasset"*, *"klarlagt og udviklet"*, *har fået nedbrudt ...barrierer"*, *"opnået større forståelse"* m.fl. Ordene er tiltalende for jobcenteret, da det netop er nogle af disse vanskeligheder de står overfor i forhold til beskæftigelsesindsatsen overfor denne svageste gruppe kontanthjælpsmodtagere. Signalfunktionerne er tydelige og der findes på samme måde anvendelse af ords medbetydninger (konnotationer) frem for kernebetydninger (denotationer). *"Kontanthjælpsmodtagere som rummer eller muligvis rummer potentiale i forhold til umiddelbart at blive en del af arbejdsmarkedet"* skriver firmaet, hvorefter det i kontrakten faktisk oversættes til kommunernes "match-sprog" og viser sig at være: *"alle personer i match-gruppe 3, størstedelen af personerne i matchgruppe 4 og et mindre antal af personerne fra matchgruppe 5"*. Om der er tale om et bevist forsøg på at italesætte deltagerne positivt, en terminologisk forskel eller reelt en mere anerkendende tilgang i arbejdet, kan her ikke fastslås.

### **Det kommunikationsanalytiske niveau.**

Meddelelsessituationen er envejskommunikation i en bestemt situation, ud fra en bestemt hensigt og med en bestemt effekt (Jørgensen 1997:64). Dvs. da kontrakten er udformet har situationen været unik, efterfølgende læses den i en anden meddelelsessituation som ligeledes er enestående. Dette bliver til en kommunikationssituation, når det bliver til en abstrakt beskrivelse af disse typer af meddelelsessituationer. Den består af roller, rollefordelinger og rollerelationer, som er mere eller mindre faste (Jørgensen 1997:66). På dette niveau går vi fra denne konkrete samarbejdsaftale til kontrakter med andre aktør som genre. Det har betydning for rollespørgsmålet.

Rollebegreber. Spørgsmålet om medarbejdernes autonomi kan afhænge af institutionelle rammer og normer (Jørgensen 1997:67). Betyder rollefordelingen mellem dem og jobcentre, at private aktører eksempelvis ikke kan udøve deres sproglige adfærd efter individuelle præferencer? Jobcenteret er jo trods alt kunde, der har mulighed for at vælge nogle andre aftagere.

Rollerrelationen mellem afsender og modtager er præget af dette. Den faktisk afsender, kommunikator og producent er det private konsulentfirma, der har udformet kontrakten. Modtageren er 'kunden'/jobcenteret, der på ledelsesniveau indgår aftalen og vælger denne anden aktørs inddragelse.

Perspektivet hos afsender og modtager bestemmer præferencer, hvilket betyder en automatisk selektion af virkeligheden og en farvning af de aspekter der udvælges. Der er tale om et bestemt sæt af værdier og normer hos personerne bag, som perspektivet til syvende og sidst bygger på. Perspektivmarkørerne i kontrakten findes direkte i teksten (Jørgensen 1997:69). Der fremspringer ord som "*individuel afhængigt/tilpasset*", "*resultater*", "*arbejdsmarkedsparathed*", "*afklaring og udvikling*", hvilket bl.a. vidner om et individualiseret perspektiv, der forsøger at ramme det kunden har behov for. Hvorvidt værdierne bag er funderede, er det ikke muligt at læse ud af kontrakten, ligesom det kræver et normativt udgangspunkt at måle det op imod.

Modtagerens perspektiv er ikke direkte synligt i kontrakten. Dvs. hvorvidt jobcenteret kan nikke genkendende til firmaets selektion af virkeligheden vides ikke. Dog kan man sige at i og med dette firma er valgt til opgaven, ligger der heri et samstemmighed med værdier.

Afsender-modtager-relationen bærer præg af forretningsforhold og er for kontraktens vedkommende også asymmetrisk. Kunde og sælger skal tilpasse sig hinanden, og sikre sine egne interesser bedst muligt.

Forhandlingsforholdet, hvor relationen er sideordnet, da begge parter har magt og interesser, skinner også igennem. Afsenderen har firmaet og vil beholde sit arbejde. Jobcenteret har borgerne, som de skal give tilbud. Altså kan begge parter groft sagt få deres interesser opfyldt ved at bytte varer eller tjenesteydelser. Imidlertid må det ikke fremgå af teksten, at det er tjenesteydelse, da Jobcenteret muligvis så siger nej. Samarbejdskontrakten udgiver sig på den i et eller andet omfang for at være noget andet, og man kan sige der er tale om et manipulationsforhold.

Kompetenceforholdet, hvor anden aktør er mere kompetent afsender end modtager, var det ønske Regeringen havde, da de efterlyste effektive og målrettede (branche)tilbud. Det ses af kontrakten at specialiseringen er der i form af en afgræsning til sosu- og bygge-/anlægsfagene.

I forhold til de institutionelle faktorer, er det til tider svært at skelne mellem det enkelte individ og dets institutionelt betingede rolle. Man socialiseres gennem sin organisation. Det der er anført i kontrakten, som medarbejderne hos aktøren udfører, er betinget af at de netop er privat ansat frem for offentligt – til den i øvrigt samme opgave. Viden om institutionen kan bruges til at levere en mere kvalificeret analyse af teksterne eller tekstanalysen kan bruges til at skaffe viden om de institutionelle forhold (Jørgensen 1997:73). Da jeg som tidligere praktiker kender organisationer, der samarbejder med andre aktører, har jeg i et vist omfang kunne målrette analysen til det væsentlige. Et blik på kontrakten ud fra tekstanalysen værktøjer, har på samme måde kunnet fremhæve institutionelle betingelser. Her tænker jeg eksempelvis på holdningsmarkører og relationsforhold.

Forholdene på **det samfundsanalytiske niveau**, kan være materielle-økonomiske forhold, politiske forhold, sociale og socialpsykologiske forhold, ideologiske forhold (Jørgensen 1997:78). Jeg skal her kun fremkomme med ganske korte betragtninger af relevans.

Materielt-økonomisk vil jeg igen nævne, at anden aktør er et privat firma der skal overleve – også på deres tekster. Dvs. at kontrakten ikke blot er en samarbejdsaftale, men samtidig også et udtryk for firmaets kvalitet.

De fordelagtige økonomiske forhold for anden aktør, er først opstået med den massive satsning fra regeringens side på, at der skulle skabes konkurrence på dette område. Der er ingen opgørelser på over, hvor god en forretning det er for de private konsulentfirmaer og andre. Det afhænger ganske givet også typen af opgave, da der i flere aftaler er indbygget resultatgarantier o.lign.

Det er også ud fra politiske magtforhold samarbejdskontrakterne med anden aktør skal forstås. Bestemmelserne er som nævnt indført med VK-Regeringen og beskæftigelsesminister Hjort Frederiksens intentioner om øget markedsgørelse i beskæftigelsesindsatsen. Emnet er behandlet overordnet i indskrivning i problemfeltet. Kontrakten bærer præg af den politiske konstellation på den måde, at der er fokus på konkurrence og offentlighed. Imidlertid skal vi se at udmøntningen er et spørgsmål om mere end blot en direkte oversættelse af de politiske ønsker.

De sociale og socialpsykologiske forhold på det samfundsanalytiske niveau, drejer sig om hvilken social struktur teksten er indlejret i. Professionlekter, altså hvilken faglig tradition medarbejdere tilhører, kan f.eks. blive udfordret ved at vi her, har at gøre med 'forretningsfolk' hos anden aktør overfor jobcenterets offentligt ansatte. Dette er dog ikke under behandling i denne undersøgelse, hvorfor jeg ikke vil reflektere yderligere over skismaet.

### 7.2.1. Kontrakten: Sammenfatning

Kontrakten er analyseret ved hjælp af de tre tekstanalytiske niveauer ovenfor. Som vi har set har teksten en nogen anden karakter end lovstoffet, og dermed er andre parametre i spil i tekstanalysen. Sammenfattende tages er på *næranalyseniveauet* udgangspunkt i at emne er en kontrakt mellem jobcenter og anden aktør på beskæftigelsesområdet. Denne faktiske tekst er afsendt af et privat konsulentfirma og har en deskriptiv og styrende funktion. Formålet er "*beskrivelse af samarbejdsvilkår*". Afsender-modtager-relationen er præget af at det er en tekst, der regulerer et offentlig-privat samarbejde. Der er tale om en ikke-officiel kontrakt. Der er således ingen eksternt formidlingsværdi i kontrakten. Teksten er desuden skrevet af konsulentfirmaet, men jobcenteret er medunderskriver. Kontrakt-genren betyder at afsender på indkodningssiden forud forstår teksten som en aftale. Indhold og form er således herefter. Afkodningssiden (jobcenteret) forstår tillige begreber som "overholdelse", "gensidighed", "regulering af samarbejde" mv. ved aftale-genren. I første omgang er tekstens formål og budskab 'kun' regulerende for samarbejdet. I andet led kan også spores tegn på budskabet: 'Firmaet yder en god og sikker indsats'. Teksten er argumenterende i afsnittet om målsætning. Der henvises til formål, fleksibilitet og gevinster for aftager (jobcenter). Argumentationsknebet ser ud til at være det deskriptive sammen med ekspertargumentet igennem kontrakten resultat- og fastholdelsesgarantier. Selektivitet i kontrakten findes i form af plusord som: "*individuel tilpasset*", "*klarlagt og udviklet*", "*opnået større forståelse*" mv. Desuden omtales målgruppen gennem mere positive konnotationer.

På *det kommunikationsanalytiske niveau* må det fremhæves at kontrakten både er udformet og læst i en selvstændig unik meddelelsessituation. Kommunikationssituationen findes i form af kontrakter indgået mellem aktører og jobcentre som genre. I forhold til rollefordelingen kan der findes begrænsninger for anden aktør, eksempelvis i forhold til præferencer pga. jobcenterets

rolle som kunde. Rollerrelationen mellem afsender og modtager bliver en sammenhæng mellem et privat firma, der producerer og kommunikerer teksten, og kunden (jobcenterets ledelse), der vælger denne aktør. Perspektivmarkørerne i teksten vidner om en individualiseret tilgang, der forsøger at rumme kundens behov. De værdier og normer der ligger bag, må være forenelige for jobcenteret, som modtager, når dette firma er valgt til opgaven. Det asymmetriske afsender-modtager-forhold er også bestemt af dette forretningsmæssige 'sælger'-kunde-forhold. Det forhandlingsforhold, der er i at firmaer skal beholde jobbet og jobcenteret skal give borgerne tilbud, skinner samtidig igennem. Det manipulationsmæssige ligger således i, at kontrakten til dels fremstiller sig som noget andet end den er. Regeringen ønske om andre aktører i et kompetenceforhold til jobcentrene, bliver i denne kontrakt tilgodeset i form af (branche)specialiseringen. Institutionelt betyder det noget for medarbejderne i firmaet at de er privat ansatte frem for offentligt – til den samme opgave. Institutionelle betingelser for denne aktør er også givet af de beskrevne holdningsmarkører samt relationsforhold.

På det *samfundsanalytiske niveau* betyder materielle-økonomiske forhold, at det er private firmas kontrakt, er mere end blot en aftale. Det er også overlevelse gennem indholdets kvalitet. Om det er en god forretning at være anden aktør i beskæftigelsesindsatsen, er der ingen tal på. VK-Regeringens intensioner har betydning for de politiske magtforhold, der er kontraktens kontekst. Social og socialpsykologiske forhold er bl.a. det faktum, at 'forretningsfolk' hos andre aktører arbejder overfor eller parallelt med jobcenterets offentligt ansatte. Professionerne udfordres hermed.

I form af uddrag, analyseres kontrakten nu. Den senere direkte sammenligning med tilsvarende parametre analyseret i lov og bekendtgørelse ovenfor, giver mulighed for identifikation af udmøntningen.

### Udbud og marked –matrice 1b:

	<b>Strategiske overvejelser</b>	<b>Målgruppe-beskrivelser</b>	<b>Terminologi</b>	<b>Præcis opg.-beskrivelse</b>	<b>Hvem er anden aktør</b>
<b>Kontrakt</b>	s. 3: ”...forløbet er målrettet Sosu og bygge-/anlægs/brancherne...”  s.7: ”...er fleksibelt opbygget, hvilket sikrer at forløbet kan skræddersys til den enkelte deltager”	s.3: ”...kontanthjælpsmodtagere som muligvis rummer eller rummer et potentiale i forhold til umiddelbart at blive en del af arbejdsmarkedet”	Manglende mulighed for sammenligning	s. 1 ”...er et branchematchforløb for 16-25 kandidater”  Yderligere beskrivelse i 4 siders ”indholdsbeskrivelse” (bilag 1).	Et privat konsulentfirma med hovedsæde i Århus.

### Betalingsmodeller og incitamenter – matrice 2b:

	<b>Resultataflønningsform og omfang</b>	<b>Økonomisk formål</b>	<b>Varighed / hastighed</b>
<b>Kontrakt</b>	Aflønning sker pr. deltager. Derudover s.6: ”...garanterer, at minimum 60% af deltagerne afklares til ordinært job, job med løntilskud, job på nedsat tid eller uddannelse.” Forløbet fortsætter, hvis målet ikke er nået indenfor samarbejdsperioden, uden yderligere omkostninger for jobcenteret.	s.5 : Ugepris pr. deltager omregnes til kandidatuger. ”...vil løbende holde regnskab med forbrugte kandidatuger og vil med løbende indtag sikre at så mange kandidater kommer igennem projektet som muligt”. ”Afregning vil finde sted månedsvis bagud”.	s. 1: ”Den enkelte kandidat kan deltage i forløbet i op til 26 uger (inkl. én eller flere praktikperioder)”.  s.3: ”Der er i samarbejdsperioden løbende optag og udslusning”.  s. 3: ”Indeværende aftale er et 52 ugers samarbejde”.

**Samarbejdet – matrice 3b:**

	<b>Partnerskabs- eller bestiller/ udførermodel</b>	<b>Aftaler om adm. opgaver</b>	<b>Informations- udveksling</b>	<b>Ansvars- fordeling</b>	<b>Jobplan</b>
<b>Kontrakt</b>	s. 3: "Jobcenter kan løbende henvise deltagere til visitations-samtale. Tilbagevisitering og afmelding kan kun ske i enighed"	s.4 "Offentligheds- og forvaltnings- lovens regler gælder uden undtagelse"	s. 3: "Der oprettes en styregruppe med deltagelse fra begge parter. Styregruppen afholder en midtvejs- og slutevaluering af forløbet". Koordinations- møder af holdes med kontakt- personer fra begge parter efter behov. Der påhviler parterne gensidig informations- pligt om alle relevante forhold ...". "Indholdet af aftalen er hemmelig for offentligheden, for så vidt angår priser..., samt interne forretnings- forhold"	s. 3: "Jobcenter kan løbende henvise deltagere til visitations- samtale. Tilbage- visitering og afmelding kan kun ske i enighed" s. 4: "...vil løbende have en dialog med deltagerne.... Udover den løbende mundtlige evaluering vil firmaet gennemføre ... elektroniske/ skriftlige deltager- evalueringer. Ved afslutningen af indeværende aftale vil der blive udarbejdet en samlet rapport – indeholdende resultat og beskrivelse af erfaringer."	s. 7: "For de deltagere der optages på forløbet udarbejdes jobplan"



### **7.3. Sammenfatning af analysens fund**

Sammenfatningen af analysen er fremstillet med mine egne fortolkende ord af fundene. Det ville ikke være givtigt blot at gengive ordlyden direkte endnu engang. Essensen af citaterne samles i endelig matrice med synliggørelse af udmøntningen. Denne proces er naturligvis gennemsyret af min subjektive fremstilling af fundene og gyldigheden heraf. Mig som undersøger og min refleksion som aktiv medspiller, er bestemmende for fokus i udfaldet. Der sammenfattes indenfor de 3 temaer og for hver enkelt af operationaliseringens 13 underpunkter. Til sidst samles fundene til efterfølgende fortolkning i de gennemgående tre matricer.

#### **Udbud og marked**

##### Strategiske overvejelser:

Bek. §2: *"Hvis ...flere aktører er næsten lige effektive ifht. at bringe personen i ordinær beskæftigelse ..."* De strategiske overvejelser der er at finde i lovreglerne, handler således om effektivitet. I kontrakten er der tale om strategi og fleksibilitet, som vi ser af citateter: *"...forløbet er målrettet Sosu og bygge-/anlægs brancherne..."* og *"...er fleksibelt opbygget, hvilket sikrer at forløbet kan skræddersys til den enkelte deltager"*.

##### Målgruppebeskrivelser

Ifølge reglerne kan alle borgere omfattet af beskæftigelsesindsatsen være målgruppe hos andre aktører, jf. bek. §§6-7: *"...en person, som er omfattet af målgruppen i LAB §2, nr. 1-8..."*. I den undersøgte kontrakt er der tale om kontanthjælpsmodtagere i match 3-5: *"...kontanthjælpsmodtagere som muligvis rummer eller rummer et potentiale i forhold til umiddelbart at blive en del af arbejdsmarkedet"*.

##### Terminologi

Kategorien "terminologi" taget ud, da den ikke fungerede som element. Der var ingen oplysninger at hente hverken i lovgivning og bekendtgørelse eller i kontrakten. Ligeledes var der heller intet sammenligningsgrundlag. De tomme celler er ikke et tegn på anomalier, men blot et udtryk for uheldigt design.

### Præcis opgavebeskrivelse

I lovens §29 står følgende: *"Kommunen skal fastsætte måltal for, hvor stor en del af beskæftigelses-indsatsen efter LAB, de skal varetages af andre aktører"*. Alt efter Beskæftigelsesloven kan således varetages af andre aktører, men skal opgives i måltal af kommunen. I kontrakten er der tale om et branchematchforløb, og der findes en omfattende indholdsbeskrivelse, jf. citatet *"...er et branche-matchforløb for 16-25 kandidater"*. Yderligere beskrivelse i 4 sider *"indholds-beskrivelse"*, der findes som bilag til kontrakten.

### Hvem er anden aktør

I bek. §1 står således: *"Andre aktører m.fl."*, dvs. andre end jobcenteret selv. Kontrakten er anonymiseret, men aktøren er *Et privat konsulent-firma med hovedsæde i Århus*.

## **Betalingsmodeller og incitament**

### Resultataflønningsform og -omfang

Der er intet anført i lovgivning og bekendtgørelse om dette.

I kontrakten anføres at aflønning sker pr. deltager. Derudover denne formulering: *"...garanterer, at minimum 60% af deltagerne afklares til ordinært job, job med løntilskud, job på nedsat tid eller uddannelse."* Forløbet fortsætter, hvis målet ikke er nået indenfor samarbejdsperioden, uden yderligere omkostninger for jobcenteret. Der er således i kontrakten tale om en form med driftstilskud pr. borger kombineret med resultatgaranti.

### Økonomisk formål

I lovens §30 står følgende: *"Kommunal-bestyrelsen skal offentliggøre kommunens egne enhedsomkostninger ifm. beskæftigelses-indsatsen efter LAB, med henblik på at konkurrencevilkår og omkostningsforhold bliver gennemskuelige"*. Der er således påbud ifht. offentlighed omkring enhedsomkostninger, for at gøre konkurrencevilkår gennemskuelige.

I kontrakten er der vedrørende økonomi anført at en ugepris pr. deltager omregnes til kandidatuger. *"...vil løbende holde regnskab med forbrugte kandidatuger og vil med løbende indtag sikre at så mange kandidater kommer igennem projektet som muligt"*, og *"Afregning vil*

*finde sted månedsvis bagud*". Resultatgarantien giver således også aktøren gevinst samtidig med de forsøger at optage så mange borgere som muligt.

### Varighed / hastighed

I reglerne findes følgende bestemmelser: Bek. §17, nr. 1: *"Rammeaftaler må højst gælde for en periode på 4 år"*, Bek. §17, nr. 2: *"Rammeaftaler kan opsiges med 6 måneders varsel"*, Bek. §18: *"Delaftalen kan opsiges .... med 8 ugers varsel"*. Sammenfattende kan aftaler således max indgås for 4 år og der er 6 måneders opsigelsesmulighed for sådanne. Delaftaler kan opsiges med 8 ugers varsel.

Omkring varighed og hastighed for den enkelte borger, findes i kontrakten følgende citater: *"Den enkelte kandidat kan deltage i forløbet i op til 26 uger (inkl. én eller flere praktikperioder)"* og *"Der er i samarbejdsperioden løbende optag og udslusning"*. Overordnet er det anført at *"Indeværende aftale er et 52 ugers samarbejde"*. Sammenfattende betyder det 26 uger pr. borger med løbende optag og udslusning, og samlet set en samarbejdsaftale gældende for 52 uger.

## **Samarbejde**

### Partnerskabs- eller bestiller/udførermodel

I bekendtgørelsens §4 findes følgende bestemmelser: *"Staten og kommunen skal ved inddragelse af andre aktører i varetagelsen af opgaverne efter LAB udbyde opgaverne i overensstemmelse med de gældende regler for udbudsforretninger .... Staten og kommunen i jobcenteret kan tillige indgå aftale om varetagelse af opgaverne ved samarbejdsaftaler uden betaling"*. Sammenfattende skal de gældende regler for udbudsforretninger følges her og der er givet mulighed for samarbejde uden betaling.

Af kontrakten fremgår det at der er tale om aftale efter bestiller/udførermodellen, jf.: *"Jobcenter kan løbende henvise deltagere til visitations-samtale. Tilbagevisitering og afmelding kan kun ske i enighed"*. Altså, der er tale om en bestilt opgave som aktøren udfører.

### Aftaler om administrative opgaver

Der er intet anført i lovstoffet om dette emne.

*"Offentligheds- og forvaltnings-lovens regler gælder uden undtagelse"*, står der i kontrakten, hvilket er det der nærmer sig mest en aftale om de administrative opgaver. Således sammenfattet: Offentligheds- og forvaltnings-lovens regler gælder (herunder eksempelvis notatpligten).

### Informationsudveksling

Vedrørende informationsudvekslingen er der anført betydeligt både i lov, bekendtgørelse og kontrakt. Lovens §32: *"...kommunen overlader oplysninger til en anden aktør om en persons beskæftigelses-profil og forløb, den hidtidige indsats samt øvrige forhold, der er nødvendige ..."* og bek. §7-9: *"Andre aktører ... skal underrette kommunen: §7: "...i samme omfang som andre aktører skal underrette arbejdsløsheds-kassen..." §8-9: "...hvis personen ikke søger ind på, ikke påbegynder eller ikke gennemfører en uddannelse"*. Samlet er dette bestemmelse om videregivelse af personfølsomme oplysninger til anden aktør. Desuden bestemmelse om at aktøren har underretningspligt til kommunen ved borgerens manglende opfyldelse af pligter.

Kontraktens aftaler vedrørende, ser sådan ud: *"Der oprettes en styregruppe med deltagelse fra begge parter. Styregruppen afholder én midtvejs- og slutevaluering af forløbet". Koordinationsmøder af holdes med kontaktpersoner fra begge parter efter behov. Der påhviler parterne gensidig informations-pligt om alle relevante forhold vedr. aktør-jobcenter". "Indholdet af aftalen er hemmelig for offentligheden, for så vidt angår priser..., samt interne forretningsforhold"*. Midtvejs- og slutevaluering foretages altså af styregruppe og koordinationsmøder afholdes efter behov. Der er gensidig informationspligt om alle relevante forhold og aftalens priser og interne forretnings-forhold er hemmelig for offentligheden

### Ansvarsfordeling

Bekendtgørelsen indeholder følgende i §2: *"...kommunen i jobcenteret kan overlade det til andre at udføre opgaver og træffe afgørelser efter LAB. Ansvar for indsatsen påhviler fortsat staten og kommunen"*. Afgørelse og opgavevaretagelse kan overlades til aktør, men det samlede ansvar er stadig hos kommunen.

Kontraktens aftaler omkring ansvarsfordeling fremgår af følgende citater: *"Jobcenter kan løbende henvise deltagere til visitations-samtale. Tilbagevisitering og afmelding kan kun ske i enighed"* og s. 4: *"...vil løbende have en dialog med deltagerne.... Udover den løbende mundtlige evaluering vil firmaet gennemføre ... elektroniske/ skriftlige deltager-evalueringer.*

*Ved afslutningen af indeværende aftale vil der blive udarbejdet en samlet rapport – indeholdende resultat og beskrivelse af erfaringer*”. Jobcenter henviser altså, aktør visiterer og tilbagevisitation kan kun ske i enighed. Aktør har løbende dialog med borgere og udfører elektronisk/skriftlig deltager-evaluering. Aktør udarbejder slutrapport med resultat og erfaringsbeskrivelse.

### Jobplan

Bestemmelserne i bekendtgørelsen går ikke detaljeret på udarbejdelse af jobplaner, men er bredere: §4.2: *”Andre aktører skal herved overholde samme regler, som gælder for staten og kommune i jobcenteret i forbindelse med indkaldelse til samtaler, deltagelse i aktiviteter og afgivelser af tilbud efter kap. 3, 7-14 og 16-18 i LAB*”. LAB kap. 9 omhandler jobplaner. Det er således regelbestemt at anden aktør er forpligtiget til at udforme individuelle jobplaner.

På kontraktens side 7 står: *”For de deltagere der optages på forløbet udarbejdes jobplan*”. Anden aktør aktør udarbejder således jobplan for de borgere der deltager.

Jeg samler nu således analysens fund i de tre gennemgående matricer og har gennem processen fra citater til essens fået identificeret udmøntningen af lov i kontrakt.

**Udbud og marked –matrice 1c:**

	<b>Strategiske overvejelser</b>	<b>Målgruppe-beskrivelser</b>	<b>Præcis opgave-beskrivelse</b>	<b>Hvem er anden aktør</b>
<b>Lov / bek.</b>	Effektivitet	Alle borgere omfattet af beskæftigelsesindsatsen	Alt kan varetages af andre aktører, men skal opgives i måltal af kommunen	Andre end et jobcenter selv
<b>Kontrakt</b>	Specialisering Flexibilitet	Kontanthjælpsmodtagere, match 3-5	Branche-matchforløb.  Omfattende indholdsbeskrivelse.	Et privat konsulentfirma.

**Betalingsmodeller og incitamenter – matrice 2c:**

	<b>Resultataflønningsform og omfang</b>	<b>Økonomisk formål</b>	<b>Varighed / hastighed</b>
<b>Lov/bek.</b>		Offentlighed omkring enhedsomkostninger for at gøre konkurrencevilkår gennemskuelige.	Max. 4 år og 6 mndr.s opsigelsesmulighed for rammeaftaler.  Delaftaler kan opsiges med 8 ugers varsel.
<b>Kontrakt</b>	Driftstilskud pr. borger kombineret med resultatgaranti.	Resultatgarantien giver også aktøren gevinst.  Forsøger at optage så mange borgere som muligt.	26 uger pr. borger.  Løbende optag og udslusning.  52 ugers rammeaftale.

**Samarbejdet – matrice 3c:**

	<b>Partnerskabs- eller bestiller/ udførermodel</b>	<b>Aftaler om adm. opgaver</b>	<b>Informations- udveksling</b>	<b>Ansvars- fordeling</b>	<b>Jobplan</b>
<b>Lov/bek.</b>	Gældende regler for udbudsforretninger.  Mulighed for samarbejdsaftaler uden betaling.		Videregivelse af personfølsomme oplysninger til anden aktør.  Underretningspligt til kommunen ved borgerens manglende opfyldelse af pligter.	Afgørelse og opgavevaretagelse kan overlades til aktør.  Ansvar stadig hos kommunen.	Anden aktør er forpligtiget til at udforme.
<b>Kontrakt</b>	Bestiller / udførermodel	Offentligheds- og forvaltningslovens regler gælder (herunder eksempelvis notatpligten).	Midtvejs- og slutevaluering foretages af styregruppe.  Koordinationsmøder efter behov.  Gensidig informationspligt om alle relevante forhold.  Aftalens priser og interne forretningsforhold er hemmelig for offentligheden.	Jobcenter henviser, aktør visiterer, tilbagevisitation kan kun ske i enighed.  Aktør har løbende dialog med borgere og udfører elektronisk/skriftlig deltagerevaluering. Aktør udarbejder slutrapport med resultat og erfaringsbeskrivelse.	Aktør udarbejder jobplan for de borgere der deltager.

## 8. Paradigmeskiftet ”Det stille sporskifte”

For at kunne give et forklarende bud på, hvad der måske har produceret udmøntningen vi lige har set ovenfor, har jeg brug for at begrebsmæssigt afsæt for den samlede fortolkning. ”Grundparadigmet i velfærdsstaten er blevet forandret i løbet af ganske få år, og sporskiftet er sket uden de store konflikter og politiske sværds slag”, skriver Jacob Torfing’s i indledningen til sit bidrag til Magtudredningen. Han har foretaget en diskursteoretisk policy-analyse af skiftet i velfærdsstaten fra det tidligere forsørgelseskoncept til et nyt aktiveringskoncept (Torfing 2004:9). Der er fokus på magt og demokrati på det social- og arbejdsmarkedspolitiske område (Torfing 2004:16). Torfings udgangspunkt er ikke om skiftet er sket. Det mener han det er, og hans analyse går på en overraskelse over ”..., at en så forholdsvis stor forandring af velfærdsstatens grundlæggende paradigme har kunnet gennemføres så hurtigt og smertefrit, som det faktisk har været tilfældet” (Torfing 2004:9). Jeg anvender hans fremstilling af sporskiftet som substantiel teori netop afgrænset til det specifikke social- og arbejdsmarkedspolitiske område. Min anvendelse er en kontekstualisering, der gør mig i stand til at spørge til de tilsyneladende der er fundet i tekstanalysen af lov og kontrakt. Udmøntningen af lov i kontrakt er givetvis produceret gennem dele af sporskiftet, ligesom udmøntningen kan forklares og forstås med baggrund heri.

Fra slutningen af 1980’erne og op gennem 1990’erne kom der gang i en omstrukturingsproces. Den traditionelle social- og arbejdsmarkedspolitik blev italesat som *passiv* til forskel fra den nye *aktive* linje (Torfing 2004:24). Det blev en del af en større international trend og udviklingen i perioden gik fra *welfare* til *workfare*. Der var tale om en forskydning fra det første til det næste og forsørgelsespolitikken blev en blanding af de to med vægt på sidstnævnte. Sammenligningen ser ifølge Torfing således ud:

	<b>WELFARE (forsørgelse)</b>	<b>WORKFARE (aktivering)</b>
<b>Grundlag</b>	Rettighedsbaseret	Rettigheder kombineret med pligter
<b>Funktion</b>	Socialisering af risici	Individualisering af risici
<b>Mål</b>	Sikre levestandard og dermed mulighed for reproduktion af arbejdskraften gennem deltagelse i masseforbruget	Sikre arbejdsmarkedsintegration og dermed lavere offentlige socialudgifter og mindre pres på arbejdsmarkedet



<b>Middel</b>	Forholdsvis forsørgelsesydelse	generøse	Krav om deltagelse i ordninger der øger de ledige chancer for at få et ordinært job
---------------	-----------------------------------	----------	---

(2004:25 –skema 2.1)

Torfig hævder at *"de statistiske komparationer.., (der gør brug af velfærdsregimeteorierne med udgangspunkt i Esping-Andersens kategorisering), ...længe har skjult det faktum, at rationalet bag velfærdsstaten ikke længere er "dekommodificering" ("af-vareliggørelse" defineret som forsørgelsesordninger, der sikrer borgerne leveniveau uafhængigt af deres succes på arbejdsmarkedet), men snarere "rekommodificering" ("re-vareliggørelse" defineret som en betoning af borgernes selvforsørgelse gennem arbejdsmarkedsdeltagelse)." (2004:28). Dvs. at rationalet er et helt andet, der indplacerer sig indenfor workfare-spalten til højre i skemaet. Torfig fortsætter: "Det centrale spørgsmål er ikke længere, hvordan man sikrer, at folk uden økonomisk afsavn kan gå ind og ud af arbejdsmarkedet (welfare), men snarere, hvordan man indretter velfærdssystemerne, så de ledige hurtigst muligt bliver i stand til at vende tilbage til arbejdsmarkedet og bliver der (workfare). Det er dette skift i den grundlæggende optik, som indfanges ved hjælp af de multidimensionelle begreber om KWNS og SWPR" (2004:29). Den engelske sociolog Bob Jessops idealtypiske definitioner og bud på forandringer i velfærdsstatens bringes således på banen. Der er tale om de to varianter *the Keynesian Welfare National State* og *the Schumpeterian Workfare Postnational Regime*.*

Deres idealdefinitioner ser således ud:

<b>Keynesian</b>	Den økonomiske politik forsøgte at sikre fuld beskæftigelse indenfor en forholdsvis lukket økonomi gennem styring af den samlede indenlandske efterspørgsel.
<b>Welfare</b>	Socialpolitikken forsøgte at generalisere mulighederne for masseforbrug til hele befolkningen gennem udbygning af sociale forsørgelsessystemer.
<b>National</b>	Nationalstaten udgjorde det primære styringsniveau og havde således hovedansvaret for udviklingen og justeringen af den keynesianske velfærdspolitik på de forskellige niveauer (lokalt, nationalt, internationalt).
<b>State</b>	Hierarkisk statsstyring var den primære modvægt til markedskræfterne indenfor den såkaldte 'blandingsøkonomi', og staten overtog samtidig en lang række sociale opgaver fra det civile samfund.

(2004:26-27 –skemaerne 2.2. og 2.3.)

<b>Schumpeterian</b>	Den økonomiske politik forsøger at skabe permanent innovation og fleksibilitet i en åben økonomi gennem strukturpolitiske indgreb på udbudssiden (teknologi-, erhvervs- og arbejdsmarkedspolitik).
<b>Workfare</b>	Socialpolitikken underordnes økonomiske krav om større arbejdsmarkedsfleksibilitet (løn, arbejdstid og kvalifikationer) og lavere socialudgifter (offentlige udgifter ses ikke længere som kilde til hjemlig efterspørgsel, men som en omkostning i den internationale konkurrence).
<b>Postnational</b>	Den nationalstatlige styring udhules, efterhånden som den politiske magt forskydes opad til overnationale institutioner, nedad til lokale niveauer og udad til translokale regioner. Det nye er, at der ikke etableres noget nyt dominerende styringsniveau, men snarere en ny form for <i>multi-level governance</i> .
<b>Regime</b>	Den statslige styring (government) af den økonomiske og sociale politik afløses af en ny tværgående netværksstyring (governance). Der er derfor ikke længere tale om en stat, men om et polycentrisk regime.

Torfinng mener at skiftet blev påbegyndt under den borgerlige regering, der kom til i 1982. *"Her sker en vending i retning af en mere markedskonform og alene udbudsorienteret arbejdsmarkedspolitik"* (2004: 32 fra Jørgensen og Pedersen 2000:96). Der blev et forstærket pres på de arbejdsløse for at få dem til at tage de ledige job. I 1988 mener Torfinng at introduktionen af en schumpeteriansk *workfare* opstod, i form af det vi i Danmark kalder *aktivering*. I 1991 blev der indgået bredt forlig om uddannelse og aktivering, i 1993 kom arbejdsmarkedsreformen (på dagpengeområdet) og lov om kommunal aktivering på kontanthjælpsområdet. I forbindelse med finanslovsforligene i 1995 blev der justeret på dagpengeperioden og i 1998 kom så lov om aktiv socialpolitik. I 2001 blev erhvervsevnetabsbegrebet erstattet af arbejdsevnebegrebet, og løbende udviklede tanken om 'det rummelige arbejdsmarked' sig (Torfinng 2004:33-37). *"Som vi skal se, har der ifølge de implicerede parter fra midten af 1980'erne og frem til i dag været en myriade af små og store lovændringer, der har ført til en række markante forskydninger og brud, som tilsammen har forandret det grundlæggende paradigme i social- og arbejdsmarkedspolitikken"*, opsummerer Torfinng (2004:38).

Både på dagpenge- og kontanthjælpsområdet er der sket et gradvist skift fra forsørgelse til aktivering. *Workfare*-reformer gennemføres i mange lande og kan ikke reduceres til en bestemt essens, bemærker Torfinng. Derfor er *workfare* ikke blot et udtryk for en asocial, nyliberalistisk besparelspolitik, som nogen hævder. Peck (1998) har identificeret to hovedretninger ud fra amerikanske tilstande: *work-first*-tilgangen og *human capital*-tilgangen til *workfare*.

	<b>WORK FIRST</b>	<b>HUMAN CAPITAL</b>
<b>Fokus</b>	Snævert fokus på de ledige	Bredere fokus på hele arbejdsstyrken
<b>Mål</b>	Hurtig formidling af ordinære jobs	Gradvis udvikling af de lediges humane kapital
<b>Midler</b>	Mindre, tidsbegrænsende og sværere tilgængelige ydelser samt lavere mere fleksible lønninger	Vedligeholdelse og opgradering af kvalifikationer og kompetencer gennem uddannelse og jobtræning
<b>Opfattelse af de ledige og midlet til at håndtere dem</b>	Rationelle nyttemaksimerende individer, der skal motiveres, kontrolleres og straffes	Ledige er sociale ressourcebærende aktører, der skal mægtig- og myndiggøres
<b>Relationen mellem velfare og workfare</b>	Workfare erstatter velfare	Workfare supplerer velfare

(2004:41 –skema 2.5.)

I Europa er den dominerende trend på området ”work first”-tankegangen, hvor hovedprincipperne er, at ethvert job skal opspores og accepteres så hurtigt som muligt. Man skal ignorere spørgsmål omkvalifikationer og den lediges krav til jobbet. Hurtige resultater og kontrolopfølgning med hårde sanktioner tages i anvendelse. Denne ensidige udbudsmodel er udbredt andre steder end i Danmark. (Jørgensen 2006:4). Torfings vurdering i 2004 var at vi i Danmark har valgt human-capital tilgangen til workfare, hvis fortolkningen foretages ud fra denne noget grovkornede skelnen. I de 3-4 år der er gået siden bogens udgivelse er der naturligvis sket yderligere udvikling, men den danske aktivering har haft et bredt fokus. De ledige skal desuden stadig opkvalificeres, så deres produktivitet kommer til at svare til lønniveauet på arbejdsmarkedet og der er et sikkerhedsnet. De ledige skal gennem dialog og individuelle jobplaner inddrages og ansvarliggøres. Aktivering har ikke erstattet, men suppleret forsørgelsesparadigmet – sammenlignet med eksempelvis England, hvor der ikke er en generel ret til forsørgelse, men en mulighed for at blive forsørget, mens man aktivt søger job.

## **9. Fortolkning: Udmøntningen af lov i kontrakt**

Dette er et fortolkende afsnit, da analysens fund nu gennemgår processen frem mod forklaring. Abstraktion over udmøntningerne én for én gennemføres. Denne proces styres frem af praktisk og teoretisk viden om socialt beskæftigelsesarbejde, om kontraktindgåelse i den offentlige sektor, af lokalkendskab samt af viden om paradigmeskiftet. Formålet er at forklare og forstå sammenhænge i udmøntningsprocessen af lov i kontrakt som 'egenskab til at producere en mulig effekt' i det sociale arbejde. Det er en abstraktionsproces, hvor der deduktivt hypoteseformuleres. Sammenhænge og eksempler trækkes frem mellem styringsloven (mulig adfærd) og reproduktionen af (institutionelle) offentlige strukturer igennem kontrakterne.

Imidlertid mangler der et led før denne proces kan foregå. Da jeg var inde i processen omkring at identificere de generative mekanismer, blev jeg på den ene side skeptisk i forhold til muligheden for at afdække 'eviggyldigheder', men på den anden side var jeg overhovedet heller ikke tilfreds med beskrivende fortællinger (Campbell 2004:85). Der findes derfor, her inden fortolkningen, endnu et metodisk afsnit, der bevidst er placeret her. Afsnittet er et hjælpeværktøj i forhold til at nærme mig bud på, hvad der har været med til at producere den udmøntning vi har set.

### **9.1. Mekanismer som problem**

Ambitionen er at behandle de mekanismer, der genererer den institutionelle forandring, der sker i forbindelse med udmøntning af lov i kontrakt. Fokus er på sporafhængigheden og spredning, men jeg vil gerne specificere mekanismerne yderligere, for ikke at forsømme dette afgørende forklarende led. Det handlingsdynamiske i det er påstanden om, at institutioner "muliggør" eller "bemyndiger" aktørerne, således at institutionerne hjælper med at styre handlingerne. Sociale handlinger er således "forankret" i institutioner, der "begrænser" aktørerne og mulighederne for forandring (Campbell 2004:83). Der er imidlertid ikke tale om at jeg har en deterministisk forståelse af dette. Rational choice-teoriene ligestiller, i et eller andet omfang, mekanismerne med motiver som tillægges aktørerne. Det er for mig at se ikke mekanismer, der identificeres, da motiver er mentale tilstanden, ikke kausale processer (ibid:85). Det er nødvendigt at artikulere de mekanismer, der ligger under de kausale begreber, da den teoretiske og empiriske argumentation

ellers vil være mangelfuld og ikke særlig overbevisende. Det gør sig gældende, når vi ser på den forandring der er skabt gennem udmøntningen af lov i kontrakt. Det er med dette, tanken at undgå, at falde hen til fejlagtige funktionalistiske beskrivelser, hvor institutionelle udfald bare forklares ved deres konsekvenser, der ses i kontrakten (ibid:84).

Jeg vil hive Campbells begreb "*bricolage*" ind på banen her, som hjælp til at få indfanget "*den proces, hvori aktørerne nykombinerer lokalt tilgængelige institutionelle principper og praksisser på måder, som resulterer i forandring*" (def. Campbell 2004:86). Således, når lov og bekendtgørelse bliver omsat til kontrakt mellem dette jobcenter og denne aktør, finder denne proces sted. Sporafhængigheden bliver afinstitutionaliseret af og til blot påstået eller påvist uden identifikation af de specificerede mekanismer, hvilket er kritikken i forhold til nødvendigheden af at bringe 'bricolage' på banen. Jeg var selv ved at ryge i samme 'fælde', og forsøger derfor den noget ambitiøse øvelse, det er at specificere mekanismerne. *Substantiel bricolage* involverer en nykombination af allerede eksisterende principper og praksisser med henblik på at imødegå problemer, og følger en instrumentel logik. *Symbolisk bricolage* kan angå den grundlæggende opfattelse af, hvad der er hensigtsmæssigt. De løsninger aktørerne finder frem til, er nødt til at være acceptable og legitime indenfor en bredere kreds (Campbell 2004:91). Begge dele kan naturligvis forekomme i én bricolageproces, men kernen er skriver Campbell "*at institutioner gennem bricolage udvikler sig på sporafhængig vis*" (Campbell 2004:92).

En anerkendelse af at forandring kan stamme fra bricolagemekanismer, kan være nyttig, da det henleder opmærksomheden på en kreativ proces, hvor aktørerne træffer beslutninger om, hvorledes de bør nykombinere de institutionelle elementer, de råder over. Der bliver således tilføjet et bedre begreb om handling (ibid:3).

Nødvendigheden af en tilpasning af innovationerne til de eksisterende institutionelle ordninger, vil begrænse den revolutionære karakter af innovationerne og trække i en mere evolutionær retning. Aktørerne i denne proces kaldes entreprenører og har en udfordring i at få det nye til at passe til den fremherskende institutionelle situation (ibid:98). I mit tilfælde vil det sige det private firma og det pågældende jobcenters ledelse, der indgår samarbejdsaftalen.

Begrebet "*spredning*" anvendes om "*en udbredelse af institutionelle principper eller praksisser med kun meget små ændringer gennem en population af aktører*" (Campbell 2004:99). Diskussionen går blandt nogle organisatoriske institutionaliser på, at spredning fører til

isomorfske eller homogene udfald (eks. Meyer og Thomas). Men spørgsmålet er hvad der sker, når et institutionelt princip når frem til en organisations dørtrin og af denne organisation gøres klar til at blive implementeret. Spredning kan komme til at fremstå som en bevidstløs og mekanisk oversættelse af information, hvilket var det problem jeg stødte på i min fortolkning. Den 'black box', der er principper og praksisser der faktisk tages i anvendelse og institutionaliseres i det konkrete tilfælde, ønskes specificeret (Campbell 2004:100). Når lovgivningen om inddragelse af andre aktører er troppet op på dette jobcenters dørtrin og samarbejdet indgås med det private konsulentfirma, hvilke mekanismer er så rent faktisk i spil i denne udmøntning?

Det er nødvendigt i den argumenterende fortolkning at medtage diskussioner fra de administrative processer på kommunalt niveau, som er ansvarlig for spredningen og institutionsbygningen (Campbell 2004:101). Dvs. hvad er der i samspillet mellem jobcenter og konsulentfirma foregået og ud fra hvilken kontekst? Hvilke mekanismer der er tilstede i spredningen, hvordan organisationen arbejder i processen, hvordan omgivelser påvirker og hvilken karakter udfaldet får, er eventuelle bud på hvordan mekanismerne kunne identificeres. Dette vil give forklaring og forståelse af udmøntningen. "*Oversættelse*" og "*gennemspilning*" er begreber der bruges om processen. "*Nye ideer kombineres med den eksisterende institutionelle praksis og bliver derfor overført til den lokale praksis*", forklarer Campbell (2004:102). Det minder om bricolage, men forskellen er at overførslen involverer en kombination af nye, udefrakommende elementer, som er blevet modtager vis spredning, og gamle elementer, der er blevet arvet fra fortiden. Bricolage henviser normalt kun til nykombineringen af gamle, lokale elementer. Med fare for at gentage vil jeg endnu engang påpege, at en forståelse af de vigtige mekanismer, der er på færde i spredningen, vil kunne kaste yderligere lys over de processer der er ansvarlig for forandring (Campbell 2004:102).

Organisationer som udsættes for nye principper og praksisser gennem spredning, er mere tilbøjelige til at gennemføre en substantiel, snarere end en symbolsk overførsel af disse principper og praksisser, hvis lederne indenfor organisationen stiller sig forstående over for og er ideologisk forpligtede overfor den nye praksis. Det samme gør dig gældende, hvis organisationen selv har de finansielle, administrative og andre implementeringskapaciteter, som er nødvendigt for at støtte den nye praksis (Campbell 2004:104).

Oversættelsesprocessen er naturligvis også præget af handlingslogikker, altså af ”*den motivation og det ræsonnement, aktørerne anvender til at styre deres adfærd med*” (Campbell 2004:106). Aktørerne kan f.eks. forsøge at indoptage nye praksisser, der opfylder deres politiske og økonomiske egeninteresse. De kan også forsøge at indoptage nye praksisser på måder, som skal tage hensyn til kognitive forståelser og diskurser af, hvordan institutioner bør organiseres, eller lign.

I min jagt på de sociale mekanismer, kommer jeg tilsyneladende ikke udenom en specificering af aktørerne og deres motiver på mikroniveau. Her henviser jeg til alle tænkelige aktører og ikke blot ’andre aktører der er inddraget i beskæftigelsesindsatsen’. Ifølge DiMaggio og Powell er der tre logikker, der kan være virksomme i forbindelse med spredning (Campbell 2004:112): 1) Aktørerne kan indoptage andres institutionelle praksis fordi de mener det er til fordel for deres materielle interesse med henblik på at tilvejebringe ressourcer fra deres omgivelser. 2) De kan indoptage en praksis, fordi de mener at det er de hensigtsmæssige eller legitime måde at fungere på. 3) De kan gøre det fordi de er usikre og ikke rigtig ved, hvad de skal gøre; de gør så blot ligesom alle andre i håb om at det vil forbedre deres situation.

Jeg skal nu forsøge at holde tungen lige i munden med en fortolkning af de enkelte udmøntnings-elementer i forhold til bricolageprocessen, for således at kunne forklare de kausale mekanismer. Jeg tager fat på de gennemgående 3 temaer med de 12 underemner i tankemæssig abstraktion. Udfaldet er, sammen med den gennemførte analyse, svar på, hvordan udmøntningen kan identificeres og hvilke mulige forklaringer der er på den. For overblikkets skyld sammenfattes der under hvert af de 3 temaer 'udbud og marked', 'betalingsmodeller og incitamenter' samt 'samarbejdet'.

## **9.2. Udbud og marked**

### Strategiske overvejelser

I lovstoffet er effektivitet i højsædet, hvor nøgleordene i kontrakten i forhold til strategi er specialisering og fleksibilitet. Strategiske overvejelser når man udbyder på et marked hænger tæt sammen med hvem man er som aktør. Beskæftigelsesministeriet, som lovgiver, ønsker effektivitet hvilket vil sige økonomisk besparelse. Specialiserings- og fleksibilitetsstrategien som den private aktør har indført i kontrakten og jobcenteret har samtykket til, harmonerer fint med Regeringens ønske. Samtidig er fokus dog noget mere individorienteret, da disse strategier må være til større fordel for den enkelte i beskæftigessystemet end blot 'effektivitet'. Udmøntningen af effektivitet i specialisering og fleksibilitet, er strategier der også er mere 'spiselige' både humant, men bestemt også forretningsmæssigt. I det lokale oversættelsesarbejde kan det tænkes at man, ikke mindst i forhold til omgivelserne, har haft brug for legitim strategi, som kan rummes i plusordene specialisering og fleksibilitet. De omgivelser der kan være tale om i denne forbindelse, er jobcenterets medarbejdere, de lokale politiske liv, det lokal beskæftigelsesråd, det lokale erhvervsliv m.fl. Eksempelvis kan det tænkes, at det vil være imod medarbejdernes overbevisning at socialt beskæftigelsesarbejde blot skal være effektivt. Socialarbejderne er orienteret mod at intervenere i udsatte menneskers forhold. Strategierne fleksibilitet og specialisering overfor målgruppen, vil på den måde være mere tilgængelige for de, der hidtil har udført indsatsen og i fremtiden skal overlevere til den nye aktør.

I bricolageprocessen kunne det se ud til at være foregået på sporafhængig vis. Indenfor den nyeste udvikling, varianten "Schumpeterian" velfærdsregime-forståelse, forsøger den



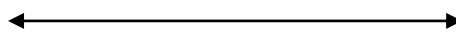
økonomiske politik at skabe permanent innovation og fleksibilitet i en åben økonomi gennem strukturpolitiske indgreb om udbud (Torfing 2004:27). Det der tilsyneladende er medproducerende i den proces, er en ny postnational verden. Den globalisering som også den danske velfærdsstat må udvikle sig i. Det kunne således se ud som om at orienteringen mod effektivitet, specialisering og fleksibilitet, følger sporet med skiftet i velfærdsstatens grundlæggende optik fra KWNS til SWPR.

Udover denne overordnede sporafhængighed, har det lokale jobcenter formentlig brug for en fleksibel strategi, da det stadig er nyt at indkøbe aktører på denne måde til en hel opgave. Der er således lokalt brug for denne aftale om løbende optag og udslusning, eksempelvis. Det er foregået i en kreativ proces, hvor beslutninger er truffet om, hvorledes de institutionelle elementer, de rådede over, kunne nykombineres. Alternativt kunne motivet, eller de strategiske overvejelser, have været aflastning eller innovation. Det sidste kan siges i et eller andet omfang at være aktuelt, da der faktisk kommer nye effektive metoder og redskaber på banen med den ny aktør. Aflastning, hvor kommunen har brug for 'ekstra arbejdskraft', er ikke en strategi der skiltes med, og den del er da også udtalt i dette tilfælde. Der findes ingen empirisk belæg for at det har været et motiv. Imidlertid er vi i en udtalt højkonjunktur, hvor også dette jobcenter har alvorlige rekrutteringsproblemer, samtidig med, at der skal spares på driften efter kommunesammenlægningen. Det er således ikke utænkeligt at der tillige har været et ønske om at kunne sende noget af arbejdet ud af huset.

**Figur 1.1: Strategiske overvejelser i AF-regioner og kommuner (Rambøll 2004:12)**

**RESSOURCESTRATEGI**

Andre aktører bidrager  
med *aflastning*  
og *fleksibilitet*



**KOMPETENCESTRATEGI**

Andre aktører bidrager  
med *specialisering*  
og *innovation*

Som det ses af figuren, er der i nærværende kontrakt således tilsyneladende udtryk enten for det hele eller en blanding af ressource- eller kompetencestrategien.

For at vende tilbage til sporafhængigheden, kan specialiseringen og fleksibiliteten samtidig være et udtryk for et snævert fokus på de ledige frem for på hele arbejdsstyrken. Dette trækker imod workfare retningen 'work first' frem for 'human capital'-sporet. Det er vanskeligt at vurdere om

det skal ses som den udvikling, eller om der heri tillige er et udtryk for det sidste. Tilbuddet indeholder nemlig også midler til vedligeholdelse og opgradering af kvalifikationer og kompetencer gennem uddannelse og jobtræning. Specialiseringen til målgruppen er givetvis en strategi, der letter aktørens arbejde, da det på den måde også bliver tydeligt, hvem der kan profitere af tilbuddet og hvilke erhvervsområder der kan forventes beskæftigelse i. Dette leder videre til det næste opmærksomhedspunkt under udbud og marked.

### Målgruppebeskrivelser

Alle borgere omfattet af beskæftigelseslovens regler kan være målgruppe hos andre aktører iflg. bekendtgørelsen. Dvs. dagpengemodtagere, kontanthjælpsmodtagere, starthjælpsmodtagere, revalidender, sygedagpengemodtagere, førtidspensionister og handicappede. I denne kontrakt er det kontanthjælpsmodtagere i match 3-5, der er målgruppen for indsatsen. Det er naturligvis bare et valg der er truffet, og jeg skal ikke forfalde til den funktionalistiske slutning, hvor udfaldet af udmøntningen bare er konsekvensen vi ser i kontrakten. Håbet er imidlertid at påpege vigtige empiriske manifestationer.

Både for snævre og for brede målgruppebeskrivelser kan give problemer, viser erfaringen. Her hvor kontanthjælpsmodtagere i match 3-5 bevidst er valgt, kan det tænkes at være fordi, det er en opgave jobcenteret selv har vanskeligst ved at varetage. Man kan sige at det er en modsat tegn på den creaming-effekt, der ellers bliver påstået. Tilsyneladende har den private aktør kunnet opstille fornuftige rammer for forløbet, da målgruppen er kendt. Imidlertid er det igen med det formål at sikre arbejdsmarkedsintegrationen, og dermed sikre lavere offentlige udgifter og mindre pres på arbejdsmarkedet. Dvs. at sporet følges gennem det 'workfare'-mål vi ser her.

De principper og praksisser der rent faktisk er taget i anvendelse og institutionaliseret i dette konkrete tilfælde, er givetvis præget af, at der er tale om et pilotjobcenter. Centeret skal som én af de fjorten forsøgscentre på landplan, udvise et pænt resultat og sammenligne sig med de øvrige. Centerets styring, med én fælles ledelse for den statslige og kommunale indsats, kræver prioriteringer og (fra)valg. At det netop er arbejdet med de svageste ledige der er valgt udbudt, kan tænkes at være et forsøg på at luge det vanskeligste fra, og lade andre om det. Andre som tilmed kommer med en fastholdelses- og resultatgaranti. Motiveret på mikroniveau fra jobcenterets side, kan således tænkes at være, fordi de mener det er hensigtsmæssig for de

samlede resultater og andre kan tillægges 'skylden', hvis det ikke lykkes. Jobcenteret er imidlertid klar over ansvaret stadig ligger hos dem, men i en efterfølgende legitimitetsproces er det ikke sikkert det er afgørende.

Ydermere er der tale om et lokalsamfund som har mange små og mellemstore virksomheder i sit opland, hvor en specialiseret viden kan synes hensigtsmæssigt for at få målgruppen 'afsat'. Jobcenteret har ikke kapacitet til at være specialister på alle fagområder, hvorfor en aktør der specialiserer sig indenfor nogle enkelte områder, som vi ser her med bygge/anlæg og sosu-området, kan være ønskværdigt. Det private konsulentfirmas målretning kan på den måde også skærpes, da de ikke skal favne i forhold til alle fagområder. Samtidig opfylder de det lokale erhvervslivs behov for medarbejdere indenfor nogle områder, hvor der er mangel på arbejdskraft.

Jobcenteret har som bekendt selv midlerne til at finansiere aktøren og implementeringsmæssige kapaciteter findes internt i organisationen. Dette er fordrende for at overførslen kan blive substantiel. I forhold til organisering er det forholdsvis nemt at sprede budskabet i organisationen om visitering af målgruppen til tilbuddet.

Før strukturreformen og sammenlægningsprocessen satte i gang, var kontanthjælpsmodtagere i match 3-5 en målgruppe, der blev arbejdet meget forskelligt med i de 7 kommuner, der nu er sammenlagt i dette ene jobcenter. Dvs. samtidig med at principper, for institutionel praksis omkring inddragelse af anden aktør, er nykombineret med gamle, er der tale om en større proces, da der ikke har været en egentlig fælles hidtidig praksis. Det bærer nu præg af den tidligere største kommunens hidtidige praksis, da det også er de samme mennesker der agerer på området, men der er i den grad også tale om en usikkerhed. En usikkerhed der til dels handler om manglende hidtidig praksis at bygge på. Selvom kontrakten er indgået godt og vel et år efter sammenlægningen, er oversættelsesprocessen stadig historisk betinget af ovenstående. Der er pga. udefrakommende elementer mere tale om oversættelse end en bricolageproces, som blot kombinerer gamle lokale elementer. Det nye er de krav der ligger i Beskæftigelsesministeriets lovgivning om inddragelse af andre aktører.

I forhold til det sporafhængige omkring 'work first'-tankegangen kan man sige, at også for denne allersvageste målgruppe i beskæftigessystemet gælder parolen: 'hurtige resultater og kontrolopfølgning'. Det skinner igennem i kontrakten i en kombination af målgruppebeskrivelse, indholdsbeskrivelse og garantierne firmaet stiller. Ideologisk set, er der for så vidt ikke noget i

vejen med princippet, hvis præmissen om de ledige som rationelle og nyttemaksimerende individer, der skal motiveres, kontrolleres og straffes, accepteres. Lokalt har man fulgt sporet og gennemspillet tingene, således at udmøntningen får denne retning. Om værdidebatten er foregået og om der er taget stilling til et overordnet menneskesyn, vides ikke. Imidlertid kan det være en vanskelig balance for de lokale jobcentre at agere, i et så snævert centralt styret rum, som bl.a. beskæftigelsesområdet er blevet. Retfærdighedsvist skal det også tilføjes, at det ses i kontrakten at forløbet hos aktøren samtidig med kontrollen indeholder 'human-capital'-elementer, som tilfører de ledige kvalifikationer og kompetencer.

### Præcis opgavebeskrivelse

Alt i beskæftigelseslovens regler kan varetages af anden aktør, men skal opgives af kommunen i måltal. Der er således i lovgivningen et fokus på registrering, sammenligningsmulighed og offentlighed. Kontrakten beskriver grundigt et branchematchforløb med delindhold af udviklingstrin. Udmøntningen af dette punkt er således en specificering og igen et bevidst valg af hvilken indsats, der ønskes varetaget af andre end jobcenteret selv.

Den præcise opgavebeskrivelse handler således dels om et konkurrencehensyn. Når kommunen offentliggør inddragelsen af andre aktører i måltal, er der mulighed for benchmarking. Man kan direkte sammenligne sig med andre jobcentre omkring deres inddragelse. Omgivelserne kan på samme måde holde jobcentrene op imod hinanden – her eksempelvis Arbejdsmarkedsstyrelsen. Registreringen giver en sikkerhed for denne offentliggørelse. Det foregår på [www.jobindsats.dk](http://www.jobindsats.dk), hvor alle og enhver kan trække oplysninger om navngivne kommuner, navngivne aktører mv. Eksempelvis kan jeg trække om 1. kvartal af 2008, at kommunen her, der har indgået aftalen med anden aktør, har en aktiveringsgrad på 41,1% sammenlignet med hele landets på 27,7%. Andelen af personer, der var videregivet til anden aktør var 9, hvor den på landsbasis var 7. Antal personer hos anden aktør var 229 af i alt 2558 (=8,9%), hvor det til sammenligning i hele landet var 15.822 af i alt 226.411 (=6,9%)<sup>1</sup>.

Dels handler den præcise opgavebeskrivelse om viden om, hvad der skal foregå i forløbet hos anden aktør, når en given opgave varetages hos dem. Opgavebeskrivelsen er her udformet af

---

<sup>1</sup> [www.jobindsats.dk](http://www.jobindsats.dk) d. 13.06.2008

aktøren, altså opgavevaretageren. Det grundigt beskrevne branchematchningsforløb hos konsulentfirmaet med diverse delforløb for de ledige, sikrer en indføring i hvilken opgave der tages og hvad den går ud på. Det har givetvis været en præmis for beskrivelsen, at den skulle være genkendelig. Jobcenteret har brug for at det ligner hidtidig praksis samtidig med, at det gerne må være innovativt og med individuel tilpasning til lokale forhold og målgruppen. Det er et af argumenterne for at lade anden aktør varetage opgaven overhovedet. Overførslen har således været en proces, hvor firmaets udspil skulle finde en balance mellem egen institutionel praksis og principper hos det pågældende jobcenter. Udbudsmaterialet kendes ikke.

Kontrakten bærer præg af 'workfare'-sporet på den måde, at der er fokus på midlet 'krav om deltagelse i ordninger, der øger de lediges chancer for at få et ordinært job' og grundlaget om 'rettigheder kombineret med pligter'. Deltagerne får et tilbud om opkvalificering, vejledning mv., men skal også medvirke for ikke at blive indberettet til kommunens ydelsesafdeling. Det er midler der er parallelle med hvad der foregår, når det offentlige varetager indsatsen. Bricoloagprocessen er således formentlig ikke her stødt ind i problemer. Det er direkte spiseligt for jobcenteret, og man kan have mistanke om en direkte, bevidstløs og mekanisk overførsel af, hvordan aktøren plejer at udforme kontrakten, når det udmøntes lokalt. Det private konsulentfirma er givetvis trænet i at udforme præcis opgavebeskrivelse og jobcenteret indoptager deres bud uden et voldsomt kritisk filter, da deres forudsætninger endnu ikke er bedre. Erfaring med inddragelse af andre aktører, krav hertil og brede muligheder herfor har stadig ikke en lang kommunal historie. Dette betyder givetvis at aktøren får lov at sætte dagsordenen for opgavebeskrivelsen. Samtidig er det også dem, der kender indholdet af deres tilbud og således bedst kan beskrive det.

Modsætningsforholdet beskrevet i erfaringsopsamlingen mellem præcis opgavebeskrivelse og anden aktørs metodefrihed, handler om flere ting. Dels har kommunerne haft en stor mængde institutionel viden om hvordan de hidtil har udført indsatsen, som har været vanskelig at omsætte. Dels har de krav der fulgte med "Flere i arbejde" skulle beskrives, hvilket var en nykobling, da der kom elementer til udefra. Oversættelsesprocessen har, givetvis derfor, foregået meget på anden aktørs præmisser, men naturligvis så institutionelt bestemt, at en række lovkrav måtte overholdes. Dette, samtidig med at man ønskede metodefrihed, som en del af denne nye mulighed med inddragelsen af andre aktører, skabte vanskeligheder.

### Hvem er anden aktør

I lovgivningen er ”andre aktører” defineret som andre end jobcenteret selv, altså meget bredt bestemt. I denne eksemplificerende kontrakt er anden aktør et privat konsulentfirma, som det ofte er på beskæftigelsesområdet. Det kan også være a-kasser eller fagforeninger. Denne private aktør har som bekendt ønsket at være anonym. De aktører der er registreret på [www.jobindsats.dk](http://www.jobindsats.dk) er: Aktuel Undervisning ApS, SoftAdvice ApS, Ramsdal A/S, Job Vision A/S, HK Udvikling og Vækst, JobDK A/S, Jersing A/S, Hartmanns A/S, Alecto-NetCom ApS, AS/3 Employment, Dansk Personale Udvikling, Mercuri Urval A/S, Alpha-Gruppen, Institut for Karriereudvikling, BHJ-karriereudvikling A/S, HRM Consult, AOFJOB a/s, Job4Gruppen ApS. Jeg kan imidlertid se, at ikke alle dem der findes, er nævnt der.

Om det er en fordel eller en ulempe for de private konsulentfirmaer, der tjener penge på forløbene, at det er forholdsvis kort tid efter strukturreformen, er ikke til at sige. Men de mest erfarne firmaer kan formentlig have gavn af, at kommunerne er usikre på det her område, og blot forsøger at gøre som de til dels skal og som andre omkring dem gør. At beskæftigelsesindsatsen markedsføres har ikke været dette speciales hovedtema, men her hvor vi beskæftiger os med, hvem de så rent faktisk er de andre aktører, kommer velfærdsregimet kaldet ’Schumpeterian’ rigtigt igennem. Økonomien skal være åben og svaret er strukturpolitiske indgreb på udbudssiden. VK-Regeringen tror på privatiseringen helt på linje med NPM-fortalerne, der gerne ser bureaukratiet udryddet i det offentlige til fordel for samme model som bruges i det private. Udgifter sættes efter indtægter, og ansvaret overlades til det yderste led. Selve den konkrete proces i forhold til at vælge aktører, skulle jo egentlig foregå som et udbud, hvor det firma med det bedste og billigste bud, blev valgt af kommunen. Dette er endnu ikke så udviklet i kommunerne, da det stadig er nye regler, ligesom jeg har indtryk af, at der er stor variation rundt om i landet. Med tiden vil principper blive internaliseret i institutionerne, og mere sikker praksis for udbud og valg af anden aktør, vil blive opbygget. Enheder kun til administration af dette, vil muligvis opstå, hvis de ikke allerede eksisterer steder hvor man har udviklet mere på dette end ved det berørte jobcenter.

Da denne lov skulle udmøntes i kontrakt var der gamle kendte aktører der stod på spring, og hele oversættelsesprocessen skød i gang, som vi har set i en god blanding af usikkerhed, interessevaretagelse, kopiering af andres erfaring samt legitimitet. Disse motiver på mikroniveau er en del af buddet på, hvad der er sket i samspil mellem jobcenter og konsulentfirma. Det er argumenter for hvad der kan være foregået, og hvordan netværksorganisationen (jobcenter-aktør)

har arbejdet i processen samt med hvilket udfald. Omgivelserne for ethvert jobcenter er også Det Lokale Beskæftigelsesråd og Beskæftigelsesregionen. De stærke arbejdsgiverinteresser, der sidder heri, har givetvis klappet i hænderne eller på forhånd anbefalet, at et privat konsulentfirma blev valgt. At det ifølge erfaringerne overvejende er gammelkendte aktører, der tidligere har samarbejdet med kommunen, betyder en udvidelse men ikke en nyskabelse af markedet.

Hensigtsmæssigheden i at denne aktør vil varetage arbejde med gruppen af de svageste ledige, kan også tænkes at have været en medvirkende faktor til at netop de er valgt, jf. ovenstående vurdering af at jobcenteret samlet har brug for pæne resultater samlet. Det kan være til fordel for deres økonomiske situation, eksempelvis også i forhold til refusion. Ifølge reglerne, er det sådan at kontanthjælpsmodtagere der er i aktivitet (over ti timer pr. uge) bibringer kommunen en refusion på 65%, passive kontanthjælpsmodtagere refunderes kun med 35%. Der er således alene her brug for en mulighed for at henvise til et aktivt tilbud med det samme. Dette økonomiske incitament for kommunen, hænger nøje sammen med deres motiver, uden at jeg skal påstå, at det er den eneste bevæggrund for at visitere deres borgere til forløb hos anden aktør. Både aktør og jobcenterets målsætning er jo først for alvor opfyldt, når borgeren er i selvforsørgelse, jf. 'workfare'-sporet.

Det interessante ved at vælge et privat konsulentfirma som eksemplificerende, er det profitmæssige aspekt i det. Med ren begrundelse i min egen forforståelse og viden om typiske overbevisninger, tænkte jeg at de økonomiske incitament ville fremstå tydeligere. Anden aktør som en a-kasse eller fagforening, har måske også interesse i at tjene penge på indsatsen, men ikke udelukkende, da de har en dobbeltrolle. De har interesse i at medlemmer komme i beskæftigelse også af den grund, at deres forsørgelse så ikke ryger ud af deres kasse. Om det er stærkere eller svagere økonomisk incitament, vides ikke. Fagbevægelsen har traditionelt varetaget medlemmernes interesser frem for systemets, men den nye dobbeltrolle giver et andet afsæt for arbejdet. De private aktører skal opfylde deres forpligtelser i forhold til kontrakten og i dette tilfælde og resultat- og fastholdelsesgarantien, men har ikke interesser herud over. Hvordan deres ideologiske standpunkt er i forhold til de borger de arbejder med, kan ikke ses i kontrakten. Perspektivmarkørerne i teksten vidner, som vi har set, om en individualiseret tilgang, der forsøger at rumme kundens behov. De værdier og normer der ligger bag, siger noget om aktøren, men må udspecificeres yderligere for at det giver mening, at omtale dem som retningsgivende for deres motiver og deres arbejde.

## **Sammenfatning vedr. 'Udbud og marked'**

Andre aktørers inddragelse på beskæftigelsesområdet er undersøgt gennem analyse og fortolkning af henholdsvis lov og kontrakt. Jeg vil med en hvis sandsynlighed påpege en række mekanismer, der er spil i forhold til udbud og marked, når lov udmøntes i kontrakt. Jeg kan af fortolkningen forklare følgende kort om strategi, målgruppe, opgavebeskrivelse og aktør i forhold til udbud og marked.

Strategierne som går over effektivitet til specialisering og fleksibilitet, opfylder regeringens såvel som de lokale aktørers krav. De giver handleanvisninger og legitimitet overfor de agerende parter som offentlige og private medarbejdere, det politiske liv og erhvervslivet i området. Den økonomiske politik forsøger, at skabe permanent innovation og fleksibilitet i forhold til en åben økonomi gennem strukturpolitiske indgreb om udbud. Sporet fra KWNA til SWPR følges. Det faktum at det stadig er nyt, at indkøbe aktører på denne måde, giver også behov for fleksibiliteten i det løbende optag og udslusning. De nykombinerede institutionelle elementer har gennemgået en kreativ proces. En alternativ strategi omkring aflastning er heller ikke utænkelig, selvom den ikke udtalt. Der er et snævert fokus på de ledige frem for på hele arbejdsstyrken, hvilket bevidner 'work first'-sporet. Specialisering giver en klarhed i forhold til aktørens muligheder.

Målgruppebeskrivelser i loven er alle grupper omfattet af beskæftigelseslovgivningen. I den udvalgte kontrakt er der tale om kontanthjælpsmodtagere i match 3-5. Med gruppen af de svageste ledige, ses en modsat effekt af den ellers påståede 'creamings'-effekt, som kunne være faren ved inddragelse af andre aktører. Formålet er igen at sikre arbejdsmarkedsintegrationen, og dermed lave offentlige udgifter. Jobcenteret, der her har indgået kontrakt, er et pilotjobcenter som er i konkurrence og direkte sammenligning med de andre i landet. At opgaven omkring de vanskeligste ledige er udbudt, kan ses som et tegn på at luge det tungeste fra. Lykkes indsatsen ikke kan skyldigheden placeres et andet sted i den efterfølgende legitimitetsproces. Faggruppespecialiseringen afhjælper jobcenterets problemer med at favne alle faglige områder. Der spores en usikkerhed bundet i historik, da der mangler hidtidig praksis. 7 kommuner er blevet lagt sammen til én og institutionelle principper skal nykombineres med inddragelsen af andre aktører i en stor oversættelsesproces. Præmissen for arbejdet med målgruppen er, at se de



ledige som rationelle og nyttemaksimerende individer, der skal motiveres, kontrolleres og straffes. Det kan være en vanskelig balancegang for jobcenteret, at agere i et snævert centralt styret rum. Det præger udbuddet og markedet.

I forhold til opgavebeskrivelse, er der i lovgivningen fokus på registrering, sammenligningsmulighed og offentlighed. Alt skal opgives af kommunen i måltal. Kontrakten beskriver et branchematchningsforløb med udviklingsstrin (delindhold). Det handler således dels om et konkurrencehensyn, da der skal kunne benchmarkes imellem kommunerne. Dels handler det om viden i forhold til, hvad der rent faktisk er indsatsen hos anden aktør. Firmaets tilbud må finde en balance mellem egen institutionel praksis og principper hos jobcenteret. Erfaring med inddragelse af andre aktører er stadig en ny disciplin, hvorfor jobcenteret muligvis indoptager aktørens bud uden kritisk filter, og aktøren får således lov at sætte dagsorden for opgavebeskrivelsen. Kommunerne har haft en stor mængde institutionel viden, som har været vanskeligt omsætteligt samtidigt med det skulle kombineres med nye krav om inddragelse af de nye aktører.

Det er væsentligt i forhold til udbud og marked hvem anden aktør er. Ifølge lovgivningen kan det være alle andre end et jobcenter selv. Til denne undersøgelse er bevist valgt en kontrakt indgået med et privat konsulentfirma. Det kan være fordelagtigt for aktørerne, at det er så kort tid efter strukturreformen, da usikkerheden blandt jobcentrene er udbredt. En egentlig udbudsproces, hvor det firma med det bedste og billigste bud får opgaven, gennemføres endnu med stor variation. Mere sikker praksis vil med tiden blive opbygget. Der er stærke kræfter omkring de lokale jobcentre, der i et vist omfang foretrækker private firma i opgavevaretagelsen. Det er dog også de samme aktører som før lovændringerne, hvorfor markedet ikke kan siges at være nyt, men udvidet. For kommunerne er der økonomiske incitament i, at henvise til et aktivt tilbud med det samme. Aktøren står standby i den forbindelse, men den egentlige målsætningen ifølge 'workfare'-sporet er for alle parter først opnået, når borgeren er i selvforsørgelse. At der er tale om et privat konsulentfirma betyder noget profitmæssigt. A-kasser og andre har dobbeltinteresse i borgerens beskæftigelse, imidlertid kan incitamentsforskellen ikke ses af undersøgelse. Der er spor af et ideologisk standpunkt, der tager udgangspunkt i individualitet.

### **9.3. Betalingsmodeller og incitament**

#### Resultataflønningsform og omfang

Aflønningsform og omfang er ikke berørt i lovgivningen, men ifølge aftalen om *Flere i arbejde* bør inddragelsen af andre aktører som hovedregel baseres på resultatafhængig betaling. I denne kontrakt er der tale om driftstilskud pr. borger kombineret med resultatgaranti. Der er således tale et kommunalt tilfælde, hvor det forekommer en form for resultataflønning. Det er imidlertid ikke direkte aflønning for opfyldelse af mål, men den omvendte manglende betaling for aktørens yderligere arbejde indtil målet er opnået. Der er således et væsentligt økonomisk incitament for det private konsulentfirma i, at nå det de har lovet indenfor fristen. Motiverne på mikroniveau bliver her altafgørende, da aktøren mister penge, hvis ikke de overholder hvad de har målsat indenfor tidsrammen.

Der kunne også have været indlagt en bonus eller været direkte aflønning som følge af resultat. En ”no cure–no pay”- model, hvor aktøren udelukkende aflønnes på basis af resultaterne, er der imidlertid ikke eksempler på, viser Rambøll’s erfaringsopsamling. Men man må sige, at disse tendenser er nye i den offentlige sektor. Driftstilskud er gammelkendt, men denne business-retning, hvor der kalkuleres med risici og aflønnes efter at opgaven er udført, har hørt det private til. Det løbende driftstilskud, som udbetales pr. påbegyndt uge eller kvartal, har den fordel, at der kun betales for den indsats, som aktøren yder.

I forhold til sporafhængigheden er der en tæt sammenhæng med hele New Public Management-bølgen her. En nyere beslutning om ’omkostningsbaserede regnskabsprincipper’ er truffet centralt i 2003. I stedet for ’det kassebaserede princip’ skal staten opgøre regnskaber for den offentlige serviceproduktions enkeltelementer, og fra 2007 opstilles bevillinger på finansloven ud fra omkostningsprincipperne (Elm Larsen 2001 i Ejerbo og Greve:101). Udgangspunktet er at man kan efterligne private virksomheders måde at gøre regnskaber op på, og derved ”*matche omkostninger og indtægter efterhånden som de tilflyder organisationen*” (ibid:100). Som forfatterne skriver, skal princippet ikke kun bruges til at videreføre styringstiltag, men også til at ”*understøtte en bevægelse med mere markedsgørelse og konkurrenceudsættelse af den offentlige servicelevering*” (ibid:102). I det hele taget anbefaler NPM-konceptet skift fra proces til

resultat/output orientering, mål- og resultatorientering, gennemskuelige regnskabssystemer, udgifter knyttet til outputs på kvantitative indikatorer.

Resultataflønning flytter fokus i beskæftigelsesindsatsen fra indholds krav til resultater, hvilket fremmer innovation, fleksibilitet og metodefrihed hos den enkelte aktør, som kan tilrettelægge indsatsen på en måde, der bedst fremmer målet om hurtigt i gang. Dette er konsekvenserne af at vælge denne form. I oversættelsesprocessen, hvor der er gammelkendte elementer og nye fra spredningen, er der muligvis grund til at tro at trenden spiller en væsentlig rolle, aktørerne imellem. Hvis andre firmaer kan fremvise resultatgaranti og sikkerhed til kunden om at målet nås, så må det også indføres i andres kontrakter for at øge det enkelte firmas konkurrenceevne.

Erfaringsopsamling fandt at der var stor forskel i indretningen af betalingsmodellerne på tværs af regionerne og de udvalgte kommuner, hvilket også kompliceres af, at nogle regioner opererede med flere end én betalingsmodel. Regionerne kunne groft set opdeles i to typiske modeller, som jeg har valgt her at tage med, da det kan give et billede af hvor udviklingen er på vej hen – også hos den kommunale del af beskæftigelsesindsatsen:

- *Den første* – jyske – model er en kompleks model, hvor resultataflønningen typisk udgør en relativt lav andel af den samlede betaling. De forskellige betalingsmodeller, som anvendes i de jyske regioner, kan alle siges at tilhøre denne modeltype. Hovedparten af de jyske regioner har valgt at gøre bonusudbetalingen afhængig af mange forskellige parametre. Som eksempel kan fremhæves betalingsmodellen i det midt- og nordjyske samarbejde, hvor bonusudbetalingen både afhænger af, hvor hurtigt den ledige kommer i job, hvor stor en andel af deltagergruppen, der kommer i job, og varigheden af den lediges ansættelse.

- *Den anden* – sjællandske – model er en mere simpel model med en højere andel af resultatafhængig betaling. De simple betalingsmodeller gør kun den resultatafhængige betaling afhængig af få parametre ud over det ”rene” succeskriterium bestående i, at den ledige kommer i beskæftigelse, jobtræning eller uddannelse. Regionerne i det sjællandske samarbejde, Storkøbenhavn, Roskilde, Frederiksborg og Storstrøm samt Bornholm, anvendte denne type betalingsmodel (Rambøll 2004:5).

I tilføjelse vil jeg nævne at det er en jysk kommune jeg har med i min undersøgelse, og at deres forholdsvis forsigtige resultataflønningsmodel, kan tænkes at hænge sammen med ovenstående beskrivelse af mulighederne.

### Økonomisk formål

I loven er der påbud om offentliggørelse af enhedsomkostninger for at sikre gennemskelige konkurrencevilkår. Der er således fokus på markedsforhold. En rivalisering i forhold til opgaven forsøges gennemtruffet. Ligesom Beskæftigelsesminister Claus Hjort Frederiksen's svar på alt andet er: *"det skal kunne betale sig at arbejde"*, skal det også kunne betale sig for andre aktører at tage beskæftigelsesopgaven.

Resultatgarantien i kontrakten giver indirekte aktøren fordele. En afklaring af 60% af borgerne, er et tilforladeligt mål, når der igangsættes denne målrettede indsats. Firmaets økonomiske motiver om fortjeneste skal således nok blive indfriet. Der opgives tillige i kontrakten, at så mange som muligt forsøges optaget, dvs. man ønsker så mange som muligt igennem. Dette fokus på kvantitetsmåling hænger sammen med parolen om "hurtigt i gang" – altså workfirst-målet 'hurtig formidling af ordinære jobs'. Medproducerede til denne tilgang er naturligvis Jobcenterets økonomiske og politiske motiver. Centeret ønsker mest mulig ud af aktøren for pengene, og en ordning, der kører smidigt og fleksibelt henover det år aftalen indgås for.

Jobcenteret som organisation har selvstændig kompetence finansielt og implementeringsmæssigt, hvilket bør give substantiel overførsel. Man har således forsøgt at imødegå problemer, der kunne følge af den instrumentelle logik. I forhold til det økonomiske formål betyder det for jobcenteret, at betalingsaftalen ikke har måttet være for kompleks. Det skal være muligt, at administrere den, men samtidig indeholder tilstrækkeligt incitament for aktøren.

Resultataflønning giver som bekendt et væsentligt økonomisk incitament for aktøren til, at bringe de ledige i beskæftigelse. Erfaringsopsamlingen fra Rambøll indikerede, at en højere bonusandel kan bidrage til at gøre dette incitament stærkere. Dette bonusaspekt findes ikke i denne udmøntning, og er muligvis et resultat af, at der i stedet findes 'garantierne' i kontrakten. Det kan også handle om, at bonusmæssig resultatafhængig betaling i høj grad kan give anledning til negative incitamenter i form af fx "creaming" – altså at man kun koncentrerer sig om de deltagere, som er nemmest at få i job.

### Varighed / hastighed

Rammeaftaler kan indgås i max 4 år, altid med 6 måneders opsigelsesmulighed. Delaftaler kan opsiges med 8 ugers varsel. Dette fremgår af loven. Ifølge kontrakten er der i dette tilfælde indgået en 52 ugers rammeaftale mellem jobcenter og aktør. Der er flere forskellige delaftaler i kontrakten.

Jobcenter og aktør har således en aftale med hinanden i 1 år, men kan løbende justere delaftaler om nødvendigt.

Der er løbende optag og udslusning på forløbet, og en borger kan følge forløbet i op til 26 uger (½år) inklusiv virksomhedspraktik. Spørgsmålet i forhold til betalingsmodeller og incitamenter er, om varighedsafhængig og hastighedsafhængig bonus i sig selv virker fremmende for de respektive mål, dvs. *hurtig* formidling til *varig* beskæftigelse.

Erfaringsopsamlingen viser, at de komplekse modeller er vanskelige for aktørerne at gennemskue. Det kan skabe uklarhed og efterfølgende konflikter med ekstra administration til følge – samt usikkert kalkulationsgrundlag for aktørerne, hvilket risikerer at resultere i højere priser. Det er jobcenteret absolut ikke interesseret i. Det administrative besvær hænger også sammen med, at der også kan være problemer med at få løbende og opdaterede oplysninger fra Arbejdsmarkedsportalen (Arbejdsmarkedsstyrelsens IT-værktøj hvori de ledige håndteres af kommuner og regioner). Generelt beslaglægger procedurerne omkring fremskaffelse af dokumentation for, at de ledige er kommet i beskæftigelse, også en del administrative ressourcer hos kommunen, fordi aktørerne ikke altid er i stand til selv at få tilvejebragt denne information (Rambøll 2003:6).

Der har således været overvejelser inde omkring formen, da denne kontrakt blev indgået. Det er i dette tilfælde ikke vanskeligere end at aktøren får sin månedlige betaling, og løbende registrerer om de ikke kommer op på en beskæftigelsesfrekvens på 60% af de borgere, der visiteres inden samarbejdsåret er gået. Fastholdelsesgarantien er mere vag, på den måde, at den kun gælder som tilbud så længe aftalen kører. Borgere der ryger ud af arbejdsmarkedet lige efter samarbejdet mellem jobcenter og aktør er ophørt, har ingen ret til yderligere jobsøgningsaktivitet hos aktøren, som ellers er gældende for andre indenfor perioden.

Ydermere er der i kontrakten indlagt et 'ekstra-tilbud' om mentoruddannelse ved interesserede samarbejdsvirksomheder. Denne uddannelse købes ved et andet firma "*efter aftale med aktør og jobcenter*", som det er anført og herefter priserne for dette.

### **Sammenfatning vedr. 'Betalingsmodeller og incitament'**

Udmøntningen af reglerne omkring inddragelse af andre aktører på beskæftigelsesområdet, er undersøgt gennem analyse og fortolkning af henholdsvis lov og kontrakt. Jeg vil med en hvis sandsynlighed påpege en række mekanismer, der har været i spil, da lov blev udmøntet i kontrakt. Jeg kan af fortolkningen forklare følgende kort om resultataflønningsform og omfang, økonomisk formål og varighed/hastighed i forhold til betalingsmodeller og incitament.

I kontrakten er der vedr. aflønningsform tale om driftstilskud kombineret med resultatgaranti. Der er ikke direkte aflønning for opfyldelse af mål, med den omvendte manglende betaling for merarbejde, hvis målet ikke er nået. Tendenserne i business-retningen er ny i den offentlige sektor. Driftstilskud er gammelkendt, men kalkulation med risici og aflønning efter opgavens udførelse, har hørt det private til. Intensionen med de nye former er da også at efterligne private virksomheders måde at gøre regnskaber op på, og derved matche omkostninger og indtægter. Trenden smitter af aktørerne imellem. Hvis et firmaer kan love resultatgaranti eksempelvis, må det også indføres i andres for at sikre konkurrenceevnen. De to modeller, som erfaringsopsamlingen har spottet, kaldes for den jyske og den sjællandske. Førstnævnte bærer præg af kompleksitet og lav grad af resultataflønning. Bonusudbetalinger er samtidig afhængige af mange parametre. Den sjællandske model er mere simpel og har en høj grad af resultataflønning. Disse to typer siger noget om udviklingen indenfor kontrakt dannelse med andre aktører på beskæftigelsesområdet, selvom de er hentet fra den regionale del.

Det økonomiske formål der ses i loven, er påbuddet om offentliggørelse af enhedsomkostninger for at sikre gennemskuelige konkurrencevilkår. Der fokuseres således på markedsforholdene for aktørerne. Spørgsmålet om kvantitet i den konkrete kontrakt, er en del af 'work first'-målet "*hurtigt i gang*", og jobcenterets økonomiske og politiske motiv går i retning af '*mest muligt for pengene*'. De har samtidig brug for smidighed og fleksibilitet. Bonusmæssig resultataflønning kan have "*creamende*" konsekvenser, og har i dette tilfælde form af garanti i stedet for.

Det interessante ved varigheds- og hastighedsparametrene i forhold til betalingsmodel og incitamenter er, hvorvidt bonusser afhængig af det, i sig selv ville virke fremmende for de respektive mål, altså *hurtig* formidling til *varig* beskæftigelse. Usikre kalkulationsgrundlag kan føre til højere priser, da aktørerne må være sikre. En resultatgaranti på 60% i beskæftigelsesfrekvens synes tilforladelig, men fastholdelsesgarantien ikke har nogen effekt efter samarbejdsperioden er udløbet.

## **9.4. Samarbejdet**

### Partnerskabs- eller bestiller/udførermodel

Kommunen bliver (endnu ikke) drevet som et lokalt fællesskab, hvis bestyrelses opgave er at formulere behov og ønsker og derefter finde frem til leverandører, der kan dække dem som entreprenører mod betaling af de skatteopkrævede midler. Reglerne for udbudsforretninger gælder imidlertid her ved inddragelse af anden aktør i beskæftigelsesindsatsen. I den forbindelse vil jeg påpege et par enkelte fordele og ulemper ved udliciteringen som alternativ til kommunal egen'produktion'. Rollen som bestiller af opgaven og rollen som udfører, bliver adskilt, som vi ser her. Det er en fordel i forhold til rollen som kontrollant af, at opgaven faktisk udføres tilfredsstillende. Udover det, det helt overskyggende argument om at effektiviteten øges og bliver 'bedre og billigere'. Der kan ligeledes heller ikke være anklager i luften om at kommunen snarere solidariserer sig med personalet end med brugerne, skatteyderne, vælgerne. På ulempe-siden kan man hævde at kommunen mister den direkte handle- og påvirkningsmulighed, som en arbejdsgiver har. Ændring af arbejdet ved anden aktør, kan således vanskeliggøres ved at der er indgået en kontrakt. Hvis meget efterhånden udliciteres, vil kommunen efter en tid ikke længere selv være i stand til at udføre opgaverne. Videns- og erfaringsmanglen kan sætte kommunen i en vanskelig position under senere forhandlinger om indgåelse af kontrakter. Det kan også mindske effektiviteten, på den måde at helheder brydes op, og de enkelte delfunktioner er spredt. Sidst men ikke mindst kan det, modsat Beskæftigelsesministeriets intentioner, øge omkostningerne, da det private firma skal tjene penge på udførelsen og denne fortjeneste skal betales af kommunen (Basse og Jørgensen 2001:123ff.). Disse helt generelle overvejelser er naturligvis blevet gjort, forinden dele af beskæftigelsesindsatsen blev sat i udbud. Valget er truffet med de kendte vilkår i baghovedet.

Der findes i lovgivningen mulighed for samarbejde mellem jobcenter og aktør uden betaling. Kontrakten her af typen bestiller/udfører. Der er således tale om offentlig-privat samspil (OPS) ikke offentlig-privat partnerskab (OPP). I denne bricolageproces har jobcenter ønsket en aktør de kunne bestille en opgave hos, som aktøren udfører. Jobcenter kontrollerer løbende og efterfølgende om det gøres tilfredsstillende. Denne relation giver jobcenteret en forventning om,



at opgaven løftes i overensstemmelse med den aftale arbejdsdeling. Andre har valgt partnerskabsmodellen, hvor jobcenter og aktør er gensidigt og indbyrdes afhængige, da det er fundet nødvendigt for at sikre kvalitet i udviklings- og overgangsfasen. Indsatsen overfor de ledige har haft brug af den erfaring der fandtes i kommunerne, hvorfor de har valgt at støtte op i en periode. Gensidig udvikling, læring og tilpasning er fundet sted. Dette er imidlertid som jeg kan se, også af en hvis arbejdsbyrde for jobcenteret, som til dels har set den nye aktør som 'aflaster'. Omvendt kunne det give medarbejdere større ejerskab i forhold til tiltaget.

Med denne bestiller/udførermodel kan der på medarbejderniveau nemt opstå en opfattelse af konkurrence mellem kommunalt ansatte og ansatte hos det private konsulentfirma. Det kan ikke tænkes at være fordrende for samarbejdet om borgernes beskæftigelse. Desuden er det måske også netop her at bicolage-processen støder på vanskeligheder i forhold til, at det formentlig ikke kan blive symbolsk. De kommunale medarbejdere der hidtil har udført opgaven, og vil nok ikke umiddelbart bare ændre grundlæggende opfattelse af, hvad der er hensigtsmæssigt. Acceptable og legitime løsninger omkring dette, vil formentlig skulle have sin tid på medarbejderniveau. De kommunalt ansatte har, uanset gode konjunkturer i disse år, også brug for at sikre sin egen position, og sætte sin stemme igennem, når andre blive indkøbt til at varetage deres hidtidige beskæftigelsesarbejde. Imidlertid er det en del af 'workfare'-sporet mod en 'sikring af arbejdsmarkedsintegrationen og dermed lavere offentlige socialudgifter og mindre pres på arbejdsmarkedet'. Vi ser således igen hvordan institutionen har udviklet sig gennem bricolage på sporafhængig vis.

Som metoden beskriver, kan mine bud på institutionelle principper og praksisser kun blive mulige forklaringer, som givetvis er fejlagtige. De mekanismer der er i spil, er bl.a. betingelser i omgivelserne, der i samspil med andet giver netop det kontraktudfald vi ser her. Det forhold, at der er tale om et yderliggende lokalområde, mener jeg er et væsentligt omgivelsesmæssigt aspekt. Jobcenter har ikke et mange opgaveløsere at vælge imellem, som der nærmere findes i de store byer herhjemme. Aktørerne der agerer her er forholdsvis få, til forskel fra andre steder i landet. Der har således i aftaleprocessen givetvis været et hvis forbehold med, at være for krævende som udbyder, da opgaven også gerne skulle tages af firmaet. At udfaldet blev efter bestiller/udførermodellen kan sagtens tænkes at have været aktørens ønske. Opgavevaretager kan på denne måde, til forskel fra partnerskabsmodellen, have fred og ro til arbejdet og skal ikke samarbejde med skiftende sagsbehandlere i jobcenteret i de enkelte sager. Aktøren kan udføre

indsatsen som de vil, indenfor rammerne af det aftalte. De kan lade de ledige forstå, at det ikke længere er kommunen de kommer på, men hos et privat konsulentfirma, der er til for at hjælpe dem i arbejde og ikke kontrollere. Således kan findes flere argumenter for fordele i arbejdsdelingen.

### Aftaler om adm. opgaver

Der er ikke anført noget i Styringslov og bekendtgørelse om dette. Det eneste man således kan sige ud fra de generelle regler om udbud er, at når en opgave lægges ud til en privat aktør, gælder de samme retssikkerhedsregler overfor borgere, som hvis opgavevaretagelsen var blevet ved kommunen. Kontrakten har heller ikke berørt emnet meget, men indskriver at aktøren er omfattet af offentligheds- og forvaltningslovens regler. Det betyder bl.a. at notatpligten mv. er aktørs forpligtelse. Arbejdsmarkedsstyrelsens "Arbejdsmarkedsportal" bruges som IT-værktøj til den lovpligtige registrering. Denne aktør kan glæde sig over at Arbejdsmarkedsportalen efterhånden kører rimeligt sikkert i forhold til hvad den har gjort i starten.

Erfaringsopsamlingen viser at de administrative opgavers omfang kom bag på anden aktør. Således vurderede hovedparten af aktørerne, at omfanget af det administrative arbejde var større end ventet, samt at etableringen af administrative procedurer krævede uforholdsvist mange ressourcer.

Årsagen var bl.a. at administration ikke oplevedes at være, en af anden aktørs kernekompetencer, hvilket ligeledes har gjort det til en stor og tung opgave at få de administrative procedurer til at fungere. At der er store forskelle i kommunernes administrative procedurer og arbejdsgange, har ikke gjort opgaven lettere for de mange aktører.

Muligvis er der ikke anført andet i samarbejdsaftalen end ovenstående omkring offentligheds- og forvaltningslov, da dette minimum måtte med. Derudover kommer det enten helt naturligt af sig selv hos anden aktør, da kulturen er til det, eller også giver det alvorlige problemer, når der skal gives oplysninger i enkeltsager tilbage til kommunen, eller der skal gøres status på ledige i beskæftigelse mv. Meget handler om tilgængelige EDB-systemer og anvendelse af de samme eller forskellige registreringer.

Regeringen *vil* udbuddet på dette område og derfor må sådan en udfordring omkring arbejdsbyrden i administrationen løses. Der har således været justeret i forhold til hensigtsmæssigheder, men meget beror på at aktørerne efterhånden med erfaringen bliver bedre til også at varetage den del af opgaven. Det vil imidlertid være ærgerligt, hvis arbejdet hos anden aktør har et udfald der er mærket af, at de har skullet bruge unødigt meget energi på administration. På den anden side set, er administrationsomfanget i den offentlige sektor også enormt, og en del af vilkårene i arbejdet med at bringe ledige i beskæftigelse.

Intentionerne og bevæggrundene i oversættelsesprocessen har i forhold til administrative opgaver for jobcenteret været et spørgsmål om at give aktøren hele opgaven. For jobcenteret er det mest hensigtsmæssigt og en fordel for arbejdet. Således kan det fungere som aflastning og jobcenterets kommunale medarbejdere skal ikke ind og lave f.eks. halvdelen af opgaven. Der er dog stadig en del administration, der ligger tilbage i kommunen, da nogen skal holde styr på hvilke og hvor mange borgere der er henvist til anden aktør, sørge for betalingen, stå for visitationen sammen med anden aktør, tilbagetage sager, hvor det er nødvendigt pga. at der skal træffes beslutninger udover aktørens beføjelser mv. Dette er samarbejds-mæssige administrative opgaver, som jobcenteret sidder med som følge af udbuddet.

Aktøren har med baggrund i reglerne næsten en forpligtelse på forhånd til, at tage den administrative del også. Ydermere kan deres interesse ligge i, at det trods alt også er den nemmeste institutionelle praksis. At det dog har vist sig at være enorm opgave, kan være ærgerligt for den beskæftigelsesrettede del. Det private konsulentfirma her, ønskede sig formentlig en opgave der hed at hjælpe ledige i beskæftigelse og ikke i at sidde med administration af diverse bureaukratiske forskrifter, som følger med på trods for at det nu foregår ude ved privat aktør.

Beskæftigelsesminister Claus Hjort Frederiksen har den 13. juni 2008 offentliggjort regeringens forslag til afbureaukratisering på beskæftigelsesområdet. Forslagene skal forenkle reglerne på beskæftigelsesområdet og derigennem skabe større sammenhæng mellem regeringens politiske mål - at få de ledige hurtigt i arbejde - og dagligdagen i jobcentrene. Regeringens forslag berører fire områder, nemlig ungeområdet, sanktionsområdet, sygedagpengeområdet og jobcentrenes modtagelse<sup>2</sup>. Umiddelbart ser det således ikke ud til, at området omkring inddragelse af andre

---

<sup>2</sup> <http://www.bm.dk/sw25524.asp>

aktør er med i denne runde. Man kan dog håbe at noget af de vil have en afsmittende affekt, og således på sigt også lette noget af det administrative arbejde for aktørerne.

### Informations-udveksling

I lovgivningen står, at relevante personfølsomme oplysninger videregives fra jobcenteret til anden aktør. Anden aktør har tillige underretningspligt til kommunen ved borgerens manglende opfyldelse af pligter. Man kunne hævde, at der på baggrund af dette pligtfokus, er grund til at tro, at der er tale om direkte anvendelse af workfare-midlet ”krav om deltagelse i ordninger der øger chancerne for at få et ordinært job”. Der kan ikke foregå så meget i bricolageprocessen her, da videregivelsen er en direkte og klar lovbestemmelse. Oversættelsen kan være nykombinering af hvordan dette skal gøre, men ikke om.

Der er imidlertid forskel på hvilken vej informationen går. Når jobcenteret videregiver oplysninger i personsagerne, er det naturligvis fordi det er uundværligt i arbejdet for aktøren. Dette ’ekstra led’ af personer, der skal have oplysninger om den enkelte borgers personfølsomme forhold, er ikke blevet problematiseret tilstrækkeligt. Aktøren har naturligvis de samme tavshedspligtsregler mv. at agere efter, men rollen som hidtil eneste enhed, der kunne gøre krav på sådanne oplysninger, har nu ikke længere status af offentlig myndighed, der er stærkt orienteret mod borgerens retssikkerhed. Private firmaer med en helt anden kulturtradition mht. sådanne forhold, har krav på oplysningerne og det må sikres at de behandles med tilstrækkelig agtpågivenhed.

Informationen i enkeltsager der foregår den anden vej, er en indberetning til kommunen, når borger ikke opfylder sine forpligtelser. Denne underretning er naturligvis et udtryk for work-first forståelse af de ledige og midlet til at håndtere dem. De forstås som ”rationelle, nyttemaksimerende individer, der skal motiveres, kontrollere og straffes”. Især skal der trækkes i vedkommendes ydelse, hvis ikke han eller hun overholder, det aktøren mener hun eller han skal. I og med jobcenter og ydelseskontor indenfor arbejdsmarkedsområdet nu er delt op, må denne besked om borgers manglende deltagelse gå direkte til ydelseskontor, hvis smidigheden skal være tilstrækkelig i systemet. Imidlertid kan det tænkes at beskeden går til jobcenter, da det er der kompetencen vil ligge, i forhold til at træffe beslutninger efter LAB-lovens sanktionsregler og således også om forholdet skal have økonomiske konsekvenser for borgeren.

Ifølge kontrakten foretager en overordnet styregruppe (jobcenter og aktør) midtvejs- og slutevaluering. Dette er en generel informationsudveksling omkring hvordan samarbejdet går, på et andet niveau. Oplysningerne der udveksles her er således ikke af typen enkeltsagsinformation. Der afholdes også koordinationsmøder efter behov og der er gensidig informationspligt. Man kan således sige, at der er grundige aftaler om, hvordan, hvornår og om hvad, der skal tales sammen. Jeg vil dog her bemærke, at dette er en skriftlig aftale, og som bekendt kan der være stor forskel på dette og på hvad der rent faktisk foregår.

Priser og interne forretningsgange er hemmelige, er det anført i kontrakten. Her kommer det konkurrenceforbehold frem, som også var gældende, for at jeg kunne få lov at bruge kontrakten i min undersøgelse. Det private konsulentfirma argumenterer for, at det kan være til unødigt konkurrencefordel for andre firma, at vide hvad prisen er, hvad der er indeholdt i tilbuddet og andre detaljer. Denne manglende offentlighed i en samarbejdsaftale med det offentlige er nødvendig, når der netop af Regeringen ønskes konkurrencesituation på dette område.

Kan der være grund til at tro, at der her er tale om en form for *multi-level-governance* på lokalt niveau, når netværksorganisationen (jobcenter-aktør) således træder sammen i koordinering? Der er ikke noget nyt dominerende styringsniveau, men magten er skudt ud til de implicerede parter, som må koordinere løbende. Interessen i at tale sammen er hos partnerne et spørgsmål om flere ting. Naturligvis er anden aktør interesseret i en institutionel praksis, hvor de får tilstrækkelig information til at kunne behandle sagerne og udføre de lovede opgaver, samtidig må en sådan praksis være til deres fordel i forhold til smidighed og hensigtsmæssighed i arbejdet. Jobcenter må på samme måde være interesseret i en aftale, hvor de får oplysningerne, således at de kan leve op til det ansvar, som de stadig har for den samlede beskæftigelsesindsats. Ligeledes skal de være sikre på, de får den opgave udført, de betaler for. Begge parter kan dog samtidig have stor interesse i at der ikke informeres for meget. Ingen har brug for at skulle sortere i for megen unødigt information, ligesom der kan være forhold som anden aktør ikke har nogen gavn af at vide om jobcenteret. Der kan i sidste ende også have været tale om en oversættelsesproces, da denne kontrakt blev indgået, hvor de udbyggede aftaler om information, blot blev indgået af frygt for ikke at få alt med. Andre har gjort sådan, eller aktør er kommet med et udkast, der ser sådan ud i forhold til information og job center har nikket i håb om at det måtte være 'rigtigt'.

### Ansvarsfordeling

Afgørelser og opgaver efter beskæftigelsesloven kan overlades til anden aktør, fremgår det af reglerne. Ansvar er imidlertid stadig hos kommunen. Her er et direkte sporafhængigt udtryk for den ny tværgående netværksstyring (governance) der er medproducerende for denne udvikling. Den tidligere statslige styring (government) af den økonomiske og sociale politik afløses af retningen mod et polycentrisk regime og en ny form for 'multi-level-governance'. Magten opstår ikke på et nyt dominerende styringsniveau, men bliver skudt nedad, udad mv. Vi er der imidlertid ikke endnu, men retningen, hen imod det regime der kaldes Schumpeterian, ses tydeligt.

Ifølge kontrakten henviser jobcenteret til tilbuddet, aktøren visiterer og tilbagevisitering sker kun i enighed. Der er således hver deres ansvarsområde i den delproces. Ansvarsområder er bestemt helt præcis mht. dette på forhånd. Her træder bestiller/udførermodellen også igennem. Naturligvis skal jobcenteret henvise og aktøren er vel nødt til at bestemme hvem der kan profitere af deres tilbud. Imidlertid kunne man godt have set jobcenteret som medbestemmende i denne visitationsproces. Det kan tilføjes at det heller ikke er så vanskeligt at have en bestemmelse i kontrakten, der lader begge parter bestemme i en eventuel tilbagevisitering, da aktøren ved at, i sidste ende er ansvar for den samlede beskæftigelsesindsats jobcenterets.

Aktør har løbende dialog med borgere, og skriftlige (elektroniske) deltagerevalueringer udarbejdes. Dette er en del af det daglige arbejde, men formentlig også noget af det der har syntes nødvendigt og hensigtsmæssigt at indføre som fast aftale i kontrakten. På baggrund af ovenstående fortolkning af det administrative element i alt dette, er en præcisering formentlig et krav fra jobcenterets side. I processen med at udmønte lovgivningen i netop denne kontrakt, har jobcenteret haft brug for en aktør, der tog ansvar og hele opgaven til sig.

Aktørerne udarbejder slutevaluering med erfaringer og resultater fra samarbejdet mellem jobcenter og aktør. Dette foregår ikke på enkeltsagsniveau, men er en overordnet opgave, som det private konsulentfirma også udfører. På den måde virker de meget professionelle, og prisen pr. deltager er nødvendigvis også beregnet ud fra sådant 'tillægsarbejde'. Man kan sige det går 'ud over' den egentlige opgave.

Koordinering af virksomhedskontakt havde ved erfaringsopsamlingen i 2003 endnu ikke vist sig som et kardinalpunkt, hvilket dog til en vis grad skyldes, at mange andre aktører – mod

forventning – har begrænset virksomhedskontakt. Idet flere andre aktører synes at ville satse på en mere aktiv virksomhedskontakt fremover, kan et sådant koordineringsbehov opstå i fremtiden (Rambøll 2003:12). Den begrænsede virksomhedskontakt, der blev ”afsløret” dengang er jo utrolig ærgerlig for hele idéen, da andre aktører netop skulle være bedre og billigere til virksomhedsdelen. Pga. nogle branchebestemte prioriteringer og forskellige fokus hos aktørerne, skulle det netop være på dette område de store fordele lå.

### Jobplan

Anden aktør skal udarbejde jobplanen, står der i de nuværende regler, som bl.a. er justeret efter erfaringsopsamlingen. I kontrakten med denne aktør, er det anført at de udarbejder jobplanen med de borgere der visiteres til tilbuddet.

Af evalueringerne Rambøll lavede i 2003 fremgik det, at en af de primære udfordringer havde været at få ansvarsfordelingen omkring jobplanudarbejdelse på plads:

*For det første* havde der været brugt en del tid på, at få specificeret og opstillet klare snitflader for, hvad der var kommunens og anden aktørs opgaver i relation til jobplanudarbejdelse.

*For det andet* var det vurderingen, at jobplanernes kvalitet generelt var for dårlig. Det havde påført kommunerne merarbejde, fordi de har måttet anvende en del ressourcer til oplæring af anden aktør i udarbejdelse af jobplaner samt i visse tilfælde at udarbejde helt nye jobplaner.

De foreløbige erfaringer viste endvidere, at hvis det skal kunne betale sig at udlægge jobplaner til anden aktør, er det hensigtsmæssigt, at hele opgaven udlægges, aktørerne gives en vis oplæring i jobplanudarbejdelse, samt at der opstilles klare og eksplicitte rammer for, hvad en jobplan – i henhold til lovgivningen og arbejdsmarkedsrådets retningslinjer – kan indeholde.

Det har således været nødvendigt at indskrive at jobplansudarbejdelsen ligger hos aktøren. Jobplanen er gyldig i forhold til at borger har indgået en aftale om en given aktivitet og underskrevet. Borger kan eksempelvis ikke sanktioneres i forhold til udeblivelse fra tilbud, hvis den underskrevne jobplan ikke foreligger. Bl.a. af den grund er det væsentligt for jobcenteret at der ikke er nogen tvivl om hvem, der sørger for den er der og er tilstrækkeligt godt udfyldt. Jobplanen er på samme måde borgers retssikkerhedsmæssige garanti for, det tilbud om beskæftigelsesfremmende aktivitet de får. Ret og pligt til tilbud er, efter beskæftigelseslovgivningens intentioner, gensidig.

Aktør som i dette tilfælde har hele opgaven, har så naturligvis også jobplansudarbejdelsen. Jobplanen er en del af 'det individuelle kontaktføreløb', som skal gennemføres med de ledige. Det er ganske naturligt at aktør også tager sig af udarbejdelsen af jobplanen, når de har alt andet i opgaven.

Desværre ser vi i kontrakten her ikke et eksempel på en jobplan. Det ville ellers have været spændende at se kvaliteten og hvordan den er udformet hos denne aktør. Det kunne være interessant at sammenligne en række kommunale jobplaner med jobplaner udarbejdet hos andre aktører for samme målgruppe.

I de tilfælde hvor borger visiteres tilbage til kommunen, vil jobplanen følge. Beskæftigelsesmålet kan sagtens være det samme, men vejen dertil kan være en anden end det, der kan tilbydes hos anden aktør. Der kan desværre også være tale om meget kortsigtede jobplaner, som kun er udarbejdet for de pågældende forløb og som må laves på ny.

Det vil ikke give mening at komme med yderligere bud på hvad der er foregået i forhold til jobplaner og samarbejdet, da denne kontrakt er blevet indgået. Der findes her ikke andre oplysninger end at aktøren har opgaven, som tillige nu er lovbestemt.

### **Sammenfatning vedr. 'Samarbejde'**

Jeg vil med en hvis sandsynlighed pege på mekanismer, der har været i spil, da lov blev udmøntet i kontrakt. Jeg kan af fortolkningen forklare følgende kort om partnerskabs- eller bestiller/udførermodel, aftaler om administrative opgaver, informationsudveksling, ansvarsfordeling og jobplan i forhold til samarbejdet.

Der er generelle fordele ved udlicitering for kommunen, så som kontrollantrollen, effektiviteten og tydelighed i forhold til personale- eller borgersolidaritet. Ulemperne er at kommunen mister den direkte handle- og påvirkningsmulighed for ændringer, at opgavens videns- og erfaringsgrundlag i kommunen forsvinder, at helheder brydes op og delfunktioner spredes. Paradoxsalt nok kan det også ende med at være dyrere, da de private firmaer skal tjene penge på opgaven, som det offentlige ikke skal. I denne kontrakt løftes opgaven i henhold til den aftalte bestiller/udfører arbejdsdeling. Jobcenter og aktør er ikke i gensidig læring, udvikling og tilpasning, og ikke afhængige af hinanden som i et partnerskab. Med denne model kan der opstå konkurrence mellem kommunens medarbejdere og de ansatte hos det private konsulentfirma.



Acceptable og legitime løsninger på medarbejderniveau, vil skulle have sin tid. Aftalen er indgået i et yderområde af landet, hvor der ikke er mange opgaveløsere at vælge imellem, måske har det været aktørens ønske at aftalen blev efter bestiller/udførermodellen? Der kan findes flere fordele i forhold til en tydelig arbejdsdeling.

Ifølge kontrakten er aktøren omfattet af offentligheds- og forvaltningslovens regler. Desuden gælder de samme retssikkerhedsmæssige regler, som hvis opgaven var blevet udført i kommunen. It-værktøjet er Arbejdsmarkedsstyrelsens ”Arbejdsmarkedsportal”. Administrative opgaver var ikke aktørernes kernekompetencer, hvorfor disse overraskede i omfang. Hvis de tilgængelige EDB-systemer er brugbare og aktøren efterhånden har fået opbygget en kultur og erfaring omkring den administrative del, vil det ikke mærkes mere end i den offentlige sektor, som arbejder under samme vilkår. Imidlertid er det ærgerligt, hvis opgaveudførelsen begrænses af det. Der er samarbejds-mæssige opgaver, som jobcenteret sidder tilbage med, da inddragelsen af andre kræver sådan administration. Afbureaukratiseringen som Beskæftigelsesministeren fremlagde d. 13. juni 2008, er ikke umiddelbart ud til at indeholder forenklinger på det her område.

Informationsudvekslingen har flere sider. Videregivelse af personoplysninger er en lovbestemmelse og anført i den undersøgte kontrakt. Det er ikke blevet problematiseret tilstrækkeligt, at der nu er dette ekstra led af aktører, der skal have oplysninger om personfølsomme forhold. Indberetning sker til kommunen, når en borger ikke opfylder sine forpligtelser. Dette fører især til sanktionsreglernes anvendelse, således at den ledige kan mærke ’ulydigheden’ i deres økonomiske ydelse. I kontrakten er også bestemt andre informationsaftaler vedr. mere overordnede forhold, og der er således grundige aftaler om med hvem, om hvad og hvornår der skal tales sammen. Kontrakten er som bekendt anonymiseret, og det er anført heri at den er hemmelig for offentligheden. Dette synes at være et nødvendigt træk i forhold til at opfylde ønsket om en konkurrencesituation omkring dette. Informationsmængden må desuden tilpasses. Begge parter har interesse i at anden aktør ved tilstrækkeligt til at kunne behandle sagen og udføre opgaven. Samtidigt må unødige information begrænses. Måske har aktøren fået lov at komme med et udspil, og meget er kommenteret vedr. informationsudveksling i kontrakten.

I forhold til ansvarsfordelingen ser vi en klar sporafhængighed imod den nye tværgående netværksstyring. Den tidligere statslige styring (government) af den økonomiske og sociale

politik, afløses af retningen med et polycentrisk regime og en ny form for 'multi-level-governance'. Ansvarsfordelingen lokalt og konkret er udspecificeret i at jobcenteret henviser til tilbuddet, aktøren visiterer og tilbagevisitering sker kun i enighed. Bestiller/udførermodellens tydelige arbejdsdeling slår igennem. Aktøren har ifølge kontrakten forpligtet sig på at lave løbende mundtlige og skriftlige deltagerevalueringer. Jobcenteret har villet have en aktør, der tog ansvar og hele opgaven til sig. Aktøren har også ansvaret for at udarbejde slutevaluering med erfaringer og resultater fra samarbejdet. Prisen for opgavevaretagelsen er beregnet ud fra dette 'tillægsarbejde'.

Når aktøren nu har hele opgaven, har de også udarbejdelsen af jobplanen. Dette synes hensigtsmæssigt af flere årsager som arbejdsbyrde, kontinuerlighed, mv. Jobplanen er gyldig i forhold til borgerens ret og pligt til tilbud.

## 10. Konklusion

Udmøntningen af styringslovens regler om inddragelse af andre aktører på beskæftigelsesområdet, kan ses i de kontrakter der indgås omkring opgavevaretagelsen. Jeg har identificeret dele af denne udmøntning fra lov til kontrakt gennem analyse af henholdsvis lov og kontrakt. Desuden har jeg i efterfølgende fortolkning givet et betinget bud på, hvad der medproducerer udmøntningen, og hvordan sammenhænge i udmøntningen kan forklares og forstås.

Identifikation af udmøntningen er sket gennem de tre emner ”Ud bud og marked”, ”Betalingsmodeller og incitamentet” samt ”Samarbejde”. Efter denne systematik vil jeg nu konkludere analysens fund og fortolkningens betingede bud på medproducerende forklaringer og forståelser i udmøntningen.

### 10.1. Udbud og marked

De **strategiske overvejelser** der er at finde i lovreglerne, handler således om effektivitet. I kontrakten er der tale om strategi og fleksibilitet. Strategierne som går over effektivitet til specialisering og fleksibilitet, opfylder regeringens såvel som de lokale aktørers krav. De giver handleanvisninger og legitimitet overfor de agerende parter som offentlige og private medarbejdere, det politiske liv og erhvervslivet i området. Den økonomiske politik forsøger, at skabe permanent innovation og fleksibilitet i forhold til en åben økonomi gennem strukturpolitiske indgreb om udbud. Sporet fra KWNA til SWPR følges. Det faktum at det stadig er nyt, at indkøbe aktører på denne måde, giver også behov for fleksibiliteten i det løbende optag og udslusning. De nykombinerede institutionelle elementer har gennemgået en kreativ proces. En alternativ strategi omkring aflastning er heller ikke utænkelig, selvom den ikke udtalt. Der er et snævert fokus på de ledige frem for på hele arbejdsstyrken, hvilket bevidner ’work first’-sporet. Specialisering giver en klarhed i forhold til aktørens muligheder.

Ifølge reglerne kan alle borgere omfattet af beskæftigelsesindsatsen være **målgruppe** hos andre aktører. I den undersøgte kontrakt er der tale om kontanthjælpsmodtagere i match 3-5. Med

gruppen af de svageste ledige, ses en modsat effekt af den ellers påståede 'creamings'-effekt, som kunne være faren ved inddragelse af andre aktører. Formålet er igen at sikre arbejdsmarkedsintegrationen, og dermed lave offentlige udgifter. Jobcenteret, der her har indgået kontrakt, er et pilotjobcenter som er i konkurrence og direkte sammenligning med de andre i landet. At opgaven omkring de vanskeligste ledige er udbudt, kan ses som et tegn på at luge det tungeste fra. Lykkes indsatsen ikke kan 'skylden' placeres et andet sted i den efterfølgende legitimitetsproces. Faggrupp-specialiseringen afhjælper jobcenterets problemer med at favne alle faglige områder. Der kunne være tale om usikkerhed bundet i historik, da der mangler hidtidig praksis. Syv kommuner er blevet lagt sammen til én og institutionelle principper skal nykombineres med inddragelsen af andre aktører i en stor oversættelsesproces. Præmissen for arbejdet med målgruppen er, at se de ledige som rationelle og nyttemaksimerende individer, der skal motiveres, kontrolleres og straffes. Det kan være en vanskelig balancegang for jobcenteret, at agere i et snævert centralt styret rum. Det præger udbuddet og markedet.

Kategorien "terminologi" blev i løbet af undersøgelsen taget ud, da den ikke fungerede som element. Der var ingen oplysninger at hente hverken i lovgivning og bekendtgørelse eller i kontrakten. Ligeledes var der heller intet sammenligningsgrundlag.

I forhold til **opgavebeskrivelse**, kan alt efter Beskæftigelsesloven varetages af andre aktører, men skal opgives i måltal af kommunen. I kontrakten er der tale om et branchematchforløb, og der findes en omfattende indholdsbeskrivelse. Kontrakten beskriver et branchematchningsforløb med udviklingstrin (delindhold). Det handler således dels om et konkurrencehensyn, da der skal kunne benchmarkes imellem kommunerne. Dels handler det om viden i forhold til, hvad der rent faktisk er indsatsen hos anden aktør. Firmaets tilbud må finde en balance mellem egen institutionel praksis og principper hos jobcenteret. Erfaring med inddragelse af andre aktører er stadig en ny disciplin, hvorfor jobcenteret muligvis indoptager aktørens bud uden kritisk filter, og aktøren får således lov at sætte dagsorden for opgavebeskrivelsen. Kommunerne har haft en stor mængde institutionel viden, som har været vanskeligt omsætteligt samtidigt med det skulle kombineres med nye krav om inddragelse af de nye aktører.

I bekendtgørelsen står at andre aktører er alle andre end jobcenteret selv. Kontrakten er anonymiseret, men aktøren er et privat konsulent-firma. Det er væsentligt i forhold til udbud og marked **hvem anden aktør er**. Til denne undersøgelse er bevist valgt en kontrakt indgået med et privat konsulentfirma. Det kan være fordelagtigt for aktørerne, at det er så kort tid efter

struktureformen, da usikkerheden blandt jobcentrene er udbredt. En egentlig udbudsproces, hvor det firma med det bedste og billigste bud får opgaven, gennemføres endnu med stor variation. Mere sikker praksis vil med tiden blive opbygget. Der er stærke kræfter omkring de lokale jobcentre, der i et vist omfang foretrækker private firma i opgavevaretagelsen. Det er dog også de samme aktører som før lovændringerne, hvorfor markedet ikke kan siges at være nyt, men udvidet. For kommunerne er der økonomiske incitament i, at henvise til et aktivt tilbud med det samme. Aktøren står standby i den forbindelse, men den egentlige målsætningen ifølge 'workfare'-sporet er for alle parter først opnået, når borgeren er i selvforsørgelse. At der er tale om et privat konsulentfirma betyder noget profitmæssigt. A-kasser og andre har dobbeltinteresse i borgerens beskæftigelse, imidlertid kan incitamentsforskellen ikke ses af undersøgelse. Der er spor af et ideologisk standpunkt, der tager udgangspunkt i individualitet.

### ***10.2. Betalingsmodeller og incitament***

Der er intet anført i lovgivning og bekendtgørelse om **resultataflønning**. I kontrakten anføres at aflønning sker pr. deltager. Derudover fortsætter forløbet, hvis målet ikke er nået indenfor samarbejdsperioden, uden yderligere omkostninger for jobcenteret. Der er således i kontrakten tale om en form med driftstilskud pr. borger kombineret med resultatgaranti. Der er ikke direkte aflønning for opfyldelse af mål, med den omvendte manglende betaling for merarbejde, hvis målet ikke er nået. Tendenserne i business-retningen er ny i den offentlige sektor. Driftstilskud er gammelkendt, men kalkulation med risici og aflønning efter opgavens udførelse, har hørt det private til. Intensionen med de nye former er da også at efterligne private virksomheders måde at gøre regnskaber op på, og derved matche omkostninger og indtægter. Trenden smitter af aktørerne imellem. Hvis et firmaer kan love resultatgaranti eksempelvis, må det også indføres i andres for at sikre konkurrenceevnen. De to modeller, som erfaringsopsamlingen har spottet, kaldes for den jyske og den sjællandske. Førstnævnte bærer præg af kompleksitet og lav grad af resultataflønning. Bonusudbetalinger er samtidig afhængige af mange parametre. Den sjællandske model er mere simpel og har en høj grad af resultataflønning. Disse to typer siger noget om udviklingen indenfor kontrakt dannelse med andre aktører på beskæftigelsesområdet, selvom de er hentet fra den regionale del.

I kontrakten er der vedrørende økonomi anført at en ugepris pr. deltager omregnes til kandidatuger. Resultatgarantien giver aktøren gevinst, samtidig med de forsøger at optage så

mange borgere som muligt. Det **økonomiske formål** der ses i loven, er påbuddet om offentliggørelse af enhedsomkostninger for at sikre gennemskelige konkurrencevilkår. Der fokuseres således på markedsforholdene for aktørerne. Spørgsmålet om kvantitet i den konkrete kontrakt, er en del af 'work first'-målet "hurtigt i gang", og jobcenterets økonomiske og politiske motiv går i retning af 'mest muligt for pengene'. De har samtidig brug for smidighed og fleksibilitet. Bonusmæssig resultataflønning kan have "creamende" konsekvenser, og har i dette tilfælde form af garanti i stedet for.

Sammenfattende kan aftaler ifølge loven således max indgås for 4 år og der er 6 måneders opsigelsesmulighed for sådanne. Delaftaler kan opsiges med 8 ugers varsel. Omkring **varighed og hastighed** for den enkelte borger, er de anført i kontrakten, at der er 26 uger pr. borger med løbende optag og udslusning, og samlet set en samarbejdsaftale gældende for 52 uger. Det interessante ved varigheds- og hastighedsparametrene i forhold til betalingsmodel og incitament er, hvorvidt bonusser afhængig af det, i sig selv ville virke fremmende for de respektive mål, altså *hurtig* formidling til *varig* beskæftigelse. Usikre kalkulationsgrundlag kan føre til højere priser, da aktørerne må være sikre. En resultatgaranti på 60% i beskæftigelsesfrekvens synes tilforladelig, men fastholdelsesgarantien ikke har nogen effekt efter samarbejdsperioden er udløbet.

### ***10.3. Samarbejde***

De gældende regler for udbudsforretninger skal følges her, og der er givet mulighed for samarbejde uden betaling. Af kontrakten fremgår det at der er tale om aftale efter **bestiller/udførermodellen**. Altså, der er tale om en bestilt opgave som aktøren udfører. Der er generelle fordele ved udlicitering for kommunen, så som kontrollantrollen, effektiviteten og tydelighed i forhold til personale- eller borgersolidaritet. Ulemperne er at kommunen mister den direkte handle- og påvirkningsmulighed for ændringer, at opgavens videns- og erfaringsgrundlag i kommunen forsvinder, at helheder brydes op og delfunktioner spredes. Paradoksalt nok kan det også ende med at være dyrere, da de private firmaer skal tjene penge på opgaven, som det offentlige ikke skal. I denne kontrakt løftes opgaven i henhold til den aftalte bestiller/udfører arbejdsdeling. Jobcenter og aktør er ikke i gensidig læring, udvikling og tilpasning, og ikke afhængige af hinanden som i et partnerskab. Med denne model kan der opstå konkurrence mellem kommunens medarbejdere og de ansatte hos det private konsulentfirma. Acceptable og

legitime løsninger på medarbejderniveau, vil skulle have sin tid. Aftalen er indgået i et yderområde af landet, hvor der ikke er mange opgaveløsere at vælge imellem, måske har det været aktørens ønske at aftalen blev efter bestiller/udførermodellen? Der kan findes flere fordele i forhold til en tydelig arbejdsdeling.

Der er intet anført i lovstoffet om aftaler om **administrative opgaver**. I kontrakten står der, at Offentligheds- og Forvaltningslovens regler gælder (herunder eksempelvis notatpligten). Det er det, der nærmer sig mest en aftale om de administrative opgaver. Desuden gælder de samme retssikkerhedsmæssige regler, som hvis opgaven var blevet udført i kommunen. It-værktøjet er Arbejdsmarkedsstyrelsens ”Arbejdsmarkedsportal”. Administrative opgaver var ikke aktørernes kernekompetencer, hvorfor disse overraskede i omfang. Hvis de tilgængelige EDB-systemer er brugbare og aktøren efterhånden har fået opbygget en kultur og erfaring omkring den administrative del, vil det ikke mærkes mere end i den offentlige sektor, som arbejder under samme vilkår. Imidlertid er det ærgerligt, hvis opgaveudførelsen begrænses af det. Der er samarbejds-mæssige opgaver, som jobcenteret sidder tilbage med, da inddragelsen af andre kræver sådan administration. Afbureaukratiseringen som Beskæftigelsesministeren fremlagde d. 13. juni 2008, er ikke umiddelbart ud til at indeholder forenklinger på det her område.

Vedrørende **informationsudvekslingen** er der anført betydeligt både i lov og bekendtgørelse. Der er en bestemmelse om videregivelse af personfølsomme oplysninger til anden aktør. Desuden bestemmelser om at aktøren har underretningspligt til kommunen ved borgerens manglende opfyldelse af pligter. Kontraktens aftaler vedrørende informationsudveksling er at, midtvejs- og slutevaluering foretages af en styregruppe og koordinationsmøder afholdes efter behov. Der er gensidig informationspligt om alle relevante forhold og aftalens priser og interne forretnings-forhold er hemmelig for offentligheden. Informationsudvekslingen har flere sider. Videregivelse af personoplysninger er en lovbestemmelse og anført i den undersøgte kontrakt. Det er ikke blevet problematiseret tilstrækkeligt, at der nu er dette ekstra led af aktører, der skal have oplysninger om personfølsomme forhold. Indberetning sker til kommunen, når en borger ikke opfylder sine forpligtelser. Dette fører især til sanktionsreglernes anvendelse, således at den ledige kan mærke ’ulydigheden’ i deres økonomiske ydelse. I kontrakten er også bestemt andre informationsaftaler vedr. mere overordnede forhold, og der er således grundige aftaler om med hvem, om hvad og hvornår der skal tales sammen. Kontrakten er som bekendt anonymiseret, og det er anført heri at den er hemmelig for offentligheden. Dette synes at være et nødvendigt træk i

forhold til at opfylde ønsket om en konkurrencesituation omkring dette. Informationsmængden må desuden tilpasses. Begge parter har interesse i at anden aktør ved tilstrækkeligt til at kunne behandle sagen og udføre opgaven. Samtidigt må unødigt information begrænses. Måske har aktøren fået lov at komme med et udspil, og meget er kommenteret vedr. informationsudveksling i kontrakten.

Afgørelse og opgavevaretagelse kan overlades til aktør, men det samlede ansvar er stadig hos kommunen. Kontraktens aftaler omkring **ansvarsfordeling** er at Jobcenter henviser, aktør visiterer og tilbagevisitation kan kun ske i enighed. Aktør har løbende dialog med borgere og udfører elektronisk/skriftlig deltager-evaluering. Aktør udarbejder slutrapport med resultat og erfarings-beskrivelse. I forhold til ansvarsfordelingen ser vi en klar sporafhængighed imod den nye tværgående netværksstyring. Den tidligere statslige styring (government) af den økonomiske og sociale politik, afløses af retningen med et polycentrisk regime og en ny form for 'multi-level-governance'. Bestiller/udførermodellens tydelige arbejdsdeling slår igennem. Aktøren har ifølge kontrakten forpligtet sig på at lave løbende mundtlige og skriftlige deltagerevalueringer. Jobcenteret har villet have en aktør, der tog ansvar og hele opgaven til sig. Aktøren har også ansvaret for at udarbejde slutevaluering med erfaringer og resultater fra samarbejdet. Prisen for opgavevaretagelsen er beregnet ud fra dette 'tillægsarbejde'.

Bestemmelserne i bekendtgørelsen går ikke detaljeret på udarbejdelse af **jobplaner**, men er bredere i forhold til alle de forpligtelser der er i følge Lov om en Aktiv Beskæftigelsesindsats. Kap. 9 heri omhandler jobplaner. Det er således regelbestemt at anden aktør er forpligtiget til at udforme individuelle jobplaner. På kontraktens side 7 står, at anden aktør udarbejder jobplan for de borgere der deltager. Når aktøren nu har hele opgaven, har de også udarbejdelsen af jobplanen. Dette synes hensigtsmæssigt af flere årsager som arbejdsbyrde, kontinuerlighed, mv. Jobplanen er gyldig i forhold til borgerens ret og pligt til tilbud.



## 11. Kritik og perspektivering

En kritisk distance til min egen undersøgelse, kunne være omfattende. Jeg har imidlertid ikke valgt at kommentere hvert er fravalg og dets konsekvenser. De indlysende metodekritiske punkter, jeg er stødt på undervejs, skal jeg her behandle kort. Desuden har jeg fundet det hensigtsmæssigt, at lade det kritiske blik glide sammen med den afsluttende perspektivering. Dette kan lade sig gøre, da afsnittet ikke er en direkte metodekritisk diskussion, men nærmere en synliggørelse af usikkerheder. Jeg forholder mig desuden til emnet i et lidt bredere perspektiv igen.

Jeg rammer lidt ind i samme problem som mange andre kvalitative undersøgelser. Den vanskelige argumentation for, hvorfor det lige blev erfaringsopsamlingens parametre, der blev udvalgt som fornuftigt grundlag for at analysere og vurdere udmøntningen. Kvalitative undersøgelser bliver ofte kritiseret for at utilstrækkelig forklaring af udgangspunktet. Jeg mente der var fornuft i at udnytte de hidtidige erfaringer, således at de 3 temaer med 12 underemner blev omdrejningspunktet. Erfaringsopsamlingen havde trods alt vist, at det var relevante parametre at tale om, når kontrakter med anden aktør på beskæftigelsesområdet undersøges. Jeg kan imidlertid ikke vide, hvad var fremstået, hvis jeg havde valgt andre dimensioner før undersøgelsen.

Flere har i processen spurgt mig om jeg ikke skulle *tale* med de mennesker, der indgår kontrakter. Interview-formen for indsamling af data, synes at være så indgroet i en kvalitativ tilgang, at det kræver stædighed at komme udenom. Selvom spørgsmål til de involverede parter, kunne have bidraget til forståelse af forandring fra lov til kontrakt, vandt argumentet om at bevare fokus på det skrevne. Jeg vil hævde at det skriftlige kan have en anden gyldighed, end udsagn om hvad der tidligere er foregået af og til har.

Min forforståelse må have et par linjer med på vejen. Med en socialfaglig baggrund og arbejde på beskæftigelsesområdet bag mig, er min indgangsvinkel til at studere det sociale arbejde på dette felt, præget. For at imødekomme bias, har jeg bestræbt mig på at være eksplicit omkring og tro mod undersøgelsens metode, ligesom jeg har bestræbt mig på at forholde mig analytisk til

materialet. Jeg vil inddrage Peter Gundelachs synspunkter i artiklen "*Nærhed og distance i forskning og praksis*", til yderligere bemærkninger om min placering i forhold til feltet.

Gundelach hævder indledende i sin artikel: "*For at forskning i socialt arbejde skal være af kvalitet, skal den kunne betragte praksis kritisk og distanceret. (...) Jo tættere man er på feltet, desto mere påvirket risikerer man at blive af feltets dominerende værdier (...)*" (2000:1). Denne problematik har jeg mærket i undersøgelsesprocessen. Jeg har valgt at undersøge et felt af socialt arbejde, som jeg selv har arbejdet indenfor og stadig har en tilknytning til. Det må kunne betragtes som 'nærhed til feltet'. "*Nærhed er en hindring for forståelsen*", påstår Gundelach tillige (2000:2). "*Gennem det daglige arbejde og gennem uddannelsen, indlærer socialarbejderen, hvad man skal forstå ved godt eller dårligt socialt arbejde. Man disciplineres.*", skriver Gundelach (2000:7) og mener derefter at kunne konkludere: "*Den kritiske forsknings opgave er at gennemskue de samfundsmæssige forhold, der sætter sig igennem bag om ryggen, ubemærket af aktørerne. Man kan ikke se bag om ryggen på sig selv. Det må man lade andre om*". Dette citat indeholder både det problematiske og det fordelagtige i mit tilfælde: Jeg mener, at den sti jeg har valgt, netop kan se "*bag om ryggen*" – men naturligvis ikke det hele, da jeg jo "*ikke kan se bag om ryggen på mig selv*". Gundelach siger afsluttende at "*Man skal have været tæt på for at kunne sanse tekstualiteten i det studerede fænomen*". Netop fordi jeg har været så tæt på, mener jeg at jeg at kende de strukturelle forhold og have en formodning om deres betydning. Dette er som nævnt grundlaget for at kunne gennemføre analysen. 'Stien' er den metodiske tilgang, som forærer mig muligheden for at se tendenserne og blotlægge mekanismerne, når lov udmøntes i kontrakt. Jeg opnår en fremstilling af, hvordan kontrakten realistisk produceres, og som følge af hvad. Det store kendskab til arbejdsgangene og organisatoriske forhold på stedet, betyder tillige at jeg har mulighed for tankevirkosomhed præcis der, hvor jeg mener det har betydning. Det er imidlertid også her faldgruben for 'overstyring' i fortolkningen ligger.

Flere gange er jeg stødt på vanskeligheder omkring det normative. Betragtninger som egentlig ikke er denne undersøgelses formål., da jeg egentlig ikke har haft noget grundlag for at vurdere det. Alligevel har jeg ikke kunnet undgå visse bemærkninger undervejs. Om der blot er tale om en kritisk tilgang til materialet, eller om det er utidig vurdering af normative og politiske spørgsmål, er vanskeligt helt at fastslå. Eksempelvis findes der en fortolkning af, at en individualiseret indsats fra anden aktør, er at foretrække for den enkelte ledige. Denne

betragtning har i første led ikke noget med udmøntning af lov i kontrakt at gøre. Dog er den en del af abstraktionens vekselvirkningen, der bidrager til forståelse af sammenhænge i udmøntningen. Den kritiske tilgang, som samfundsvidenskab må have, er indlejret i kritisk realisme. Social teori er ikke neutral, da den somme tider indeholder værdier og handlinger (Andersen 2007:43). De klassiske vanskeligheder omkring fakta/værdi er pga. dette tilsidesat, og det åbner vejen for normativ teori, som udgangspunkt for at være kritisk.

Helt overordnet kan fortolkningen anfægtes for at bestå af for brede generelle betragtninger. Det var dog et spørgsmål om, at tilsyneladenhederne fundet i analysen, blev fremstillet som hypotetisk-deduktive formuleringer, for at opnå forståelse af sammenhænge i udmøntningen. Disse sammenhænge er som bekendt betingede konklusioner, da der er tale om en forståelse af viden, der altid er begrænset af en vis usikkerhed.

Aktiv perspektivering demonstrerer hvad perspektivet kan (Dahler-Larsen 2002:102-104). Jeg vil derfor pege på den alt afgørende selvfølghedsinstallation. Det tab, der naturligvis er ved, at de professionelle er valgt som aktører. Tabet er usynligheden af kontanthjælpsmodtagerne i denne undersøgelse. Det har været vanskeligt ikke at tage borgerens perspektiv, og tænke konsekvenser på individniveau. Det var ikke intentionen, da undersøgelsen her en del af betingelserne for at disse refleksioner kan komme, men pga. skoling er jeg vandt til at tænke i de svagestes interesser. Det er således tydeligt at konsekvenserne for kontanthjælpsmodtageren især i fortolkningen skinner igennem.

Venstres erhvervsordfører Jakob Jensen lancerede i skrivende stund (d. 13. juni 2008) en omfattende plan for udlicitering af offentlige opgaver over de næste år. Alle offentlige opgaver skal kunne udbydes, og hermed et noget ideologisk forslag fra Venstres gruppe. Det følger imidlertid blot den strøm vi nu har set indenfor socialt beskæftigelsesarbejde i denne undersøgelse. Inddragelse af andre aktører på beskæftigelsesområdet, er således bare en af de arenaer hvor det sociale arbejde virker, der skal udvikle sig i den set retning.

## 12. Litteraturfortegnelse

Andersen J. og Torfing, J. (2004) *"Netværksstyring af kommunernes arbejdsmarkedsrettede indsats"*, CARMA Aalborg Universitetsforlag, s. 7-23.

Andersen, S. Aa. (2007), *"Kritisk realisme som perspektiv i socialt arbejde"* DSH-AA.

Basse, M. og Jørgensen, O. (2001) *"Kommunal forvaltning"*, Dansk Kommunalkursus, Kommuneinformation, s.123-128.

Bredgaard, T. og Larsen, F. (2006) *"Udllicitering af beskæftigelsespolitikken"*, Jurist og Økonomforbundets forlag, s. 63-71.

Buch-Hansen, H. og Nielsen P. (2005) *"Kritisk realisme"*, Samfundslitteratur, Roskilde Universitetsforlag.

Campbell John, L. (2004) *"Institutionel forandring og globalisering"*, Akademisk forlag A/S, kap.3

Dahler-Larsen, P. (2002) *"At fremstille kvalitative data"*, Odense Universitetsforlag.

Ejerbo, N. og Greve, C. (2005), *"Modernisering af den offentlige sektor"* Børsens Forlag kap. 5.

Gundelach, P. (2000), *"Nærhed og distance i forskning og praksis"*, I: Nordisk Socialt Arbeid, nr. 3

Jespersen, J. (2003) *"Kritisk Realisme - Teori og Praksis med makroøkonomiske eksempler"* I: Poul Bitch Olsen (red.) *'Videnskabsteoretiske perspektiver i samfundsvidenskaben'*, Roskilde Universitetsforlag 2003.

Jespersen, J. (2004), *"Kritisk realisme"*, i Fuglsang, L. og Olsen, P.B. (2004), *"Videnskabsteori i samfundsvidenskaberne"*, s. 145-177. Roskilde Universitetsforlag.

Jørgensen, L. og Becker (1997), *"Indføring i tekstanalyse"*, Roskilde Universitetsforlag.

Jørgensen, H. (2006), *"Arbejdsmarkedspolitik gennem fem år: VK-regeringens indsats"*, CARMA, AAU.

Klausen, Kurt Klaudi (2006) *"Skulle det være noget særligt? – organisation og ledelse i det offentlige"* Børsen, s. 60-64.

Lynggaard, K. (2007) *"Dokumentanalyse af idéer"* i Fuglsang, L. et al. *"Teknikker i samfundsvidenskaberne"*, s. 222-241.

Meeuwisse, A. og Swärd, H., Sunesson, (2004) *"Socialt arbejde – en grundbog"*, s. 40-45.

Olesen, S.P. et al. (2005), *"Faglighed i socialt arbejde som forskningsgenstand"*, akf. s. 20-24.

Olsen, H. (2002), *"Kvalitative kvaler"*, Akademisk Forlag A/S, kap. 2-5.

Rienecker, L. og Jørgensen, P.S. (2006) *"Den gode opgave"*, Forlaget Samfundslitteratur.

Torring, J. (2004), *"Det stille sporskifte i velfærdsstaten"*, Aarhus Universitetsforlag (Magtudredningen), primært kapitel 2, s. 23-43.

Web:

[www.akf.dk](http://www.akf.dk)

[www.ams.dk](http://www.ams.dk)

[www.bm.dk](http://www.bm.dk)

[www.bpfnet.dk](http://www.bpfnet.dk)

[www.bibliotek.dk](http://www.bibliotek.dk)

[www.cabi-web.dk](http://www.cabi-web.dk)

[www.casa-analyse.dk](http://www.casa-analyse.dk)