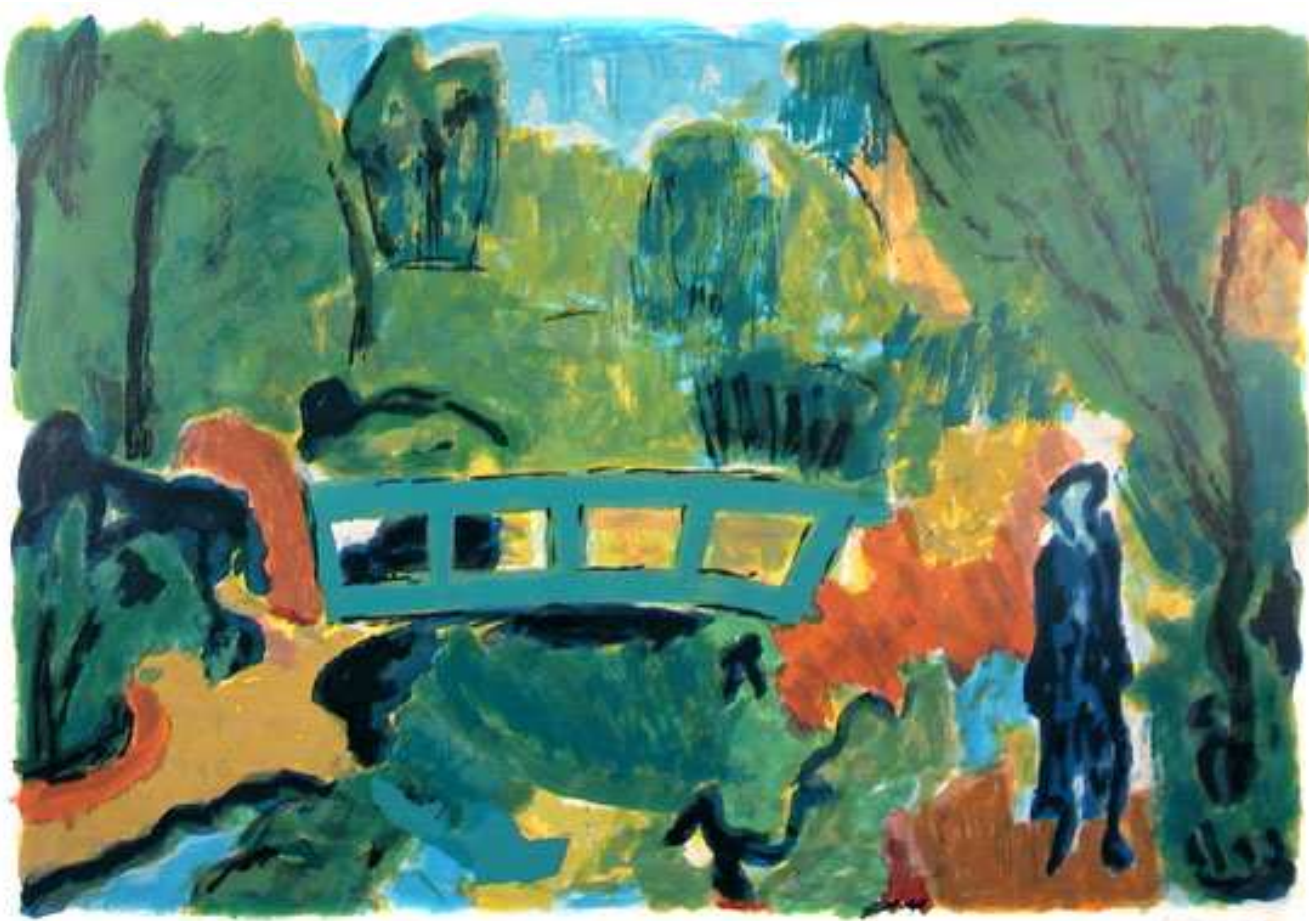


Beskæftigelsesrettet socialt arbejde

Et kvalitativt studie af socialt arbejde på
beskæftigelsesområdet



Speciale på kandidatuddannelsen i socialt arbejde
Aalborg Universitet, januar 2008
Karen Andersen og Lisbeth Bybeck Nielsen

Vejleder: Jens Guldager
Antal anslag: 239.982

Forord

Siden regeringsskiftet i 2001 er der sket en rivende udvikling på det beskæftigelsespolitiske område, som har konkrete konsekvenser for socialt arbejde. Vores arbejdsmæssige erfaringer som socialrådgivere i kommunale integrations- og arbejdsmarkedsafdelinger har medført, at vi på denne kandidatuddannelse har været meget optagede af, hvilke konsekvenser den politiske udvikling på området har for socialt arbejde. Således har vi tidligere undersøgt, hvordan det sociale arbejde standardiseres i kraft af beskæftigelsespolitisk styring, hvilken betydning de beskæftigelsespolitiske forandringer har for de ledige i AF-systemet, samt hvordan socialrådgiverprofessionens rolle og legitimitet på beskæftigelsesområdet udfordres. I dette speciale følger vi tråden og undersøger, hvordan politisk fastsatte strukturelle rammer påvirker socialt arbejde på beskæftigelsesområdet. Vi retter fokus mod det sociale arbejde i jobcentrene, der henvender sig til de svage grupper af ledige, som har sociale problemer udover ledighedsproblemet. Således undersøger vi endvidere, hvilken betydning strukturelle rammer har for socialt arbejdes muligheder for at hjælpe svage ledige i beskæftigelse.

Vi har i arbejdsprocessen haft stor glæde af vores samarbejde om at skrive dette speciale som et fælles projekt. Vi har formuleret mange tanker og tegnet pile frem og tilbage på white boards, samt haft gode diskussioner om essensen af dit og dat. Derfor er det en udfordring i sidste ende at splitte op, hvad vi sammen har udviklet og sætte navn på kapitler og afsnit for at muliggøre en individuel bedømmelse af vores fælles produkt. Vi vil imidlertid her ikke forsømme at fremhæve den lærerige proces vi har haft i kraft af vores samarbejde, og i relation hertil også takke vores vejleder for ærlig og anvendelig sparring og vejledning.

Det er et vigtigt vilkår for den kvalitative forskning i socialt arbejde, at socialarbejderne vil fortælle om og dele deres arbejdsmæssige hverdag med spørgelystne forskere. Derfor runder vi forordet af med at rette en tak til vores informanter, der med kort frist satte tid af i en travl hverdag til at lade sig interviewe, og som gjorde sig umage med at fortælle uddybende om deres arbejde.

Med disse ord vil vi ønske læseren en rigtig god læselyst!

1. PROBLEMFELT	4
1.1 BEGREBSAFKLARING	5
1.2 FORSKNINGSFELTET	6
1.3 FRA SOCIALPOLITIK TIL AKTIV BESKÆFTIGELSESINDSATS	7
1.3.1 CENTRALE TENDENSER I BESKÆFTIGELSESINDSATSEN	8
1.5 PROBLEMFORMULERING	10
1.6 HYPOTESEOMRÅDER	10
2. METATEORETISKE OG METODISKE OVERVEJELSER	13
2.1 KRITISK REALISME	13
2.1.1 STRUKTURELLE FORKLARINGER	13
2.1.2 GENERATIVE MEKANISMER	14
2.1.3 KONTEKSTENS BETYDNING	14
2.1.4 ABDUKTION OG RETRODUKTION	15
2.1.5 AFRUNDING	16
2.2 METODISKE OVERVEJELSER	16
2.2.1 FORFORSTÅELSE	16
2.3 TEORI	17
2.4 SEKUNDÆR EMPIRI	18
2.5 KVALITATIV INTERVIEWUNDERSØGELSE	19
2.5.1 UDVÆLGELSE AF INFORMANTER	19
2.5.2 GENNEMFØRELSE AF INTERVIEWS	21
2.5.3 DATABEARBEJDNING OG ANALYSESTRATEGI	22
2.5.4 VALIDITET OG RELIABILITET	23
2.6 AFGRÆNSNING	24
3. MÅLGRUPPEN OG SOCIALT ARBEJDE	26
3.1 LOVGIVNING OM MATCHKATEGORISERING	27
3.2 BESKRIVELSE AF MÅLGRUPPEN	28
3.2.1 SAMMENSATTE PROBLEMSTILLINGER	28
3.2.2 ARBEJDSERFARING OG FAGLIGE KVALIFIKATIONER	30
3.2.3 FAMILIEFORHOLD OG NETVÆRK	31
3.2.4 HELBRED OG MISBRUG	31
3.2.5 PERSONLIGE KOMPETENCER OG ØKONOMISKE PROBLEMER	32
3.2.6 POSITION I FORHOLD TIL ARBEJDSMARKEDET	33
3.2.7 AFRUNDING	35
3.3 SOCIALT ARBEJDE PÅ BESKÆFTIGELSESOMRÅDET MED MÅLGRUPPEN	35
3.3.1 PROFESSIONELT SOCIALT ARBEJDE	36
3.3.1.1 Helhedssyn i socialt arbejde	36
3.3.1.2 Sociale problemer	37
3.4 OPSAMLING	39
4. MÅLRETTET JOBFOKUS	40
4.1 BAGGRUND OM DET MÅLRETTEDE JOBFOKUS I BESKÆFTIGELSESINDSATSEN	41
4.1.1 VIRKNINGER AF ARBEJDSMARKEDSRETTEDE BESKÆFTIGELSESTILBUD	41
4.2 ANALYSE AF DET MÅLRETTEDE JOBFOKUS PÅ BESKÆFTIGELSESOMRÅDET	42
4.2.1 HELHEDSORIENTERING ELLER ARBEJDSMARKEDSORIENTERING	43
4.2.2 MÅLRETTET JOBFOKUS I DET SOCIALE ARBEJDE	43
4.2.3 SOCIALFAGLIGHED I BESKÆFTIGELSESINDSATSEN	45
4.2.4 ORGANISATORISKE UDFORDRINGER	46
4.2.5 AFRUNDING	47
4.3 BAGGRUND OM VIRKSOMHEDERNE I BESKÆFTIGELSESINDSATSEN	48
4.3.1 SOCIALT ANSVAR, RUMMELIGHED ELLER SOCIALT ENGAGEMENT	48
4.4 ANALYSE AF VIRKSOMHEDERNES ROLLE I BESKÆFTIGELSESINDSATSEN	50
4.4.1 VIRKSOMHEDERNES SOCIALE ENGAGEMENT	51

4.4.2 SOCIALFAGLIG INDSATS I FORHOLD TIL FASTHOLDELSE	54
4.4.3 AFRUNDING	56
4.5 OPSAMLING	56
5. SPECIALISERING – EN ORGANISATORISK UDFORDRING I ARBEJDET MED SVAGE LEDIGE	58
5.1 ADSKILLELSE AF ØKONOMISK, SOCIAL OG BESKÆFTIGELSESRELATERET HJÆLP	59
5.2 TEORI OM OG DISKUSSION AF SPECIALISERING I SOCIALT ARBEJDE	60
5.2.1 WEBERS BUREAUKRATIMODEL	61
5.2.2 SPECIALISERING OG ARBEJDSDELING	62
5.2.3 AFRUNDING	63
5.3 ANALYSE AF HVORDAN SPECIALISERING PÅVIRKER SOCIALT ARBEJDE	64
5.3.1 FORDELE VED SPECIALISERINGEN AF SOCIALT ARBEJDE	64
5.3.2 ULEMPER VED SPECIALISERING AF SOCIALT ARBEJDE	66
5.3.4 SVAGE LEDIGES PROBLEMER MED AT NAVIGERE RUNDT MELLEMLERNE	68
5.3.5 AFRUNDING	70
5.4 OPSAMLING	71
6. ØKONOMISKE INCITAMENTER	73
6.1 KONKRETE ØKONOMISKE INCITAMENTER	74
6.1.1 ØKONOMISKE INCITAMENTER PÅ INTEGRATIONSOMRÅDET	76
6.1.2 AFRUNDING	76
6.2 UNDERSØGELSER AF EFFEKTER AF ØKONOMISKE INCITAMENTER	77
6.3 TEORI OM ØKONOMISKE INCITAMENTER	79
6.3.1 ÅRSAGSSAMMENHÆNGE BAG IDEEN OM ØKONOMISKE INCITAMENTER	80
6.3.2 AFRUNDING	81
6.4 ANVENDELSEN AF ØKONOMISKE INCITAMENTER I SOCIALT ARBEJDE MED SVAGE LEDIGE	81
6.4.1 JOBØNSKER OG JOBSØGNING	82
6.4.2 VIRKNINGER AF ØKONOMISKE INCITAMENTER	84
6.4.3 POSITIVE ØKONOMISKE INCITAMENTER OG ANDRE INCITAMENTER	87
6.5 OPSAMLING	89
7. METODEKRITIK	91
7.1 UNDERSØGELSESPROCESSEN	91
7.2 METATEORETISK GRUNDLAG	91
7.3 NÆRHED OG DISTANCE I INTERVIEWSITUATIONEN	92
7.4 UDVÆLGELSE AF INFORMANTER	92
8. KONKLUSION OG PERSPEKTIVERING	94
8.1 INDIVIDFOKUSERING	94
8.2 MÅL-MIDDEL RATIONALITET I FORHOLD TIL SOCIALT ARBEJDES HELHEDSORIENTERING	95
8.3 TENDENSER TIL MARGINALISERING	96
8.4 SOCIALT ARBEJDE PÅ BESKÆFTIGELSESOMRÅDET	96
8.5 PERSPEKTIVERENDE DISKUSSION	97
LITTERATURLISTE	99
BILAG 1	107
ABSTRACT	109

1. Problemfelt

"En lille tilknytning til arbejdsmarkedet er bedre end ingen. Det er omdrejningspunktet for alt, hvad vi foretager os. (...) I en situation, hvor prognosen på længere sigt hedder mangel på arbejdskraft, har vi en enestående chance for at få de lidt svagere ledige ind på arbejdsmarkedet." (Claus Hjort Frederiksen, Arbejdsmarkedsstyrelsen 2004).

Med disse ord lader vi beskæftigelsesministeren indlede vores speciale, fordi han her udtrykker et gennemgående politisk mantra, der har ansporet vores valg af problemfelt. At målet med alt, hvad der finder sted indenfor rammerne af det sociale arbejde på beskæftigelsesområdet, skal være at skabe tilknytning til arbejdsmarkedet for alle grupper af ledige.

På baggrund af et aktuelt fokus i beskæftigelsesdebatten på netop svage lediges beskæftigelsesmuligheder, undersøger specialet beskæftigelsesindsatsen overfor denne målgruppe. Umiddelbart synes debatten at udspringe dels af den nuværende højkonjunktur med historisk lav arbejdsløshed og arbejdsgivere, der *"skriger efter arbejdskraft fra Østeuropa"*¹. Dels af et flertal i folketinget, der afspejler en ideologisk holdning om, at også de svageste ledige, i større eller mindre omfang, bør kunne deltage aktivt på arbejdsmarkedet. Seneste politiske initiativ herfra er den såkaldte 300 timers regel,² der skærper rådighedsforpligtelsen overfor svage ledige. Reglen indebærer, at ægtepar der modtager kontanthjælp, har pligt til begge at præstere 300 timers ordinært arbejde over en toårig periode. Såfremt det ikke lykkes dem, mister den ene ægtefælle kontanthjælpen.

300 timers reglen er interessant, idet den skærper betingelserne for at modtage kontanthjælp med et konkret beskæftigelseskrav om ordinært arbejde. Dertil kommer, at den også retter sig mod de svage ledige, der har sociale problemer udover ledighedsproblemet, og som kun i meget begrænset omfang vil kunne varetage jobfunktioner på det ordinære arbejdsmarked. Konkret betyder 300-timers reglen således, at også svage ledige med problemer udover ledighed risikerer at miste kontanthjælpen, såfremt de ikke lever op til beskæftigelseskravet om ordinært arbejde.

Der synes at være et misforhold mellem på den ene side svage lediges ressourcer og barrierer i forhold til arbejdsmarkedet og på den anden side 300 timers reglens beskæftigelseskrav som betingelse for at opretholde retten til kontanthjælp. Det kan

1 Pressemeddelelse fra beskæftigelsesministeriet, oktober 2006 (www.bm.dk)

2 Lov om aktiv socialpolitik § 13, stk. 15.

efter vores mening diskuteres, hvorvidt det er rimeligt, at man i det danske velfærdssamfund kan fratage svage ledige retten til at modtage kontanthjælp. I forlængelse heraf anskuer vi 300 timers reglen som en slags krone på værket i en udvikling, der markerer en ændring i social- og arbejdsmarkedspolitikken, der gør det stadig mindre attraktivt at være på offentlig forsørgelse.

Som kompensation for fjernelse af trygheden ved det nederste sikkerhedsnet, som kontanthjælpen udgør, skal velfærdsstaten via en offentlig beskæftigelsesindsats hjælpe de, der har behov herfor, med at finde et arbejde, så de kan forsørge sig selv. Sideløbende med, at der stilles et beskæftigelseskrav om ordinært arbejde som betingelse for at opretholde retten til at modtage kontanthjælp, målrettes den offentlige beskæftigelsesindsats således mod at få de ledige tilbage på arbejdsmarkedet og i konkrete jobs. Dette gælder også beskæftigelsesindsatsen overfor svage grupper af ledige, som ikke umiddelbart er i stand til at varetage et ordinært arbejde.

Med afsæt i denne udvikling i social- og arbejdsmarkedspolitikken vil vi i dette speciale undersøge, hvordan der arbejdes i den offentlige beskæftigelsesindsats med svage ledige under disse ændrede vilkår. Specialets genstandsfelt er således socialt arbejde på beskæftigelsesområdet med svage ledige. Vi vil i det følgende kort præsentere, hvordan vi forstår nogle af de meget centrale begreber i specialet, som vi også har anvendt i det foregående. Det drejer sig om *svage ledige*, *socialt arbejde på beskæftigelsesområdet* og *beskæftigelsesindsatsen*.

1.1 Begrebsafklaring

Når vi anvender begrebet *svage ledige*, forstår vi hovedsageligt ledige kategoriseret i matchgruppe fire og fem. Kendetegnende for denne gruppe af ledige er, at de er kontant- og starthjælpsmodtagere, der anses for at have meget begrænsede muligheder eller ingen muligheder for at kunne varetage ordinært arbejde. Generelt er gruppen karakteriseret ved at have manglende faglige kvalifikationer og manglende erhvervs erfaring, ofte kombineret med andre sociale eller helbredsmæssige problemer.³ Af Arbejdsmarkedsstyrelsens registrerings- og benchmarkingsportal Jobindsats.dk⁴ fremgår det, at cirka 120.000 personer i løbet af januar 2006 modtog kontant- eller starthjælp. Heraf var cirka 63 % placeret i matchkategori fire og fem. I juli 2007 modtog cirka 95.000 personer kontant- eller starthjælp. Heraf var cirka 68 % placeret i matchkategori fire og fem. Der er således sket et samlet fald i gruppen af kontant- og starthjælpsmodtagere, men andelen af borgere i matchkategori fire og fem

3 www.ams.dk/sw5900.wasp.

4 På www.jobindsats.dk samles data fra forskellige kilder, fx kommunernes sagsbehandlingssystemer, Amanda og Danmarks Statistik, hvorfor tallene fra Jobindsats.dk ikke kan sammenlignes direkte med tal fra fx Danmarks Statistik.

er steget. I kapitel tre beskrives målgruppen mere indgående.

Når vi anvender begrebet *socialt arbejde på beskæftigelsesområdet*, skal det forstås som det professionelle og socialfaglige arbejde, der udføres i kommunalt regi indenfor rammerne af beskæftigelseslovgivningen med gruppen af svage ledige. Målgruppen har sociale problemer udover ledighed og er hovedsageligt placeret i matchkategori fire og fem. Vi anvender også udtrykket *beskæftigelsesrettet socialt arbejde*, der dækker over samme forståelse. I kapitel tre redegør vi mere detaljeret for, hvordan vi anskuer det sociale arbejde på beskæftigelsesområdet.

I vores anvendelse af begrebet *beskæftigelsesindsats* lægger vi vægten på, at det er betegnelsen for rammerne om den samlede beskæftigelsespolitiske indsats. Beskæftigelsesindsatsen er således det beskæftigelsespolitiske felt, der rummer elementer fra både social- og arbejdsmarkedspolitikken, og som danner baggrund for kommunernes beskæftigelsesrettede arbejde med kontanthjælpsmodtagere. Beskæftigelsesindsatsen udstikker nogle strukturelle rammer for socialt arbejde. Dels i form af overordnede målsætninger for indsatsen og dels i form af lovgivning. Lovgivning der er rettet både mod den enkelte ledige og den enkelte medarbejder i kommuner og jobcentre, og mod hvordan kommuner og jobcentre skal administrere og forvalte beskæftigelsesindsatsen.

1.2 Forskningsfeltet

Den danske forskning i socialt arbejde har i de senere år været præget af udgivelser, der beskæftiger sig med magtpositioner i konkrete møder mellem system og klient. Systemet repræsenteres i denne forskning enten af sagsbehandlere eller af de enkelte institutioner (kommuner, aktiveringssteder, revalideringsinstitutioner), og det undersøges, hvordan disse systemrepræsentanter møder og takler klienterne. Denne forskning har blandt andet rettet fokus på, hvad der sker, når det sociale arbejde institutionaliseres og klienterne tildeles hjælp efter bestemte institutionelle kategorier (Mik-Meyer 2004; Järvingen og Mik-Meyer 2003; Järvingen, Larsen og Mortensen 2002; Ebsen og Guldager 2002), samt hvad der sker, når klienterne mødes uden anerkendelse (Høilund og Juul 2005).

Med dette speciale lader vi strukturelle rammer i beskæftigelsesindsatsen udgøre den kontekst, der påvirker socialt arbejde. Vi retter således blikket på, hvilke konkrete handlinger der udspiller sig i jobcentrenes praksis, som en konsekvens af nogle overordnede strukturelle rammer. Vi læner os imidlertid ikke op ad implementeringsforskningen, idet vi ikke direkte undersøger, hvordan politiske

strategier implementeres i de offentlige forvaltninger (Winter 1994; Lipsky 1980).

Specialet nedtoner således både det institutionelt forankrede møde mellem system og klient samt frontliniens betydning for, hvordan politiske strategier implementeres i praksis i offentlige organisationer. Derimod sættes fokus på strukturelle rammers påvirkninger på praksis i den offentlige beskæftigelsesindsats. Det finder vi interessant, fordi der er sket markante strukturelle ændringer på beskæftigelsesområdet de seneste år, ikke mindst i forbindelse med strukturreformens implementering. De lokale kommunale forvaltninger, jobcentre og sagsbehandlere har fortsat et vist spillerum til at agere på en særegen måde under de givne strukturelle rammer. Ikke desto mindre er det vores udgangspunkt, at helt overordnede strukturelle rammer har en selvstændig betydning og direkte påvirkning i det konkrete sociale arbejde med den enkelte borger. Det er indblik i denne selvstændige og direkte påvirkning vi sætter fokus på i dette speciale. I tråd hermed er vi inspireret af Hammen (2006), der undersøger ressourceprofilens virkninger i praksis. Hammen undersøger, hvordan overordnede strukturelle krav og lovmæssigt stadfæstede metoder påvirker sagsbehandlerens arbejde med udsatte borgere (Hammen 2006). Hun tillægger således ressourceprofilen en selvstændig betydning for socialt arbejde, hvilket ligger i tråd med vores indgangsvinkel om strukturelle rammers betydning for det sociale arbejde på beskæftigelsesområdet.

Med henblik på at placere os i forhold til tid og rum på det social- og arbejdsmarkedspolitiske felt, vil vi i det følgende skitsere de sidste 10-15 års udvikling på området. Vi ønsker hermed at belyse, hvordan den aktuelle beskæftigelsesindsats dels er en videreudvikling af tidligere tiders indsatser, dels indeholder en række nye tendenser og ændringer.

1.3 Fra socialpolitik til aktiv beskæftigelsesindsats

Igennem de seneste 10-15 år er der sket nogle grundlæggende ændringer i den danske social- og arbejdsmarkedspolitik, der ofte omtales som et velfærdsstatsligt paradigmeskifte (Lind 2004). Udviklingen indebærer en stigende vægtning af, at modtagelse af sociale forsørgelsesydelse forudsætter, at modtageren står til rådighed for arbejdsmarkedet. Der er sket en slags tilnærmelse mellem social- og arbejdsmarkedspolitikken op gennem 1990'erne, så det er blevet stadigt mere legitimt at stille krav om, at de arbejdsløse skal stå til rådighed for arbejdsmarkedet (Caswell 2005:38). Torfing (2004) har kaldt dette paradigmeskifte for "det stille sporskifte i velfærdsstaten", fordi skiftet fra en forsørgelsesorienteret socialpolitisk tilgang til de arbejdsløse til en aktiveringsorienteret social- og arbejdsmarkedspolitisk tilgang er

foregået nogenlunde roligt og uden de store politiske sværdslag (Torfing 2004).

Siden 2001 er aktiveringsprincippet blevet skærpet med beskæftigelsesministeriets overtagelse af det daværende socialministeriums opgaver med ledige, der har problemer udover ledighed. En overtagelse der klart signalerer, at der skal være et beskæftigelsesrettet fokus i arbejdet med alle ledige, uagtet at de kan have andre problemer end ledighed. I de følgende år vedtages en række nye lovpakker på integrations- og beskæftigelsesområdet, der særligt fokuserer på opgaven med at få svage ledige i arbejde, og som manifesterer det arbejdsmarkedsrettede omdrejningspunkt i forvaltningen af beskæftigelseslovgivningen.

Reformen om Flere I Arbejde (FIA) træder i kraft i 2003, og den indeholder en række ændringer, med stor betydning for socialt arbejde på beskæftigelsesområdet. Hovedvægten i beskæftigelsesindsatsen lægges på, at ledige skal anvises den kortest mulige vej i ordinært arbejde, idet man ønsker at effektivisere beskæftigelsesindsatsen og øge arbejdsstyrken (Beskæftigelsesministeriet 2002a). I 2005 vedtages integrationsforliget Ny Chance til Alle, der er en toårig særlig indsats, der løber fra juli 2006 til juli 2008. Formålet er at sætte fokus på alle modtagere af kontanthjælp og starthjælp, der har været passive i over et år. De skal gøres mere aktive og ad denne vej få en tættere tilknytning til arbejdsmarkedet. Disse seneste beskæftigelsespolitiske initiativer er umiddelbart en videreførelse af tidligere regerings politik på social- og arbejdsmarkedsområdet. De seneste 5-6 års udvikling på dette område indeholder imidlertid også nogle nye tendenser, som har stor betydning for socialt arbejde på beskæftigelsesområdet. Disse tendenser vil vi belyse i det følgende med henblik på at konkretisere speciallets fokusområder.

1.3.1 Centrale tendenser i beskæftigelsesindsatsen

For det første signalerer flytningen af de svage ledige fra socialministeriet til beskæftigelsesministeriet, at beskæftigelsespolitiske tiltag også skal prioriteres overfor denne målgruppe. Denne tilgang skærpes med Ny Chance til Alle, der retter et særligt arbejdsmarkedsrettet fokus på svage ledige, der har problemer udover ledighed. Socialt arbejde på beskæftigelsesområdet skal således målrettes til at fokusere på den korteste vej ud af ledighed for alle grupper af ledige. Dette *målrettede jobfokus* anskuer vi som et helt centralt og bærende element i den aktive beskæftigelsesindsats. Det målrettede jobfokus er normativt forankret i et ønske om, at alle har ret og pligt til at tage sig et arbejde. Det fremgår af følgende citat af beskæftigelsesministeren, hvor han udtaler sig om 300 timers reglen:

"Når regeringen står fast på reglen, skyldes det princippet om ret og pligt. Alle har ret til kontanthjælp. Og de, der kan arbejde, har pligt til at stå til rådighed for arbejdsmarkedet. Med retten til kontanthjælp følger pligten til at stå til rådighed." (Frederiksen 2007b).

For det andet, er der sket store forandringer i den offentlige forvaltning siden strukturreformen trådte i kraft den 1. januar 2007. Udover en omfattende kommunesammenlægning, lukning af amterne og oprettelse af regionerne har strukturreformen betydet en væsentlig omlægning af det statslige og kommunale beskæftigelsesområde. Man har således indført et enstrengt offentligt beskæftigelsessystem, der tager sit udgangspunkt i kommunale jobcentre, hvor alle ledige skal henvende sig. Hertil kommer, at staten har bestemt, at kommunernes arbejde skal organiseres i forskellige forvaltningsområder. Således at jobcentrene står for jobformidling og arbejdet med at få de ledige i job eller tættere på arbejdsmarkedet. Ydelsescentrene står for bevilling og udbetaling af alle ydelser, og socialcentrene står for iværksættelse af sociale indsatser. Organiseringen udfordrer socialt arbejde på beskæftigelsesområdet, idet der sker en yderligere specialisering af arbejdet. Dette medfører, at indsatsen spredes ud i forskellige systemer frem for at samles. I relation til gruppen af svage ledige med komplekse sociale problemer udover ledighedsproblemet, bliver udfordringen at skulle koordinere samarbejdet på tværs af forvaltningsgrænser.

For det tredje er der i beskæftigelsesindsatsen sket en skærpelse i anvendelsen af økonomiske incitamenter. Denne udvikling skal ses i tråd med det målrettede jobfokus, fordi tanken bag anvendelsen af økonomiske incitamenter er, at det skal kunne betale sig at arbejde frem for at være forsørget af det offentlige. Økonomiske incitamenter anses som et vigtigt værktøj i implementeringen af de beskæftigelsespolitiske målsætninger og har en central placering i lovgivningen på området. Således er der strammet op på forsørgelsesydelse, på kommunernes økonomiske sanktionsmuligheder overfor borgerne samt på de statslige refusioner af kommunernes udgifter til kontanthjælp. Anvendelsen af økonomiske incitamenter som en slags adfærdsregulerende værktøj i social- og beskæftigelsespolitikken er ikke nyt, men det er skærpet og målrettet siden regeringsskiftet i 2001. Anvendelsen af økonomiske incitamenter gør sig også gældende overfor svage ledige, hvorfor det er interessant at undersøge denne tendens i relation til det sociale arbejde på beskæftigelsesområdet.

Vi finder de tre ovenstående tendenser interessante, fordi de er højaktuelle i den nuværende beskæftigelsesindsats. Det målrettede jobfokus anskuer vi som det

overordnede mål i beskæftigelsesindsatsen. Yderligere specialisering og anvendelse af økonomiske incitament er væsentlige midler og redskaber, der tages i brug for at nå målet. Vi finder det interessant for praksis at undersøge, hvordan disse strukturelle rammer påvirker beskæftigelsesrettet socialt arbejde med svage ledige, da de i høj grad har betydning for socialt arbejdes handlemuligheder. Ligeledes er det en væsentlig faktor, at gruppen af svage ledige efterhånden udgør omkring 70 % af alle kontant- og starthjælpsmodtagere. Alene på baggrund heraf, bliver det stadig mere interessant at sætte fokus på, hvordan aktuelle tendenser i beskæftigelsesindsatsen påvirker socialt arbejde på beskæftigelsesområdet med netop denne gruppe.

I vores undersøgelse retter vi således blikket mod, hvordan strukturelle rammer påvirker jobcentrenes praksis i arbejdet med svage ledige. Vi tager det udgangspunkt, at det målrettede jobfokus, den organisatoriske tilrettelæggelse af den kommunale beskæftigelsesindsats samt anvendelsen af økonomiske incitament har en selvstændig betydning for, hvordan det sociale arbejde på beskæftigelsesområdet kan hjælpe de svage ledige tættere mod arbejdsmarkedet. På baggrund af dette, tager vores undersøgelse afsæt i følgende problemformulering.

1.5 Problemformulering

Hvordan påvirker beskæftigelsesindsatsens målrettede jobfokus, organisatoriske rammer og økonomiske incitament det kommunalt forankrede sociale arbejde på beskæftigelsesområdet, og hvilken betydning har disse påvirkninger for det sociale arbejdes muligheder for at hjælpe de svage ledige i arbejde?

På baggrund af de ovenfor skitserede udviklingstendenser og på baggrund af problemformuleringen har vi formuleret tre hypoteseområder, der danner ramme om specialets undersøgelse og analyser.

1.6 Hypoteseområder

Specialets første hypoteseområde retter sig mod beskæftigelsesindsatsens målrettede jobfokus. Vi har en overordnet hypotese om, at det er vanskeligt for borgere i matchkategori fire og fem at opnå og opretholde et arbejde på ordinære vilkår, og at det sociale arbejde på beskæftigelsesområdet må indeholde mere og andet end jobformidling, hvis de svage ledige skal have en chance på arbejdsmarkedet. Forskning viser, at beskæftigelsesrettede tilbud til ledige generelt giver de bedste resultater, hvad angår ansættelser i ordinært arbejde, men at denne type tilbud i meget

lille omfang anvendes overfor svage ledige (Bach og Boll 2003; Hohnen mlf. 2007). I tråd hermed er der forskning der peger på, at arbejdsmarkedets rummelighed overfor udsatte grupper mere er knyttet til aktuelle økonomiske konjunkturer end til en virksomheds ønske om social ansvarlighed (SFI 2002). Dette understøtter vores hypotese om, at det er vanskeligt for målgruppen at få og varetage et arbejde. Vi anskuer det målrettede jobfokus i beskæftigelsesindsatsen som et udtryk for, at regeringen anser arbejdsløshed for at være den enkeltes ansvar. Arbejdsløshedsproblemet søges derfor løst med individuelle tiltag, og vi ønsker at problematisere dette, ved at koble det målrettede jobfokus til nogle forestillinger om, at virksomhedernes rummelighed spiller en væsentlig rolle, når socialt arbejde på beskæftigelsesområdet skal målrettes arbejdsmarkedet og konkrete job.

Specialets andet hypoteseområde retter sig mod den organisatoriske opdeling af kommunernes arbejde med borgernes henholdsvis sociale, forsørgelsesmæssige og beskæftigelsesmæssige problemer. Denne opdeling medfører, at der i jobcentrene udelukkende varetages beskæftigelsesrelaterede problemstillinger, og at eventuelle andre behov for hjælp hos de ledige skal dækkes andre steder i den kommunale forvaltning. Vores overordnede hypotese er, at denne organisering af arbejdet kan have både positiv og negativ indflydelse på svage lediges chancer for at opnå ordinær beskæftigelse. Vi forestiller os, at der kan være positive effekter, fordi det sociale arbejde på beskæftigelsesområdet udelukkende skal koncentrere sig om at arbejde mod tilknytning til arbejdsmarkedet og ikke skal forholde sig til andre sider af den lediges sag. På den anden side kan det udgøre en barriere, hvis svage ledige har flere samtidige problemstillinger, der skal varetages i forskellige kommunale afdelinger. Den nye organisering af arbejdet synes at understøtte en ny socialfaglig udvikling på beskæftigelsesområdet, der bevæger sig væk fra et mere helhedsorienteret socialt arbejde mod en øget specialisering, hvor et massivt jobfokus vejer tungt. Vi ønsker at undersøge, om denne udvikling får betydning for svage ledige, som ofte vil have behov for hjælp i forhold til flere samtidige barrierer, der forhindrer dem i at opnå ordinær beskæftigelse.

Specialets tredje hypoteseområde retter sig mod anvendelsen af økonomiske incitamenters i beskæftigelsesindsatsen. Vi har en overordnet hypotese om, at disse ikke nødvendigvis har en effekt overfor gruppen af svage ledige, men at de derimod kan vise sig som en barriere, når det handler om at hjælpe gruppen af svage ledige i arbejde. Forskellige undersøgelser (Hoff 2006; Rosdahl og Petersen 2006; Goul Andersen mfl. 2005) har således vist, at økonomiske incitamenters har en begrænset effekt overfor gruppen af svage ledige, og at der kan være utilsigtede virkninger

forbundet med økonomiske incitamenter, der marginaliserer frem for at integrere svage ledige på det ordinære arbejdsmarked. Vi har således en antagelse om, at økonomiske incitamenter ikke har en effekt eller har en negativ effekt på de svage lediges muligheder for at opnå og fastholde ordinær tilknytning til arbejdsmarkedet.

Med dette afsæt vil vi i det følgende præsentere og diskutere de metateoretiske og metodiske overvejelser, der ligger til grund for specialets undersøgelser og analyser.

2. Metateoretiske og metodiske overvejelser

Metateori repræsenterer det udgangspunkt, hvorfra videnskabelig praksis udspringer. Det er så at sige bagvedliggende teori, som andre teoretiske retninger baserer sig på. Specialets metateoretiske udgangspunkt er inspireret af den kritiske realisme, som vi vil præsentere i det følgende.

2.1 Kritisk realisme

Den kritiske realisme har det ontologiske afsæt, at virkeligheden har en objektiv eksistens, men at den også rummer en dybere dimension, der ikke er umiddelbart empirisk tilgængelig. Derfor bliver det videnskabens opgave at identificere de underliggende og uobserverbare mekanismer, der har betydning for, hvordan den observerbare del af virkeligheden ser ud (Danermark et. al. 1997).

Specialet undersøger, hvordan strukturelle mekanismer påvirker det sociale arbejde på beskæftigelsesområdet. Med udgangspunkt i nogle empiriske fund i det sociale arbejde, retter vi vores analytiske fokus på de bagvedliggende strukturelle mekanismer. Hermed ønsker vi at analysere og forklare, hvordan disse strukturelt forankrede mekanismer manifesteres empirisk og påvirker det sociale arbejde på beskæftigelsesområdet.

2.1.1 Strukturelle forklaringer

Begrebet "struktur" er meget overordnet, og må derfor defineres nærmere i relation til specialets kontekst. Brante (1997) definerer struktur som en konfiguration af elementer, der indebærer, at visse hændelser bliver mulige, sandsynlige eller nødvendige, samtidig med at andre bliver umulige eller usandsynlige (Brante 1997). Strukturelle forklaringer indebærer en idé om, at den empiriske virkelighed styres af nogle forhold, som vi som individer ikke har fuld kontrol over (Nygren 2004). Således må det sociale arbejdes interventioner anskues i lyset af nogle strukturelle forhold, der har betydning for de valg der træffes, og de handlinger der udføres i det sociale arbejde. Specialets strukturelle tilgang medfører, at vi søger forklaringer på vores empiriske fund i nogle strukturelle forhold i beskæftigelsesindsatsen, der har deres udspring i generative mekanismer på et samfundsmæssigt makroniveau.

Specialets hypoteseområder belyser de strukturer og mekanismer, som vi ønsker at undersøge de empiriske konsekvenser af. I forhold til hypoteseområdet vedrørende specialisering i det sociale arbejde, er det nogle organisatoriske mekanismer, der er på spil. I forhold til de to andre hypoteseområder vedrørende det målrettede jobfokus

samt anvendelsen af økonomiske incitamenter i det sociale arbejde, er der tale om nogle normative og ideologisk forankrede mekanismer. I analysen af vores empiriske data, vil vi undersøge og diskutere, hvordan disse strukturelt forankrede organisatoriske og normative mekanismer genererer forskellige empiriske konsekvenser i det sociale arbejde.

2.1.2 Generative mekanismer

Det er en central ontologisk pointe i den kritiske realisme, at den virkelighed, vi oplever empirisk, konstitueres af nogle bagvedliggende generative mekanismer på et andet virkelighedsniveau end det umiddelbart observerbare (Danermark et. al. 1997). Disse mekanismer er produktive i den forstand, at de får hændelser til at ske. Produktiviteten kommer ligeledes til udtryk i det forhold, at mekanismerne er virkelige og har empiriske konsekvenser. De generative mekanismer er således ikke direkte observerbare, men de kan identificeres og begrebsliggøres analytisk (ibid:58-59), hvilket også er ambitionen med specialets analyser.

Det er imidlertid ikke en enkel opgave at identificere og begrebsliggøre de generative mekanismer, der er konstituerende for den empiriske virkelighed, vi studerer. Dette skyldes, at mange mekanismer er virksomme på samme tid, og at de ophæver, svækker eller forstærker hinanden i et komplekst samspil (Juul 2002). Således er det karakteristisk for specialets problemfelt, at det konstitueres af et mangesidet miks af mekanismer på forskellige niveauer.

2.1.3 Kontekstens betydning

I tråd hermed, er det en anden vigtig pointe for de kritiske realister, at de generative mekanismer er kontekstuel vilkårlige. Udfaldet af en mekanisme afhænger således af den kontekst, hvori mekanismen virker (Danermark 2001:295).

Denne tilgang hænger sammen med, at de bagvedliggende generative mekanismer ikke nødvendigvis producerer bestemte hændelser i en lineær forståelse. Således kan en bestemt mekanisme producere forskellige hændelser under forskellige omstændigheder, ligesom en bestemt hændelse kan have forskellige årsager (Danermark 2001). Udgangspunktet for specialet er, at der foreligger nogle bestemte generative mekanismer på et strukturelt niveau, som har forskellige konsekvenser i den empiriske kontekst vi undersøger. De generative mekanismers kontekstafhængighed medfører imidlertid, at vi må være opmærksomme på, at mekanismerne enten virker uafhængigt af eller i samspil med andre mekanismer, hvorfor en mekanismes empiriske udfald kan være påvirket af eventuelle modvirkende mekanismer

(Danermark et. al. 1997).

På baggrund heraf, gør vi os ingen illusioner om, at vi kan afdække hele det system af generative mekanismer, der er konstituerende for det sociale arbejde på beskæftigelsesområdet, for dermed at opnå endegyldige svar på de spørgsmål, der rejses i problemformuleringen. Derimod er det specialets hensigt at fremhæve centrale tendenser, som har betydning for det sociale arbejde på beskæftigelsesområdet, og som kan forklares i de bagvedliggende mekanismer, der virker på kryds og tværs på det strukturelle niveau i beskæftigelsesindsatsen.

2.1.4 Abduktion og retroduktion

Kritisk realisme åbner op for anvendelsen af både deduktive og induktive undersøgelsesmetoder, ligesom både kvantitative og kvalitative tilgange kan anvendes. Det afgørende i den kritiske realismes metodiske tilgang er, at de valgte metoder er velegnede til belysning af det genstandsfelt, man ønsker at undersøge. I tråd hermed bygger specialet ikke på en stringent deduktiv eller induktiv tilgang. Derimod er der snarere tale om en kombination, hvor udgangspunktet er overvejende deduktivt, men hvor analyserne af og til mere induktivt fører til nye forståelser af den virkelighed vi studerer. Denne kombination af deduktion og induktion, kalder den kritiske realisme for abduktion. Via en pendling mellem teoretisk forståelse og empiriske iagttagelser, går forskeren fra en beskrivende til en mere dybdegående forståelse af problemfeltet (Danermark 2006).

For at opnå viden om de underliggende generative mekanismer, der forårsager hændelser, må analysen imidlertid gå videre, end det er muligt via abduktion. Til dette formål opererer den kritiske realisme med en retroduktiv tilgang, hvor man forsøger at komme frem til, hvad der er konstituerende for bestemte hændelser. Det drejer sig om at gå fra en empirisk observation til en idé om nogle konstituerende mekanismer, og derigennem finde frem til mulige kausaliteter bag forskellige hændelser (ibid:41-42).

Specialet tager udgangspunkt i de tre hypoteseområder, der præsenterer de strukturelle rammer, vi ønsker at undersøge. Gennem en abduktiv tilgang veksles mellem teori og empiri i bestræbelserne på at opnå en bedre forståelse af, hvordan det målrettede jobfokus, de organisatoriske rammer og de økonomiske incitament er påvirker det sociale arbejde på beskæftigelsesområdet. De generative mekanismer, der ligger implicit i de strukturelle rammer, er imidlertid ikke umiddelbart empirisk tilgængelige, selvom de har empirisk betydning for karakteren af det sociale arbejde. Derfor må analysen også være retroduktiv med henblik på at gå dybere og undersøge,

hvordan det sociale arbejde konstitueres af disse mekanismer.

2.1.5 Afrunding

Den kritiske realisme giver os mulighed for at søge efter forklaringer på empiriske fund i nogle strukturelle forhold i beskæftigelsesindsatsen. Dette ligger fint i tråd med vores oprindelige motivationer for valg af problemfelt, idet vi er gået til problemfeltet med nogle hypoteser om, at strukturelle rammer har direkte empirisk observerbare konsekvenser for det sociale arbejde på beskæftigelsesområdet. Omdrejningspunktet for specialets analyser bliver således at undersøge, hvordan nogle bagvedliggende og iboende mekanismer i beskæftigelsesindsatsens strukturelle rammer, via deres virke i forskellige kontekster, producerer de empiriske udfald, som vi har fundet i vores kvalitative undersøgelse.

2.2 Metodiske overvejelser

Den metodiske tilgang til belysning af problemfeltet er som nævnt præget af elementer af både deduktiv og induktiv karakter. Således har vi anvendt både en teoretisk og empirisk tilgang til belysning af problemfeltet, hvor begge dele er vægtet lige meget. Vi har taget udgangspunkt i allerede kendt forskning på området, og på den baggrund har vi konkretiseret vores eget undersøgelsesområde. Herefter har vi overordnet vekslet mellem anvendelse af teori og sekundær empiri som spørgeramme for vores egen kvalitative undersøgelse. Efterfølgende har vores indhentede primære empiri igen været med til at pege på nye relevante teoriområder, der yderligere kunne bidrage til belysning af feltet. Det betyder, at både sekundær og primær empiri har haft stor indflydelse på undersøgelsen. Det samme gælder de anvendte teorier.

2.2.1 Forforståelse

Udgangspunktet og motivationen for specialets undersøgelser har været præget af vores egne forforståelser omkring problemfeltet, hvorfor vi finder det relevant i det følgende at rette opmærksomhed på vores *forforståelse*. Vi har begge en socialfaglig baggrund og flere års arbejde på integrations- og beskæftigelsesområdet bag os, der præger vores indgangsvinkel til at studere det sociale arbejde på beskæftigelsesområdet. Dette medfører, at vi må være opmærksomme på metodelitteraturens diskussion omkring nærhed og distance. Ry Nielsen og Repstad (1993) belyser dette og skelner mellem på den ene side forskning i et indefra-perspektiv, der indebærer forskning i et velkendt felt, hvor forskeren er præget af feltets logikker og rationaler. På den anden side kan forskeren anlægge et udefra-perspektiv, hvor forskeren ikke har kendskab til feltet i forvejen. Ry Nielsen og Repstad (1993) peger på, at forskning i et velkendt felt kan have den fordel, at tætheden til feltet giver

adgang til vigtige data. Det er imidlertid vigtigt at være opmærksom på, hvad forskeren er i stand til at se eller overse, som følge af den position forskeren har i forhold til problemfeltet. Vi er således opmærksomme på, at vores socialfaglige og praksisrettede baggrund på beskæftigelsesområdet kan indebære en bias i kraft af forudindtagne holdninger. For at imødegå bias har vi bestræbt os på at være eksplicite omkring og tro mod undersøgelsens metode, ligesom vi har bestræbt os på at forholde os analytisk til materialet ved hjælp af de valgte teorier.

2.3 Teori

Den kritiske realisme opfatter teorier som fortolkningsrammer, der anvendes til at forstå og forklare den empiriske virkelighed. Teorier kan begrebsliggøre de bagvedliggende generative mekanismer, der har forskellige empiriske udfald (Danermark et. al. 1997). Den kritiske realisme anskuer således teorier som begrebslige konstruktioner, der ikke kan testes direkte mod den empiriske virkelighed. Teoriens gyldighed er ikke et spørgsmål om empirisk verifikation eller falsifikation, men derimod om hvor anvendelige de er som spørge- og tolkningsrammer, samt i hvilken grad de genererer ny viden om den studerede virkelighed (Juul 2002).

De teorier, der anvendes i specialet, fungerer således som et begrebsapparat, der operationaliseres i formuleringen af relevante spørgsmål til undersøgelsen samt i den videre analyse. Ligeledes udgør de tre hypoteseområder nogle overordnede begrebsmæssige konstruktioner, der fungerer som spørgeramme for specialets analyser. Teorierne er udvalgt dels på baggrund af de tre hypoteseområder, dels som konsekvens af nogle af vores empiriske fund. Vi gennemgår i det følgende kort de teorier, der inddrages i specialet.

I kapitel tre præsenteres specialets målgruppe, hvorefter det sociale arbejde på beskæftigelsesområdet diskuteres. Kapitel tre belyser specialets genstandsfelt gennem både empiriske og teoretiske refleksioner. Kapitel fungerer således som et teoretisk begrebsapparat, der anvendes løbende i specialets analysearbejde. Der foretages en empirisk baseret målgruppebeskrivelse, der har til formål at belyse generelle karakteristika ved målgruppen for det sociale arbejde. Herefter foretages en empirisk og teoretisk baseret diskussion af det sociale arbejde på beskæftigelsesområdet, der har til formål at afgrænse specialets indgangsvinkel til dette brede felt.

I kapitel fire tages udgangspunkt i det målrettede jobfokus som overordnet begrebsmæssig ramme for kapitlets analyser. Derudover videreføres teorien fra kapitel tre om det sociale arbejdes helhedsorientering, og denne stilles overfor et begreb om

arbejdsmarkedsorientering i det sociale arbejde på beskæftigelsesområdet. Begreberne hænger sammen med det specialiseringsfænomen, der præsenteres i kapitel fem, idet arbejdsmarkedsorienteringen implementeres som en del af den øgede specialisering af det sociale arbejde. Kapitel fire er bygget op i to dele, idet vi har den opfattelse, at det målrettede jobfokus må indebære en undersøgelse af, hvordan det påvirker det arbejdsmarked, der skal tage imod målgruppen for det sociale arbejde. Logikken bag denne opfattelse ligger deri, at et målrettet *jobfokus* i beskæftigelsesindsatsen kun giver mening, såfremt der er et arbejdsmarked, som har ledige jobs til målgruppen. I kapitlets sidste del anvendes således begreber om virksomhedernes sociale engagement og arbejdsmarkedets rummelighed. Disse fungerer som begrebsmæssig ramme om analyserne af, hvorvidt det målrettede jobfokus påvirker arbejdsmarkedets rummelighed overfor de svage ledige.

I kapitel fem tages udgangspunkt i specialiseringsfænomenet som det optræder i den nuværende organisering på beskæftigelsesområdet. Vi anvender Webers bureaukratimodel som udgangspunkt for vores analyser af, hvordan de organisatoriske rammer påvirker det sociale arbejde på beskæftigelsesområdet. Her interesserer vi os især for arbejdsdelingens betydning for henholdsvis sagsbehandlere og gruppen af svage ledige. Formålet er at undersøge, hvordan de organisatoriske specialiseringsmekanismer i forskellige sammenhænge påvirker det sociale arbejde på beskæftigelsesområdet. Specialiseringsfænomenet forholdes ligeledes til det sociale arbejdes helhedsorientering.

I kapitel seks tager vi udgangspunkt i den aktuelle implementering af økonomiske incitamentter som redskab til at skaffe svage ledige i arbejde. Vi forklarer, hvordan incitamentstankegangen har sin rod i økonomisk valghandlings-teori, og vi anvender teori om økonomiske incitamentter for at få indblik i, hvilke bevæggrunde der ligger til grund for valg af økonomiske incitamentter som et tilsyneladende tungtvejende redskab i beskæftigelsesindsatsen. Vi anvender efterfølgende teori om jobsøgningsadfærd som en ramme om analysen af vores kvalitative empiri.

2.4 Sekundær empiri

Det empiriske grundlag for specialets analyser udgøres dels af vores egen kvalitative interviewundersøgelse, dels af sekundær empiri i form af resultater fra andres både kvalitative og kvantitative undersøgelser på området.⁵ Vi har hovedsageligt anvendt den sekundære empiri på tre fronter. For det første har vi brugt den til at placere os selv i et forskningsfelt. Vi har valgt et område, der mangler belysning, og med dette

⁵ Det fremgår af bilag 1, hvordan vi har indhentet den sekundære empiri.

speciale kan vi bidrage med viden om, hvordan overordnede strukturelle rammer påvirker det konkrete sociale arbejde. For det andet har vi anvendt resultaterne fra andres undersøgelser i vores hypotesearbejde og i udarbejdelsen af undersøgelsesdesignet til vores kvalitative interviews. For det tredje har vi undervejs i vores undersøgelse anvendt den sekundære empiri til dels at underbygge vores egne pointer, dels at udfordre vores egne resultater. I den følgende gennemgang af kapitlets empiri lægger vi hovedvægten på vores kvalitative interviewundersøgelse, da denne udgør grundlaget for specialets analyser.

2.5 Kvalitativ interviewundersøgelse

I belysning af vores problemfelt har vi valgt at lave vores egen kvalitative interviewundersøgelse, idet vi har ønsket at undersøge vores egen specifikke vinkel på, hvordan det sociale arbejde påvirkes af aktuelle strukturelle rammer på beskæftigelsesområdet. Ligeledes forekommer genstandsfeltet vanskeligt kvantificerbart, idet socialt arbejde ikke er en ensartet størrelse, der let lader sig måle og veje. Socialt arbejde i et jobcenter indeholder ikke kun myndighedsudøvelse i form af iværksættelse af foranstaltninger og udøvelse af sanktioner. Det handler også om måden, man møder svage ledige på, sagsbehandlerens personlige stil, organisationens kulturelle påvirkning af sagsbehandlerens myndighedsudøvelse, det tværfaglige samarbejde i organisationen med mere. Socialt arbejde på beskæftigelsesområdet synes således at bestå af et miks mellem konkrete målbare handlinger og vanskeligt målbare processer, der foregår mellem mennesker og organisationer. I vores undersøgelse leder vi efter relevante sammenhænge og forklaringer på, hvordan og i hvilken retning strukturelt bestemte mekanismer direkte påvirker det sociale arbejde. Vi er interesserede i, hvilke mekanismer der er virksomme, og hvordan de udmøntes i konkrete situationer og processer i socialt arbejde med svage ledige. Efter vores mening lader det sig bedst gøre med kvalitative interviews, der belyser *dybden* af virksomme mekanismers påvirkninger frem for *udbredelsen* af disse.

2.5.1 Udvalgelse af informanter

Genstandsfeltet for undersøgelsen er det sociale arbejde i et jobcenter. Derfor retter vi blikket mod de kommunale aktører, der arbejder på udførerniveauet med svage ledige. Vi har således fravalgt at lade gruppen af svage ledige komme til orde i vores undersøgelse, hvilket afspejler, at undersøgelsens fokus er på det sociale arbejde og på vilkårene for udøvelsen af socialt arbejde. Vi har på forhånd en forventning om, at informanterne har viden om beskæftigelsesindsatsens indretning, at de har kendskab til målgruppens problemer og barrierer i forhold til arbejdsmarkedet. Desuden antager

vi, at de har erfaring med udøvelsen af socialt arbejde. Med andre ord har vi udvalgt informanterne med en forventning om, at denne gruppe aktørers erfaringer kan belyse, hvordan mekanismer på det strukturelle niveau påvirker socialt arbejde.

I udvælgelsen af relevante informanter har vi lagt vægt på at belyse en kvalitativ variation i problemfeltet. Vi har imidlertid primært forsøgt at få fat i informanter med en del praksiserfaring ud fra antagelsen, at erfarne informanter besidder mere viden om målgruppen, om arbejdet med målgruppen samt om organisatoriske erfaringer. Med henblik på at undersøge de kvalitative variationer i praksis har vi udvalgt informanter fra kommuner af forskellig størrelse, og som ligger i både landområde, forstad og storby. Vi har interviewet informanter, der arbejder på et konkret praksisniveau, idet vi ønsker at undersøge beskæftigelsesindsatsens empiriske udfald i praksis. Vi har valgt informanter, der arbejder med forskellige dele af vores overordnede målgruppe. Nogle arbejder mest med etniske minoriteter, nogle arbejder med alle grupper, og nogle arbejder kun med udsatte og alkoholiserede mænd. Vi har udvalgt informanterne på baggrund af deres forskellige tilgange til målgruppen for at belyse den kvalitative variation. Således har vi talt med sagsbehandlere, fordi de ofte har en koordinerende funktion i arbejdet med målgruppen og derved har viden om, hvilke tilbud målgruppen får, og hvilke tilbud de kan honorere. Vi har talt med jobkonsulenter, fordi de ved, hvornår det lader sig gøre at placere målgruppen i ordinært arbejde, og med hvilke metoder. Ligeledes har de viden om arbejdsmarkedets behov og rummelighed. Vi har talt med mellemledere, fordi de har berøring med den lokale kommunale organisering af beskæftigelsesindsatsen samt konsekvenserne heraf. Endelig har vi talt med en privat virksomhed, der har stor erfaring med at samarbejde med kommunen om at tilknytte målgruppen til arbejdsmarkedet. Formålet med virksomhedsinterviewet var at få en virksomhedsvinkel på problemstillingen i relation til specialets diskussion af betydningen af arbejdsmarkedets rummelighed.

Vi har gennemført ni interviews med ti informanter.⁶ Virksomhedsinterviewet fik således karakter af en lille fokusgruppediskussion, idet både virksomhedens daglige leder samt virksomhedens kontaktperson til de ansatte deltog i interviewet. Med undtagelse af de to informanter på virksomheden arbejder de resterende otte informanter på beskæftigelsesområdet med borgere, der er placeret i matchkategori fire og fem. Syv informanter er socialrådgivere. Dette har ikke været en betingelse i vores udvælgelse af informanter, men i vores søgning efter jobkonsulenter og sagsbehandlere, der arbejder med målgruppen, har det hovedsageligt været socialrådgivere, der har besat disse stillinger. Det mindsker en kvalitativ variation i forhold til informanter fra

⁶ Se evt. bilag 1 vedr. overvejelser om antallet af informanter.

forskellige faggrupper, der arbejder på området. På den anden side kan det blot være et billede af, at det oftest er socialrådgivere, der arbejder med specialets målgruppe. Følgende er en anonymiseret oversigt over informanterne. Yderligere informationer om informanterne, eksempelvis antal år i faget, inddrages undervejs i analyserne, hvor det er relevant for en forståelse og fortolkning af informantens udtalelser.

Anne er socialrådgiver og arbejder i Østby kommunes eksterne erhvervssektion som jobkonsulent for målgruppen.

Bente er socialrådgiver og arbejder i Østby kommunes eksterne erhvervssektion med afklaring af de svageste borgere i målgruppen.

Clara er socialrådgiver og projektansat i Nordby kommunes jobcenter som sagsbehandler for målgruppen.

Dennis er socialrådgiver og arbejder i Vestby kommune i et særligt projekt for målgruppen. Hans primære funktion er at være projektleder og jobkonsulent.

Erik er socialrådgiver og arbejder i Sydby kommunes jobcenter som sagsbehandler for målgruppen og mellemlider for en lille gruppe sagsbehandlere på området.

Fie er socialrådgiver og arbejder i Sydby kommunes jobcenter som sagsbehandler for målgruppen.

Georg er socialrådgiver og arbejder i Sydby kommunes jobcenter som jobkonsulent for målgruppen og mellemlider for en lille gruppe af jobkonsulenter på området.

Hanne er cand.mag. og arbejder i Sydby kommunes jobcenter som jobkonsulent for målgruppen.

Inger arbejder i Virksomheden Pakkeriet, der i samarbejde med Sydby kommunes jobcenter har oprettet en sideproduktion for målgruppen, hvor de i praktikforløb afklares, opkvalificeres og eventuelt opnår ordinær ansættelse på virksomheden. Inger er koordinator på virksomhedens projekt for målgruppen.

Jane er daglig leder og tidligere ejer af Virksomheden Pakkeriet.

2.5.2 Gennemførelse af interviews

Vi har interviewet vores informanter via kvalitative personinterviews med udgangspunkt i en semistruktureret interviewguide. Den kvalitative interviewmetode er valgt, fordi den er velegnet til at indhente beskrivelser af informanternes oplevelse af problemfeltet, hvilket kan danne afsæt for en analyse af, hvad det er for mekanismer, der er virksomme og konstituerende for problemfeltet. Den semistrukturerede form på interviewguiden er valgt med det formål at opnå en forståelse af informanternes subjektive oplevelser gennem en samtale, hvor de frit kan formulere deres opfattelser og ikke udelukkende skal besvare spørgsmål formuleret i interviewguiden. Dette medfører ligeledes, at vi som interviewere kan vælge at forfølge interessante udtalelser

under det enkelte interview. Arbejdet med en semistruktureret interviewguide giver mulighed for spontanitet, men kræver samtidig at interviewerens hånd i hanke med interviewets undersøgelsesformål. Vi oplevede flere gange at vores interviews tog forskellige drejninger. Eksempelvis medførte Bentes cirka 30 års arbejde på området, at interviewet med hende tog en mere historisk drejning, hvor vi kunne spørge ind til hendes erfaringer med de forskellige beskæftigelsespolitiske ændringer. Ligeledes viste det sig, at Dennis sammen med sine kolleger har gjort sig mange overvejelser om, hvilke metoder de finder anvendelige i arbejdet med svage ledige. Derfor tog interviewet med ham en mere metodemæssig drejning. Således har vores semistrukturerede interviewtilgang givet mulighed for at vægte vores undersøgelse af feltet forskelligt, alt efter hvilke informanter vi har talt med samtidig med, at vi har fået belyst de samme spørgsmål af alle informanterne.

Formålet med interviewene var dels at undersøge målgruppens sammensætning, dels at undersøge hvordan informanterne oplever, at det sociale arbejde på beskæftigelsesområdet påvirkes af det målrettede jobfokus, de organisatoriske rammer og de økonomiske incitament i lovgivningen. Vi har gennemført alle interviews sammen. Vi har skiftevis fungeret som primær interviewer, der gennemfører interviewet og sekundær interviewer, der holder styr på tiden, relevansen af samtaleemnerne, samt noterer eventuelle løse ender, som der kan samles op på løbende eller i slutningen af interviewet. Fordelen ved denne arbejdsdeling har været, at primærintervieweren kunne koncentrere sig om at stille skarpe spørgsmål i tryk vished om, at sekundærintervieweren holdt styr på tid og sted. Ligeledes har det været en vigtig fordel, at vi begge har hørt, hvad informanterne har sagt, har set informanterne og besøgt deres arbejdsplads, således at vi i analysearbejdet har haft samme forudsætninger for at inddrage alle interviews, samt at vi har haft mulighed for gensidig sparring og drøftelse af analyserne.

2.5.3 Databearbejdning og analysestrategi

Formålet med den kritiske realismes epistemologi er at komme bagom fænomener og identificere virksomme generative mekanismer og disses betydning for det empiriske niveau. Dette har været vores indgangsvinkel til databearbejdningen og analysen.

Vi har transskriberet de bandede interviews, hvorefter vi har systematiseret dem med udgangspunkt i overskrifterne i vores interviewguide. Som tidligere beskrevet er guiden udviklet på baggrund af vores hypotesearbejde, hvorfor vores umiddelbare tilgang til empirien har været deduktiv, idet vi er gået efter at få belyst en på forhånd kendt teoretisk og begrebsmæssig ramme. Nogle steder er systematikken imidlertid blevet

sprængt af ny viden, som har inspireret os til inddragelse af ny teori. Dette har medført en mere induktiv tilgang i nogle sammenhænge. Analysen er således foregået som en vekselvirkning mellem en deduktiv og induktiv tilgang til belysning af feltet.

Et grundlæggende vilkår i interviewsituationen og ikke mindst i fortolkningen af interviewene er den dobbelte hermeneutik. Denne er bestemt også relevant i en kritisk realisme tilgang (Danermark et. al. 1997:283). Det skal forstås sådan, at den sociale virkelighed, der studeres, både er socialt produceret (af tænkende refleksive individer) og socialt defineret. Sidstnævnte betyder, at når virkeligheden studeres, gøres det ved at fortolke andres fortolkninger af virkeligheden. Når vi interviewer vores informanter om, hvordan de udfører socialt arbejde, må vi forsøge at forstå deres opfattelse af feltet. At sætte fokus på deres perception af de strukturelt forankrede mekanismer, og ad denne vej forsøge at få belyst, hvordan denne perception kommer til udtryk i deres måde at udføre socialt arbejde på.

I analysen inddrages forklaringer på problemformuleringen på både makro-, meso- og mikroniveau. Makroniveauet er repræsenteret via de lovgivningsmæssige og strukturelle rammer om beskæftigelsesindsatsen. Mesoniveauet er repræsenteret i det sociale arbejde, der finder sted på beskæftigelsesområdet, som vi konkret har fået belyst via vores informanter. Mikroniveauet er de enkelte aktørers rolle, eksemplificeret med informanternes udtalelser om deres arbejde med målgruppen.

2.5.4 Validitet og reliabilitet

En undersøgelse er valid, hvis alle faser i undersøgelsen og projektarbejdet er relevante i forhold til belysning af problemstillingen. Der skal således være overensstemmelse mellem problemstillingen, de indsamlede data og konklusionerne. Når validiteten testes, skal det undersøges, hvorvidt undersøgelserne har givet svar på de spørgsmål, der ønskes besvaret, samt om der er en tilfredsstillende sammenhæng mellem rapportens konklusion og problemformulering (Harboe 2001:69-71). Specialets validitet søges at gøres gennemskuelig via specialets opbygning omkring de tre undersøgelsesområder, som problemformuleringen ønsker belyst. Disse er, som tidligere angivet, funderet i empirisk og teoretisk belyste hypoteseområder. Analyserne opstår således ikke tilfældigt, men er forankret i både sekundær og primær empiri, som er belyst ved hjælp af relevant teori. Således har vi søgt at gøre vores metodiske overvejelser eksplicite og analysernes forankring let gennemskuelige.

Det har ikke været muligt for os at gennemføre procedurer, der i højere grad kunne have bidraget til at øge specialets reliabilitet eller pålidelighed. Her tænker vi specielt

på muligheden for at interviewe andre grupper af informanter, eksempelvis en gruppe af svage ledige. Dertil kommer, at en supplerende kvantitativ undersøgelse kunne have givet mere viden om udbredelsen af tendenser og påvirkninger. Dette må siges at begrænse interviewmaterialets reliabilitet, men vi mener at tage de relevante forbehold i nærværende metodekapitel. I specialets metodekritiske kapitel vil vi uddybe specialets validitet med henblik på kritisk at vurdere det metodiske grundlag for specialets undersøgelsesresultater.

2.6 Afgrænsning

Undervejs i arbejdet med dette speciale har vi foretaget en række afgrænsninger. Vores ambition har været så vidt muligt at gøre rede for tilvalg og fravalg undervejs i skrivearbejdet. Alligevel har vi gjort os følgende generelle tanker om afgrænsning.

I relation til foregående præsentation af den kritiske realisme ligger der en afgrænsning i det forhold, at problemfeltet konstitueres af et miks af mekanismer, der påvirker hinanden, når en hændelse sker. Dette betyder, at vi allerede i vores valg af hypoteseområder, afgrænser os fra at få viden om generative mekanismer på andre niveauer og i andre sammenhænge end dem, som har betydning for det sociale arbejde på beskæftigelsesområdet. En væsentlig tendens, som vi stort set ikke berører i denne undersøgelse, er hele standardiseringsfænomenet på alle de sociale områder og ikke mindst på beskæftigelsesområdet. Her kommer standardiseringen til udtryk som en høj grad af statslig styring i form af implementering af en række processuelle reguleringer i beskæftigelsesindsatsen på det overordnede kommunalpolitiske niveau, det administrative niveau og på udførerniveauet. Forskning og evalueringer har vist, at processuelle reguleringer i høj grad påvirker det beskæftigelsesrettede sociale arbejde (eksempelvis Hammen 2006 og Finansministeriet 2005). Når vi ikke beskæftiger os særligt med denne vinkel i dette speciale, hænger det sammen med, at vi tidligere i vores uddannelsesforløb har arbejdet med disse problemstillinger. Dertil kommer at vi mener området allerede er godt belyst (ibid.).

Som vi tidligere har peget på, anser vi det sociale arbejde som en variabel, der i høj grad er kontekstuelt bestemt. I vores undersøgelse sætter vi fokus på konteksten i form af udvalgte strukturelle rammer i beskæftigelsesindsatsen. Det medfører imidlertid, at konteksten i vores undersøgelse udelukker fokus på andre forhold, der selvsagt også har betydning for, hvordan det beskæftigelsesrettede sociale arbejde udvikler sig. Her tænker vi eksempelvis på socialarbejderens uddannelsesbaggrund, personlige og faglige erfaringer, kulturen i de enkelte jobcentre og den nærmeste leders holdning. Vores forståelse af konteksten bliver således meget smal, men hænger ikke desto

mindre godt sammen med vores fokus på, hvordan virksomme mekanismer på det strukturelle niveau påvirker socialt arbejde.

3. Målgruppen og socialt arbejde

Vi har i de foregående kapitler peget på, at socialt arbejde på beskæftigelsesområdet retter sig mod kontanthjælpsmodtagere, der er placeret i matchkategori fire og fem. Da specialet undersøger det beskæftigelsesrettede sociale arbejde overfor denne målgruppe, vil vi i dette kapitel beskrive målgruppen på baggrund af sekundær empiri samt data fra vores kvalitative interviews.

Vi foretager en bred målgruppebeskrivelse ud fra pragmatiske overvejelser om, hvilke begrænsninger der ligger i de tids- og pladsmæssige rammer for specialet. Således kan man argumentere for, at den brede målgruppebeskrivelse af borgere i matchkategori fire og fem kan konkretiseres og uddybes i en beskrivelse af undermålgrupper som eksempelvis alkoholmisbrugere, etniske minoritetskvinder, traumatiserede flygtninge, sindslidende og lignende. Ligeledes kan disse undermålgrupper konkretiseres og disseskeres helt derned, hvor det er de enkelte individers konkrete livssituationer, der beskrives. Det vil fremgå af informanternes målgruppebeskrivelser, at det er meget vanskeligt at karakterisere borgerne i matchkategori fire og fem som en samlet gruppe. Ikke desto mindre synes specialets fokus på de strukturelle rammers betydning for det sociale arbejdes praksis ikke at kunne retfærdiggøre en omfattende og specificerende målgruppebeskrivelse, idet vores fokus i specialet er på det sociale arbejde frem for på borgernes individuelle livssituationer. Vi indleder målgruppebeskrivelsen med at gennemgå de lovgivningsmæssige rammer for matchkategoriseringen, hvorefter vi beskriver målgruppen på baggrund af vores kvalitative data.

Derudover vil vi i dette kapitel konkretisere specialets indgangsvinkel til det sociale arbejde på beskæftigelsesområdet. Udgangspunktet er, at det sociale arbejde er det kommunalt forankrede professionelle arbejde, der udføres indenfor rammerne af beskæftigelseslovgivningen med de svage ledige. Dette er en bred beskrivelse af et meget nuanceret og komplekst sammensat arbejdsfelt. Derfor vil vi i dette kapitel konkretisere, at vi definerer det sociale arbejde på beskæftigelsesområdet i lyset af dels nogle bagvedliggende problemforståelser i beskæftigelsespolitikken dels af det sociale arbejdes helhedssyn.

Den overordnede hensigt med kapitlet ligger i tråd med den kritiske realisme, der i sin metodologiske tilgang tager udgangspunkt i en karakteristik af det genstandsfelt, som danner referenceramme for analysen (Jespersen 2004:145). Kapitlet udgør således et empirisk og teoretisk afsæt for de videre analyser i specialet.

3.1 Lovgivning om matchkategorisering

Rammerne for kategoriseringen af de ledige formuleres i bekendtgørelsen om visitation og det individuelle kontaktføreløb. Visitationen og det efterfølgende kontaktføreløb mellem borger og jobcentermedarbejder skal tage udgangspunkt i den såkaldte dialogguide. Dialogguiden rummer fem opmærksomhedspunkter (1. eget arbejdsmarkedsperspektiv, 2. faglige og praktiske kvalifikationer, 3. personlige kompetencer, 4. økonomi og netværk, 5. helbred), der tilsammen belyser graden af borgerens arbejdsevne. Den samlede vurdering af arbejdsevnen udtrykkes i en matchkategori, der afspejler borgerens match med jobfunktioner på det ordinære arbejdsmarked. Match 1-3 betegner borgere, der har umiddelbar match, høj grad af match eller et delvist match med arbejdsmarkedet. Borgere i matchkategori fire har en lav grad af match med arbejdsmarkedet, hvilket vil sige, at

"borgeren har så væsentlige begrænsninger i kompetencer og ressourcer, at den ledige ikke umiddelbart vil kunne indgå i jobfunktioner på det ordinære arbejdsmarked. Borgerens arbejdsevne er aktuelt så betydeligt nedsat, at jobfunktioner, der er forenelige med borgerens kompetencer og ressourcer, kun vil kunne findes i et meget begrænset omfang på det ordinære arbejdsmarked." (Arbejdsmarkedsstyrelsen: www.ams.dk/sw5900.asp)

Borgere, der er placeret i matchkategori fem har ingen match med arbejdsmarkedet, hvilket vil sige, at

"borgeren har så omfattende begrænsninger i kompetencer og ressourcer, at borgeren aktuelt ikke har nogen arbejdsevne, der kan anvendes i jobfunktioner på det ordinære arbejdsmarked" (ibid.).

Vurderingen af graden af match mellem borgerens ressourcer og arbejdsmarkedets krav skal ske i forhold til en helhedsvurdering af de fem opmærksomhedspunkter i dialogguiden. Matchkategoriseringen afspejler et billede af borgerens aktuelle situation her og nu, hvilket vil sige, at matchningen ikke afspejler borgerens eventuelle udviklingsmuligheder i forhold til arbejdsmarkedet (ibid.).

Ifølge lovgivningen, er specialets målgruppe så langt fra arbejdsmarkedet, at de ikke skal tilmeldes som ledige i AF, og at de kan have behov for mere sociale tiltag for dermed at komme nærmere arbejdsmarkedet. Dette synes at afspejle en opfattelse af, at borgere i denne målgruppe ikke umiddelbart kan få en ordinær tilknytning til arbejdsmarkedet. Ikke desto mindre skal det sociale arbejde overfor denne målgruppe

også målrettes mod arbejdsmarkedet, ligesom borgere i matchkategori fire er omfattet af 300 timers reglens beskæftigelseskrav om ordinært arbejde som betingelse for at opretholde retten til at modtage kontanthjælp.⁷

3.2 Beskrivelse af målgruppen

Der er meget stor forskel på, hvordan målgruppen afgrænses i forskellige undersøgelser og rapporter. Således er der eksempelvis forsket i social- og beskæftigelsespolitiske indsatser overfor *meget langvarige kontanthjælpsmodtagere* (Bach og Boll 2003), *ikke-arbejdsmarkedsparede ledige* (Hohnen mlf. 2007), *kontanthjælpsmodtagere med problemer udover ledighed* (Rosdahl og Petersen 2006), *ledige på kanten af arbejdsmarkedet* (Arbejdsmarkedsstyrelsen 2004a), *marginalgruppen, socialgruppen og gruppen af meget langvarige kontanthjælpsmodtagere* (ibid.).

De forskellige målgruppedefinitioner i forskningen gør det vanskeligt for os at sammenligne andres forskningsresultater med vores. Således findes der endnu ikke ret meget forskning, som beskæftiger sig med en matchkategoriseret målgruppe. På baggrund heraf vil den sekundære empiri ikke fylde ret meget i beskrivelsen af målgruppen. Derimod vil vores informanternes karakteristik af borgere, der er placeret i matchkategori fire og fem, dominere målgruppebeskrivelserne.

Vores målgruppebeskrivelse bygger således hovedsageligt på informanternes kvalitative fortællinger om de borgere i matchkategori fire og fem, som de møder i deres arbejde. Den sekundære litteratur anvendes til at supplere vores kvalitative data. Målgruppebeskrivelsen læner sig op ad dialogguidens fem opmærksomhedspunkter der afspejler, hvor borgeren mangler match med arbejdsmarkedet. Således vægtes ikke objektive variable som eksempelvis alder, køn og etnisk baggrund, da disse ikke i sig selv kan anskues som barrierer eller ressourcer, der via socialt arbejde kan nedbrydes eller styrkes med henblik på at borgeren opnår tilknytning til arbejdsmarkedet. Målgruppebeskrivelsen er ikke repræsentativ for alle borgere, der er placeret i matchkategori fire og fem, men den afspejler et kvalitativt øjebliksbillede af de mennesker, som vores informanter via deres beskæftigelsesrettede sociale arbejde, skal hjælpe med at få tilknytning til arbejdsmarkedet.

3.2.1 Sammensatte problemstillinger

Beskæftigelsesregion Hovedstaden og Sjælland har i maj 2007 tegnet et øjebliksbillede over regionens ledige i matchkategori fire og fem på baggrund af data i

⁷ 300 timers reglen uddybes yderligere i kapitel 6 om økonomiske incitamenter.

Arbejdsmarkedsportalen⁸ samt materiale udarbejdet i forbindelse med beskæftigelsesministeriets kulegravning af kontanthjælpsområdet (Beskæftigelsesministeriet 2006). Beskæftigelsesregionen fandt, at der oftest er mere end én årsag til nedsat arbejdsevne, og at målgruppens manglende match med arbejdsmarkedet, fordeler sig på dialogguidens opmærksomhedspunkter i følgende rækkefølge:

1. Mangelfulde personlige kompetencer samt utilstrækkelige faglige og praktiske kvalifikationer.
2. Manglende arbejdsmarkedsperspektiv.
3. Helbredsmæssige problemer og misbrug.
4. Økonomiske og netværksmæssige problemer.

(Kilde: Beskæftigelsesregion Hovedstaden & Sjælland, J.nr. 06-651-1)

Bach og Boll (2003) har udarbejdet en undersøgelse af meget langvarige kontanthjælpsmodtagere, der har modtaget kontanthjælp i mindst tre år, med henblik på blandt andet at kortlægge sammensætningen af gruppen samt forekomsten af en række problemer udover ledighed. Undersøgelsen viser, at der blandt de meget langvarige kontanthjælpsmodtagere forekommer problemer med økonomi, gæld, lav uddannelse, ringe arbejdsmarkedserfaring, læse- og staveproblemer, manglende dansk kundskaber og virksomhedsforståelse, mangelfulde personlige og sociale kompetencer, fysisk sygdom, psykisk lidelse samt misbrug (Bach og Boll 2003:10-11).

Lignende problemer udover ledighed kan findes i andre rapporter (Hohnen mfl. 2007; Beskæftigelsesministeriet 2006; Rosdahl og Petersen 2006; Arbejdsmarkedsstyrelsen 2004a), og de går igen i de kvalitative interviews. Eksempelvis udtaler flere af vores informanter, at det er generelt for målgruppen, at de har mange og sammensatte problemstillinger.

Erik: *"Det er karakteristisk, at der er væsentlige problemer udover ledighed. Og det er fysiske og psykiske problemer, det kan være sociale og kulturelle problemer. Det kan også være en blanding af det hele. De borgere, der er her, de har alle sammen flere problemer der gør, at der skal en særlig indsats til."*

Fie: *"Det er karakteristisk for målgruppen, at de har væsentlige problemer udover ledighed, mange af dem har sammensatte problemer."*

Clara: *"Det, som er meget karakteristisk, det er, at det er nogle komplekse"*

⁸ Arbejdsmarkedsportalen er det elektroniske registreringsværktøj som jobcentre anvender til at registrere de ledige i forhold til matchkategoriseringen mm.

problemstillinger. Du kan ikke pege på, at det kun er helbred, sociale problemstillinger eller misbrug. Det er det hele.”

Fælles for de mange målgruppedefinitioner og beskrivelser i såvel den sekundære som den primære empiri er således, at det drejer sig om personer, der har en række sammensatte sociale problemer udover arbejdsløshedsproblemet. Der er tale om en bred sammensat målgruppe, som det er vanskeligt at karakterisere med nogle generelle kendetegn. Ikke desto mindre må vi forsøge at fremhæve nogle generelle tendenser i de beskrivelser, som vores informanter har givet af målgruppen, for dermed at have en samlet referenceramme, når vi i resten af specialet omtaler målgruppen.

Med fare for at overse relevante nuancer vil den følgende målgruppebeskrivelse således blive struktureret efter nogle overskrifter, der går igen i informanternes beskrivelser. Vi har spurgt ind til generelle karakteristika og til målgruppens forhold til arbejdsmarkedet. Vi har ikke talt med repræsentanter fra målgruppen, hvilket kan synes at være en svaghed for målgruppebeskrivelsens pålidelighed. Informanterne er imidlertid erfarne professionelle, der burde kunne udtale sig med nogenlunde pålidelighed om den målgruppe, de arbejder med. Dette styrkes af, at informanternes beskrivelser ofte stemmer overens med de målgruppebeskrivelser, der findes i den sekundære empiri.

3.2.2 Arbejdserfaring og faglige kvalifikationer

Alle vores informanter peger på, at målgruppen ofte mangler erhvervs erfaring og faglige kvalifikationer, som kan anvendes på arbejdsmarkedet. Således er mange enten ufaglærte; de har en uddannelse fra et andet land, som ikke kan anvendes i Danmark; eller de mangler tilstrækkelige danskundskaber til at kunne få et arbejde i Danmark. Få af informanterne fortæller, at de også har borgere, som er faglærte, og som har mange års arbejdserfaring bag sig, men som ikke kan arbejde på grund af en arbejdsskade. Det mest generelle er dog manglende faglige kvalifikationer og mange års ledighed, hvilket fremgår af følgende udtalelser fra vores informanter:

Anne: ”Langvarig ledighed, svage kompetencer – både dansksproglige, men også manglende synlige faglige kompetencer.”

Georg: ”Der er jo mange, som har mere end 5 og 6 års ledighed. Vi har også haft mange, der har haft 15, 18 og 21 års ledighed og er først nu kommet tilbage på arbejdsmarkedet.”

Fie: *"Mange er ufaglærte, ellers har mange været i et erhverv, hvor de har været ude for en arbejdsskade, som gør, at de ikke kan vende tilbage dertil."*

3.2.3 Familieforhold og netværk

Informanterne giver, sammen med den sekundære empiri, et billede af et udsnit af målgruppen, hvor nogle karakteristika går igen, mens andre er mere enestående. Spørgsmålet om familieforhold og netværk gav forskellige svar. Således er der blandt målgruppen både personer, der er enlige, og som lever i familier. Nogle af informanterne er mest i kontakt med kvinder, andre er mest i kontakt med mænd. Flere af informanterne peger på, at familien ikke nødvendigvis er en hjælp i forhold til at få tilknytning til arbejdsmarkedet, fordi familieforholdene ofte er problematiske. I nogle tilfælde kan netværket være behjælpelig med at skaffe arbejde, men ofte peger informanterne på, at målgruppen ikke har meget netværk. Følgende udsagn fra informanterne belyser den kvalitative variation i vores målgruppebeskrivelse.

Bente: *"Der er mange enlige forsørgere. Nogle er blevet skilt undervejs på grund af voldelige ægteskaber. (...) Og de kan så være alene med fem til seks børn. Disse børn kan have haft sociale problemer, kriminalitetsproblemer, handicappede børn, hvor de jo har været hjemme mens børnene var små."*

Anne: *"Jeg synes, der er mange, der har et svagt netværk fra sprogskoletiden, eller de kender nogen fra et eller andet sted, hvor de har været sat i gang på et tidspunkt. (...) Og så er der selvfølgelig nogen, der har nogle storfamilier, hvor de har noget netværk, der ikke altid er særlig befordrende for, at de kan få lov at udfolde sig som individ."*

Fie: *"Mange af dem, sådan skåret over en kam, har flere skilsmisser bag sig, synes jeg. Mange har flere børn, deleforældre, typisk en sag i børnefamilieafdelingen. Mange ser faktisk ikke rigtig deres familie, og mange har, hvis man sådan spørger ind til deres baggrund, jamen så er det nogen, som har haft det rigtig svært. (...) Mange har været udsat for omsorgssvigt, eller misbrug og sådan nogle ting."*

Dennis: *"Der er ingen, der sådan umiddelbart har en kernefamilie om man så må sige. Der er ikke noget med daginstitutioner og madpakker. Det er der ikke så meget af."*

3.2.4 Helbred og misbrug

Informanterne beretter både om fysiske og psykiske problemstillinger og om misbrug. Igen er informanternes beskrivelser forskellige, hvilket afspejler, at vi har at gøre med en uhomogen målgruppe. Ikke desto mindre går det igen, at der er en eller anden form

for problemstilling, der kan relateres til helbredsmæssige problemer eller dårlig fysisk og psykisk trivsel, hvilket også kan hænge sammen med et eventuelt misbrug. Eksempelvis udtaler Dennis, der er jobkonsulent og projektleder i Vestby kommune:

"I øvrigt er alkohol jo en form for selvmedicinering, der dækker over dårlige nerver. Jeg tror ikke, det er psykiatrisk diagnosticeret i den forstand, men jeg vil tro at mange af dem render rundt med angst og depression."

Virksomheden Pakkeriet, der har stor erfaring at arbejde med at afprøve målgruppen i en sideproduktion i virksomheden, fortæller ligeledes om, at der ofte er fysiske eller psykiske problemstillinger:

"Vi har haft folk igennem, som har haft svære fødselsdepressioner, der er kommet videre nu i uddannelse. (...) Og så har vi også de fysiske skader. Ja, altså rygproblemer, slitage, diskusprolaps. Vi har også haft en med en lettere hjerneskade, som er kommet videre, og hvor det forhåbentligt ender med et ordinært job til januar."

Hanne fra Sydby kommune er især i kontakt med etniske minoritetskvinder. Hun fortæller om, at fysiske klager fylder meget, selvom de måske skyldes dårlig fysisk (og psykisk) trivsel frem for egentlig fysisk sygdom:

"De har stort set alle sammen ondt alle steder. De har ondt i knæene, de har migræne, og en har ondt i hænderne og mener derfor ikke, hun kan noget som helst. Ofte viser det sig, at de fejler nærmest ingenting. Der kan være lidt slidgigt og sådan noget. Og på grund af manglende motion og overvægt, føler de ikke, at de kan noget. Det er meget almindeligt."

Der er således en udbredt variation i informanternes beskrivelser, men også nogle fællestræk, der handler om, at de fleste i målgruppen dør med fysiske skavanker, psykiske lidelser eller misbrug.

3.2.5 Personlige kompetencer og økonomiske problemer

Den sekundære litteratur (fx Bach og Boll 2003; Arbejdsmarkedsstyrelsen 2004a) peger på, at flere af de svage ledige har problemer, der relaterer sig til deres personlighed og evne til at begå sig blandt andre mennesker – de såkaldte personlige og sociale kompetencer. Vores informanter fortæller ikke så meget om borgernes personlige kompetencer, når de bliver bedt om at karakterisere målgruppen. Anne, der arbejder som jobkonsulent i Østby kommune, peger dog på, at nogle borgere i

målgruppen kan have vanskeligt ved at omstille sig hurtigt nok i en konkret arbejdssituation, hvilket blandt andet har at gøre med det, der i dialogguiden kaldes personlige kompetencer. Ligeledes fortæller Anne om, at borgere, der har gået ledige i længere tid, kan have jobønsker, der relaterer sig til manglende personlige og sociale kompetencer:

”Dem, der har været lang tid væk fra arbejdsmarkedet, de vil gerne lave noget for sig selv. Der er lidt den der sociale angst, tror jeg. Så vil de gerne være taxachauffører eller gøre rent om natten alene, noget hvor de kan isolere sig lidt.”

Videre fremgår det af den sekundære litteratur, at målgruppen har vanskelige økonomiske vilkår, hvilket går igen i vores informanternes beskrivelser. Målgruppens økonomiske problemer relateres ofte til, at de som følge af mange år på kontanthjælp ikke har haft mulighed for at oppebære et økonomisk overskud, der kan være buffer for uforudsete udgifter. Tværtimod er det gennemgående, at målgruppen ofte har stiftet gæld, og at de rammes hårdt af økonomiske sanktioner, fordi der ikke er meget luft i økonomien. Spørgsmålet om målgruppens økonomiske situation og privatøkonomiens betydning for arbejdsmarkedstilknnytning vægtes ikke yderligere her, da den vil blive belyst og diskuteret mere indgående i relation til specialets kapitel seks om økonomiske incitamenter i beskæftigelsesindsatsen.

3.2.6 Position i forhold til arbejdsmarkedet

I relation til specialets fokus på, hvordan det sociale arbejde kan hjælpe målgruppen tættere på arbejdsmarkedet, har vi spurgt informanterne om, hvorfor målgruppen har vanskeligt ved at opnå tilknytning til arbejdsmarkedet. Flere af informanterne peger på, at det ofte er selve sammensætningen af målgruppens problemstillinger, der svækker målgruppens position i forhold til arbejdsmarkedet på forskellige måder. Det kan eksempelvis dreje sig om, at borgerens problemer er sammensat på en sådan måde, at det kolliderer med centrale krav på arbejdsmarkedet, hvilket illustreres af Anne, der arbejder som jobkonsulent i Østby kommune:

”Det, der er problemet, det er, at man har at gøre med nogle borgere, der har svage faglige kompetencer og dermed i virkeligheden bedst kan få jobs indenfor sådan noget ufaglært, service arbejde. Men som er hårdt fysisk arbejde, og de har samtidig også fysiske skavanker, så fungerer det ikke så godt. Så jeg synes, at folk er meget indstillet på at tage det arbejde, som de kan få. Men det kan de bare heller ikke rigtigt. Tempomæssigt eller det der med at kunne omstille sig, altså ”hov kan du ikke lige gå hen med posten i dag” eller ”er det lige dig der sørger for det”. Altså de der hurtige

beskeder og hurtigt at skulle omstille sig til noget andet. Det er svært.”

Anne pointerer her, at hun ofte oplever, at borgere med svage faglige kompetencer og lang tids ledighed bedst kan varetage ufaglærte, ikke-fysisk krævende arbejdsopgaver, hvor der er en høj grad af forudsigelighed og faste rammer i jobbet. Det er vanskeligt at matche sådanne behov med jobfunktioner på det danske arbejdsmarked, særligt fordi ufaglært arbejde ofte er fysisk belastende. Denne problemstilling svækker målgruppens position og chancer i forhold til arbejdsmarkedstilknytning.

En anden problemstilling, der svækker målgruppens position i forhold til arbejdsmarkedet, drejer sig om, at målgruppen ikke selv er aktiv arbejdssøgende. Informanterne forklarer hovedsagligt dette med, at målgruppen mangler viden om, hvor og hvordan man søger arbejde, eller at de mangler tekniske kvalifikationer som læse- og skrivefærdigheder eller kendskab til internettet. Denne problemstilling belyses yderligere i kapitel seks om økonomiske incitament.

Endelig har vi spurgt informanterne om, hvad der gør forskellen på en placering i matchkategori tre og i matchkategori fire og fem, for at belyse en anden indgangsvinkel til en beskrivelse af målgruppen. Her peger informanterne ligeledes på nogle forhold, der har betydning for målgruppens position i forhold til arbejdsmarkedet i den forstand, at selve matchkategoriseringen har betydning for den beskæftigelsesrettede hjælp, de kan få adgang til. Således svarer informanterne, at placeringen i matchkategori blandt andet har at gøre med graden af problemernes kompleksitet og borgerens motivation.

Clara: ”Jeg tænker på, hvor mange barriere-områder der er, altså hvor mange kompleksiteter er der. (...) Det er noget med, hvor mange barrierer og ressourcer, og hvad der er realistisk. Fx ham alkoholikeren, hvis det kunne lykkedes at iværksætte misbrugsbehandling for ham, og han var motiveret for det, så ville jeg ikke sige, at han var en 5'er, så ville jeg sige at han var en 4'er, fordi så kan vi arbejde med ham.”

Anne: ”Jeg tror, at hvis man havde to personer med de samme problematikker og så den ene havde en gejst til at ville noget og den anden ikke havde, så kunne det udgøre forskellen mellem match tre og fire. Men det er svært, for så kan det jo bare være graden af de samme problemer.”

Det er vores indtryk, at informanterne i vores undersøgelse er meget forsigtige med at klassificere borgerne efter nogle bestemte karakteristika. For at imødekomme dette, lægges der i beskæftigelseslovgivningen op til, at matchkategorierne skal anvendes

dynamisk, og at der kan ske et kategori-skifte, hvis der sker væsentlige ændringer i borgerens situation (Nielsen 2007). Ikke desto mindre *skal* der foretages en matchkategorisering, og denne synes umiddelbart meget individorienteret, idet den fokuserer på borgerens motivation og sammensætning af sociale problemer frem for på arbejdsmarkedets rummelighed.

3.2.7 Afrunding

Det er imidlertid ikke kapitlets ærinde at diskutere rimeligheden i matchkategoriseringen, men derimod at forsøge at karakterisere de mennesker, der gemmer sig bag matchkategorierne fire og fem. Placeringen i disse matchkategorier belyser, at målgruppen har betydeligt nedsat arbejdsevne eller ingen arbejdsevne overhovedet, og at den kun i meget begrænset omfang eller slet ikke vil kunne matches med jobfunktioner på det ordinære arbejdsmarked. Informanterne har kontakt med mange forskellige mennesker, der hver for sig rummer forskellige ressourcer og barrierer i forhold til arbejdsmarkedet, som informanterne skal søge at styrke eller nedbryde via deres beskæftigelsesrettede sociale arbejde. Rammerne for specialet gør imidlertid det ikke muligt at foretage en yderligere specificerende målgruppebeskrivelse. Samlet set kan vi derfor kun sige, at vores målgruppebeskrivelse belyser et lille udsnit af en stor målgruppe, der er ramt af flere komplekse og sammensatte sociale problemer, der i større eller mindre grad vanskeliggør målgruppens muligheder for at få tilknytning til arbejdsmarkedet. På baggrund heraf, vil vi i det følgende forsøge at karakterisere det sociale arbejde, der udføres på beskæftigelsesområdet med denne målgruppe.

3.3 Socialt arbejde på beskæftigelsesområdet med målgruppen

Vi anskuer som udgangspunkt det sociale arbejde på beskæftigelsesområdet, som det kommunalt forankrede professionelle arbejde der udføres indenfor rammerne af beskæftigelseslovgivningen med de svage ledige i matchkategori fire og fem. Dette er en bred beskrivelse af et meget nuanceret og komplekst sammensat arbejdsfelt, hvor mange forskellige professionelle arbejder i forskellige funktioner. Specialets indgangsvinkel til det sociale arbejde på beskæftigelsesområdet tager sit udspring i de kommunale jobcentre, men der udføres også socialt arbejde hos andre aktører i beskæftigelsesindsatsen, der eksempelvis arbejder med at afklare, opkvalificere eller afprøve målgruppens arbejdsevne.

Det sociale arbejde bygger på forskellige værdiopfattelser, rammevilkår og problemforståelser. Litteratur om socialt arbejde indeholder mange definitioner, der eksempelvis betegner socialt arbejde som; et kald, en ideologi, en videnskab, en

socialpolitisk ydelse eller et fag (Andersen og Thagaard 2007). Det sociale arbejde er således en kompleks størrelse at definere, også selvom vi tager udgangspunkt i socialt arbejde på beskæftigelsesområdet. Specialet forsøger 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.

Vi tager det afsæt, at socialt arbejde hviler på og påvirkes af nogle antagelser om sociale problemers natur, idet det sociale arbejde som oftest beskæftiger sig med menneskers sociale problemer. Herudover anskuer vi udførelsen af socialt arbejde som et professionelt hverv, der bygger på bestemte faglige kundskaber. På beskæftigelsesområdet er det navnlig socialrådgivere, der udfører det sociale arbejde, hvorfor vi i dette afsnit vil placere det sociale arbejde på beskæftigelsesområdet i relation til en socialrådgiverfaglig tilgang. Derefter vil vi diskutere arbejdsløshedsproblemet i relation til nogle antagelser om sociale problemers natur.

3.3.1 Professionelt socialt arbejde

Det sociale arbejde på beskæftigelsesområdet udføres ofte af socialrådgivere, hvilket underbygges af vores kvalitative interviewundersøgelse, hvor de fleste af informanterne er socialrådgivere. Det er en hel afhandling i sig selv, at definere socialrådgivernes professionelle faglighed (se fx Andersen og Thagaard 2007), hvorfor vi i det følgende vil begrænse os til at præsentere helhedssynet som en central faglig tilgang i det sociale arbejde.

3.3.1.1 Helhedssyn i socialt arbejde

Helhedssynet er et centralt element i socialrådgivernes faglighed. Det anskues ofte som en klassisk tilgang til socialrådgivernes virke, hvor målsætningen er at tage højde for det enkelte menneskes hele situation og tilrettelægge den sociale indsats, så den drager omsorg for borgerens samlede livssituation (Egelund og Hillgaard 2002).

Andersen og Thagaard (2007) har fundet, at helhedssynet spiller en central rolle, når socialrådgiverne skal sætte ord på deres egen faglighed. Helhedssynet er imidlertid ikke teoretisk forankret hos socialrådgiverne, men er snarere:

"en fagterm, der knytter sig til en identitetsforståelse, der er forankret i en socialfaglig logik, der værdimæssigt hviler på en holistisk tilgang, som har vanskelige kår i en daglig praksis styret af en arbejdsmarkedsfaglig logik" (Andersen og Thagaard 2007:99).

Vi tilslutter os Andersen og Thaggard (2007) og anskuer helhedssynet eller helhedsorienteringen i socialt arbejde på beskæftigelsesområdet mere bredt og overordnet som en socialfaglig tilgang til arbejdet, der hviler på et holistisk grundlag. Vi mener ikke, at helhedssynet skal forstås og anvendes som en konkret metode, men mere som et analytisk perspektiv på det sociale arbejde. På denne måde kan man undgå at overskride borgerens grænser for, hvad der er relevant at inddrage i løsningen af eksempelvis et arbejdsløshedspå problem.⁹

Det er således et vigtigt rationale bag helhedssynet, at det operationaliseres i relation til den konkrete problemstilling, der arbejdes med. Hvis målet med det sociale arbejde er at skabe arbejdsmarkedstilknytning, da må man ud fra en helhedsorienteret tilgang undersøge, hvad det er for forhold, der på forskellige niveauer forhindrer eller tilskynder borgeren til at få arbejde. Hvis der er barrierer på andre niveauer end det umiddelbart arbejdsmarkedsrettede, eksempelvis helbredsmæssige eller personlige problemer, så skal de nedbrydes, før borgeren kan opnå tilknytning til arbejdsmarkedet. Helhedssynet medfører, at socialrådgiveren har øje for det unikke ved borgerens situation og behov for hermed at være i stand til at tilrettelægge en individuel indsats. Helhedssynet er relevant i forhold til det sociale arbejde med målgruppen af svage ledige, idet denne målgruppe, som illustreret ovenfor, ofte har sociale problemer på mange niveauer, som må afhjælpes sideløbende med eller før, der kan opnås tilknytning til arbejdsmarkedet.

3.3.1.2 Sociale problemer

Det sociale arbejde beskæftiger sig med sociale problemer, og forskellige opfattelser af sociale problemers natur har betydning for det sociale arbejdes handlemuligheder. I *funktionalismen* forklares sociale problemer som normafvigende adfærd hos individer og grupper, der truer samfundets sammenhold og værdifællesskab. Afvigende adfærd og sociale konflikter modarbejdes gennem socialisation og social kontrol, der har til hensigt at opretholde orden og konsensus i samfundet (Meeuwisse og Swärd 2004; Rubington og Weinberg 2003). I et *marxistisk* perspektiv betragtes sociale problemer som en naturlig reaktion på uretfærdige magtstrukturer samt over- og underordningsforhold i samfundet. Samfundslivet er som udgangspunkt præget af konflikttilstande og kamp om ressourcer og magt. Sociale problemer opstår, så længe ressourcer og magt er ulige fordelt i samfundet. Nogle konfliktteoretikere mener at kunne påvise, at de symptomer på adfærd, som magthaverne i et samfund finder afvigende, netop opstår som en følge af selve uligheden i samfundet og udelukkelsen af visse (afvigende) grupper fra at få lige del i samfundets ressourcer (ibid:99-100).

⁹ Uden dog at glemme, at socialrådgivere ofte sidder i en myndighedsrolle, hvor de kan være forpligtet til at blande sig mere i borgerens liv, end borgeren synes er nødvendigt.

I relation til specialets problemfelt er vores udgangspunkt, at sociale problemer overordnet set relateres til en social tilstand (arbejdsløshed), som fra politisk side defineres som uønsket, og som gøres til genstand for en social intervention (offentlig beskæftigelsesindsats). I forhold til arbejdsløshedsproblemet er der delte meninger om, hvorvidt det kan tilskrives forhold hos det enkelte individ, at en person er arbejdsløs (funktionalisme), eller om det skyldes en strukturelt baseret ulighed i fordelingen af samfundets ressourcer (marxisme). De dominerende årsagsforklaringer på arbejdsløshedsproblemet vil afspejle sig i den offentlige beskæftigelsesindsats, hvilket blandt andet fremgår af det følgende.

I disse tider med højkonjunktur, hvor der i flere brancher er mangel på arbejdskraft, synes mange at have den opfattelse, at det enkelte individ må tage ansvar for egen arbejdsløshed, fordi der er mange ledige jobs. Ikke desto mindre er det tilfældet for mange af de svage ledige, at de har andre sociale problemer end ledighed, som dog synes nedtonet i den aktuelle social- og beskæftigelsespolitiske debat. Eksempelvis er reformen om Flere i Arbejde (FIA) i høj grad en udbudsorienteret reform, der koncentrerer beskæftigelsesindsatsen mod arbejdskraftudbyderne, det vil sige de arbejdsløse (Bredgaard 2005). Heri ligger implicit en opfattelse af, at det er de arbejdsløse, der må tilpasse sig arbejdsmarkedet og ikke omvendt. Det mener vi afspejler en funktionalistisk problemforståelse i den forstand, at man grundlæggende opfatter arbejdsløshedsproblemet som en normafvigelse hos det enkelte individ og ikke som et resultat af misforhold i samfundet. FIA danner i høj grad rammerne om det sociale arbejde på beskæftigelsesområdet, hvorfor problemforståelsen i FIA også har betydning for indholdet i det sociale arbejde.

I specialets hypoteseområde om det målrettede jobfokus peger vi på, at en beskæftigelsesindsats overfor de svage ledige må følges af et mere rummeligt arbejdsmarked for at kunne lykkes. Denne indgangsvinkel er kritisk teoretisk anlagt i den forstand, at arbejdsløshedsproblemet efter vores mening ikke kun kan forklares med afvigelser hos det enkelte individ, men at arbejdsmarkedets dynamikker og arbejdskraftanvendelser også må indgå i en årsagsforklaring. Som følge heraf må løsninger på arbejdsløshedsproblemet også pege i flere retninger, fordi der er årsagsforklaringer på forskellige niveauer. På baggrund heraf anlægger vi således et kritisk teoretisk perspektiv på de bagvedliggende strukturelle mekanismer, der producerer bestemte forståelser af arbejdsløshedsproblemet, som har stor betydning for det sociale arbejde på beskæftigelsesområdet. I vores anvendelse af dette perspektiv på sociale problemers opståen og udvikling fokuserer vi på, hvordan mekanismer i det kapitalistiske samfunds magtstrukturer producerer den

individbaserede opfattelse af arbejdsløshedsproblemet, der kommer til udtryk i beskæftigelsesindsatsen, og som har betydning for det sociale arbejdes handlemuligheder.

3.4 Opsamling

Vi har i dette kapitel beskrevet specialets målgruppe hovedsagligt på baggrund af vores kvalitative data suppleret med sekundær empiri om målgruppen. Vi har fundet, at det er vanskeligt at pege på generelle karakteristika for målgruppen, da den rummer mange forskellige mennesker i mange forskellige livssituationer. Således kan vi kun pege på, at det er karakteristisk for borgerne i målgruppen, at de har mange komplekst sammensatte sociale problemer udover arbejdsløshedsproblemet, som af forskellige årsager gør det vanskeligt for målgruppen at opnå tilknytning til arbejdsmarkedet.

Ligeledes har vi i kapitlet foretaget en afgrænsning af, hvordan vi anskuer det sociale arbejde på beskæftigelsesområdet. Vi indleder med at pege på, at det sociale arbejde på beskæftigelsesområdet ofte varetages af socialrådgivere, hvorfor vi præsenterer helhedssynet som en relevant socialrådgiverfaglig tilgang til det sociale arbejde med svage ledige. Pointen er, at helhedssynet giver mulighed for, at man kan arbejde med borgerens barrierer og ressourcer i forhold til arbejdsmarkedet på flere niveauer, hvor det er relevant for at opnå en tilknytning til arbejdsmarkedet.

Dertil har vi belyst og diskuteret, at de strukturelle og lovgivningsmæssige rammer i beskæftigelsesindsatsen er udtryk for en bagvedliggende opfattelse af sociale problemer som afvigende adfærd hos det enkelte individ, hvilket har stor betydning for det sociale arbejdes handlemuligheder. Det målrettede jobfokus, de organisatoriske rammer og anvendelsen af økonomiske incitamenter synes i dette lys at vanskeliggøre eller udfordre en helhedsorienteret tilgang, idet intervention på flere niveauer og i forhold til flere samtidige problemstillinger vanskeliggøres, når de strukturelle mekanismer genererer individfokuserede løsningsmuligheder i det sociale arbejde. Denne problemstilling vil være gennemgående i specialets analyser, idet undersøgelsen af de strukturelle mekanismers empiriske konsekvenser for det sociale arbejde vil indebære en belysning af mulighederne for at arbejde helhedsorienteret.

Vi anskuer det målrettede jobfokus som en normativt forankret målsætning i beskæftigelsesindsatsen, og vi vil i det følgende analysere, hvordan det målrettede jobfokus genererer hændelser på forskellige niveauer og påvirker det sociale arbejde.

4. Målrettet jobfokus

Som det fremgår i indledningen til specialet, er det en fremtrædende målsætning i beskæftigelsespolitikken, at alle initiativer indenfor rammerne af det sociale arbejde på beskæftigelsesområdet skal være målrettet mod, at borgerne opnår tilknytning til arbejdsmarkedet. Vi vil i dette kapitel analysere og diskutere, hvilke konsekvenser dette makroforankrede målrettede jobfokus i beskæftigelsesindsatsen har for det sociale arbejde. Når vi anvender begrebet "målrettet jobfokus" dækker det over en udvikling, hvor det konkrete sociale arbejde på beskæftigelsesområdet målrettes til at fokusere på den korteste vej ud på arbejdsmarkedet for alle grupper af ledige. Vi anskuer det målrettede jobfokus som et produkt af nogle normativt og ideologisk baserede mekanismer, der forklarer sociale problemer som afvigende adfærd hos det enkelte individ. Arbejdsløshedsproblemet anskues som den sociale afvigelse, der er vigtigst at rette op på. Formålet med det målrettede jobfokus i beskæftigelsesindsatsen er at tilsidesætte andre typer af foranstaltninger i det sociale arbejde på beskæftigelsesområdet (fx aktivering i kommunale projekter, daghøjskoler, uddannelse mm.) til fordel for anvisning af helt konkrete jobs på det ordinære arbejdsmarked.

Umiddelbart synes det logisk at tale om, at arbejdet med arbejdsløse handler om at få de arbejdsløse tilbage på arbejdsmarkedet. Ikke desto mindre forestiller vi os, at det sociale arbejde på beskæftigelsesområdet må indeholde mere og andet end jobformidling, hvis de svage ledige skal have en chance på arbejdsmarkedet. I dag er det imidlertid en stærk normativ mekanisme, at det sociale arbejde skal have et målrettet jobfokus, hvilket dog synes noget ensidigt i betragtning af, at målgruppen for det sociale arbejde ofte har væsentlige sociale problemer udover ledighed, som må afhjælpes forinden eller sideløbende med, at der arbejdes med arbejdsmarkedstilknytning. Vi vil i dette kapitel analysere, hvordan beskæftigelsesindsatsens målrettede jobfokus påvirker det sociale arbejde på beskæftigelsesområdet, samt om der er andre mekanismer på spil, som forstærker eller svækker det målrettede jobfokus.

Beskæftigelsesindsatsens målrettede jobfokus rettes primært mod de arbejdsløse, hvilket vi anskuer som et normativt udtryk for, at arbejdsløshed først og fremmest opfattes som den enkeltes ansvar, og at løsnings tiltag skal rettes mod den enkelte arbejdsløse. Denne funktionalistiske opfattelse af arbejdsløshedsproblemet overser efter vores mening virksomhedernes rolle i beskæftigelsesindsatsen. I disse tider med højkonjunktur og målretning af det sociale arbejde spiller virksomhederne ellers en tydeligere rolle i beskæftigelsesindsatsen end tidligere. Det synes ligeledes at være en

forudsætning for, at det sociale arbejde på beskæftigelsesområdet skal lykkes, at virksomhederne er modtagelige overfor at ansætte de svage ledige. Derfor vil vi i dette kapitel også analysere virksomhedernes rummelighed og sociale engagement i relation til beskæftigelsesindsatsens målrettede jobfokus og det sociale arbejde på beskæftigelsesområdet.

Kapitlet bygges således op i to dele. I første del analyseres det målrettede jobfokus' empiriske konsekvenser i forhold til det sociale arbejde. I anden del analyseres arbejdsmarkedets rummelighed og virksomhedernes sociale engagement. Formålet med analyserne er at undersøge, hvordan denne normative mekanisme om målretning mod arbejdsmarkedet påvirker dels det sociale arbejde, dels virksomhedernes sociale engagement overfor de svage ledige.

4.1 Baggrund om det målrettede jobfokus i beskæftigelsesindsatsen

I det følgende præsenteres det vidensgrundlag, der begrunder en undersøgelse af det målrettede jobfokus' empiriske konsekvenser i det sociale arbejde på beskæftigelsesområdet. Derefter præsenteres den teoretiske ramme for analysen, hvorefter vi analyserer, hvordan det målrettede jobfokus påvirker det sociale arbejde på beskæftigelsesområdet.

4.1.1 Virkninger af arbejdsmarkedsrettede beskæftigelsestilbud

Forskning i socialt arbejde på beskæftigelsesområdet er begrænset, men den understøtter i nogen grad ideen om et målrettet jobfokus, idet det viser sig, at erhvervsrettede beskæftigelsestilbud, hvor de ledige eksempelvis anvises praktik eller løntilskudsjob på en almindelig arbejdsplads, har de største beskæftigelsesmæssige effekter. Derimod har kommunale beskæftigelsesprojekter og særligt tilrettelagt uddannelse kun en ringe eller ingen positiv beskæftigelseeffekt. Faktisk synes disse tiltag at have en større fastholdelseeffekt, fordi sandsynligheden for at få ordinært arbejde mindskes i aktiveringsperioden (Rosdahl og Petersen 2006).

Bach og Boll's (2003) undersøgelse af gruppen af meget langvarige kontanthjælpsmodtagere,¹⁰ indeholder også et litteraturstudie af indsatser overfor kontanthjælpsmodtagere. Litteraturgennemgangen sammenfatter resultater fra undersøgelser, der er udarbejdet i perioden 1996-2002, og som *blandt andet* har undersøgt indsatser, der retter sig mod gruppen af langvarige kontanthjælpsmodtagere (ibid:72-74). Heraf fremgår det, at en erhvervsrettet aktivering er tilrådelig også overfor de svage kontanthjælpsmodtagere. Det begrundes med, at man generelt kan se

¹⁰ Meget langvarige kontanthjælpsmodtagere defineres i rapportens litteraturgennemgang som kontanthjælpsmodtagere, der har modtaget kontanthjælp stort set hele tiden i mindst 3 år (Bach og Boll 2003:8).

konkrete beskæftigelseseffekter af beskæftigelsesrettet aktivering. Samtidig mener de aktiverede, at aktiveringen er med til at forbedre deres hverdag, frem for hvis de var passive modtagere af en forsørgelsesydelse (ibid:86).

Når målsætningen er et målrettet jobfokus, kan hverdagsforbedrende og mere bløde, personlige tiltag umiddelbart synes irrelevante, men Bach og Boll (2003) peger dog på, at der i det sociale arbejde med de langvarige kontanthjælpsmodtagere eksisterer et behov for en forløbsorienteret indsats, hvor der startes med en indsats rettet mod personlige forhold, hvorefter borgere kan gå videre til mere erhvervsrettede forløb. En kombination af et erhvervsrettet sigte og inddragelse af personlige og sociale forhold og kvalifikationer hos de ledige er således en god formel i det sociale arbejde med kontanthjælpsmodtagere (ibid:88-89).

Ikke desto mindre rejser der sig nye spørgsmål, når Hohnen mfl. (2007)¹¹ peger på, at virksomhedspraktik og løntilskudsjob sjældent anvendes overfor de ikke-arbejdsmarkedsparate ledige. Dette skyldes primært, at de ikke-arbejdsmarkedsparate ledige er for dårlige til, at det kan lade sig gøre. I enkelte tilfælde, hvor virksomhedspraktik anvendes, fordrer dette et meget tæt samarbejde med lokale virksomheder for at lykkes. Derimod anvendes afklarings- og udviklingsforløb ofte overfor målgruppen, og nogle ledige kan være placeret i sådanne tilbud i mange måneder eller år, bl.a. fordi der viser sig nye problemer undervejs (Hohnen mfl. 2007).

Specialet arbejder med en hypotese om, at et målrettet jobfokus i beskæftigelsesindsatsen må suppleres med mere sociale tiltag, hvis de svage ledige skal i arbejde. Den gennemgåede forskning understøtter vores hypotese. Det målrettede jobfokus synes ikke at have de tiltænkte empiriske konsekvenser for det sociale arbejde på beskæftigelsesområdet, fordi de svage ledige tilsyneladende er for svage til at blive anvist direkte til arbejdsmarkedet. I vores undersøgelse af, hvordan de strukturelle mekanismer påvirker det sociale arbejde på beskæftigelsesområdet, har det vist sig, at der er andre virksomme mekanismer, der medfører, at det målrettede jobfokus i praksis indeholder mere end en ensidig arbejdsmarkedsorientering. Dette vil vi belyse i følgende analyse af vores kvalitative data, der har til hensigt at diskutere, hvordan det målrettede jobfokus påvirker det sociale arbejde på beskæftigelsesområdet.

4.2 Analyse af det målrettede jobfokus på beskæftigelsesområdet

Vi vil i det følgende analysere, hvordan det målrettede jobfokus påvirker det sociale

¹¹ Hohnen mfl. (2007) har lavet en kvalitativ undersøgelse af, hvordan en arbejdsmarkedsrettet indsats overfor ikke-arbejdsmarkedsparate ledige formes i kommunerne (Hohnen mfl. 2007:9-10).

arbejde på beskæftigelsesområdet ved at diskutere de mekanismer, der påvirker det sociale arbejde i et spændingsfelt mellem helhedsorientering og målrettet arbejdsmarkedsorientering. Med udgangspunkt i nogle praksisrelaterede begreber om helhed og målretning, indledes med at formulere en teoretisk ramme for denne del af analysen.

4.2.1 Helhedsorientering eller arbejdsmarkedsorientering

I et speciale om socialrådgivernes faglighed på beskæftigelsesområdet har Andersen og Thagaard (2007) fundet, at socialrådgiverne på beskæftigelsesområdet opererer med to nøglebegreber i deres arbejde – arbejdsmarkedsorientering og helhedsorientering (Andersen og Thagaard 2007). Andersen og Thagaard (2007) peger på, at det kan forekomme modsætningsfyldt, at socialrådgiverne både fokuserer skarpt på et arbejdsmarkedsrettet perspektiv og holder fast i en helhedsorientering i det sociale arbejde på beskæftigelsesområdet (ibid:88).

Vi har i kapitel tre peget på, at det sociale arbejdes helhedssyn er særlig velegnet til at varetage de svage lediges behov i det beskæftigelsesrettede sociale arbejde. Helhedssynet giver mulighed for at arbejde med samtidige barrierer eller ressourcer hos borgeren, som skal nedbrydes eller styrkes, før borgeren kan opnå tilknytning til arbejdsmarkedet. Ligeledes har vi i kapitel tre peget på, at det målrettede jobfokus i beskæftigelsesindsatsen umiddelbart synes at udfordre muligheden for at arbejde helhedsorienteret med målgruppen.

På baggrund heraf tager vi i dette kapitels analyser udgangspunkt i Andersen og Thagaard's pointer om, at der i det sociale arbejde på beskæftigelsesområdet finder en balanceakt sted, mellem på den ene side et *helhedsorienteret rationale*, der lægger op til individuelle vurderinger ud fra borgerens behov, og på den anden side et *arbejdsmarkedsorienteret rationale*, der primært tager hensyn til arbejdsmarkedets behov (ibid:99). Det er denne balance som udgør den teoretiske ramme for vores analyse af, hvordan det målrettede jobfokus påvirker det sociale arbejde på beskæftigelsesområdet.

4.2.2 Målrettet jobfokus i det sociale arbejde

På baggrund af vores hypoteser om, at det målrettede jobfokus ikke kan stå alene i det sociale arbejde på beskæftigelsesområdet, har vi ligeledes nogle hypoteser om, at det kan være vanskeligt at implementere et målrettet jobfokus i arbejdet med de svage ledige. Dette underbygges blandt andet af Hohnen mfl. (2007), der konkluderer, at beskæftigelsesrettede tilbud sjældent anvendes overfor de svage ledige. I tråd hermed

lyder det fra samtlige af vores informanter, at det sociale arbejde overfor specialets målgruppe må foregå på flere fronter end den arbejdsmarkedsrettede, og at målgruppen ofte aktiveres i kommunale aktiveringsprojekter eller afklaringsforløb hos eksterne aktører, fordi de er for dårlige til at komme direkte på arbejdsmarkedet. I Sydby kommune arbejdes der efter en trappemodel, hvor det øverste trin er ordinært arbejde, men hvor der ofte må startes i "kælderniveau", altså under det laveste trappetrin, når der arbejdes med matchgruppe fire og fem. Således udtaler Hanne, der arbejder som jobkonsulent i Sydby kommune, at processen med at få de svage ledige på arbejdsmarkedet kan vare flere år:

"Det kan vare flere år. Hvis man starter på sprogskolen og måske er dér et år. Så har man måske nogle sygeperioder. Og skal udredes af psykiatere og læger. Barselsorlov. Det kan være mange ting. Så kommer man måske tilbage igen (til sprogskolen). (...) Og det kan godt vare halve og hele år, før man kan etablere noget løntilskud. Meget forskelligt efter hvad situationen er."

Citatet illustrerer, at ideen om målrettethed i det sociale arbejde på beskæftigelsesområdet kan være svær at implementere i praksis. I relation hertil, fortæller Fie, der arbejder som sagsbehandler for målgruppen i Sydby kommune, at det er vanskeligt at have et målrettet jobfokus i arbejdet med de svage ledige:

"Det er måske 2 af 10, hvor jeg med det samme kan snakke job eller jobplan. Ellers så resten, de er så dårlige, at de skal udredes i forhold til pension eller fleksjob. Så det er meget helbredet. Det er noget nyt, at man skal til at tænke job, og jeg synes, det er svært i forhold til vores rigtig dårlige målgruppe, at man hele tiden skal fokusere på job, fordi det kan borgerne ikke engang selv. Det første, de altid gør, når det kommer ind, det er jo hele helbredssituationen, man skal høre på først, ellers så hører de jo slet ikke efter."

En anden informant, Erik, der arbejder i Sydby kommune som sagsbehandler for målgruppen og mellemlider på området, udtaler sig mere generelt om, hvordan man kan sige, at indsatsen "målrettes" mod arbejdsmarkedet via en indsats, der har karakter af at være en opbygning til det ordinære arbejdsmarked:

"Ja, de tilbud, vi kan give dem, det er ikke ud på det ordinære arbejdsmarked. Men det er en opbygning til det ordinære arbejdsmarked. Og det er så afhængig af, hvad borgerens problem er. Med nogen snakker man måske kun om virksomhedspraktik, før vi kan komme videre. Og det er virksomhedspraktik fx først i det offentlige regi, derefter

i det private, måske så med løntilskud og så ud på arbejdsmarkedet. Så er der dem, som er helt nede i bunden af trappen, hvor man kan sige, at vi snakker i første omgang om opbygning af selvtillid og afklaring af det lægelige.”

Citatet illustrerer, at målretningen består i, at man taler om, at der skal de og de tiltag til, før pågældende borger kan nærme sig arbejdsmarkedet. Denne arbejdsform synes mere helhedsorienteret end direkte målrettet mod arbejdsmarkedet, idet den forsøger at tage hånd om de relevante problemstillinger borgeren måtte have, i stedet for kun at fokusere på at løse arbejdsløshedsproblemet. Der tegner sig således et billede af, at det sociale arbejde på beskæftigelsesområdet indeholder mere end målrettet jobformidling, og at der i informanternes professionsfaglige forankring ligger nogle mekanismer, der modvirker et snævert målrettet jobfokus. I relation hertil aktualiseres termene om helhedsorienteret versus arbejdsmarkedsorienteret indsats, idet det sociale arbejde, som informanterne i vores interviewundersøgelse har beskrevet for os, synes at balancere mellem disse to tilgange. Dette stemmer overens med Andersen og Thagaard's (2007) resultater, der peger på, at man i arbejdet med matchkategori fire og fem, må arbejde med en afhjælpning af de sociale problemer, hvis man vil opnå en holdbar tilknytning til arbejdsmarkedet (Andersen og Thagaard 2007). Ligeledes ligger det i tråd med helhedssynets centrale pointe om, at det sociale arbejde må intervenere i forhold til problemstillinger på flere niveauer, for at få borgeren i arbejde.

4.2.3 Socialfaglighed i beskæftigelsesindsatsen

Socialrådgivere er i beskæftigelsesdebatten blevet kritiseret for at være for dårlige til at stille arbejdsmarkedsrettede krav til de svage ledige (Caswell og Damgaard 2006), måske fordi det ligger i deres professionalitet at arbejde med flere samtidige problemstillinger, der kan synes at overskygge det målrettede jobfokus. I tråd hermed er der divergerende opfattelser af, hvorvidt socialfaglighed hører hjemme i en beskæftigelsesindsats. Socialfaglighed er et vidt begreb, men i relation til kapitlets analyser, repræsenterer socialfagligheden i beskæftigelsesindsatsen et modspil til det målrettede jobfokus, og det begrebsliggøres hovedsageligt via informanternes helhedsorienterede faglighed. Informanterne synes således at have en vis socialfaglig helhedsorientering i deres arbejde, som påvirkes i større eller mindre grad af det målrettede jobfokus. Dette viser sig i informanternes udtalelser, hvor nogle informanter er mere tilbøjelige til at arbejde helhedsorienteret end andre.

Umiddelbart peger vores undersøgelse på, at det er vanskeligt at integrere målgruppen på arbejdsmarkedet, og at der ofte er behov for en socialfaglig og helhedsorienteret indsats, der tager hånd om mere end arbejdsløshedsproblemet. Erik fra Sydb

kommune kommer med et eksempel på, hvordan det kan være vanskeligt at arbejde udelukkende med et målrettet jobfokus overfor de svage ledige:

”Et typisk eksempel kunne være bevillingen af et efterskoleforløb for en, der er blevet over 18, måske hvor det er det, der skal til. Der er nogle problemer, hvor et efterskoleforløb ville være det perfekte. Det er temmelig dyrt med sådan et forløb, fordi en del af det er botræning. Lad os sige, at selve den erhvervsmæssige del, det er 15.000 pr. mdr., så er botræningsdelen måske 6000 pr. mdr. Allerede der skal vi til at dele op, fordi vi skal sige god for den beskæftigelsesmæssige del, mens socialafdelingen skal sige god for den del med botræningen. Og hvis de siger nej, så må vi finde på noget andet.”

I det målrettede jobfokus' optik kan det umiddelbart synes ulogisk, at en jobcentermedarbejder skal interessere sig for en borgers botræning. I lyset af, at vi har set, at det målrettede jobfokus ikke virker alene i det sociale arbejde på beskæftigelsesområdet, bliver citatet fra Erik imidlertid et eksempel på, at det målrettede jobfokus kan være en barriere i forhold til en helhedsorienteret indsats, der har et arbejdsmarkedsrettet perspektiv. Med andre ord synes det målrettede jobfokus at være en slags hæmsko i det sociale arbejde på beskæftigelsesområdet, for så vidt det vanskeliggør en helhedsorientering, der tager hånd om relevante forhold på vejen op ad trappen mod arbejdsmarkedet.

4.2.4 Organisatoriske udfordringer

Ovenstående eksempel lægger ligeledes op til, at vi må anskue det målrettede jobfokus i relation til den organisatoriske tilrettelæggelse af arbejdet, som vi desuden kommer mere ind på i kapitel fem. Således signalerer opdelingen af indsatsen i jobcenter, socialafdeling og ydelsesafdeling, at det sociale arbejde, der finder sted i jobcentrene, skal målrettes arbejdsmarkedet. Denne organisatoriske opdeling udgør i sig selv en måde, hvorpå det målrettede jobfokus påvirker det sociale arbejde. I relation hertil udtaler Anne, der arbejder i Østby kommune som jobkonsulent for målgruppen, at det målrettede jobfokus godt kan have en positiv virkning på arbejdet, når det kommer til udtryk i den organisatoriske tilrettelæggelse af indsatsen, idet det giver mulighed for at fokusere på det beskæftigelsesrettede frem for først at forholde sig til andre sociale problemstillinger.

Annes udtalelse ligner Fies fra Sydby om, at de helbredsmæssige problemstillinger fylder meget i kontakten med målgruppen. Forskellen i de to socialrådgiveres arbejde er, at Fie arbejder som sagsbehandler i et jobcenter, hvorimod Anne arbejder som

jobkonsulent, og derfor ikke har den samme berøring med borgernes sociale problemer. Det målrettede jobfokus synes således mest at have operationel betydning for den direkte virksomhedsrettede del af det sociale arbejde på beskæftigelsesområdet, hvortil de "bedste" af de svage ledige henvises. Her overtager og implementerer informanterne i højere grad målsætningerne om et målrettet jobfokus, end det er tilfældet blandt de af vores informanter, der har en mere helhedsorienteret og sagsbehandlende funktion. Dette illustreres blandt andet af Georg, der giver et eksempel på, hvad man skal være opmærksom på i arbejdet med at få de svage ledige i arbejde:

"Alt over cykelafstand, så begynder man at have ods i mod sig. Fra bopælen til arbejdsgiver. Vi fandt på et tidspunkt et job i København, tæt på en S-togsstation. Der forstod sagsbehandleren, at det her kræver 3 måneders netkort til borgeren, fordi ellers kommer det her aldrig til at lykkes. Og hun sørgede for, at det hele var klaret og købt, det var i orden, så der ligesom ikke var nogen undskyldninger for ikke at komme frem og tilbage."

Her tager jobkonsulenten, Georg, sig af den arbejdsmarkedsorienterede formidling af kontakten mellem arbejdsgiver og ledig, mens socialrådgiveren løser en mere helhedsorienteret problemstilling ved at sørge for, at der ydes tilskud til transportudgifter de første tre måneder.

4.2.5 Afrunding

I forhold til det sociale arbejdes balanceakt mellem helhedsorientering og målrettet jobfokus, synes vores undersøgelse at vise, at man på sagsbehandlerniveau arbejder mere helhedsorienteret med blik for muligheder for fremtidig arbejdsmarkedstilknytning, mens man på jobkonsulentniveau overvejende arbejder direkte arbejdsmarkedsorienteret. I den forstand har det målrettede jobfokus den betydning for det sociale arbejde på beskæftigelsesområdet, at man på flere fronter er blevet bedre til at arbejde arbejdsmarkedsrettet sideløbende med en social indsats. Som følge heraf synes der at være tale om en tilnærmelse mellem de teoretiske begreber om *helhedsorientering*, der tager udgangspunkt i borgerens individuelle behov, og *arbejdsmarkedsorientering*, der tager udgangspunkt i arbejdsmarkedets behov. Det sociale arbejde på beskæftigelsesområdet synes at have karakter af at være helhedsorienteret med en arbejdsmarkedsrettet perspektivering.

Vi har i indledningen til dette kapitel peget på, at det er en forudsætning for, at det sociale arbejde på beskæftigelsesområdet skal lykkes, at virksomhederne er

modtagelige overfor at ansætte de svage ledige. Derfor vil vi i det følgende analysere arbejdsmarkedets rummelighed og virksomhedernes sociale engagement i relation til beskæftigelsesindsatsens målrettede jobfokus og det sociale arbejde på beskæftigelsesområdet.

4.3 Baggrund om virksomhederne i beskæftigelsesindsatsen

Vi vil i det følgende analysere, hvorvidt arbejdsmarkedet er blevet mere modtageligt for at ansætte de svage ledige som en følge af det målrettede jobfokus i beskæftigelsesindsatsen. Vi indleder med et empirisk eksempel, der belyser, hvad flere af vores informanter peger på, nemlig at det som følge af manglen på arbejdskraft netop er de svageste af de svage ledige, der er tilbage udenfor arbejdsmarkedet. Det er Fie fra Sydby kommune, der fortæller, at det er hendes opfattelse, at dem, der kan arbejde, også er i arbejde. Hun har en oplevelse af:

”at vores virksomhedskontakt godt kan mærke, at det er bunden af bunden vi er nået til, fordi de synes, at de er rigtig svære at få ud. Så matchningen til arbejdsmarkedet synes jeg ikke er så god. Vi kan ikke få dem ud, uden i hvert fald at arbejdsgiveren har prøvet at have dem i en periode for at se, hvad de kan.”

Dette synes at berettigede et større fokus på, hvordan og hvorvidt arbejdsmarkedet er indstillet på at give de svage ledige en chance i lønnet beskæftigelse. På baggrund heraf finder vi det relevant at koble diskussionen om det målrettede jobfokus til en diskussion om virksomhedernes rolle i beskæftigelsesindsatsen. Vi indleder med en begrebsmæssig afklaring, hvorefter vi præsenterer eksisterende undersøgelser af virksomheders sociale engagement. Herefter fortsætter vi analysen af, hvordan det målrettede jobfokus påvirker det sociale arbejde på beskæftigelsesområdet, med fokus på virksomhedernes rolle i beskæftigelsesindsatsen.

4.3.1 Socialt ansvar, rummelighed eller socialt engagement

Det målrettede jobfokus er i høj grad rettet mod udbyderne af arbejdskraft, og der stilles ikke i beskæftigelsespolitikken specifikke krav om virksomhedernes aktive deltagelse i arbejdet med at få svage ledige knyttet til arbejdsmarkedet (Bredgaard 2005). Dette er ikke et nyt fænomen i dansk arbejdsmarkedspolitik, og det kan ifølge Bredgaard tilskrives, at man ønsker at beskytte den danske arbejdsmarkedsmodel, der er skruet sådan sammen, at arbejdsgiverne har relativt frie rammer i ansættelses- og afskedigelsesprocedurer. En krænkelse af denne fleksibilitet via eksempelvis politiske indgreb, der forpligter virksomhederne til at ansætte eller fastholde en vis procentdel svage ledige eller marginaliseringstruede, frygtes at ville være en trussel mod det

danske arbejdsmarkeds dynamik og fleksibilitet, hvorfor staten må ”befordre ikke beordre, at virksomhederne deltager aktivt i arbejdsmarkedspolitikken” (Bredgaard 2005:5). Som kompensation for de fleksible ansættelses- og afskedigelsesregler, der medfører ringe jobsikkerhed for lønmodtagerne, indebærer den danske flexicurity model en høj grad af velfærdsstatslig social sikring i tilfælde af arbejdsløshed samt en aktiv social- og beskæftigelsespolitik, der har til formål at reintegrere arbejdsløse på arbejdsmarkedet.

Siden starten af 1990’erne har der imidlertid været politisk fokus på, hvordan man kan inddrage virksomhederne mere i social- og arbejdsmarkedspolitikken. Med udgangspunkt i en forestilling om, at virksomhederne er medansvarlige for marginaliserings- og udstødningsproblemer på arbejdsmarkedet, formuleres politikker om *virksomhedernes sociale ansvar* (VSA). VSA understøtter 1990’ernes aktive social- og arbejdsmarkedspolitik og skal tilskynde virksomhederne til at påtage sig et større socialt ansvar i forhold til *forebyggelse* af udstødning fra arbejdsmarkedet, *fastholdelse* af udstødningstruede samt *integration* af arbejdsmarkedsmarginaliserede (Bredgaard 2005).

Med VSA fokuseres der meget på arbejdsfastholdelse, hvorfor man i slutningen af 1990’erne forsøger at samordne forebyggelse og fastholdelse med øget integration af arbejdsmarkedsmarginaliserede. Man formulerer strategien om *det rummelige arbejdsmarked*, der koordinerer virksomhedsrettede tilskyndelser om socialt ansvar med socialpolitiske ordninger, der skal gøre det økonomiske neutralt og praktisk muligt for virksomhederne at ansætte og fastholde personer med nedsat arbejdsevne (SFI 2002). Strategien om det rummelige arbejdsmarked har imidlertid den konsekvens, at fokus flyttes fra at være rettet mod virksomhedernes sociale ansvar overfor arbejdstagerne til kommunernes ansvar for i det sociale system at have produceret klienter og svage ledige (Bredgaard 2005).

I forbindelse med regeringsskiftet i 2001 og oprettelsen af et beskæftigelsesministerium, der også overtager den socialpolitiske indsats for virksomhedernes sociale ansvar og rummelighed, introduceres i 2004 en ny strategi, der kaldes *virksomhedernes sociale engagement* (VSE). VSE har fortsat til formål at styrke forebyggelsen, fastholdelsen og integrationen i forhold til udsatte medarbejdere og ledige. VSE lanceres imidlertid som en del af en forretningsstrategi for moderne virksomheder, der skal hjælpe dem til at opnå konkurrence- og imagefordele i forhold til konkurrenter (Arbejdsmarkedsstyrelsen 2004c). Dette understøtter den udbuds- og individorienterede beskæftigelsespolitik, hvor markedskræfterne bliver styrende for

graden af socialt engagement på arbejdsmarkedet.

Ifølge SFI kan der ses en stigning i andelen af lønmodtagere, der oplever, at der er et socialt engagement på deres arbejdsplads (Miller mfl. 2007). Ligeledes er der sket en stigning i antallet af virksomheder, der fastholder udsatte medarbejdere, ligesom integration af marginaliserede ledige bliver mere udbredt (Holt 2003). Ikke desto mindre viser det sig ofte, at de økonomiske konjunkturer, de politiske fokusområder samt love og overenskomster har direkte betydning for, hvor socialt engagerede og rummelige virksomhederne er (Miller mfl. 2007). Således viser SFI's undersøgelser om arbejdsmarkedets rummelighed i perioden 1998-2002, at baggrunden for virksomhedernes sociale engagement overvejende skyldes ændringer i regler og økonomiske konjunkturer frem for ændrede holdninger i virksomhederne (SFI 2002). Eksempelvis har ændrede regler for finansiering af sygedagpenge givet virksomhederne bedre økonomiske incitamentter til at fastholde syge medarbejdere, ligesom gode økonomiske konjunkturer har haft en betydning for virksomhedernes ansættelse af personer med nedsat arbejdsevne (ibid.).

På baggrund af vores hypotese om, at et målrettet jobfokus også må rettes mod virksomhedernes rolle i arbejdet med at integrere de svage ledige på arbejdsmarkedet, vil vi i det følgende analysere vores kvalitative empiri med henblik på at diskutere virksomhedernes rolle i beskæftigelsesindsatsen.

4.4 Analyse af virksomhedernes rolle i beskæftigelsesindsatsen

Ifølge Bredgaard (2005) forringer reformen om Flere i Arbejde betingelserne for at skabe et mere rummeligt arbejdsmarked, og der mangler initiativer, der søger at nedbryde arbejdsmarkedets barrierer mod svage ledige, eller som stiller krav om virksomhedernes deltagelse i ledighedsbekæmpelsen. I tråd hermed arbejder specialet med en kritisk teoretisk hypotese om, at et målrettet jobfokus i arbejdet med de svage ledige fordrer et imødekommende arbejdsmarked og inddragelse af virksomhederne som aktive aktører. Med udgangspunkt i de ovenstående begreber om virksomhedernes sociale engagement og det rummelige arbejdsmarked vil vi i det følgende analysere vores kvalitative empiri med henblik på at diskutere virksomhedernes rolle i beskæftigelsesindsatsen.

I vores kvalitative interviewundersøgelse mødte vi forskellige opfattelser af, hvorvidt virksomhederne er blevet mere rummelige eller socialt engagerede som følge af det målrettede jobfokus i beskæftigelsesindsatsen. De fleste af vores informanter peger imidlertid på, at det ikke er ligetil at integrere målgruppen på arbejdsmarkedet, heller ikke i en tid med højkonjunktur, mangel på arbejdskraft og mange

arbejdsmarkedsrettede værktøjer i beskæftigelseslovgivningen. Eksempelvis udtaler Clara, der arbejder som sagsbehandler for målgruppen i Nordby kommune:

”Det er jo svært, fordi virksomhederne de tænker jo på bundlinien. Selvom der er stor mangel på arbejdskraft, så tager de ikke rub og stub, selvom de får tilskud.”

I tråd hermed svarer Erik fra Sydby kommune følgende på spørgsmålet om, hvorvidt arbejdsgiverne er blevet mere rummelige:

”Nej, det mener jeg ikke. Vi sidder jo stadig med den her tunge gruppe, og antallet er stadig det samme. Der sættes fortsat ressourcer af, men jeg synes stadig at vi sidder med en stor gruppe, som i princippet burde kunne komme ud. Altså med nogle skånehensyn, selvfølgelig, men som burde have været ude. Så arbejdsgiverne ser jo også på effektivitet, og vi ser jo også udenlandsk arbejdskraft, der kommer ind.”

Kun en enkelt informant svarer entydigt på, at han mener, at arbejdsgiverne er blevet mere imødekommende og rummelige på grund af manglen på arbejdskraft. Det er Georg, der arbejder som jobkonsulent og mellemlider i Sydby kommune, der udtaler:

”De virksomheder, som vi ikke kunne sparke i gang tidligere, det vil jeg sige, dem kan vi få i gang nu.”

Informanternes udtalelser belyser de empiriske konsekvenser, som det målrettede jobfokus har genereret i forhold til virksomhedernes sociale engagement. Det er en lille kvalitativ belysning som peger på, at i relation til virksomhedernes adfærd, så er der andre og stærkere mekanismer på spil end beskæftigelsesindsatsens målrettede jobfokus. Det drejer sig blandt andet om virksomhedernes omsætning og økonomiske cost-benefit overvejelser, der er et udtryk for, at der er stærke markedskraftrelaterede mekanismer, som har afgørende betydning for, hvor rummelige virksomhederne er i forhold til at ansætte svage ledige. Informanternes udtalelser illustrerer ligeledes, at de har forskellige holdninger til og oplevelser af, hvorvidt det målrettede jobfokus har gjort arbejdsmarkedet mere rummeligt. De forskellige opfattelser af virksomhedernes sociale engagement antages således også at have betydning for den måde, informanterne hver især udfører socialt arbejde på.

4.4.1 Virksomhedernes sociale engagement

Med henblik på at tegne et billede af virksomhedernes konkrete sociale engagement, spurgte vi informanterne om, hvad der får virksomhederne til at indgå i et samarbejde

med kommunen om at ansætte de svage ledige i praktik eller løntilskudsjob. Hertil svarer de fleste informanter, at det kræver en ekstra indsats fra virksomheden, hvis de skal tage imod en borger, der er kategoriseret i matchgruppe fire eller fem. Derfor er det vigtigt, at der er tæt opfølgning fra kommunens side, og at virksomheden hurtigt kan få kontakt med jobkonsulenten, hvis der opstår problemer. Ligeledes har det betydning, om der ydes økonomisk støtte til en mentor, samt om borgeren ansættes som ulønnet praktikant frem for i løntilskudsjob eller med ordinær aflønning. På spørgsmålet om, hvad det kræver af virksomheden at tage imod målgruppen, svarer Hanne, der arbejder som jobkonsulent i Sydby kommune:

"Det skal indebære en vis tålmodighed fra arbejdsgivere og kollegaers side. Selvfølgelig også at de tager sig lidt af den person. Muligheden for en mentor er selvfølgelig det bedste. Men det er jo ikke altid, de har det, for de har jo også travlt. Men mange vil gerne have gratis arbejdskraft. Men de vil heller ikke bruge for meget tid på det. Så det er en balancegang at få dem bearbejdet. Så skal man have dem til at tage sådan nogen her (match fire og fem, red.), så skal man også give dem nogle ordentlige medarbejdere nogle gange. Det er svært at ringe til en arbejdsgiver og sige, vil du tage denne her, hun gider ingen ting, hun har ondt alle steder, hun melder sig syg hveranden dag. Hvis de ikke har fået en god medarbejder også. Det er derfor, at tilliden er så vigtig til arbejdsgiveren. At de kan stole på at vi tager os af dem og de problemer, der måtte være, for ellers gider de ikke. Så er der for meget bøvl."

Der forhandles mellem jobkonsulent og virksomhed om placering af en borger i virksomheden. I tråd hermed fortæller andre informanter, at de også må bearbejde virksomhederne til at åbne øjnene for jobåbninger, som kan varetages af de svage ledige. Georg fra Sydby kommune fortæller:

"Men hvis man har en arbejdsgiver, der søger en arbejdskraft, kan det godt være en specifik arbejdskraft, men så kan der godt være en åbning for en anden person. (...) Hvis det er en mand, der søger jobbet, kan han måske udfylde fire af de syv krav i jobbet. Er det en kvinde, kan hun udfylde seks af de syv krav. Så kan vi håbe, at det krav, der ikke bliver opfyldt, er et, vi kan udfylde med en praktikant eller noget andet. Og få åbnet op."

Ligeledes fortæller Anne fra Østby kommune:

"Jeg tror måske, det oftere giver noget, hvis man er oppe og snakke med en arbejdsgiver, og man så konfronterer pågældende individuelt. Det er ikke noget, de har

gået og tænkt på, at de mangler en medarbejder, så tror jeg nemmere, vi kan få folk ind den vej. Fordi hvis der er nogen, der søger medarbejdere, så regner de også med at de får en medarbejder, der kan udføre de arbejdsopgaver, og det kan de her folk ikke. De kan måske langsomt lære nogle af opgaverne. De kan ikke bare gå ind og udfylde det her arbejde. Jeg tror, den anden vej er bedre, hvor man måske går ind og gør arbejdsgiverne opmærksomme på, at her er en person, som måske kan lave nogle af de arbejdsopgaver, som du måske ikke vil have, at dine andre medarbejdere laver, så de bedre kan koncentrere sig om deres arbejdsopgaver.”

Der finder meget formidling eller ”salgsarbejde” sted, når vores informanter skal placere målgruppen på en virksomhed i praktik eller løntilskudsjob. Denne arbejds måde følger linien i beskæftigelsesministeriets strategi om virksomhedernes sociale engagement (VSE), der lægger vægt på ”at demonstrere den forretningsmæssige fornuft overfor virksomhederne” (Arbejdsmarkedsstyrelsen 2004c:7). Hermed fremhæves de økonomiske fordele ved at udvise socialt engagement (fx image om social bevidsthed, der kan give konkurrencefordele, rekrutteringsmæssige fordele mm., Bredgaard 2005) frem for at fremhæve virksomhedernes etiske ansvar for at bidrage til løsningen af samfundsmæssige problemer. Det afspejler en overvejende funktionalistisk indgangsvinkel til løsningen af arbejdsløshedsproblemet, der opfattes som en afvigelse hos det enkelte individ. Denne tendens i det sociale arbejde på beskæftigelsesområdet produceres af bagvedliggende normative og markedskraftbaserede mekanismer, som er meget stærke i den del af det sociale arbejde, der handler om at hjælpe de svage ledige ind i konkrete lønnede jobfunktioner på arbejdsmarkedet.

Virksomhederne synes at have en markedsrolle i forhold til det sociale arbejde på beskæftigelsesområdet, hvor jobcentermedarbejderne skal have afsat deres produkt (de svage ledige) på markedet (virksomhederne). Det målrettede jobfokus, der har genereret denne arbejdsmarkedsorientering i beskæftigelsesindsatsen, er dermed medvirkende til at styrke den udbudsorienterede tilgang i beskæftigelsespolitikken, hvoraf det målrettede jobfokus kommer. Dette bliver tydeligt, når vores informanter fortæller om, hvordan de ”sælger” målgruppen til arbejdsgiverne. Ikke desto mindre har vores informanter også øje for at tale med virksomhederne om den mere etiske side af det, at tage et socialt ansvar. Georg fra Sydby kommune fortæller:

”Men det er noget med at tale til det sociale gen som mange virksomheder har, når man først begynder at spørge dem. Kunne I ikke være med til at få denne her person i gang igen. Vedkommende har selv været med til at sætte et ønske om at komme på

specifikt jeres virksomhed.”

I tråd hermed fortæller Dennis, der arbejder i Vestby kommune som jobkonsulent og projektleder på et særligt tilrettelagt projekt for målgruppen:

”Det gælder om at sige til arbejdsgiver, at det altså ikke er for sjov skyld at de får løntilskud. Der ligger en stillingtagen til, at du ikke kan stille samme krav til vedkommende som til en almindelig ansat.”

Georg synes at bruge det etiske perspektiv om socialt engagement og ansvar som en del af sin salgsmæssige strategi overfor en arbejdsgiver, hvorimod Dennis i højere grad stiller krav til arbejdsgiveren om, at det kommunale løntilskud ikke er en genvej til billig arbejdskraft. Disse to eksempler illustrerer, hvordan informanternes perception af det målrettede jobfokus har stor betydning for karakteren af det sociale arbejde, de udfører.

Samlet set synes virksomhedernes sociale engagement ikke at være hverken skærpet eller svækket af beskæftigelsesindsatsens målrettede jobfokus. Det synes snarere at være jobcentrenes indsats for at formidle en god kontakt mellem arbejdsgiver og ledig, der har betydning for, om virksomhederne indvilger i at samarbejde om at integrere de svage ledige på arbejdsmarkedet. Virksomhedernes adfærd påvirkes overvejende af nogle markedskraftrelaterede mekanismer, hvorfor beskæftigelsesindsatsens målrettede jobfokus har den empiriske konsekvens, at det sociale arbejde må tilpasse sig disse vilkår, hvis det skal lykkes at hjælpe de svage ledige i arbejde. Informanterne har imidlertid en professionsforankret tilgang til det sociale arbejde, der kommer til udtryk der, hvor de stiller krav til virksomhederne eller appellerer til virksomhedernes sociale engagement. De generative mekanismer, der har rod i det sociale arbejdes helhedsorientering, er således ikke fraværende i den virksomhedsrettede del af beskæftigelsesindsatsen. De er imidlertid oppe imod stærke ideologiske og markedsbaserede mekanismer, som har en afgørende betydning for det sociale arbejde på beskæftigelsesområdet.

4.4.2 Socialfaglig indsats i forhold til fastholdelse

Det moralske aspekt i det, at virksomhederne må påtage sig et ansvar for afhjælpningen af samfundsmæssige arbejdsløshedsproblemer, vægter ikke særlig tungt i operationaliseringen af beskæftigelsesindsatsens målrettede jobfokus. Vores informanter har imidlertid øje for, at der er behov for mere end ”salgstaler” og målrettet jobformidling, når målgruppen skal integreres på arbejdsmarkedet. Særligt når det

gælder om at fastholde målgruppen på arbejdsmarkedet, kræver det en mere socialfaglig indsats. Herom fortæller Anne, der arbejder som jobkonsulent i Østby kommune:

”Ja, hvis nu en match fire kommer i arbejde, så holder man vejret i cirka – ja, hvis der er gået 14 dage, så er det højt og hvis de ikke er tilbage efter en måned, så er det godt. Der er mange, som kommer igen.”

Og på spørgsmålet om, hvorfor det er svært at fastholde målgruppen på arbejdsmarkedet, svarer Anne:

”Nogle gange så er det arbejdsgiveren, der ringer, og er irriteret – ”nu er han ikke kommet”, forskellige irritationer, hvor man så prøver at tage en snak med borgeren. Og så siger arbejdsgiveren igen, at så er der et eller andet, hvor det er svært at finde ud af, hvad det egentlig er, men hvor man bare kan fornemme, at der har været en masse bøvl, eller det ikke er forløbet særlig glat. Det er jo noget med fx ikke at overholde mødetider, det er der mange, der ikke gør eller kan. Og så tempo, altså en der har været i praktik i rengøring i 3 mdr. og stadig ikke har tempo til at hive en løn hjem. Altså arbejdsgiverne de vil også se noget fremgang, de starter ud med en eller anden form for tålmodighed, og hvis så der ikke er udvikling, så bliver de trætte. De skal kunne se et eller andet.”

I tråd hermed svarer Clara på samme spørgsmål, at:

”Der er så mange ting, de er skide trætte, det sociale og det kulturelle, stress og arbejdsopgaver, og kan de nu finde ud af det hele. Altså, der skal lægges en stor indsats der.”

Claras udtalelse belyser, at der er flere samtidige barrierer, der skal arbejdes med, når en ledig, der har sociale problemer, skal integreres og fastholdes på en arbejdsplads. Dette lægger op til en inddragelse af helhedssynet, der netop rummer muligheden for intervention på flere niveauer i forhold til borgerens konkrete og individuelle problemstillinger. Her synes det tydeligt, at der er generative mekanismer i informanternes professionsfaglighed, der modvirker det markedskraftstyrede målrettede jobfokus. Således synes det sociale arbejdes helhedsorientering nødvendig, hvis det skal lykkes at få de svage ledige i en holdbar tilknytning til arbejdsmarkedet.

4.4.3 Afrunding

Der tegner sig et billede af, at virksomhederne ikke umiddelbart indtager en aktiv og imødekommende rolle som aktører i det sociale arbejde på beskæftigelsesområdet. Isoleret set og groft sagt synes der at være en tendens til, at virksomhederne er passive og modvillige aftagere af jobcentrenes dårligste produkter, hvor afvejning af økonomiske fordele og ulemper vejer tungere end et socialt engagement. Dette må imidlertid anskues i lyset af, at virksomhederne er nødt til at tænke på bundlinien og tage hensyn til egen overlevelse. De arbejdsmarkedsorienterede redskaber i beskæftigelseslovgivningen (fx virksomhedspraktik, mentorstøtte, muligheder for opkvalificering, løntilskudsordninger mv.) skal imødekomme virksomhedernes behov for økonomisk balance, og det ser ud til, at disse redskaber bliver flittigt brugt. Ligeledes skal jobcentermedarbejdernes professionelle kompetencer kompensere for virksomhedernes manglende sociale engagement i den forstand, at jobcentermedarbejderne både bygger bro mellem de svage ledige og virksomhederne, og springer til med støtte, hvis broen begynder at svaje. Det lykkes af og til at få nogle af de svage ledige tilknyttet arbejdsmarkedet i enten praktik, løntilskudsjob eller ordinær ansættelse. Dette må dog tilskrives den aktuelle højkonjunktur samt det sociale arbejde, der udføres i jobcentrene, snarere end et socialt engagement hos virksomhederne.

4.5 Opsamling

Vi har i dette kapitel analyseret, hvordan det målrettede jobfokus påvirker det sociale arbejde på beskæftigelsesområdet. Vi har gået til vores analyser med en hypotese om, at socialt arbejde må indeholde mere og andet end jobformidling, hvis de svage ledige skal have en chance på arbejdsmarkedet. Hertil har vi haft en hypotese om, at et målrettet jobfokus forudsætter en inddragelse af virksomhederne som socialt engagerede aktører. Vi har ønsket at undersøge, hvordan de empiriske konsekvenser af beskæftigelsesindsatsens målrettede jobfokus har betydning for det sociale arbejde og for virksomhedernes sociale engagement.

Det målrettede jobfokus er et produkt af stærke ideologiske og kapitalistiske mekanismer, der virker på et makroniveau og i en bragende højkonjunktur. Det målrettede jobfokus kommer empirisk til udtryk via de strukturelle rammer om beskæftigelsesindsatsen, og det producerer konkrete handlinger i form af informanternes arbejdsmarkedsorienterede tilgang i det sociale arbejde. Ikke desto mindre synes der at være andre virksomme mekanismer, der virker på et mesoniveau, og som producerer hændelser, der modvirker et ensidigt målrettet jobfokus. Der er tale om mekanismer i selve det sociale arbejdes professionelle forankring, der kommer til

udtryk som informanternes helhedsorienterede tilgang til deres arbejde. Disse mekanismer har også at gøre med målgruppens sociale problemer, der forudsætter, at det sociale arbejde må intervenere på flere niveauer, hvis det skal lykkes at få målgruppen tilknyttet arbejdsmarkedet. Ikke desto mindre er de ideologiske og markedskraftbaserede mekanismer så stærke, at de i nogle tilfælde synes at have den konsekvens, at socialt arbejde giver køb på centrale faglige og værdimæssige forankringer i forhold til at hjælpe udsatte og svage ledige. Det sociale arbejde kan således komme til at handle om at forsyne arbejdsmarkedet med arbejdskraft frem for at skabe forandring i svage lediges liv. Dette kan relateres til Bauman (1995), der peger på, at der i moderne bureaukratier kan opstå en kynisk og ligegyldig tilgang til svage grupper. Skrækscenariet er, at socialarbejderne i jagten på jobs til de svage ledige, risikerer at miste blikket for den enkelte borgers faktiske behov for hjælp.

Vi anskuer beskæftigelsesindsatsens målrettede jobfokus som et udtryk for, at der i de bagvedliggende mekanismer ligger en opfattelse af, at sociale problemer skyldes normafvigende adfærd hos det enkelte individ. En konsekvens heraf er, at det målrettede jobfokus ikke i nævneværdig grad henvender sig til arbejdsmarkedets rummelighed, på trods af, at det er via integration på arbejdsmarkedet, at arbejdsløshedsproblemet søges løst. Vores analyser viser i tråd hermed, at virksomhederne overvejende agerer i henhold til tallene på bundlinien, når det kommer til socialt engagement og rummelighed overfor svage ledige. Dette er ligeledes et udtryk for, at der er stærke markedskraftbaserede mekanismer på spil. Disse virker på et makroniveau, hvor de producerer de empiriske udfald, at de økonomiske konjunkturer, virksomhedernes indtjening og arbejdsmarkedets reguleringer har stor betydning for det sociale arbejdes muligheder for at hjælpe de svage ledige i ordinært arbejde.

Implementeringen af det målrettede jobfokus i kommunernes beskæftigelsesrettede sociale arbejde kommer blandt andet til udtryk i den måde, hvorpå kommunerne organiserer deres arbejde, fordi staten yder stor indflydelse herpå. Dette vil vi belyse og diskutere i det følgende med henblik på at undersøge, hvordan beskæftigelsesindsatsens organisatoriske rammer påvirker det sociale arbejde på beskæftigelsesområdet.

5. Specialisering – en organisatorisk udfordring i arbejdet med svage ledige

I forrige kapitel har vi beskæftiget os med beskæftigelsesindsatsens målrettede jobfokus. Vi anskuer det målrettede jobfokus som helt centralt, og som en overordnet målsætning i den nuværende beskæftigelsesindsats. I dette kapitel vil vi undersøge, hvordan yderligere specialisering af det sociale arbejde på beskæftigelsesområdet implementeres som et af midlerne til at underbygge et stærkere jobfokus. Vi vil interessere os for, hvordan det beskæftigelsesrettede sociale arbejde påvirkes af de organisatoriske rammer i beskæftigelsesindsatsen. Herudover vil vi diskutere, om disse rammer er velegnede til at arbejde med svage lediges barrierer i forhold til arbejdsmarkedet, for dermed at leve op til målsætningen om et målrettet jobfokus.

De organisatoriske rammer dikterer en opdeling af beskæftigelsesindsatsen i en beskæftigelsesrettet jobcenterindsats, et ydelsescenter der administrerer den økonomiske side af indsatsen (forsørgelsessiden) og et socialcenter, der tager sig af sociale problemstillinger. Vi anskuer den nye organisering af arbejdet som udtryk for en yderligere specialisering af beskæftigelsesindsatsen, hvorfor vi i dette kapitel vil undersøge, hvad der sker med det sociale arbejde på beskæftigelsesområdet, når det udsættes for specialisering. På baggrund af vores kendskab til målgruppen har vi en formodning om, at mange svage ledige vil have tilknytning til alle tre indsatsområder i den nuværende beskæftigelsesindsats. Vi forestiller os, at dette kan besværliggøre den helhedsorienterede indsats, der mange gange vil være relevant i forhold til at skabe en tættere kontakt mellem målgruppen og arbejdsmarkedet. Vi forestiller os samtidig, at der kan være fordele forbundet med den nye organisering, fordi den åbner op for at tænke arbejdsmarkedsrettet med selv meget svage ledige. En åbning, der netop giver anledning til at opdyrke en specialisering og ny viden i arbejdet med at skaffe svage ledige i beskæftigelse.

Vi anskuer specialiseringen på de sociale områder, herunder beskæftigelsesområdet, som led i en udvikling, hvor der er sket en centralisering i styringen af indsatserne. Redskaberne der blandt andet tages i anvendelse for at styre indsatserne, er en øget regelstyring og processregulering, herunder en yderligere mekanisering og specialisering¹². Sommerfeld (2005) forklarer udviklingen med, at der i kølvandet på en øget produktion af viden opstår en øget kompleksitet i problemløsningen. Kompleksiteten betyder større usikkerhed i problemløsningen. Det gælder både over

¹² Se blandt andet Finansministeriet 2005. Her sættes blandt andet fokus på, hvordan der er sket en markant stigning i lovgivning, der regulerer processer og afgørelser i amter og kommuner. Herunder også på beskæftigelsesområdet.

for den enkelte borger og på samfundsplan. For det politiske niveau bliver udfordringen at bevare legitimiteten i en verden der hele tiden forandres. Politikerne må udstråle handlekraft og evnen til "*steering in heavy weather*" (ibid), for at sikre genvalg. Specialisering opstår således på den ene side som en konsekvens af den øgede kompleksitet i problemløsningen (det er svært at overskue det hele). På den anden side kan specialisering, som den fremtræder i den aktuelle organisering af arbejdet i jobcentre, forstås som et ønske om at styre indsatsen i en bestemt retning (i retning af det målrettede jobfokus).

Vi vil i det følgende mere præcist gøre rede for og diskutere de organisatoriske ændringer, der er implementeret på beskæftigelsesområdet i det forgangne år. Dernæst vil vi præsentere og diskutere en teoretisk ramme til at belyse fordele og ulemper ved arbejdsdeling og specialisering. Med udgangspunkt i dette, vil vi på baggrund af vores kvalitative interviews analysere, hvordan den nye organisering og specialisering af beskæftigelsesindsatsen påvirker det beskæftigelsesrettede sociale arbejde med målgruppen.

5.1 Adskillelse af økonomisk, social og beskæftigelsesrelateret hjælp

Som vi har præsenteret tidligere i specialet, er rammerne om den nuværende beskæftigelsesindsats formuleret i reformen om Flere i Arbejde (FIA). Målsætningen med FIA er blandt andet at skabe et enstrengt system, hvor ledige uanset om de er forsikrede dagpengemodtagere og tilknyttet staten (AF systemet) eller ikke-forsikrede kontanthjælpsmodtagere tilknyttet kommunen, behandles efter samme regelsæt. I forbindelse med kommunalreformens realisering den 1. januar 2007, er der taget yderligere et skridt i retning af det enstrengede system, idet den statslige og kommunale beskæftigelsesindsats er samlet under samme tag i de nye jobcentre. Jobcentre er placeret i de nye kommuner, men har forsat en tvedeling af indsats- og ansvarsområder, idet der både er en statslig og en kommunal ledelse. Enkelte pilotjobcentre er udelukkende kommunalt ledede.

Organiseringen af arbejdet i de nye kommuner er ligeledes ændret i forbindelse med kommunalreformen og implementeringen af det enstrengede system. Her er der sket en adskillelse af de forskellige forvaltningsområder, således at udbetaling af ydelser sker fra *Ydelseskantoret*, beskæftigelsesindsatsen sker fra *Jobcentret* og sociale indsatser iværksættes i *Socialforvaltningen*. Denne adskillelse har især stor betydning for gruppen af svage ledige. Hvor de tidligere typisk var tilknyttet en sagsbehandler, der iværksatte alle foranstaltninger, skal indsatsen nu koordineres mellem flere forskellige forvaltningsområder. Caswell og Damgaard (2006) påpeger netop denne problematik,

som en af de svage sider ved den nye organisering af arbejdet. Frygten er, at det, der er tænkt som et enstregt system, i virkeligheden bliver til et labyrintisk system, hvor det er svært at finde ud af, hvem der hjælper med hvad. Svage ledige risikerer at blive efterladt med et eget ansvar for at få koordineret deres sag. Et ansvar det kan være svært at bære, når den enkelte samtidig kæmper med ledighed og andre sociale problemer. En undersøgelse foretaget af Analyse Danmark (2007) påpeger i relation hertil, at 45 % af de ledige, der har kontakt til jobcentre, finder indsatsen forvirrende, og at hver tredje føler sig sendt rundt fra medarbejder til medarbejder i jobcentret. Tallene illustrerer, hvordan det kan blive forvirrende at skulle forholde sig til mange forskellige personer, når man er tilknyttet jobcentret.

Den skarpe opdeling mellem ydelsesdelen og beskæftigelsesdelen er på sin vis ikke ny, men har eksisteret i årevis i beskæftigelsesindsatsen for forsikrede ledige. Her har A-kasserne stået for udbetalingen af dagpenge, mens AF har iværksat beskæftigelsesrettede tiltag. Det nye består i, at denne opdeling nu er overført til området for ikke-forsikrede ledige. Et område, hvor der traditionelt har været meget tæt kontakt mellem udbetaling af ydelser, beskæftigelsesindsats og iværksættelse af sociale foranstaltninger. Ofte har det været den samme sagsbehandler, der har bevilget alt. Ligeledes et område, hvor målgruppen i stort omfang er kendetegnet ved at have problemer udover ledighed, modsat gruppen af forsikrede ledige. Vi har ingen romantiske forestillinger om at det var bedre i "gamle dage" hvor den samme sagsbehandler traf alle afgørelser. Meget forskning har peget på at denne type sagsbehandling ofte har medført implementering af sagsbehandlerens private problemforståelser og løsningsmodeller (se eksempelvis Skytte 2004 og Caswell m.fl. 2006). Vores pointe er blot, at der er sket ændringer på området, og at disse ændringer er overført fra det tidligere AF system, hvor man traditionelt har taget sig af beskæftigelsesindsatsen overfor de stærkeste ledige.

5.2 Teori om og diskussion af specialisering i socialt arbejde

I en rapport om specialisering af det sociale arbejde i kommunerne, undersøger Kristiansen (1997), hvorfor der sker en specialisering, samt hvilke virkninger specialiseringen har for socialt arbejde i kommunerne. Kristiansen placerer blandt andet fænomenet specialisering af det sociale arbejde i teoretisk ramme. Sammen med Webers idealtypemodell om den bureaukratiske organisation, anvender vi Kristiansens tilgang som grundlag for en analyse af specialiseringsfænomenet i relation til det sociale arbejde på beskæftigelsesområdet.

Inspireret af Kristiansen (1997) og Ejrnæs (2004) anskuer vi kommunale forvaltninger,

herunder jobcentrene, som organiseret efter et bureaukratisk princip, der kan belyses af Webers tanker og teorier om bureaukratier. Vi finder det meningsfuldt at tage udgangspunkt i Webers idealtypemodell, idet vi tillægger det stor vægt, at beskæftigelsesindsatsen i høj grad er centralt vedtaget, styret og overvåget. Området er generelt kendetegnet ved en høj grad af regelstyring. Regelstyringen kommer til udtryk dels, når det handler om kommuner og jobcentres overordnede administration og tilrettelæggelse af den lokale indsats, og dels i det direkte arbejde med den enkelte ledige.¹³ Den høje grad af styring mener vi hylder en maskinel rationalitet, der er et af de bærende principper i Webers idealtypemodell for bureaukratiet. Vi er opmærksomme på, at der vil være dele af kommunale organisationer, også på beskæftigelsesområdet, der ikke kan karakteriseres som decideret bureaukratiske. Nogle af vores informanter arbejder eksempelvis i mere løst koblede organisationer og projekter, hvor bureaukratiet ikke vejer så tungt i måden arbejdet er organiseret på (se fx Mejlby mfl. 2003 vedrørende andre organisationsteoretiske perspektiver).

5.2.1 Webers bureaukratimodell

Weber forskede i organisationer og udviklede en idealtypemodell for den bureaukratiske organisation. Det karakteristiske ved idealtypemodellen er, at der er tale om en rendyrket organisationsmodell. Organisationer kan i større eller mindre omfang ligne idealtypen. Jo mere den ligner – desto mere bureaukratisk er den (Ejrnæs 2004).

Webers idealtypemodell af bureaukratiet består af følgende komponenter: *Arbejdsdeling og specialisering*, der retter sig mod, at der er faste kompetenceområder for de enkelte stillinger og afdelinger i organisationen. *Hierarkisk struktur*, der består af et fast ordnet system af over- og underordnede stillinger, også kaldet et embedsmandshierarki. *Generelle regler*, hvor administrationen netop bygger på generelle regler internt og eksternt. I offentlig administration gælder eksempelvis fælles regler for offentlig forvaltning. *Karriere-system*, hvor arbejdet i organisationen forudsætter teoretisk skoling, der afspejles i en professionel faglighed. Grundlæggende hylder idealtypen en mekanisk *mål-middel rationalitet* (Bakka m.fl. 2004:51). Vi vil i dette kapitel hovedsageligt diskutere, hvordan *arbejdsdelings-* og *specialiseringskomponenten* i kommuner og jobcentre påvirker det sociale arbejde på beskæftigelsesområdet.

13 I Lov om ansvaret for og styring af beskæftigelsesindsatsen fremgår detaljeret, hvordan indsatsen skal tilrettelægges i de lokale jobcentre, samt hvordan resultater skal gøres op, registreres og danne grundlag for de kommende års indsats. Opgavefordelingen mellem stat og kommune er ligeledes detaljeret beskrevet. I de mere individorienterede love (lov om aktiv socialpolitik og lov om aktiv beskæftigelsesindsats) fremgår det detaljeret, hvordan arbejdet med den enkelte ledige skal foregå; hvornår der skal følges op, hvornår der skal gives tilbud osv.

5.2.2 Specialisering og arbejdsdeling

I Webers idealtypemodel er arbejdsdeling og specialisering forbundet med en række fordele for en bureaukratisk organisation. Bakka mfl. (2004) forklarer, at specialisering og mekanisering muliggør masseproduktion, hvad enten det drejer sig om biler, farvefjernsyn, madvarer eller charterrejser. Specialisering af arbejdet udgør således fundamentet for høj produktivitet og høj levestandard. Men det betyder selvfølgelig ikke, at alle former for specialisering og regelstyring øger produktiviteten. Udfordringen består i at udvikle specialiseringens fordele og minimere dens ulemper. Ifølge Bakka mfl. (2004) er dette et universelt problem, der melder sig på alle niveauer i større organisationer.

Ejrnæs (2004) peger på, at han anskuer den bureaukratiske organisationsform som frugtbar på de sociale områder, når det handler om den *ydelsesformidling*, der ligger i administrationen af økonomiske regler. Derimod er den bureaukratiske struktur mindre velegnet, når det handler om at løse komplekse og stadigt skiftende problemer. Dette gælder både individuelle sociale problemstillinger i den enkelte personsag, men også nye generelle problemstillinger med eksempelvis grupper af ledige (ibid.). På individniveauet vil der ofte være mange forskellige måder og metoder til løsning af den enkeltes problemer – og der vil aldrig være en garanti for, at det kan lykkes. På gruppeniveauet vil problemet være, at der hurtigt kan opstå lokale problemer med grupper af ledige, hvor det kan være langsomt at få iværksat bureaukrati-loyale foranstaltninger, der imødegår problemstillingerne. Grundlæggende er problemet ifølge Ejrnæs, at den bureaukratiske organisation mangler fleksibilitet, og generelt er stiv i sin form.

En vigtig forudsætning for specialisering er, at det lader sig gøre at afgrænse forskellige arbejdsfelter. De forskellige delområder skal således kunne afgrænses fra andre områder. Dertil kommer, at området skal indeholde egne kvaliteter eller specialer. Specialisering forudsætter således et veldefineret område og klare målsætninger for indsatsen (Kristiansen 1997). Overført til det sociale arbejde på beskæftigelsesområdet, synes det nærliggende at spørge, hvorvidt den nuværende arbejdsdeling afspejler klart afgrænsede områder, så specialiseringen bliver entydig og logisk.

I relation hertil peger Kristiansen (1997) på, at arbejdsdelinger på de sociale områder typisk laves ud fra målgrupper eller arbejdsmetoder. Målgrupper angiver grupper af personer, der eksempelvis i lovgivningen er udpeget som mål for en social indsats. Der kan være tale om større eller mindre målgrupper. Specialisering i forhold til

arbejdsmetoder handler om, at der i arbejdet med udsatte borgere arbejdes med bestemte metoder, eksempelvis helhedsorienterede metoder (ibid.). I forhold til den arbejdsdeling, der kendetegner den nuværende beskæftigelsesindsats, synes ingen af de to former for specialiseringer at være beskrivende for arbejdsdelingen i beskæftigelsesindsatsen. For det første, går målgrupperne på tværs af de tre arbejdsområder (ydelse, beskæftigelse, social). For det andet, har vi ingen teoretisk eller empirisk viden om, hvorvidt de forskellige områder typisk anvender forskellige metoder i arbejdet med svage ledige, ligesom der ikke synes at ligge noget i beskæftigelsesindsatsens arbejdsdeling der indikerer at der bør anvendes forskellige metoder i de forskellige centre. Vi har søgt efter klare afgrænsninger af de forskellige arbejdsområder, men umiddelbart er det svært at finde et entydigt billede af de forskellige arbejdsområder.

I forhold til gruppen af svage ledige, arbejder jobcentrene hovedsageligt efter Lov om Aktiv Beskæftigelsespolitik (LAB) og Lov om Aktiv Socialpolitik (LAS). Tanken er, at jobcentrene arbejder med opfølgingsdelen, og iværksætter jobformidling, aktivering, revalidering, fleksjob og førtidspension. Ydelsescentrene arbejder indenfor samme lovkompleks, men kun med ydelsessiden. Det vil sige, at de udbetaler forsørgelsesydelse og bevilger enkelttydelser. Socialcentret arbejder hovedsageligt med bestemmelserne i Serviceloven, dog ikke med konkrete udbetalinger af ydelser, de har bevilget. Da de forskellige indsatsområder arbejder parallelt indenfor de samme lovkomplekser, forestiller vi os, at det er en væsentlig udfordring i det konkrete daglige arbejde, at få afgrænset områderne fra hinanden. En beslutning truffet i jobcentret vil ofte være betinget af eller hænge sammen med, at der træffes en beslutning i ydelsescentret.

Da der ofte er tale om skønsmæssige afgørelser, vil det være en fordel, at medarbejderne i ydelsescentret og medarbejderne i jobcentret, arbejder ud fra samme faglige værdigrundlag, så der kan være nogenlunde enighed og samarbejde om de afgørelser, der træffes i de enkelte sager. Vi vil i analysen af vores kvalitative interviews komme nærmere ind på disse afgrænsningsproblemer, og hvilken betydning det har for det sociale arbejde med svage ledige.

5.2.3 Afrunding

De organisatoriske rammer for socialt arbejde på beskæftigelsesområdet synes at have rod i en mål-middel rationalitet, inspireret af Webers bureaukratimodel, hvor tanken er at produktivitet og kvalitet styrkes gennem arbejdsdeling. Udfordringen synes at være, at sociale problemstillinger indimellem vanskeligt lader sig fragmentere og

bearbejde indenfor forskellige specialer. For det første er der nogle administrative hurdler forbundet hermed, idet det ofte kræver smidigt samarbejde på tværs af forskellige forvaltningsområder, at nedbryde svage borgeres barrierer i forhold til arbejdsmarkedet. For det andet må man stille sig spørgsmålet om, hvorvidt svage ledige har det fornødne overskud til at navigere rundt blandt de forskellige specialer. Med dette i tankerne, vil vi i det følgende analysere og diskutere, hvordan specialisering påvirker det sociale arbejde på beskæftigelsesområdet.

5.3 Analyse af hvordan specialisering påvirker socialt arbejde

Analysen er baseret på vores egen kvalitative empiri. For at få belyst problemfeltet, har vi spurgt ind til informanternes praksiserfaringer med deres egne, og ikke mindst borgernes samarbejde med job-, ydelses- og socialcentrene. Ligeledes har vi bedt informanterne vurdere udviklingen over tid, altså før og efter den nye organisering af området. Vi har gjort det for at danne os et nuanceret billede af fordele og ulemper ved den specialiserede indsats især med tanke på, hvordan og om det i det bureaukratiske system lader sig gøre at arbejde med en helhedsorienteret tilgang til de problemstillinger målgruppen har.

5.3.1 Fordele ved specialiseringen af socialt arbejde

Generelt var vores informanter meget nuancerede i deres vurdering af fordele og ulemper ved specialisering i beskæftigelsesindsatsen. I det følgende har vi forsøgt at belyse kompleksiteten i feltet ved at fremhæve en række citater.

Anne: *"Jeg ved det ikke, jeg tror, der er fordele og ulemper. Jeg har jo også prøvet at sidde i en afdeling, hvor det virkelig var helhedsorienteret det hele. Og det der skete der, det var, at det allersidste man nåede at snakke om, det var arbejde. Fordi der var eksistentielle problemstillinger hele tiden (spørgsmål om bolig, penge, børnene har det skidt, skolen ringer hele tiden), som på en eller anden måde var vigtigere end, hvor skal du være i aktivering nu. (...) Jeg tror godt der kan være en fordel i at adskille indsatsen, jeg tror bare det er vigtigt, at der er et godt samarbejde mellem de instanser, der så laver indsatsen."*

Clara: *"Jeg tror der kan være både fordele og ulemper ved det. Altså, jeg tror der er rigtig mange socialrådgivere her, som synes det har været en stor lettelse at få sorteret det økonomiske fra, så de kan koncentrere sig omkring det beskæftigelsesrettede. Fordi det har fyldt meget, at skulle sidde med enkelttydelser osv. og nogle gange, hvor der skal trækkes i kontanthjælpen, så kan det også være rart, at det er en anden der sidder med den beslutning, når man skal arbejde med dem senere. Og i forhold til*

sociale problemstillinger, i hvert fald misbrug, der kan jeg også godt se nogle fordele i forhold til, at der er nogen, der har en specialiseret viden, og har tætte kontakter til samarbejdspartnere og til, hvad der nu kan være af institutioner rundt omkring. Så det kan jeg sagtens se som en fordel.”

Hanne arbejder i Sydby Kommune, hvor de også før kommunalreformen var vant til at arbejdet var fordelt mellem en ydelsesafdeling, en jobformidling og en socialafdeling. Hanne udtaler:

”Vi har haft den opdeling så længe jeg har været her. Jeg tror det er godt, så længe vi har et tæt samarbejde med sagsbehandleren. Så man kender historien, selvfølgelig skal man ikke vide alt.”

Bente har været sagsbehandler i mange år. Hun har blandt andet oplevet at skulle sidde med alle typer af sociale sager. Hun fortæller følgende:

”Jeg kan sige, at det var svært at blive rigtig god til det hele. Selvfølgelig kunne man få en masse hjælp, men det var alt for svært synes jeg, at blive god til at arbejde ordentligt, når man skulle dække hele lovgivningen.”

De forskellige citater er valgt, fordi de belyser variationen i informanternes vurdering af, hvordan specialiseringen påvirker deres arbejdsområde. Der er udbredt enighed, om at det er svært for den enkelte sagsbehandler at være ekspert i hele det sociale område, hvorfor kvaliteten af arbejdet bliver bedre, hvis sagsbehandlerne får lov til at specialisere sig i et bestemt arbejdsområde. Disse betragtninger stemmer på mange måder overens med Webers tanke om, at arbejdsdeling og specialisering åbner op for en højere produktivitet og bedre kvalitet i arbejdet.

En række af vores informanter ser ligeledes en strategisk fordel ved kun at sidde med den beskæftigelsesrettede indsats, idet beskæftigelse for alvor bliver sat på dagsordenen i mødet med målgruppen. Disse udtalelser belyser, hvordan den nye organisering underbygger det målrettede jobfokus, idet informanterne påtager sig den arbejdsmarkedsrettede prioritering som en følge af specialiseringen. Der synes således at være nogle bagvedliggende mekanismer, der virker disciplinerende på udøverne af det sociale arbejde på beskæftigelsesområdet, og som udfordrer tidligere måder at udøve socialt arbejde på.

Alle vores informanter understreger ligeledes, at fordelene ved specialiseringen fordrer,

at der er et godt samarbejde mellem ydelsescenter, socialcenter og jobcenter. Kvaliteten af samarbejdet mellem de forskellige instanser er noget alle vores informanter er meget optagede af, og dette samarbejde synes at vise sig at være specialiseringens akilleshæl i det sociale arbejde på beskæftigelsesområdet. Netop i samarbejdet internt i kommunen opstår faldgruber og dermed blotlægges specialiseringens ulemper.

5.3.2 Ulemper ved specialisering af socialt arbejde

Vi spurgte specifikt informanterne om, hvordan de oplever samarbejdet mellem de forskellige centre. Anne svarer her på spørgsmålet om, hvordan hendes samarbejde med de andre afdelinger i kommunen fungerer:

"Det er ikke så nemt. Tidligere var der en integrationsgruppe på rådhuset, som vi havde en god kontakt til. (...) Vi havde et godt samarbejde med dem og vi holdt samarbejds møder. Og jeg tror det var DT, der var ude og lave en undersøgelse af indsatsen i Østby kommune på beskæftigelsesområdet, og de beskrev, at det var et af de bedre steder i kommunen, altså det arbejde vi lavede, på grund af at det samarbejde kunne lade sig gøre. Og den integrationsgruppe er nu spredt, så nu er det svært at få kontakt."

Citatet fra Anne belyser, hvordan et tidligere godt samarbejde er gået tabt i kølvandet på de seneste organisatoriske ændringer, hvilket er en konsekvens, der har direkte betydning for det sociale arbejde, som Anne udfører. Annes opfattelse er, at ydelseskantoret administrerer økonomi, og holder sig langt væk fra kontakten med de ledige borgere og svære faglige vurderinger. Dette er et problem i Annes arbejde med at fjerne barrierer, der forhindrer svage ledige i at opnå beskæftigelse. Bente, der arbejder i samme afdeling som Anne supplerer med følgende udtalelse:

"Ydelseskantoret har fået det afgørende ord i mange ting, og den der forståelse for hinanden, den har vi altså ikke rigtig fået på benene endnu. Jeg oplever at de er så regelorienterede, at de mister fornemmelsen for at lave skøn. (...) Men der er jo mange ting man kan sidde og anbefale folk, at det vil være godt, hvis du fik psykologbehandling, så får man nej på grund af ren og skær økonomi. Og de der beregninger, hvis du har været i årevis på kontanthjælp og hvis man laver den (vurderingen, red.) snævert – der kan jo være mange forskellige måder at gøre det på, og det modarbejder lidt. Det kører i tomgang i systemet."

Bente giver udtryk for, at de forskellige faglige skøn har betydning for, hvordan arbejdet

i den enkelte sag forløber. Systemet kan ligefrem køre i tomgang, hvis der er for stor uenighed mellem afdelingerne. Vi tolker det sådan, at udsigterne til, at der sker en udvikling i de enkelte sager formindskes, når der er en intern modarbejdelse mellem de forskellige afdelinger i systemet. Hermed begynder fordelene ved specialisering at forvandle sig til ulemper, og produktivitetsgevinsten forsvinder.

I tråd hermed nævner Erik, der arbejder i Sydby kommune, specifikt de forskellige faglige vurderinger som et problem. På spørgsmålet om, hvorvidt der indimellem opstår uenighed om afgørelser, svarer han:

"Helt klart, uenigheder, fordi de vægter måske den økonomiske vurdering højere, end vi gør her. Vi vægter måske den sociale vurdering højere. Typisk en, der fx har søgt om psykologbehandling. Det er en betingelse for at komme ud på arbejdsmarkedet, at vedkommende får behandlet nogle ting. Han søger om psykologbehandling, man vurderer ud fra en økonomisk beregning, at vedkommende selv kan betale den her psykologbehandling, og så bliver det ikke til noget. Og det ser vi selvfølgelig som et problem, hvor vi vil sige, at man måske skulle have vægtet den sociale del lidt højere end den økonomiske. Så derfor kan der godt være situationer, hvor man kan være uenige."

Clara nævner ligeledes nogle ulemper omkring specialisering:

"Men jeg synes også – det er jo det der med, at for mange kokke fordærver, ik'? For der er jo rigtig mange inde over en person, og de sidder rent organisatorisk forskellige steder. Vi sidder her, nogen sidder på rådhuset, og der er forskellige ledere, og samarbejdet kan godt give anledning til problemer. Og i forhold til den sociale del her, der har de heller ikke samme edb-systemer, så det bliver slet ikke koordineret, deres indsats. (...) Og så oplever man tit det der med, at der dannes en kultur, hvor "hvad fanden laver de egentlig derovre" og "jeg tager mig ikke af det her", hvem skal tage sig af hvad?"

Citaterne afspejler de oplevelser vores informanter har af, hvordan samarbejdet fungerer mellem de forskellige specialiserede enheder. Flere peger på problemer i forhold til, at der dannes forskellige kulturer specielt i ydelsescentret og jobcentret. Dette udtrykkes blandt andet af Clara der føler, at der udvikles forskellige værdier eller kulturer i de forskellige afdelinger, så man ikke arbejder ud fra en fælles målsætning og prioritering af indsatsen over for den enkelte ledige. I organisationsteorien er dannelsen af forskellige kulturer i forskellige afdelinger et kendt fænomen. Der findes

en række forskellige forklaringer på, hvorfor disse opstår (Bakka m.fl. 2004; Ejrnæs 2004). Vi vil ikke gå dybere ind i teorierne bag dette fænomen, men blot konstatere, at nogle af informanterne i vores undersøgelse oplever en forskel i, hvilke værdier de ser som væsentlige i deres arbejde, og at disse værdier kan være anderledes i andre afdelinger i kommunen. De forskellige kulturer er et problem, når der kræves en fælles indsats overfor den enkelte borger. Risikoen for, at systemet går i tomgang, er større, når værdierne er meget forskellige.

Vi har tidligere peget på, at en velfungerende specialisering kræver velafgrænsede arbejdsområder. Vi har påpeget, at afgrænsningen mellem ydelsescenter og jobcenter er uklar i den forstand, at der nødvendigvis må være en række overlapninger af arbejdsområderne, da nogle økonomiske afgørelser træffes på baggrund af socialfaglige skøn foretaget i både jobcenter og ydelsescenter. Noget kunne derfor tyde på, at det netop er overlappende grænseflader, der er en del af årsagen til "systemets tomgang".

5.3.4 Svage lediges problemer med at navigere rundt mellem specialerne

Vi bad alle vores informanter om at sætte sig i svage lediges sted, og komme med et bud på, hvordan specialiseringen opleves af målgruppen. Det fik vi mange klare svar på. Eksempelvis svarer Dennis på spørgsmålet om, hvorvidt borgerne i hans projekt er tilknyttet flere forskellige sagsbehandlere, og hvordan han synes det fungerer:

"Jo, men de har pladen fuld. (...) Altså de her borgere har behov for smidighed og forståelse. Lad mig give et eksempel. Lad os nu sige vi har en tandsag, en ydelsessag (...), hvor der er nogle dokumentationskrav. Og der mener jeg vores organisation ikke er smidig nok til at hjælpe til i forhold til dokumentationssiden, til at tage de her mennesker i hånden. Vi forudsætter ting i vores organisation, som jeg ikke mener, er realistisk, at borgerne kan imødekomme".

Ligeledes havde vi følgende ordveksling med Clara, da vi bad om hendes bud på, hvem der koordinerer sagen for de borgere, der har flere forskellige sagsbehandlere:

Clara: *"Det tror jeg er tilfældigt, hvem der tager sig af det, og har tid."*

Interviewer: *"Men ham du nævnte før, ham alkoholikeren, han ville vel ikke selv tage kontakt til dem ovre i den sociale indsats?"*

Clara: *"Nej, det ville han ikke. Han har kun mig, kan man sige. Og så fortæller jeg ham jo, hvor vigtigt det er med de der "kryds-og-bolle-skemaer" som skal over til den økonomiske sagsbehandler, fordi ellers så ophører hjælpen. (...) Men nu kan jeg jo*

bedre, fordi jeg ikke har så mange sager. (...) Ellers ringer de bare, og så siger man, at den skal du gå over på rådhuset med. Eller de siger derovre, at det skal du gå over i jobcentret med. Jeg kan jo høre, at nogen render frem og tilbage, altså, hvor man jo skubber dem rundt.”

Fie fortæller følgende om sit syn på borgernes situation:

”Jeg synes det er meget forvirrende for borgerne. Jeg oplever rigtig tit, at de ikke kan finde ud af, hvem skal jeg ringe til, og så ringer de altid til mig. (...) Og vi oplever mange problemer, vi kan ikke rigtig finde ud af, hvor går grænsen. I forhold til vores misbrugere, fx, vi kan ikke rigtig finde ud af, hvor meget vi skal motivere dem, før at de er klar til at komme op i socialafdelingen. Det er ikke rigtig afgrænset endnu. Og det vi gør lige nu, der hedder det sig, at de skal være motiverede før de kommer derop, så jeg kan sidde og have rigtig mange samtaler med en borger, der måske har siddet og fortalt en hel masse om sit liv, og man måske har fået en rigtig god kontakt. Og så når de kommer derop, jamen, så møder borgeren ikke, fordi de har ikke lyst til at komme op til en ny sagsbehandler og fortælle det samme en gang til. Så jeg synes ikke rigtig, at det fungerer godt nok. Man kan godt sige, at helhedssynet, det går faktisk lidt tabt, synes jeg, med den nye opdeling.”

Efterfølgende fortæller Fie:

”Så de psykisk syge, dem beholder jeg faktisk selv. Og jeg har egentlig ikke rigtig spurgt om de (socialafdelingen, red.) skulle have dem. Og med dem, der synes jeg faktisk at det kan blive et problem, hvis de skal skifte sagsbehandler. Der var faktisk en psykiater, der decideret sagde til mig, at du bliver nødt til at beholde den her sag, hun skal ikke have en ny sagsbehandler. Så der kan faktisk være et problem.”

Ovenstående citater illustrerer, hvordan det kan være besværligt for den ledige at finde ud af, hvor han skal henvende sig med sine problemstillinger. Selve det at blive sendt rundt fra den ene til den anden sagsbehandler, og hver gang fortælle om sine private forhold, må af indlysende grunde være ubehageligt for den enkelte. I de tilfælde er organisationen ikke gearet til at tage sig af de svage ledige, der har sociale problemer. Det samme gør sig gældende, når borgerne ikke kan honorere de tekniske krav om udfyldelse af skemaer og ansøgningsprocedurer i forbindelse med økonomiske bevillinger. Noget kunne tyde på, at organisering af arbejdet i forskellige specialer ikke nødvendigvis er hensigtsmæssig for borgerne, når organisationen skal hjælpe med løsning af komplicerede problemstillinger. Dette ligger i tråd med blandt andet

Uggerhøjs undersøgelser af møder mellem sagsbehandlere og klienter der viser, at borgerne ofte vægter kvaliteten af kontakten til sagsbehandleren højere end sagsbehandlerens specialistviden om det aktuelle forvaltningsområde (Uggerhøj 2002). Dennis og Clara er i den situation, at de har ressourcer til at hjælpe svage ledige igennem det bureaukratiske system, men de gør os samtidig opmærksom på, at langt fra alle ledige, der har et behov for hjælp til denne kontakt, får det. De fleste af vores informanter fortæller om, at der findes grupper af svage ledige, der ikke får den hjælp, de er berettiget til, fordi det er for besværligt for dem at få adgang til hjælpen, og de derfor ender med at opgive at få en sag behandlet. En hjælp, der ifølge informanterne, meget vel kan have betydning for at afhjælpe barrierer i forhold til arbejdsmarkedet.

5.3.5 Afrunding

I relation til kapitel tre om det sociale arbejde med målgruppen, bliver det her relevant at diskutere, hvorvidt det lader sig gøre at arbejde helhedsorienteret i en specialiseret organisation. Umiddelbart synes der at være udfordringer forbundet hermed. Set med bureaukrati-teoretiske briller, giver det mening at specialisere sig indenfor forskellige arbejdsområder, for at øge kvaliteten af arbejdet, træffe mere gyldige afgørelser og sørge for en mere ensartet behandling af borgerne. Problemet er, at komplicerede sociale problemstillinger ikke let lader sig afgrænse så de præcist passer ind i det bureaukratiske systems rammer. En væsentlig faktor der forhindrer dette er, at der netop ikke er universelle opskrifter på løsning af menneskers mere eller mindre unikke og private problemstillinger. Hanne Krogstrup (1997) anvender begrebet "*vilde problemer*", som betegnelsen for denne type problemer, der vanskeligt lader sig løse ved hjælp af standardiserede og specialiserede modeller. Det er formentlig netop den type problemstillinger Ejrnæs (2004) henviser til, når han peger på at bureaukratiske organisationer ikke er velegnede til løsning af komplicerede sociale problemstillinger. Noget tyder på, at løsninger blandt andet beror på kvaliteten af relationen mellem mennesker – og at denne relation er vigtigere end at være tilknyttet den rette specialist. Dette sætter hele specialiseringsfænomenet på spidsen, og viser, hvor kompliceret det kan være at arbejde i en specialiseret bureaukratisk organisation, når det handler om at hjælpe svage ledige i arbejde. Det kræver en mere fleksibel tilgang at skabe det fornødne rum, der kan imødekomme den enkelte lediges behov. Hvis fleksibiliteten udebliver og det ikke lykkes at imødekomme svage lediges behov, er risikoen at sagsbehandlere og jobkonsulenter alle gør hvad de skal, indenfor netop deres speciale, men at arbejdet kommer til at fungere som en slags hjerteløst ingeniørkunst, hvor den enkelte ledige må løbe spidsrod mellem de forskellige forvaltninger, hvis han orker – eller alternativt afholdes fra at få den hjælp han har ret til. Herfra er der ikke langt til Baumans (1995) pointer om, at moderne sociale systemer, bureaukratier, kan

reproducere ulighed, ligestyldighed og umenneskelighed overfor svagere stillede befolkningsgrupper.

Vores analyse peger ligeledes på, at specialiseringen medfører udvikling af forskellige kulturer i de forskellige centre. En jobcenter indsats der i højere grad synes præget af udøverprofessionens ønske om at arbejde helhedsorienteret med nogle svage borgere. En ydelses indsats der er mere distanceret fra de ledige, og derved har lettere ved at træffe stramme (upopulære) økonomiske afgørelser i forhold til den enkelte borger. I relation til Bauman (1995) og i lyset af de økonomiske incitament der de senere år er implementeret overfor kontanthjælpsmodtagere, kan specialiseringen være med til at forklare, hvordan det lettere lader sig gøre at implementere nedsatte ydelser. Specialiseringen synes således at aktivere mekanismer, der på et mesoniveau sætter gang i disciplinerende processer af sagsbehandlere og jobkonsulenter. Processer der styrer socialt arbejde i retning af det målrettede jobfokus.

5.4 Opsamling

Ved at anvende Webers idealtypemodell om bureaukratier, har vi sat fokus på organisatoriske mekanismer, der hylder en maskinel rationalitet. En rationalitet, der synes at manifestere sig i måden at organisere beskæftigelsesindsatsen på. Den bureaukratiske idealtipe er blandt andet kendetegnet ved en streng hierarkisk arbejdsdeling, der synes at gå igen i den strenge opdeling af beskæftigelsesindsatsen i ydelser, social indsats og jobmæssig indsats. Ønsket er at høste en højere produktivitet og kvalitet ved at lave specialiseringer og arbejdsdelinger. Sideløbende hermed synes ønsket at være at kontrollere, styre og disciplinere indsatsen i bestemte retninger, jævnfør vores indledende bemærkninger til dette kapitel.

De organisatoriske rammer for det sociale arbejde på beskæftigelsesområdet kommer til udtryk som en øget specialisering af arbejdet. Denne specialisering genereres af mekanismer på et makroniveau, der presser vores informanter til at have et målrettet jobfokus i deres arbejde med de svage ledige. Ligeledes har specialiseringen den empiriske konsekvens, at helhedssynet i det sociale arbejde udfordres, idet det er vanskeligt at arbejde med samtidige barrierer, når indsatsen er spredt på forskellige afdelinger i kommunen. Denne fragmentering af det sociale arbejde kan have den konsekvens, at borgeren ikke får den rette hjælp til at fjerne barrierer i forhold til at kunne påtage sig et arbejde, eller at borgeren i det hele taget ikke får den hjælp han har ret til. Derved er risikoen, at der aktiveres mekanismer, der marginaliserer frem for at integrere svage ledige på arbejdsmarkedet.

De specialiseringsvenlige mekanismer virker imidlertid ikke alene i det sociale arbejde på beskæftigelsesområdet. Således har der i vores analyse vist sig mekanismer på et mesoniveau, der modvirker eller udfordrer specialiseringsmekanismerne. Det er dels mekanismer i informanternes professionsfaglige tilgang til arbejdet, der viser sig ved, at nogle informanter yder en ekstra indsats for de mest udsatte borgere på tværs af organisationen, fordi de har en helhedsorienteret tilgang til arbejdet. Eksempelvis Fie, der beholder de psykisk syge borgere i sin sagsstamme, fordi det forekommer som det mest hensigtsmæssige, selvom det ligger udenfor hendes arbejdsområde i jobcentret. Ligeledes er der modvirkende mekanismer i kommunernes lokale arbejdsdelinger, hvor man har valgt at oprette enheder, der er afkoblet selve bureaukratiet, og som varetager indsatsen overfor særlige målgrupper. Dette er tilfældet for Dennis og Clara, der begge forsøger at bane vej gennem systemet for den ledige, ved at de påtager sig at hjælpe i forhold til alle de samtidige problemstillinger den enkelte måtte have.

Set i lyset af de økonomiske incitamenter, der de senere år er implementeret overfor kontanthjælpsmodtagere, kan der ligeledes observeres de empiriske konsekvenser af specialiseringen, at det lettere lader sig gøre at implementere nedsatte ydelser, og undgå at der bevilges tilsvarende mange enkeltydelser. Dette skyldes, at medarbejderne i ydelsescentrene ikke skal interessere sig for de sociale forhold, de skal hovedsageligt træffe afgørelser på baggrund af økonomiske beregninger. Således synes specialiseringen at aktivere mekanismer, der sætter gang i disciplinerende processer af sagsbehandlere og jobkonsulenter, for hermed at forsøge at styre indsatsen i bestemte retninger. Vi vil i det følgende kapitel analysere, hvordan anvendelsen af økonomiske incitamenter, påvirker socialt arbejde på beskæftigelsesområdet.

6. Økonomiske incitamenter

Som vi har været inde på tidligere, er anvendelsen af økonomiske incitamenter et vigtigt og bærende værktøj i implementeringen af de beskæftigelsespolitiske målsætninger om, at der skal flere i arbejde. Det er ikke nyt, at man ønsker at øge de økonomiske incitamenter til at arbejde, men siden regeringsskiftet i 2001 er der sket en markant skærpelse og målretning i den økonomiske incitamentstænkning i beskæftigelsespolitikken – og især målrettet modtagere af kontanthjælp. Vi anskuer således økonomiske incitamenter som endnu en strukturelt betinget ramme omkring den samlede beskæftigelsesindsats og det beskæftigelsesrettede sociale arbejde. På baggrund af specialets hypoteser om, at økonomiske incitamenter ikke nødvendigvis er det bedste redskab til at bringe svage ledige i beskæftigelse, finder vi det interessant at undersøge, hvordan skærpelsen af økonomiske incitamenter i beskæftigelsesindsatsen påvirker socialt arbejde på beskæftigelsesområdet.

Implementeringen af økonomiske incitamenter i beskæftigelsesindsatsen sker i en tid og et rum, hvor udviklingen indenfor organisering og regulering af offentlige ydelser, bevæger sig i retning af en øget markedsføring. Bregm (2003) gør rede for, hvordan denne udvikling har taget fart indenfor mange forskellige offentlige sektorer, herunder også på arbejdsmarkedsområdet. Markedsføringen viser sig ved at overordnet planlægning og regulering erstattes delvist med implementering af konkurrenceelementer i form af oprettelse af kunstige markeder (quasimarkeder) og økonomiske motivationsskabende faktorer. Sommerfeld (2005) peger på, hvordan han ser denne type markeder opstå som led i en udvikling, hvor det politiske niveau udvikler kommunikationsformer, der er forbundet med allokering af ressourcer, hvor målet er at styre offentlige organisationer og indsatser i en bestemt retning. Ofte vil der være tale om styring i retning af at opnå bestemte resultater.

Vi finder ovenstående betragtninger interessante og mener, at beskæftigelsesområdet herhjemme i høj grad er præget af denne udvikling. Der er indført quasimarkeder i form af, at jobcentre kraftigt er blevet opfordret til at udlicitere en række opgaver til private aktører¹⁴, og derved skabe et slags kunstigt marked på beskæftigelsesområdet. Ligeledes er der indført modeller for benchmarking af indsatsen på forskellige områder. Her måles kommunernes præstationer i form af best practise på åbne websider (jobindsats.dk), der ligeledes er med til at øge konkurrencen på beskæftigelsesområdet. Kommuner, der ikke præsterer tilfredsstillende, bliver underlagt yderligere kontrol og administration. Dertil kommer indførelse af en række

14 I Lov om ansvaret for og styringen af den aktive beskæftigelsesindsats angives, at kommunerne skal opstille måltal for, hvor mange private aktører de agter at inddrage i opgaveløsningen på området.

økonomiske incitamenter på forskellige niveauer i de kommunale forvaltninger og jobcentre. Initiativerne implementeres, jævnfør Sommerfelds pointer, for at presse den kommunale indsats på beskæftigelsesområdet i en bestemt retning. En retning der ifølge regeringen øger kommunernes incitamenter til at arbejde med ledige, og lediges motivation til at tage et arbejde eller blot nærme sig arbejdsmarkedet.

Økonomiske incitamenter, der retter sig mod den enkelte ledige, kan således anskues i en større sammenhæng, der handler om at økonomisk pres og markedsgørelse anses som gode reguleringsmekanismer og velegnede styringsredskaber i offentlige organisationer. En forståelse, der generelt handler om at styre organisationer, ydelser og menneskelig handling, gennem allokering af ressourcer som skitseret ovenfor.

Hovedformålet med dette kapitel er at bidrage med en analyse af, hvordan beskæftigelsesindsatsens økonomiske incitamenter påvirker det beskæftigelsesrettede sociale arbejde med svage ledige. Som vi har redegjort for ovenfor, anvendes økonomiske incitamenter på mange niveauer. Vi vil i det følgende koncentrere os om, hvordan økonomiske incitamenter rettet mod den enkelte ledige påvirker det beskæftigelsesrettede sociale arbejde. Dette uagtet, at vi er bevidste om, at økonomiske incitamenter på andre niveauer, også har betydning for socialt arbejde¹⁵. Vi indleder med at vise, hvordan økonomiske incitamenter konkret kommer til udtryk i lovgivningen på beskæftigelsesområdet. Derefter præsenterer vi eksisterende forskning om, hvilken effekt denne type af økonomiske incitamenter har på lediges arbejdsmarkedstilknytning. Endelig præsenterer vi den teori, der ligger bagved tanken om, at økonomiske incitamenter er et anvendeligt værktøj i ledighedsbekæmpelsen, og som danner ramme for vores analyse af, hvordan de økonomiske incitamenter i beskæftigelsesindsatsen påvirker det sociale arbejde på beskæftigelsesområdet.

6.1 Konkrete økonomiske incitamenter

Det er et bærende princip i reformen om Flere i Arbejde (FIA), at det skal kunne betale sig at arbejde. Princippet er siden lanceringen af FIA i 2002 søgt implementeret på forskellig vis, og kommer hovedsageligt til udtryk som konkrete økonomiske stramninger i reglerne om udbetaling af kontanthjælp. I det følgende vil vi fremhæve de mest iøjnefaldende og mest diskuterede stramninger og ændringer, som de er blevet indført i kronologisk rækkefølge. Kronologien afspejler ligeledes, hvordan graden af økonomiske stramninger i kontanthjælpsreglerne øges. Vi gør udelukkende rede for incitamenter, der direkte berører udfører- og borgerniveauet, og som bringes i

¹⁵ Se eksempel vis Damgaard og Caswell (2006), der peger på en række sammenhænge mellem, hvordan benchmarking påvirker jobformidlingen, samt hvordan skarpt fokus på resultater kan være med til at affolke jobcentrene for socialfaglig ekspertise og dermed påvirke socialt arbejde.

anvendelse overfor kontanthjælpsmodtagere.

Vi starter i 2003, hvor der indføres regler om *nedsættelse af kontanthjælpen*¹⁶ til ægtepar, der begge har modtaget kontanthjælp i seks måneder. Hjælpen nedsættes med 500 kr. for begge parter. Reglen omfatter alle grupper af ledige kontanthjælpsmodtagere, og dermed også borgere placeret i matchkategori fire og fem. Herefter indføres i 2004 reglerne om *loft over kontanthjælpen*.¹⁷ Når en person har modtaget kontanthjælp i seks måneder, sættes der et økonomisk loft for, hvor meget samlet økonomisk hjælp den enkelte kan modtage fra det offentlige. Her medregnes udover kontanthjælp også boligstøtte og økonomisk hjælp i særlige tilfælde. Reglen gælder ligeledes for alle matchgrupper, der modtager kontanthjælp. Endelig implementeres *300 timers reglen* i foråret 2007¹⁸. Reglen indeholder et beskæftigelseskrav som betingelse for at modtage kontanthjælp. Således skal ægtepar, der begge modtager kontanthjælp, i løbet af en 2-årig periode samlet have haft 300 timers ordinært arbejde, for at kunne bevare retten til at modtage kontanthjælp. Hvis det ikke lykkes, mister den af parterne, der befinder sig længst væk fra arbejdsmarkedet, retten til at modtage kontanthjælp. Hjælpen kan genoptages, når ægtefællerne kan dokumentere, at de har haft 300 timers ordinært arbejde. 300 timers reglen gælder ikke for kontanthjælpsmodtagere i matchkategori fem, da denne gruppe befinder sig i en situation, hvor de ikke vurderes at kunne klare beskæftigelse overhovedet.

Sideløbende med disse stramninger er der indført skærper af kommunernes sanktionsmuligheder overfor kontanthjælpsmodtagere. Således er reglerne om, at kommunerne kan nedsætte eller stoppe kontanthjælpen på grund af manglende fremmøde i aktivering eller til opfølgningssamtaler, skærpet.¹⁹ Endelig er der siden 2002 sket en målretning af visse ydelser til bestemte grupper af ledige. Her tænker vi specielt på starthjælpen og introduktionsydelsen, der begge udgør cirka halvdelen af den normale forsørgertakst for kontanthjælpsmodtagere, og som er målrettet borgere, der ikke har opholdt sig i Danmark i syv ud af de foregående otte år. Hele integrationsområdet har i stor grad banet vejen for implementering af økonomiske incitament, hvorfor det er svært at forbigå disse ydelser, når emnet er implementering af økonomiske incitament.

16 Lov om aktiv socialpolitik § 25, stk. 5

17 Lov om aktiv socialpolitik § 25b

18 Lov om aktiv socialpolitik § 13, stk. 15.

19 Lov om aktiv socialpolitik § 38 - § 41a

6.1.1 Økonomiske incitamerter på integrationsområdet

I slutningen af 90'erne og op igennem det nye årtusinde har integrationsdebatten vejet tungt, især indenfor det beskæftigelsespolitiske område (se eksempelvis Ejrnæs og Skytte 2004). Med integrationsdebatten mener vi debatten omkring indvandrere og flygtninge, og deres muligheder for at integrere sig i det danske samfund, og især på det danske arbejdsmarked. Det er en kendsgerning, at der måles større ledighed hos denne gruppe borgere. Det nuværende parlamentariske grundlag afspejler en holdning om, at den øgede ledighed blandt disse befolkningsgrupper blandt andet skal findes i manglende økonomiske incitamerter til at påtage sig et arbejde. Ligeledes eksisterer der en opfattelse af, at nogle grupper af indvandrere og flygtninge har et familiemønster, hvor kvinderne traditionelt er hjemmegående, og ikke ønsker at påtage sig et arbejde, og derfor reelt ikke står til rådighed for fuldtidsbeskæftigelse, som jo er forudsætningen for at modtage kontanthjælp. Denne opfattelse har blandt andet ført til indførelsen af 300 timers reglen, som det fremgår af følgende citat fra en kronik af beskæftigelsesministeren:

"Vi kan ikke se bort fra, at det her også handler om kultur. Vi ved, at mange tusinder indvandrerkvinder er helt udenfor arbejdsmarkedet på kontanthjælp, og aldrig har haft et rigtigt job. Vi ved også, at det i mange tilfælde skyldes en kultur, hvor det ikke er velset, at kvinderne er på arbejdsmarkedet" (Frederiksen 2007).

Indførelsen af starthjælp og introduktionsydelse samt en række af de andre nedsættelser af kontanthjælpen, er således opstået i forbindelse med forskellige integrationsforlig, hvor målet specifikt handler om at give gruppen af flygtninge og indvandrere økonomiske incitamerter til at arbejde. Vi ønsker med dette at tilkendegive, at vi er klar over, at en række af de indførte økonomiske incitamerter er målrettet flygtninge og indvandrere. Som udgangspunkt anlægger vi i vores undersøgelse ikke en integrationsvinkel, og vi vil derfor ikke beskæftige os yderligere med denne tilgang. Vores målgruppe er de kontanthjælpsmodtagere, der er placeret i matchkategori fire og fem, hvad enten de er etnisk danske eller ej.

6.1.2 Afrunding

Karakteristisk for typen af økonomiske incitamerter, der bringes i anvendelse overfor svage ledige er, at de sigter på at fratage den enkelte ledige økonomiske ressourcer med det formål, at få den ledige til at ændre adfærd og søge arbejde. Det vil sige, at der anvendes en slags negative økonomiske incitamerter. Omvendt kan man forestille sig økonomiske incitamerter anvendt mere i en mere positiv retning. Det kan gøres ved eksempelvis at tilføre ledige, der tager et arbejde, en slags bonus (Goul Andersen

mfl. 2005), hvilket vi blandt andet vil drøfte nærmere i analysen.

6.2 Undersøgelser af effekter af økonomiske incitamerter

Politologer, sociologer og økonomer har forsket i lediges jobsøgningsadfærd og tilknytning til arbejdsmarkedet, for at komme nærmere en forklaring på, om økonomiske incitamerter virker og i givet fald, hvordan og hvornår. Noget tyder på, at økonomiske incitamerter har en tvivlsom effekt overfor gruppen af svage ledige. Det skal forstås sådan, at denne gruppe ikke i nævneværdigt omfang ændrer adfærd i deres forhold til arbejdsmarkedet, som følge af forsørgelsesydelseernes størrelse, som de ser ud i dag.

Eksempelvis peger Rosdahl og Petersen (2006) på, at kontanthjælpsloftet ikke har haft effekt i form af øget tilknytning til arbejdsmarkedet for de berørte kontanthjælpsmodtagere. Rapporter fra Beskæftigelsesministeriets kulegravning af kontanthjælpsområdet (Beskæftigelsesministeriet 2006) peger i samme retning. Her konkluderes det blandt andet, at nedsættelse af ydelserne kan have en effekt i forhold til kortvarigt ledige, men at der ingen effekt er at spore i forhold til gruppen af langtidsledige (Goul Andersen mfl. 2005).

Ankestyrelsen har for nylig foretaget en evaluering af 300 timers reglen (Ankestyrelsen 2007). I (hvornår trådte reglen i kraft? April 2007?) Ankestyrelsens rapport fastslås det, at 300 timers reglen har medført, at 395 ægtefæller har mistet kontanthjælpen. To procent af de, der har forladt kontanthjælpssystemet, har opnået ordinær beskæftigelse (ibid. tabel 3.1). De, der forsat oppebærer kontanthjælpen eller anden forsørgelsesydelse, befinder sig i henholdsvis revalidering, fleksjob eller afklarende forløb, er sygemeldt eller er omkategoriseret til matchkategori fem, så de ikke berøres af reglen. Det er ikke særskilt opgjort, i hvilke matchkategorier de to procent, der nu er i ordinært job, befinder sig. Ej heller hvilke matchkategorier de 395 ægtefæller befinder sig i. Det ville ellers have været interessant i relation til vores undersøgelse at have viden om, hvorvidt de to procent findes i matchgrupper udenfor gruppen af svage ledige, eller om det også er lykkedes for nogle i matchgruppe fire og fem at skabe tilknytning til arbejdsmarkedet som følge af 300 timers reglen. Vurderinger af effekten af økonomiske incitamerter i beskæftigelsespolitikken, vil altid være forbundet med en værdiladet moralsk stillingtagen. Er to procent i ordinært arbejde en succes eller en fiasko? Er 395 ægtefæller, der har mistet hjælpen, for mange eller for få? Dansk socialrådgiverforening har ikke været sene til at udråbe 300 timers reglen som en fiasko, netop fordi de mener, at to procent i ordinært arbejde er for lille en gevinst, når

man tænker på, at 395 familier har fået halveret deres indtægt.²⁰

I et speciale på den sociale kandidatuddannelse undersøger Kirsten Hoff (2006) ligeledes økonomiske incitamenters virkning i forhold til svage lediges arbejdsmarkedstilknytning. Hoff peger på, at gruppen af svage ledige vil have en tendens til at tilpasse sig livet på en lavere indkomst, med de følger dette måtte have af udstødelse og marginalisering, frem for at blive integreret på arbejdsmarkedet. I relation hertil peger Goul Andersen (2005) på, at der kan være utilsigtede virkninger forbundet med implementering af økonomiske incitamenter i social- og beskæftigelsespolitikken. Disse handler om, at lave ydelser kan medføre fattigdom, og at fattigdom i sig selv kan medføre social og økonomisk marginalisering fra resten af samfundet, idet de meget lave ydelser ikke levner overskud til at integrere sig med den arbejdende del af befolkningen. I relation hertil, peger Møller, Lind og Hansen (2005) på nogle utilsigtede virkninger af anvendelsen af økonomiske incitamenter overfor svage ledige:

"Man kan tale om, at VK-regeringen har drevet de økonomiske incitamenter så langt, at det har mening at tale om et nyt princip, hvor man vil 'sulte' folk, som i forvejen har svært ved at klare sig på arbejdsmarkedet. I værste fald risikerer man at gøre en gruppe kriminelle, fordi nogle af de ramte personer sandsynligvis vil vælge et liv på kanten af samfundet med sort arbejde og momsfri handel" (ibid.).

Meget forskning i virkningen af økonomiske incitamenter overfor ledige kontanthjælpsmodtagere peger således på, at det er svært at spore den store beskæftigelsesmæssige effekt, i form af tilknytning til det ordinære arbejdsmarked, og at der tilsyneladende er risiko for, at der sker en yderligere marginalisering. På baggrund af dette, synes der at være grund til at sætte spørgsmålstegn ved, hvorvidt økonomiske incitamenter er et godt redskab at anvende i det sociale arbejde på beskæftigelsesområdet overfor de svage grupper af ledige. Således synes det vanskeligt, på baggrund af kvantitative undersøgelser, at dokumentere en overbevisende lineær sammenhæng mellem stramninger og nedskæringer i kontanthjælpen og kontanthjælpsmodtagernes tilknytning til arbejdsmarkedet.

De moralske bevæggrunde for at øge incitamenterne til at tage sig et arbejde forekommer umiddelbart forståelige og acceptable for de fleste. Således synes også målsætningen om, at det skal kunne betale sig at arbejde, at være indlysende og acceptabel. Det er imidlertid i høj grad et moralsk og politisk spørgsmål, hvor langt den

²⁰ <http://www.socialrdg.dk/index.dsp?page=7983>

enkelte synes det er rimeligt at gå, for at øge de økonomiske incitamenter til at tage sig et arbejde. Ovenstående rejser blandt andet spørgsmålet om, hvor høj en pris samfundet er villig til at betale i form af yderligere marginalisering af målgrupper, der helt mister hjælpen, i forhold til at en lille procentdel formår at skabe tilknytning til arbejdsmarkedet.

Vi vil i det følgende gå i dybden med hvordan økonomiske incitamenter påvirker det konkrete beskæftigelsesrettede arbejde med svage ledige. Vi vil fokusere på at få mere viden om tendenser og mekanismer, der affødes af incitamentspolitikken, i det praksisrettede arbejde med svage ledige. Inden vi når så langt, vil vi i det følgende præsentere den teoretiske ramme for resten af kapitlets analyser.

6.3 Teori om økonomiske incitamenter

Anvendelsen af økonomiske incitamenter som et redskab til at få svage ledige i arbejde, anskuer vi her i lyset af teorier om *rational choice* og *economic man*. Disse teorier finder vi anvendelige som en overordnet tilgang til analysen af vores kvalitative data, da de forklarer de logiske rationaler, der ligger bag implementeringen af økonomiske incitamenter i beskæftigelsesindsatsen.

Teorierne om *rational choice* og *economic man* kaldes også valghandlingsteorier, og de har det udgangspunkt, at det enkelte menneske vil forsøge at nyttemaksimere eller rationalisere sin egen sociale og økonomiske situation, i alt hvad han foretager sig (Hagen 1996). Den overordnede idé er, at det er muligt for forskeren at bygge videre på denne grundantagelse, og derved generere deciderede modeller for menneskelig handling (ibid.). Indførelse af økonomiske incitamenter, som de er beskrevet ovenfor, har således det formål, at tilrettelægge omstændighederne således at den enkelte ledige beslutter sig for at ændre sin adfærd. Forestillingen er, at hver enkelt ledige søger at nyttemaksimere sin situation ved at fravælge ledighed og øge sin søgen efter arbejde (Halvorsen 2004).

Når der anvendes økonomiske incitamenter overfor den svage gruppe af ledige, hænger det således sammen med en bagvedliggende forståelse af, at også denne gruppe af ledige har muligheden for at træffe et valg om at ændre sin livssituation og komme ud af arbejdsløsheden. Denne forståelse knytter an til en opfattelse af, at svage ledige har samme muligheder som alle andre for at søge jobs, få jobs på det ordinære arbejdsmarked og opretholde en ordinær tilknytning til arbejdsmarkedet. Der er tale om en opfattelse af nogle grundlæggende årsagssammenhænge, hvor strukturelle mekanismer forventes at påvirke menneskers adfærd i en bestemt retning.

Denne tankegang vil vi uddybe i det følgende, hvor vi med udgangspunkt i en artikel af Christian Albrecht-Larsen (2003), konstruerer en begrebsmæssig ramme om kapitlets analyser af, hvordan de økonomiske incitamenter påvirker det sociale arbejde på beskæftigelsesområdet.

6.3.1 Årsagssammenhænge bag ideen om økonomiske incitamenter

Den skitserede tænkning i årsagssammenhænge mellem strukturelle mekanismer og menneskers adfærd, kan umiddelbart anskues som et udtryk for en decideret positivistisk opfattelse af implementeringen af økonomiske incitamenter. Vi anvender den imidlertid mere som en begrebsliggørelse af tendenser og bagvedliggende forståelser af de virksomme mekanismer, der er på spil, når økonomiske incitamenter benyttes som et redskab i beskæftigelsesindsatsen. Derfor taler vi om årsagssammenhænge og bagvedliggende mekanismer, når Albrecht-Larsen (2003) taler om det positivistisk ladede begreb, kausalsammenhæng.

Albrecht-Larsen peger på, at der bag ideen om økonomiske incitamenters virkningsfulde effekter i forhold til kontanthjælpsmodtageres tilknytning til arbejdsmarkedet, ligger en opfattelse af en bestemt adfærdsmæssig årsagssammenhæng, hvilket illustreres i følgende model:

Økonomiske incitamenter → fører til ønske om job → dette påvirker søgeadfærden → og fører til beskæftigelse.

Økonomiske incitamenter påvirker den lediges jobønsker, der igen påvirker den lediges jobsøgnings adfærd, der i sidste ende påvirker chancerne for at skaffe sig et job.

Albrecht-Larsen sætter spørgsmålstegn ved denne grundlæggende årsagssammenhæng, når det kommer til effekten af økonomiske incitamenter overfor svage ledige. For overskuelighedens skyld præsenteres modellen kort i det følgende med udgangspunkt i de tre adfærdsmæssige reaktioner, der antages at følge af økonomiske incitamentstiltag i beskæftigelsespolitikken.

Den første antagelse er, at de økonomiske incitamenter påvirker den ledige til at ønske sig et job, og målrette jobønsket således, at det er et relevant og opnåeligt ønske. I relation hertil peger Albrecht-Larsen på, at der ikke er meget, der tyder på at økonomiske incitamenter generelt har en væsentlig betydning for lediges jobønsker. Vi vil i analyse af vores egen kvalitative undersøgelse nærmere gøre rede for, hvordan svage lediges jobønsker blandt andet tager sig ud.

Den anden antagelse er, at ledige vil øge deres søgen efter arbejde, når de oplever et økonomisk incitament hertil. Vi formoder at jobsøgningsadfærden generelt påvirkes, når lediges vilje til at stå til rådighed vurderes ud fra, hvor mange jobs den enkelte søger. Men en intensiveret søgning efter et hvilket som helst job, giver ikke nødvendigvis noget godt resultat. Resultatet kan være lige så godt, hvis man venter til det rigtige job er der, eller hvis man udelukkende søger jobs man er kvalificeret til (Albrecht-Larsen 2003). I relation til gruppen af svage ledige er der intet krav om at gruppen generelt skal stå tilmeldt som arbejdssøgende i AF, og dermed forventes det ikke umiddelbart af gruppen, at de selvstændigt søger arbejde. Vi har i kapitel fire peget på, at iværksættelse af arbejdsmarkedsrettede beskæftigelsestilbud umiddelbart giver gode resultater i forhold til at hjælpe ledige i beskæftigelse, men at sådanne tilbud sjældent anvendes overfor de svage ledige.

Den tredje antagelse er, at den øgede jobsøgning resulterer i ansættelse i ordinært arbejde. Umiddelbart forekommer det logisk, at en intensiveret jobsøgning øger chancerne for at skaffe sig et job. Spørgsmålet er om dette gør sig gældende overfor gruppen af svage ledige. Det kommer vi nærmere ind på i vores analyse af vores egen indhentede empiri.

6.3.2 Afrunding

Tanken om, at det er den gennemgåede lineære årsagssammenhæng mellem lovgivningsregulerede stimuli og menneskelig adfærd, der begrunder anvendelsen af økonomiske incitamenter, giver anledning til at rejse en række spørgsmål, i relation til gruppen af svage ledige. Formår de selvstændigt at søge jobs? Findes der job de kan varetage? Hvad skal der til før det lykkes at få et ordinært arbejde? Med udgangspunkt i den gennemgåede årsags-virknings-kæde som begrebsmæssig ramme, vil vi i det følgende analysere, hvordan de økonomiske incitamenter i beskæftigelsesindsatsen påvirker det sociale arbejde på beskæftigelsesområdet.

6.4 Anvendelsen af økonomiske incitamenter i socialt arbejde med svage ledige

I vores kvalitative interviewundersøgelse har vi søgt at supplere den delvist kvantitativt baserede sekundære empiri, der fortæller noget om udbredelsen og kvantitative effekter af konkrete økonomiske incitamenter. Gennem kvalitative interviews har vi således søgt at belyse, hvilke kvalitative betydninger økonomiske incitamenter, som de er skitseret ovenfor, har for det sociale arbejde på beskæftigelsesområdet. Den begrebsmæssige ramme for analysen udgøres af den ovenfor skitserede årsagssammenhæng bag implementeringen af de økonomiske incitamenter i beskæftigelsesindsatsen, ud fra hvilken det forventes, at økonomiske incitamenter øger

de lediges jobønsker, jobsøgningsadfærd og tilknytning til arbejdsmarkedet. Analysen bliver således en undersøgelse af, hvorvidt denne påståede lineære sammenhæng mellem årsag og virkning, giver mening i det beskæftigelsesrettede sociale arbejde med svage ledige.

For at få belyst området, spurgte vi ind til informanternes viden om målgruppens jobønsker og jobsøgningsadfærd. Vi var dels interesserede i at få viden om, hvorvidt forudsætningerne for at økonomiske incitamenter virker, er til stede. Dels var vi interesserede i, hvordan de forskellige aktører anvender sanktioner i arbejdet med den enkelte borger og effekten af disse anvendelser. Derudover har vi spurgt ind til, hvilke andre typer af incitamenter vores informanter arbejder med, og som de oplever, har en effekt i forhold til at hjælpe målgruppen i ordinært arbejde. Dette for at belyse, hvordan informanterne vægter forskellige typer af incitamenter i arbejdet med målgruppen, og værdien af disse incitamenter.

Analysen er opdelt i de overskrifter vi anvendte i vores interviewguide. Det drejer sig om jobønsker og jobsøgning, virkninger af iværksatte sanktioner samt økonomiske incitamenter og andre virkningsfulde incitamenter. Vi vil i det følgende analysere de indsamlede data i forhold til disse tre temaer. Formålet er at undersøge, hvordan økonomiske incitamenter påvirker det sociale arbejde på beskæftigelsesområdet.

6.4.1 Jobønsker og jobsøgning

Vi spurgte alle vores informanter om, hvilke jobønsker målgruppen generelt har, samt om målgruppen har en aktiv jobsøgningsadfærd. Den kvalitative metode belyser variationer i den forstand, at informanterne ikke kan forventes at svare enslydende på de samme spørgsmål. Vi havde således en forventning om, at få forskellige svar, fordi vi interviewede forskellige mennesker i forskellige kontekster. Ikke desto mindre, var informanternes udtalelser vedrørende målgruppens jobønsker og jobsøgning knap så varierede som forventet. Her et kort udklip af citater:

På spørgsmål om målgruppens eventuelle jobønsker, svarer nogle af informanterne følgende:

Georg: *"Jamen, mange misbrugere vil jo gerne have deres kørekort igen, så de kan komme ud og køre – men ellers vil jeg sige, jeg synes sgu' ikke de har de store jobønsker."*

Clara: *"Nej, jo 4'erne har. De har en drøm eller en forhåbning om på et eller andet*

tidspunkt at ende på arbejdsmarkedet, og det synes jeg er det vigtigste.”

Dennis: *”Jamen det giver sgu’ ikke nogen mening. Hvis du aftvinger dem et svar vil de selvfølgelig sige noget. Men jeg mener ikke de er i stand til at træffe det rigtige valg.”*

Han forsætter senere i interviewet: *”De har brug for hjælp. Det drejer sig ikke om hårde kvalifikationer eller valg af branche. Det drejer sig om at finde en virksomhed, der kan rumme den enkelte.”*

Bente: *”For eksempel, hvis de tidligere har arbejdet med rengøring, så tænker de selvfølgelig, hvis de klager jeg har, er små klager, så vil det være min mulighed. De er meget realistiske i forhold til, hvad de kan og ikke kan.”*

Umiddelbart forekommer jobønskerne som vage og ikke så præcise. Vi har yderligere spurgt ind til, hvorfor informanterne tror, at jobønskerne er vage. Forklaringerne her er forskellige. Nogle mener det handler om at svage ledige ofte har gået passive i mange år og derfor ikke er vant til at skulle tænke i arbejde og jobsøgning. Indforstået at det er kommunens egen skyld, at folk forholder sig passive. Andre forklaringer lyder på, at målgruppen er præget af angst og depressioner. De er efter mange års ledighed bange for at komme ud på arbejdsmarkedet, og har på forhånd en forventning om, at det ikke kan lykkes. Årsagen til de mange års ledighed kan findes i misbrugsproblemer, sygdom og social deroute. Dertil kommer gruppen af ledige, der er psykisk syge, og som reelt ikke har mulighed for at påtage sig et arbejde, fordi de burde være i psykiatrisk behandling. Samlet er målgruppen så langt fra arbejdsmarkedet, at de har svært ved at kende til helt konkrete, og for dem relevante jobfunktioner.

På spørgsmålet om, hvorvidt målgruppen selv er i stand til at søge arbejde, svarer nogle af informanterne blandt andet:

Georg: *”Nej det er de ikke i stand til. Der skal holdes i hånd. Jeg kan sige, at jeg kan ikke huske nogen som vil være i stand til det selv.”*

Clara: *”Nej. Hvor skal de søge henne? De kommer jo ikke hened og søger, og de kender ikke en computer. Jeg tror slet ikke de ved, hvordan man laver en ansøgning, eller har en konvolut, finder et frimærke.”*

Dennis: *”Der er ingen regler uden undtagelser. Udgangspunktet er at de ikke kan, og alligevel er der nogen der kan.”*

Hanne: *"Ikke den her målgruppe. Nej, de skal have noget hjælp. For analfabeter er det svært at gå på nettet."*

Bente: *"Flere kigger. De har deres mænd og voksne børn der kan computer. Man ved godt, at der er de der jobsøgemaskiner, så de er inde og kigge, men kan ikke helt forestille sig det, men ser hvad der er."*

Der synes igen at tegne sig et umiddelbart entydigt billede. Det er meget svært for målgruppen selvstændigt at søge arbejde, og nogen får hjælp af deres familienetværk til at kigge uden dog at søge. Vi har bedt vores informanter forklare og uddybe, hvorfor de tror, at målgruppen ikke søger arbejde på egen hånd. Det handler blandt andet om, at de teknologisk ikke er klædt på til at søge på de forskellige internetportaler. Dertil kommer, at de ikke har mod på selvstændigt at tage kontakt til virksomheder, da det for manges vedkommende er mange år siden de har været i beskæftigelse. Og for andre handler det om, at de aldrig har været i beskæftigelse. En gennemgående forklaring er, at målgruppen rent faktisk ikke vil være i stand til at levere den forventede arbejdsindsats, fra den dag de ansættes. Der vil for de flestes vedkommende være behov for en tilvænnings og optræningsperiode, før de kan indgå på lige fod med ordinært ansatte, hvorfor de har behov for hjælp til selve det, at indgå aftale med arbejdsgiveren om en optræningsperiode.

Samlet synes informanternes erfaringer at afspejle en virkelighed, hvor svage ledige for det første har meget begrænsede jobønsker. For det andet er der meget lidt erfaring med, at målgruppen selvstændigt søger arbejde. De to første led i årsags-virkningskæden bag de økonomiske incitamenter i beskæftigelsesindsatsen, synes således ikke at kunne overføres på speciallets målgruppe. Derimod ser det ud til, at der må anvendes andre tilgange i det sociale arbejde på beskæftigelsesområdet, hvis de svage ledige skal integreres på arbejdsmarkedet. Således peger vores informanter på, at der ofte vil være behov for et længerevarende forløb, med støtte fra en jobkonsulent eller sagsbehandler der vejleder, hjælper og tager i hånden, når målgruppen skal i kontakt med en virksomhed, der måske på et tidspunkt vil ansætte en person fra målgruppen i ordinært arbejde. Disse forklaringer synes at stemme fint overens med vores karakteristik af målgruppen i kapitel tre.

6.4.2 Virkninger af økonomiske incitamenter

I det følgende vil vi undersøge, hvordan vores informanter oplever økonomiske incitamenter og sanktioner som redskab til at hjælpe målgruppen i ordinær beskæftigelse, eller tættere på ordinær beskæftigelse. Som beskrevet tidligere, er de

økonomiske incitament i beskæftigelsesindsatsen, præget af en negativ incitamentstænkning, hvor den ledige fratages økonomiske ressourcer, såfremt han ikke samarbejder om sin fremtidige placering på arbejdsmarkedet. I modsætning hertil, er der et par af informanterne i vores kvalitative undersøgelse, der meget bevidst arbejder med mere positive økonomiske incitament, hvilket vi vil belyse i et senere afsnit.

På spørgsmålet om, hvorvidt anvendelse af økonomiske sanktioner motiverer svage ledige til at ville arbejde og søge arbejde, svarer nogle af informanterne følgende:

Georg: "Ikke nødvendigvis, men det kan motivere til at deltage i et eller andet. Selvfølgelig også job, fordi hvis man skal gå i et aktiveringsprojekt 37 timer, så er der mange, der vil sige, at så kan man lige så godt tage et arbejde og få det mere i løn. Men ingen tvivl om at det virker. Og det ville også virke, hvis man siger til førtidspensionister, nu får I ingen penge, nu skal I ud og arbejde. Så ville de sandsynligvis også gå ud og arbejde. Man skal jo have mad og sådan nogle ting."

Hertil spurgte vi Georg, om anvendelsen af økonomiske incitament betyder at målgruppen på eget initiativ begynder at søge arbejde:

"Nej det gør det ikke. Man kan sige at de økonomiske incitament – det er ikke så meget i forhold til at man siger, at du kan få et bedre beløb, hvis du tager et arbejde. Det er mere, at hvis du ikke kommer, jamen så stopper vi din ydelse."

Erik peger på, at økonomiske incitament virker forskelligt på borgerne. Nogle bliver motiverede til at møde op, men overfor andre har det ingen effekt. De vælger at blive væk. På spørgsmålet om, hvor stor den sidstnævnte gruppe er, svarer Erik:

"Den er rimelig stor. Det er typisk som det nævnte eksempel. De er så langt væk psykisk og fysisk, at det med økonomi, det har ingen betydning. Det har ikke betydning for dem, om de er på gaden i morgen, eller hvor de er henne. Det er andre ting, der har betydning i hovedet på dem. Men for dem, der kan se effekten, og som møder op, og som på en eller anden måde har et ønske om et bedre liv – der er en effekt."

Vi spurgte blandt andet Clara om, hvad der ville ske, hvis man sanktionerede i form af at stoppe kontanthjælpen til nogle af hendes klienter. Hun svarede:

"Jeg tror det ville munde ud i, at de gik fuldstændig ned med flaget. Altså, der har jo i

mange år været det her, at man kunne trække i hjælpen. Og jeg tænker lidt, har det egentlig nogensinde haft den effekt man ville have? (...) Det har det jo ikke. Altså, det mener jeg ikke det har.”

På et senere tidspunkt i interviewet svarer Clara på, i hvilke situationer hun bruger sanktioner, og hvad hun synes effekten er:

”Der er nogen, hvor man prøver på alle mulige måder med motivation og gulerod og venlighed, en løftet pegefinger måske, men alligevel så nytter det ikke. Og der har jeg været nødt til at sige, hvis ikke du gider samarbejde, så stopper vi din kontanthjælp, og så må du klare dig selv. Så det er det sidste, jeg synes skal bruges. Det er jo et lorte-samarbejde, fordi du får ikke noget godt ud af det. Man er jo imod hinanden. Og det er jo deres forsørgelsesgrundlag, deres overlevelse, man truer dem jo på deres eksistens for at de skal kunne præstere et eller andet. Altså, fordi jeg gør sådan, så indser de jo ikke, at de skal udnytte deres arbejdsevne.”

Der er argumenter for at økonomiske incitamenter virker, og der er argumenter for at det ikke virker. På den ene side peger alle informanter på, at der er en risiko for at tabe nogle på gulvet, når der anvendes konkrete sanktioner på grund af manglende fremmøde eller samarbejdsvilje. Der er stort set bred enighed om, at det er gruppen af psykisk syge og ledige med alvorlige misbrugsproblemer. For disse vil anvendelsen af sanktioner ofte betyde at de ”forsvinder” og vælger at klare sig selv på gaden. Det er svært for os at danne os et indtryk af, hvor stor denne gruppe er. Men der er ingen tvivl om, at gruppen er der, i større eller mindre omfang. Det betyder omvendt, at der altid er en risiko forbundet ved at anvende sanktioner. Nemlig risikoen for, at man gør mere skade en gavn overfor netop denne udsatte gruppe. Vi nævnte tidligere i indeværende kapitel, hvordan forskere peger på, at der ved anvendelsen af økonomiske incitamenter risikerer at ske en yderligere marginalisering af svage ledige. Det må være denne gruppe vi her har fat i.

Umiddelbart ser det ud til, at økonomiske incitamenter, i form af sanktioner, generelt anvendes i det sociale arbejde. Dette stemmer fint overens med en undersøgelse foretaget af Stigaard m.fl. (2006), der netop peger på, at udførerniveauet generelt har optaget og indarbejdet den del af lovgivningen i deres arbejde med ledige borgere. En af vores informanter, Georg, sagde i relation hertil ”når lovgivningen er lagt an på pres, så er det selvfølgelig også det vi gør”. Det synes dog også som om, der er nogle af vores informanter, der kæmper i mod den udvikling. Især Dennis og Clara har svært ved at anvende den type incitamenter, idet det er deres erfaring, at det sjældent fører

noget godt med sig. Enten forsvinder folk, eller også møder de op demotiverede og svære at samarbejde med. For dem vil økonomiske incitament være den sidste udvej, i beskæftigelsesrettet socialt arbejde med målgruppen. Ikke desto mindre synes vores informanternes udtalelser at indikere, at anvendelse af økonomiske incitament aktiverer mekanismer, der påvirker socialt arbejde, og ikke mindst metoder i socialt arbejde. Noget tyder på der sker en påvirkning i retning af et øget pres på den enkelte svage ledige, hvad enten den enkelte sagsbehandler synes det er en motivationsskabende metode eller ej.

6.4.3 Positive økonomiske incitament og andre incitament

Vi spurgte informanterne, hvilken slags incitament de anvender i deres arbejde med målgruppen, udover de negative økonomiske incitament. Dette for at få en fornemmelse for, hvordan de forskellige incitament vægter i socialt arbejde med svage ledige. Især Dennis kunne præsentere en række tanker omkring, hvilke incitament og motivationsskabende faktorer han finder relevante i det beskæftigelsesrettede sociale arbejde. Den følgende analyse tager derfor udgangspunkt i hans idéer. En række af de andre informanter har bidraget med supplerende erfaringer der ligner Dennis', de er dog ikke fremhævet i det følgende.

Dennis fortæller, at han ofte bruger positive økonomiske incitament i sit arbejde med svage ledige:

"Jo, de økonomiske incitament arbejder vi jo enormt meget med. Det er så dejligt nemt at arbejde med på det individuelle plan. Hvis vi nu glemmer alt om kommunen. Så har vi jo inviteret inddrivelseschefen for skat, der kommer og holder et oplæg om regler. Vi har LB, som er advokat, og som fortæller om gældssanering. Og vi arbejder med det økonomiske incitament for at arbejde. De (red. målgruppen) har jo en offentlig gæld, der siger spar to. Børnepenge og tilbagebetalingspligtig kontanthjælp, der bare har kørt derudaf."

Et andet sted i interviewet fortæller Dennis, at han ligeledes arbejder med økonomiske incitament på den måde, at den ledige fra første dag skal mærke, at det betaler sig at møde på arbejde. Det betyder, at han ikke anvender virksomhedspraktikker i nævneværdigt omfang, men i stedet bruger revalideringsparagrafferne og løntilskudsordningen fra første dag den ledige er placeret i en offentlig eller privat virksomhed. Dennis' opfattelse er, at de ledige føler sig ydmyget ved at skulle arbejde "gratis" i en praktikperiode. Han er den eneste af vores informanter, der progressivt anvender positive økonomiske incitament så direkte i sit arbejde med målgruppen,

og hans metode udgør som sådan en slags modstykke til den gængse måde at arbejde med økonomiske incitamenter på. Han mener selv, at han kan fremvise gode resultater med sin metode.

Vi bad endvidere Dennis forklare, hvad han vægter i arbejdet med svage ledige. Det blev til en lidt længere udredning, hvor han også kommer ind på, hvordan han kunne ønske sig en anden vægtning i selve beskæftigelsesindsatsen:

”Man skal sikre sig, at det giver mening for borgerne. Selvfølgelig også kontanthed i forhold til sanktionslinien, hvor det giver mening. Men at man fra centralt hold har lidt mere tillid til, at vi gør det rigtigt. Og lade lovgivningen være gennemsyret lidt mere af, at man tror på, at mennesker gerne vil ha det bedre. Min erfaring er, at ni ud af ti de vil så gerne. Men de kan ved den søde grød ikke. De har simpelthen brug for hjælp. God gammeldags hjælp. Og god gammeldags næstekærlighed – nu sidder jeg her og bliver helt religiøs, og det er jeg bestemt ikke. Men en krammer du. (...) Og jeg mener så selv, at jeg stadig tilhører den kategori af socialrådgivere, der er offensive i forhold til at flytte mennesker. Men man flytter kun mennesker, hvis man skaber noget tillid. Den motivation med at fjerne folks penge, det er sådan en tisse-i-bukserne-effekt”.

Dennis lægger således op til at arbejdet med at hjælpe svage ledige i arbejde, for ham indeholder meget andet end et målrettet jobfokus og økonomiske incitamenter. Det er vel de færreste, der vil være uenige med ham i det, og den nuværende indsats giver således også plads til projekter, der indeholder den type indsatser, som Dennis finder velegnede. Det interessante er dog, at hans opfattelse er, at selve beskæftigelsesindsatsen bør vægtes anderledes, og baseres mere på tillid og troen på at mennesker godt vil, men har brug for hjælp, frem for på pres og tvang. Han efterlyser en indsats, der i højere grad åbner op for at vægte relationerne i socialt arbejde, skabe tillid mellem system og klient, og ad den vej skabe motivation for den enkelte til at tro på, at det lader sig gøre at komme i beskæftigelse.

Socialt arbejde indeholder mange forskellige elementer. I dette speciale har vi specielt nævnt helhedssynet som en tilgang mange finder relevant i beskæftigelsesrettet socialt arbejde. Vi har ligeledes nævnt, hvordan relationer mellem sagsbehandler og borger kan have stor betydning. Dennis' udtalelser indikerer, at han synes disse elementer fortrænges i den nuværende indsats, eller skubbes i baggrunden. Vi ser Dennis' udtalelser som et alternativ til rational choice tilgangen, og forstår hans argumentationer derhen, at han mener rational choice, har fået lov til at fylde for meget, og med et for pauvert resultat.

6.5 Opsamling

Vi har i indeværende kapitel søgt at belyse, hvordan økonomiske incitamenter påvirker beskæftigelsesrettet socialt arbejde. Ved at sætte fokus på anvendelsen af økonomiske incitamenter overfor den enkelte ledige, retter vi blikket mod generative mekanismer, der er virksomme på mikroniveau, det vil sige indeni den enkelte borger. Valghandlingsteoriene *rational choice* og *economic man* udgør det teoretiske fundament, som de økonomiske incitamenter hviler på. I den aktuelle beskæftigelsesindsats fremstår disse som et normativt og ideologisk forankret ønske om, at det skal kunne betale sig at arbejde, hvilket hviler på en forståelse af, at det er muligt at tilrettelægge tilpas mange negative økonomiske incitamenter, så ledige (herunder også svage ledige) motiveres til at tage et arbejde. Tanken med implementering af økonomiske incitamenter er, at aktivere mekanismer i den enkelte ledige, der motiverer den ledige til at træffe et valg om at stille sig til rådighed for arbejdsmarkedet. Dermed ønsker man på samfundsplan at nå målet om at få flest mulig i beskæftigelse i en periode med højkonjunktur og mangel på arbejdskraft.

Vores analyser er begrænsede i den forstand, at vi kun er i stand til at sætte fokus på enkle og simple sammenhænge mellem økonomisk pres og jobsøgningsadfærd. Vi formår ikke i vores egen undersøgelse at finde mere komplicerede sammenhænge mellem anvendelse af økonomiske incitamenter og fjernelse af barrierer i forhold til det ordinære arbejdsmarked, som finder sted i socialt arbejde. Økonomiske incitamenter påvirker først og fremmest de ledige, der rammes af dem. Vi ved således ikke, hvad der sker i den enkelte ledige, når han rammes af loftet, 300 timers reglen eller økonomiske sanktioner. Om dette skaber motivation til arbejde, eller bare angst og magtesløshed. Det vi undersøger er, hvordan vores informanter som udøvere af socialt arbejde, påvirkes af økonomiske incitamenter; og hvordan deres perception af de økonomiske incitamenter påvirker udøvelsen af socialt arbejde. Vi vil i det følgende præsentere de væsentligste pointer i vores analyser.

Der synes at være grund til at sætte spørgsmålstegn ved, hvorvidt implementering af økonomiske incitamenter virker overfor grupper af svage ledige. Vores analyser peger på, at det er svært at pege på en direkte sammenhæng mellem økonomisk pres og ansættelse i ordinært arbejde, i forhold til specialets målgruppe. En række kvantitative undersøgelser peger i den retning, og vores egen kvalitative undersøgelse synes også at pege i den retning. Når svage ledige ikke søger arbejde og får arbejde, synes årsagerne blandt andet at skulle findes i målgruppens manglende kvalifikationer, arbejdserfaring, skrivekundskaber, edb-kundskaber og sociale problemer i øvrigt. Scenariet synes at være, at selvom de var eneste ansøger til et *hotjob* ville

sandsynligheden for at få jobbet være lille. De er afhængige af hjælp. Det synes således svært at se en sammenhæng mellem svage lediges behov og barrierer, og økonomiske incitamenters muligheder for at rydde disse barrierer af vejen.

Dernæst synes der at være en tendens til at økonomiske incitamenters presser nogle grupper af svage ledige ud af systemet, til et liv uden forsørgelsesgrundlag. Økonomiske incitamenters er et finmasket instrument i den forstand, at hele gruppen af svage ledige på et eller andet tidspunkt bliver "ramt" af det økonomiske pres. Hvis svage ledige ikke kan håndtere dette pres og de krav der følger med, kan konsekvensen blive, at de bliver yderligere marginaliseret, idet de ikke får den nødvendige hjælp til at nærme sig arbejdsmarkedet.

Dertil kommer at ovenstående analyse rejser ubesvarede spørgsmål. Hvis det er svært at finde de store positive beskæftigelsesmæssige effekter af økonomiske incitamenters bragt i anvendelse overfor svage ledige, hvor store er så de negative effekter? Eller neutrale effekter? Risikoen er, at økonomiske incitamenters i et eller andet omfang kommer til at have den modsatte effekt af det ønskede. At målet er at skaffe ledige i arbejde, men resultat er at de bliver yderligere marginaliseret. At svage ledige får mistillid til systemet og dermed bliver sværere at hjælpe tættere på arbejdsmarkedet.

Afslutningsvis vil vi fremhæve, at de generative mekanismer der aktiveres, når der implementeres økonomiske incitamenters i det sociale arbejde på beskæftigelsesområdet, ser ud til at gå i flere retninger. På den ene side genereres hændelser, hvor den ledige vælger at møde op hos sagsbehandleren, motiveret eller ej. På den anden side genereres hændelser, hvor nogle ledige marginaliseres yderligere, kommer længere væk fra arbejdsmarkedet og længere væk fra den hjælp, der kan skaffe dem i arbejde. Vores analyser peger på, at økonomiske incitamenters i mange tilfælde, ikke når det tilsigtede formål om at få den enkelte i arbejde, fordi rational choice tilgangen ikke nødvendigvis fungerer i konteksten det beskæftigelsesrettede sociale arbejde med svage ledige.

7. Metodekritik

Specialets analyser bygger dels på sekundær empiri i form af andres forskning om socialt arbejde på beskæftigelsesområdet, dels på primær empiri, genereret via en kvalitativ interviewundersøgelse. Empirien er analyseret indenfor teoretiske og begrebsmæssige rammer. Vi har i kapitel to samt løbende i relation til specialets analyser gjort os nogle metodekritiske overvejelser, og vi vil i det følgende søge at pege på styrker og svagheder ved specialets validitet.

7.1 Undersøgelserprocessen

Vi indledte vores arbejde med at sætte os grundigt ind i eksisterende forskning i det sociale arbejde på beskæftigelsesområdet. Med dette vidensgrundlag kunne vi konkretisere vores specifikke interesser i feltet med henblik på at formulere en relevant og sparsomt belyst problemstilling. Med udgangspunkt heri formulerede vi en foreløbig teoretisk og begrebsmæssig ramme for undersøgelsen, som dannede grundlag for interviewguidens sammensætning. I det efterfølgende analysearbejde har vi inddraget flere teorier, der relaterer sig til nye opståede problemstillinger i interviewundersøgelsen. Denne arbejdsproces styrker efter vores mening specialets validitet, idet vi har givet os i kast med undersøgelses- og analysearbejdet på et solidt vidensgrundlag og med en konkret spørgeramme.

7.2 Metateoretisk grundlag

Den kritiske realisme lægger op til, at samfundsvidenskaben skal undersøge de underliggende generative mekanismer, der er konstituerende for den empiriske, observerbare virkelighed. Specialets problemstilling har den forudsætning, at der eksisterer nogle generative mekanismer på et strukturelt makroniveau, som har direkte empiriske konsekvenser i det sociale arbejde på beskæftigelsesområdet. En metodisk konsekvens heraf må være, at der i det kvalitative interview spørges direkte til informanternes oplevelser af, hvorvidt disse strukturelle mekanismer påvirker deres arbejde.

Denne nuance har vi ikke været opmærksom på i udarbejdelsen af vores interviewguide. Vi har delt spørgsmålene op i kategorier, der afspejler de undersøgte strukturelle rammer, men vi har sjældent formået at spørge informanterne om de oplever en direkte sammenhæng mellem strukturelle rammer og deres arbejde. Derimod har vi hovedsageligt talt med informanterne om den empiriske virkelighed, de befinder sig i. Formålet har været at analysere, hvordan informanternes fortællinger er udtryk for, hvordan den empiriske virkelighed afspejler forskellige generative

mekanismer.

7.3 Nærhed og distance i interviewsituationen

Vi har i kapitel to problematiseret den situation, at vi har valgt at undersøge et felt, hvor vi selv er eller har været aktører, og at vores informanter har samme faglige og arbejdsmæssige baggrund som os selv. Fordelen ved at studere et nært felt kan være, at vi har haft et blik for, hvad der har været relevant at spørge indtil, netop på grund af denne nærhed. Metodelitteraturens diskussion om nærhed og distance betinger imidlertid en opmærksomhed på, hvordan man som forsker i et nært og velkendt felt skal passe på med at lade sin egen forforståelse blive styrende for undersøgelse, analyse og konklusioner.

Vi har været opmærksomme på denne problemstilling, og i interviewsituationen bestræbt os på at forholde os neutralt til informanternes fortællinger. Ikke desto mindre er vi i nogle tilfælde faldet i og har ladet os rive med af en indforståethed i forhold til informanternes virkelighed. Det kom eksempelvis til udtryk i interviewet med Clara, hvor vi stiller et spørgsmål, der indikerer, at vi har en klar forventning om, hvad Clara vil svare:

Interviewer: *"Men ham du nævnte før, ham alkoholikeren, han ville vel ikke selv tage kontakt til dem ovre i den sociale indsats?"*

Den semistrukturerede, åbne interviewguide har været styret af vores teoretiske og empiriske vidensgrundlag, men i selve interviewsituationerne er vores spørgsmål af og til blevet påvirket af vores egen forforståelse og nærhed til feltet. Det kan svække validiteten, hvis nærheden til feltet medfører, at der anvendes mange fagbegreber i interviewsituationen, uden at man gør sig det klart, hvad henholdsvis interviewer og informant forstår ved de forskellige faglige termer. Derfor har det været en udfordring i analysen at lægge distance til materialet med henblik på kritisk at vurdere, hvor indforståetheden eventuelt svækker validiteten.

7.4 Udvælgelse af informanter

Vi har valgt ikke at interviewe de borgere, som det sociale arbejde på beskæftigelsesområdet retter sig imod. Dette skyldes, at vores fokus er på selve det sociale arbejde frem for på de individer, som det sociale arbejde retter sig mod. Ikke desto mindre kunne det styrke specialets validitet at tale med målgruppen. Repræsentanter fra målgruppen kunne således have bidraget med førstehåndsberetninger om, hvordan de strukturelle mekanismer via det sociale

arbejde, har nogle borgerrettede empiriske konsekvenser, som vi blandt andet har bedt vores informanter belyse. Der ligger således en dobbelt-dobbelt hermeneutik i dele af vores undersøgelse, hvor vi beder informanterne fortælle om og vurdere handlinger hos en tredje person. Det har medført udtalelser, der er præget af informanternes egne fortolkninger. Et eksempel på dette er Fies svar på, hvorfor målgruppen ikke selv finder job: *"de forventer at kommunen finder det til dem."* Her får vi ikke borgerens svar, men Fies egen fortolkning af, hvorfor borgerne ikke selv søger arbejde.

Vi har gennemført et interview med en privat virksomhed, men vi har ikke umiddelbart formået at anvende virksomhedsinterviewet, som det først var tiltænkt. Vi kontaktede virksomheden, idet den har konkrete erfaringer med at samarbejde med kommunen om ansættelse af svage ledige i praktik, løntilskudsjob eller ordinært arbejde. Formålet var at undersøge, hvad der motiverer en privat virksomhed til at tage svage ledige ind, hvad det kræver af en virksomhed at rumme målgruppen på arbejdspladsen, samt om det er realistisk at forestille sig, at målgruppen kan varetage et ordinært arbejde. Det lykkedes os aldrig rigtig at få disse oplysninger i spil i vores analyser. Måske fordi vi på forhånd ikke havde gjort os helt klart, hvad vi egentligt var på udkik efter. Dertil kommer, at det på baggrund af et enkelt interview er svært at belyse en kvalitativ variation samt udtale sig om nogle tendenser i virksomhedernes sociale engagement. Interviewet er således endt med at få status som en slags inspirerende forundersøgelse, der kunne danne udgangspunkt for en mere virksomhedsrettet undersøgelse af de svage lediges muligheder på arbejdsmarkedet.

Med disse metodekritiske overvejelser in mente, vil vi i det følgende konkludere samlet på specialets problemformulering og analyser.

8. Konklusion og perspektivering

I dette speciale undersøger vi, hvordan beskæftigelsesrettet socialt arbejde påvirkes af aktuelle strukturelle rammer i beskæftigelsesindsatsen, og hvilken betydning disse påvirkninger har for socialt arbejdes muligheder for at hjælpe svage ledige i arbejde. Vi vil i dette kapitel drage nogle samlede konklusioner på specialets problemformulering samt rette blikket mod nye spørgsmål og perspektiver, der rejser sig i kølvandet på konklusionerne.

Vores analysearbejde viser, at konteksten har stor betydning for beskæftigelsesindsatsens strukturelle rammer og dermed for socialt arbejde med svage ledige. Beskæftigelsesrettet socialt arbejde finder sted i en kontekst, der i høj grad er påvirket af den aktuelle økonomiske højkonjunktur. Der er en historisk lav arbejdsløshed og et arbejdsmarked der skriger efter arbejdskraft. Det er en overordnet pointe, at beskæftigelsesindsatsens strukturelle rammer er påvirket af og tager form efter denne højkonjunktur. Herudover er det en pointe, at beskæftigelsesindsatsen er ideologisk og normativt forankret i en bestemt forståelse af, hvorfor folk bliver arbejdsløse, og hvordan det lader sig gøre at løse problemet med mangel på arbejdskraft og samtidig få de ledige i arbejde.

Vi kan konkludere, at noget tyder, på at de strukturelle rammer producerer hændelser i socialt arbejde, der virker understøttende for hele det miks af mekanismer, der ligger i og bagved de strukturelle rammer. Specialisering og implementering af økonomiske incitamentter styrker et målrettet jobfokus. Ligesom specialisering er med til at bane vejen for implementering af økonomiske incitamentter. De strukturelle rammers produktivitet virker således reproduktivt i den forstand, at de understøtter og påvirker hinanden.

På baggrund af specialets analyser, vil vi i det følgende pege på nogle centrale og aktuelle tendenser og perspektiver i socialt arbejde på beskæftigelsesområdet. Disse tendenser er et udtryk for, hvordan beskæftigelsesindsatsens målrettede jobfokus, organisatoriske opdeling og økonomiske incitamentter påvirker det sociale arbejde og socialt arbejdes muligheder for at hjælpe svage ledige i beskæftigelse.

8.1 Individfokusering

Ideologiske og normative mekanismer i beskæftigelsesindsatsen, der kommer til udtryk via det målrettede jobfokus og anvendelsen af økonomiske incitamentter, genererer et pres på socialt arbejde i retning af en mere individfokuseret indsats. Specialets

analyser viser, at individorienteringen i beskæftigelsesindsatsen synes at begrænse socialt arbejdes muligheder for at udvikle metoder, der retter sig mod en ændring af samfundsmæssige forhold, for ad denne vej at bidrage til, at de svage ledige kan komme i arbejde.

På trods af dette, viser analyserne, at det er vanskeligt at løse svage lediges arbejdsløshedsproblem, såfremt man udelukkende fokuserer på det enkelte individ i beskæftigelsesindsatsen. Dette skyldes, at arbejdsmarkedet spiller en afgørende rolle, når svage ledige skal integreres på arbejdsmarkedet. Derfor kan det synes modsætningsfuldt, at individfokuseringen underbygges i anvendelsen af økonomiske incitament overfor svage ledige, selvom det viser sig, at denne målgruppe – i modsætning til stærke ledige – ikke i særlig stort omfang opnår tilknytning til arbejdsmarkedet på grund af økonomiske tilskyndelser.

Disse konklusioner rejser nye spørgsmål om, hvorfor den beskæftigelsespolitiske kurs forsætter i retning af mere individfokusering, når det viser sig, at kursen ikke i nævneværdig grad forbedrer socialt arbejdes muligheder for at hjælpe svage ledige tættere på arbejdsmarkedet. Dette synes at aktualisere behovet for, at man tænker og operationaliserer beskæftigelsesindsatsen mere bredt, således at der også arbejdes konkret på at øge fokus på, at virksomhederne medvirker til arbejdsløshedsproblemet, hvorfor de også må tage ansvar for at hjælpe ledige tilbage i arbejde. Og at man i højere grad målretter anvendelsen af økonomiske incitament mod de stærke grupper af ledige, hvor der rent faktisk kan spores en konkret beskæftigelsesmæssig effekt.

8.2 Mål-middel rationalitet i forhold til socialt arbejdes helhedsorientering

Specialets analyser viser, at organiseringen af socialt arbejde i jobcentre og kommuner hylder en mål-middel rationalitet. Denne rationalitet dikterer en specialisering, der på den ene side underbygger en udvikling af metoder, der kan hjælpe svage ledige i beskæftigelse. På den anden side kan specialiseringen være vanskelig at operationalisere i socialt arbejde med svage ledige. Dette skyldes, at denne målgruppe ofte har så komplekst sammensatte sociale problemer, at socialt arbejde må intervenere i forhold til andre barrierer end de direkte arbejdsmarkedsrettede forinden, eller sideløbende med, at der etableres kontakt til arbejdsmarkedet.

Beskæftigelsesindsatsens mål-middel rationalitet virker ikke isoleret i socialt arbejde på beskæftigelsesområdet. Tendensen til, at der af professionsmæssige, faglige og værdimæssige årsager også arbejdes helhedsorienteret, er relevant at fremhæve. Den lægger således op til en diskussion af, hvorvidt der ville komme flere svage ledige i

arbejde, hvis der i socialt arbejde var bedre muligheder for at bryde med den mål-middel rationelle tilgang. Et første skridt på vejen kunne være at gøre indsatsen mere åben overfor feedback fra ledige borgere og fra udførerniveauet, der må antages at være i besiddelse af megen viden om styrker og svagheder i den nuværende beskæftigelsesindsats.

8.3 Tendenser til marginalisering

Specialets analyser viser, at der iboende i de strukturelle rammer er mekanismer, der genererer en yderligere marginalisering af nogle grupper af svage ledige. På den ene side synes de strukturelle rammer at underbygge en forestilling om, at det er nødvendigt at arbejde målrettet med pres overfor specialets målgruppe, for at tvinge og skubbe dem nærmere arbejdsmarkedet. På den anden side synes netop dette pres at skubbe grupper af svage ledige længere væk fra arbejdsmarkedet og udenfor det kommunalt forankrede sociale arbejdes rækkevidde. Det sker blandt andet, når de svage ledige ikke kan navigere i de forskellige specialiserede afdelinger, og når de mister retten til kontanthjælp som følge af de økonomiske incitamenter.

Det er vanskeligt at få klarlagt, hvor stor denne gruppe er i forhold til gruppen, der profiterer af den nuværende indsats. Spørgsmålet man med rette kan stille sig er, om det kunne lade sig gøre at få flere svage ledige i beskæftigelse, hvis man ændrede på de strukturelle rammer, der har marginaliserende konsekvenser. Formålet hermed skulle være at undgå, at beskæftigelsesrettet socialt arbejde mister kontakten til grupper af svage ledige, hvilket ville gøre det muligt, at tilbyde målgruppen den hjælp der rent faktisk er behov for.

8.4 Socialt arbejde på beskæftigelsesområdet

Socialt arbejde på beskæftigelsesområdet er kontekstuel foranderligt og tæt forbundet med strukturelle vilkår. Specialets analyser viser, at det er lykket for regeringen, at få det målrettede jobfokus i beskæftigelsesindsatsen implementeret i det konkrete beskæftigelsesrettede sociale arbejde, der udføres i de kommunale jobcentre. Det er således lykket at styre socialt arbejde i retning af en mere målrettet indsats i forhold til at bringe svage ledige i beskæftigelse

Ikke desto mindre peger vores analyser på, at de undersøgte strukturelle rammer ofte udgør en hæmsko for, at socialt arbejde kan hjælpe svage ledige i beskæftigelse. Således er den implementeringsmæssige succes ikke ensbetydende med en resultatmæssig succes i den forstand, at der nødvendigvis er kommet flere svage ledige i arbejde. Samlet set er der sket et fald i arbejdsløsheden, og der er også

kommet flere svage ledige i arbejde end tidligere. Denne udvikling er imidlertid i høj grad betinget af de økonomiske konjunkturer. Beskæftigelsesindsatsens strukturelle rammer synes på den ene side i kombination med højkonjunkturen at generere beskæftigelsesmæssige effekter i kraft af det sociale arbejdes øgede arbejdsmarkedsorientering. På den anden side genererer beskæftigelsesindsatsen marginaliserende effekter, der har den konsekvens, at nogle grupper af ledige forsvinder ud af det beskæftigelsesrettede sociale arbejdes rækkevidde, og dermed bliver forbigået i fordelingen af højkonjunkturrens økonomiske og beskæftigelsesmæssige gevinster.

8.5 Perspektiverende diskussion

Vi vil afslutningsvis diskutere, at der efter vores mening mangler en samlet kritisk debat om den måde, hvorpå beskæftigelsesindsatsen – som en samlet variabel – påvirker socialt arbejde, og hvilke konsekvenser det har for svage lediges muligheder på arbejdsmarkedet. Forskning og debat på området synes i dette perspektiv fragmenteret ved udelukkende at tage fat i dele af beskæftigelsesindsatsens empiriske konsekvenser.

Eksempelvis viser det sig, at der er sket en eksplosiv stigning i antallet af sygemeldte på sygedagpenge. I en artikel i Berlingske Tidende den 5. januar 2008 (Gardel 2008) peges der på, at dette formentlig hænger sammen med, at der er kommet flere svage ledige på arbejdsmarkedet. Der synes at være tale om en slags bule-ind-bule-ud-problematik, hvor man presser svage ledige i beskæftigelse og dermed kan reducere udgifterne til kontanthjælp (bule-ind), men til gengæld ser en stigning i udgifterne til sygedagpenge (bule-ud), i de tilfælde, hvor svage ledige ikke holder ret længe ad gangen på arbejdsmarkedet.

Andre diskussioner retter fokus på, at den økonomiske incitamentstænkning i integrations- og beskæftigelsespolitikken medfører en øget marginalisering og ulighed i samfundet. At flere lever under FN's fattigdomsgrænse, og at flere familier og enlige oplever at blive sat ud af deres lejligheder på grund af huslejerestancer. Det forekommer indlysende, at højere forsørgelsesydelse vil kunne afhjælpe denne problematik. Ifølge vores analyser er der imidlertid en begrænsning i dette perspektiv, idet økonomiske incitamenter kun udgør en del af den samlede beskæftigelsesindsats og derfor ikke er alene om at skabe en yderligere marginalisering. Ulighedsdebatten handler således mere om de offentlige forsørgelsesydelsers størrelse, end om hvordan den offentlige beskæftigelsesindsats samlet set har marginaliserende konsekvenser i praksis.

Sidst vil vi fremhæve hele diskussionen omkring regelstyring af de sociale områder, herunder også beskæftigelsesområdet. Jyllands-Posten bragte den 6. januar 2008 (Andersen og Olesen 2008) en artikel, der sætter fokus på, at jobcentrene er ved at bukke under på grund af krav om øget dokumentation og registrering. Løsningen på problemet er at få ryddet op i alt det unødvendige bureaukrati, hvilket synes logisk. Vores påstand er imidlertid, at dette vanskeligt lader sig gøre fordi regelstyring og kontrol netop er forankret i et bagvedliggende ønske om at styre og disciplinere beskæftigelsesindsatsen i den ønskede retning.

Vi ønsker derfor med denne perspektiverende diskussion at lægge op til, at beskæftigelsesindsatsens kritikere tager et samlet blik på indsatsen, for hermed at tydeliggøre, at der er bagvedliggende mekanismer på spil, som virker reproducerende for de udviklingstendenser vi har problematiseret.

Litteraturliste

Analyse Danmark. 2007. *Jobcentre uden jobformidling*. Ugebrevet A4. 23 april 2007.

www.ugebreveta4.dk

Andersen, Axel Pihl-; Olesen, Henrik Vinther. 2008. *Lang vej til mere enkle regler*. I: Morgenavisen Jyllands-Posten, 6. januar 2008.

Andersen, Heine; Kaspersen, Lars Bo (red.). 1996. *Klassisk og moderne samfundsteori*. Hans Reitzels Forlag. København.

Andersen, Maiken Vitved; Thagaard, Iben. 2007. *Faglige fornemmelser*. Den Sociale Kandidatuddannelse, Aalborg Universitet.

Ankestyrelsen 2007. *Analyse af 300 timers reglen*.

Arbejdsmarkedsstyrelsen. 2005. *Visitationsværktøjskassen. Version 3*. www.ams.dk

Arbejdsmarkedsstyrelsen. 2004a. *På kanten af arbejdsmarkedet. En analyse af de svageste grupper på arbejdsmarkedet*.

Arbejdsmarkedsstyrelsen. 2004b. *Eksempelsamling. Hvilke indsatser har virket og hvorfor?*

Arbejdsmarkedsstyrelsen. 2004c. *Notat om Beskæftigelsesministeriets strategi for virksomhedernes sociale ansvar*.

Bach, Henning Bjerregaard; Boll, Joachim. 2003. *De svageste kontanthjælpsmodtagere. Barrierer for beskæftigelse*. SFI. København.

Bach, Henning Bjerregaard. 2002. *Aktiv socialpolitik – en sammenfatning af evalueringer af revalidering og aktivering*. SFI. København.

Bakka, Jørgen Frode; Fivelsdal, Eigil. 2004. *Organisationsteori. Struktur, Kultur, Processer*. Handelshøjskolens Forlag. København.

Beskæftigelsesministeriet 2006. *Kulegravning af kontanthjælpsområdet*.

- Bauman, Zygmunt. 1989. *Modernitet og Holocaust*. Hans Reitzels Forlag. København.
- Beskæftigelsesministeriet. 2002a. *Flere i arbejde – analyser af den beskæftigelsespolitiske indsats*.
- Beskæftigelsesministeriet 2002b. *Handlingsplan for flere i arbejde*.
- Blom, Björn; Morén, Stefan og Nygren, Lennart. (Red). 2006. *Kunskap i socialt arbete*. Forlaget Natur och Kultur.
- Brante, Thomas. 1997. *Kausal realism och sociologi*. I: Social Forskning, nr. 3, 1997.
- Bredgaard, Thomas. 2005. *Virksomhederne i arbejdsmarkedspolitikken*. Tidsskrift for arbejdsliv, nr. 2, 2005.
- Caswell, Dorte; Damgaard, Bodil. 2006. *Strukturreformens ømme tæer – hvor klemmer skoen på beskæftigelsesområdet?* Tidsskrift for arbejdsliv, nr. 4, 2006.
- Caswell, Dorte. 2005. *Handlemuligheder i socialt arbejde – et casestudie om kommunal frontliniepraksis på beskæftigelsesområdet*. Roskilde Universitetscenter og AKF.
- Danermark, Berth. 2006. *Socialt arbete och kunskap – tre metateoretiska mönster*. I: Blom, Björn; Morén, Stefan og Nygren, Lennart. (Red). 2006. *Kunskap i socialt arbete*. Forlaget Natur och Kultur.
- Danermark, Berth. 2001. *Tvårvetenskapens förutsättningar och dynamik*. Socialvetenskaplig tidskrift, nr. 4, 2001.
- Danermark, Berth et. al. 1997. *Att förklara samhället*. Studentlitteratur. Lund.
- Egelund, Tine. Hillgaard, Lis. 2002. *Social rådgivning og social behandling*. Nordisk Forlag A/S. København.
- Ejrnæs, Morten; Skytte, Marianne. 2004. *Etniske minoriteter og socialpolitik*. I: Larsen, Jørgen Elm; Møller, Iver Hornemann. 2004. *Socialpolitik*. Hans Reitzels Forlag. København.

Ejrnæs, Morten; Guldager, Jens; Hansen, Finn K.; Hansen, Henning; Jørgensen, Carsten; Kruse, Filip. 2004. *Sociologi og socialt arbejde*. Danmarks Forvaltningshøjskoles Forlag. Frederiksberg.

Ejrnæs, Morten. 2004. *Organisationssociologi og socialt arbejde*. I: Ejrnæs, Morten; Guldager, Jens; Hansen, Finn K.; Hansen, Henning; Jørgensen, Carsten; Kruse, Filip. 2004. *Sociologi og socialt arbejde*. Danmarks Forvaltningshøjskoles Forlag. Frederiksberg.

Eskelinen, Leena. 2005. *Kvalitativ forskning om frontliniepraksis – arbejdets vilkår, effekt og klientmedvirken. Litteraturreview i forbindelse med Kulegravning af kontanthjælpsområdet*. AKF. København

Eskelinen, Leena; Caswell, Dorte. 2003. *Den socialfaglige praksis ved visitationen af arbejdsløse*. AKF Forlaget. København.

Finansministeriet 2005. *Procesregulering af amter og kommuner. Rapport fra arbejdsgruppen vedr. forenkling af procesregulering af kommuner og amter*.

Finansministeriet. 2000. *Benchmarking i den offentlige sektor – nogle metoder og erfaringer*.

Frederiksen, Claus Hjort. 2007a. *Er regeringen ond?* Kronik i Jyllands-Posten, 14. april 2007.

Frederiksen, Claus Hjort. 2007b. *Til gavn for de svage?* Artikel i Frederiksborg Amtsavis, 21. august 2007.

Fuglsang, Lars; Olsen, Poul Bitsch. (Red). 2004. *Videnskabsteori i samfundsvidenskaberne*. Roskilde Universitetsforlag.

Gardel, Uffe. 2008. *Presset arbejdsmarked gør medarbejdere syge*. I: Berlingske Tidende, 5. januar 2008.

Goul Andersen, Jørgen. Clement, Sanne Lund. 2005. *Ledighed og incitamentseffekter: Hvad ved vi? En forskningsoversigt*. Centre for Comparative Welfare Studies. Århus.

Guldager, Jens. 2000a. *Nogle tanker om forskning i eller evaluering af socialt arbejdes*

metoder. Socialvetenskabelig tidsskrift nr. 4, 2000.

Guldager, Jens. 2000b. *Helhedssyn i socialt arbejde*. I: Ejrnæs, Morten mfl. 2000. *Sociologi for socialarbejdere*. Danmarks Forvaltningshøjskoles Forlag. Frederiksberg.

Hagen, Roar. 1996. *Rational choice*. I: Andersen, Heine; Kaspersen, Lars Bo (red.). 1996. *Klassisk og moderne samfundsteori*. Hans Reitzels Forlag. København.

Halvorsen, Knut. 2004. *Når der ikke er bruk for deg*. Gyldendal Norsk forlag A/S.

Hammen, Ida Cecilie Norn. 2006. *Sagsbehandlingskompetencer – en antropologisk undersøgelse af danske sagsbehandlernes arbejde med arbejdsevnetmetoden*. Institut for Antropologi, Københavns Universitet.

Hansen, Finn Kenneth mfl. 2006. *Social Årsrapport*. Center for Alternativ Samfundsanalyse og Socialpolitisk Forening. Socialpolitisk forlag. København.

Hansen, Henning. 2006. *Det rummelige arbejdsmarked*. I: Hansen, Finn Kenneth mfl. 2006. *Social Årsrapport*. Center for Alternativ Samfundsanalyse og Socialpolitisk Forening. Socialpolitisk forlag. København.

Hansen, Henning; Lind, Jens; Møller, Ivar Hornemann. 2005. *Regeringens beskæftigelsespolitik. En økonomisk-politisk kommentar til Flere i Arbejde*. Tidsskrift for arbejdsliv, nr. 2, 2005.

Harboe, Thomas. 2001. *Indføring i samfundsvidenskabelig metode*. Samfundslitteratur. Frederiksberg.

Hoff, Kirsten. 2006. *Incitamentsstrategien: Kontanthjælpsmodtagere og nedsatte ydelser*. Den sociale kandidatuddannelse. Aalborg Universitet.

Hohnen, Pernille; Mortensen, Marie Dam; Klitgaard, Caroline. 2007. *Den korteste vej til arbejdsmarkedet. En kvalitativ undersøgelse af indsatsen overfor ikke-arbejdsmarkedsparede ledige*. SFI. København.

Holt, Helle. 2003. *Virksomhedernes sociale engagement – årbog 2003*. SFI. København.

Høilund, Peter. Juul, Søren. 2005. *Anerkendelse og dømmekraft i socialt arbejde*. Hans Reitzels Forlag. København.

Jespersen, Jesper. 2004. *Kritisk realisme – teori og praktik*. I: Fuglsang, Lars; Olsen, Poul Bitsch. (Red). 2004. *Videnskabsteori i samfundsvidenskaberne*. Roskilde Universitetsforlag.

Juul, Søren. 2002. *Modernitet, velfærd og solidaritet*. Hans Reitzels Forlag. København.

Järvinen, Margaretha; Mik-Meyer, Nanna (red.). 2003. *At skabe en klient. Institutionelle identiteter i socialt arbejde*. Hans Reitzels Forlag. København.

Järvingen, Margaretha; Larsen, Jørgen Elm; Mortensen, Nils (red.). 2002. *Det magtfulde møde mellem system og klient*. Aarhus Universitetsforlag. Aarhus.

Kristiansen, Bitten. 1997. *Socialforvaltningen og specialisering*. Center for forskning i Socialt Arbejde. København.

Krogstrup, Hanne Kathrine. 1997. *Brugerinddragelse og organisatorisk læring i den sociale sektor*. Systime. Aalborg.

Kvale, Steinar. 1997. *Interview. En introduktion til det kvalitative forskningsinterview*. Hans Reitzels Forlag. København.

Larsen, Christian Albrekt. 2003. *Økonomiske incitament, søgeadfærd og integration på arbejdsmarkedet*. I: Jørgen Goul Andersen, Jan Bendix Jensen og Christian Albrekt Larsen. *Marginalisering og velfærdspolitik*. København: Frydenlund.

Larsen, Jørgen Elm; Møller, Iver Hornemann. 2004. *Socialpolitik*. Hans Reitzels Forlag. København.

Larsen, Jørgen Elm; Møller, Iver Hornemann. 2004. *Marginalisering som det største socialpolitiske problem. Aktivisering som et socialpolitisk svar*. I: Larsen, Jørgen Elm; Møller, Iver Hornemann. 2004. *Socialpolitik*. Hans Reitzels Forlag. København.

Lind, Jens. 2004. *Socialpolitik og arbejde*. I: Larsen, Jørgen Elm; Møller, Iver Hornemann. 2004. *Socialpolitik*. Hans Reitzels Forlag. København.

Lipsky, Michael. 1980. *Street-Level Bureaucracy. Dilemmas of the individual in public services*. Russel Sage Foundation. New York.

Madsen, Mikkel Bo; Mortensøn, Marie Dam; Rosdahl, Anders. 2006. *Arbejdsmarkedsparat eller ej? En kvalitativ undersøgelse af visitationen af kontanthjælpsmodtagere i ti kommuner*. SFI. København.

Meeuwisse, Anna; Swärd, Hans. 2004. *Perspektiver på sociale problemer*. Hans Reitzels Forlag. København.

Mejlby, Peter; Nielsen, Kasper Ulf; Schultz, Majken. 2003. *Introduktion til organisationsteori – med udgangspunkt i Scotts perspektiver*. Frederiksberg, Forlaget Samfundslitteratur.

Mik-Meyer, Nanna. 2004. *Dømt til personlig udvikling*. Hans Reitzels Forlag. København.

Miller, Max Mølgaard; Havn, Louis; Holt, Helle; Jensen, Søren. 2007. *Virksomhedernes sociale engagement – årbog 2006*. SFI. København.

Morén, Stefan; Blom, Björn. 2006. *Förklarande kunskapsbildning – i teori og praktik*. I: Blom, Björn; Morén, Stefan og Nygren, Lennart. (Red). 2006. *Kundksap i socialt arbete*. Forlaget Natur och Kultur.

Møller, Iver Hornemann. 2004. *De fire socialreformer i moderne tid*. I: Larsen, Jørgen Elm; Møller, Iver Hornemann. 2004. *Socialpolitik*. Hans Reitzels Forlag. København.

Nielsen, Tina Harlev. 2007. *Helhedssynets betingelser på arbejdsmarkedsområdet*. Udenfor Nummer, nr. 14, 2007.

Nygren, Lennart. 2004. *Strukturelle forklaringer på sociale problemer*. I: Meeuwisse, Anna; Swärd, Hans. 2004. *Perspektiver på sociale problemer*. Hans Reitzels Forlag. København.

Pedersen, Lisbeth; Tranæs, Torben (red.). 2004. *Det danske arbejdsmarked. Resultater og perspektiver fra Socialforskningsinstituttets forskning*. Socialforskningsinstituttet. København.

Rosdahl, Anders; Petersen, Kirstine Nærvig. 2006. *Modtagere af kontanthjælp. En litteraturoversigt om kontanthjælpsmodtagere og den offentlige indsats for at hjælpe dem*. SFI. København.

Rubington, Earl; Weinberg, Martin S. 2003. *The study of social problems. Seven perspectives*. Oxford University Press. New York.

Ry Nielsen, Carl Jens; Repstad, Pål. 1993. *Fra nærhet til distanse og tilbake igjen. I: Ry Nielsen, Carl Jens. 1993. Anderledes tanker om livet i organisationer*. Nyt fra samfundsvidenskaberne. Frederiksberg.

SFI. 2002. *Danske arbejdspladser – Plads til alle? Resultater og perspektiver fra Socialforskningsinstituttets forskning om arbejdsmarkedets rummelighed*. Socialforskningsinstituttet. København.

Skytte, Marianne. 2004. *Evidensbaseret og metodestyret socialt arbejde – en problematisk vision*. Vera nr. 29.

Socialministeriet. 2001. *Arbejdsevne metode – metode til beskrivelse, vurdering og udvikling af arbejdsevne*.

Sognstrup, Hanne. 2003. *Professionelle i afdelingsledelse*. Aalborg Universitet. Aalborg 2003. Heri: side 47-80.

Sommerfeld, Peter (red.). 2005. *Evidence-Based Social Work – Towards a New Professionalism?* Peter Lang AG. Bern.

Stigaard, Mads V.; Sørensen, Mette Fjord; Winter, Søren C.; Friisberg, Nina; Henriksen, Annemette C. 2006. *Kommunernes beskæftigelsesindsats*. SFI. København.

Torring, Jakob. 2004. *Det stille sporskifte i velfærdsstaten. En diskursteoretisk beslutningsprocesanalyse*. Aarhus Universitetsforlag. Århus.

Uggerhøj, Lars. 2002. *Menneskelighed i mødet mellem socialarbejder og klient – ideal eller realitet?* I: Järvingen, Margaretha; Larsen, Jørgen Elm; Mortensen, Nils (red.). 2002. *Det magtfulde møde mellem system og klient*. Aarhus Universitetsforlag. Aarhus.

Winter, Søren C. 1994. *Implementering og effektivitet*. Forlaget System A/S. Herning.

Lovgivning

Bekendtgørelse om ansvaret for og styringen af den aktive beskæftigelsesindsats (BEK nr. 615 af 18/06/2007)

Bekendtgørelse om visitation og det individuelle kontaktføreløb (BEK nr. 1692 af 18/12/2006)

Bekendtgørelse af lov om aktiv socialpolitik (LBK nr. 1009 af 24/10/2005)

Bekendtgørelse af lov om en aktiv beskæftigelsesindsats (LBK nr. 685 af 29/06/2005)

Hjemmesider

www.akf.dk (Anvendt Kommunal Forskning)

www.ams.dk (Arbejdsmarkedsstyrelsen)

www.bm.dk (Beskæftigelsesministeriet)

www.cabi-web.dk (Center for Aktiv Beskæftigelsesindsats)

www.casa-analyse.dk (Center for Alternativ Samfundsanalyse)

www.dst.dk (Danmarks Statistik)

www.jobindsats.dk (Arbejdsmarkedsstyrelsens registrerings- og benchmarkingportal)

www.kl.dk (Kommunernes Landsforening)

www.nychance.dk (Hjemmeside for Ny Chance for Alle)

www.retsinfo.dk (Retsinformation)

www.sfi.dk (Det Nationale Forskningscenter i Velfærd)

www.sm.dk (Det tidligere Socialministerium, nu Velfærdsministeriet)

www.socialrdg.dk (Dansk Socialrådgiverforening)

www.socialtengagement.dk (Arbejdsmarkedsstyrelsens hjemmeside om VSE)

Bilag 1

Vi redegør i dette bilag for nogle af de metodiske overvejelser, som vi af pladsmæssige hensyn måtte klippe ud af kapitel to. Det drejer sig om en kort redegørelse for, hvordan vi har foretaget vores litteraturstudie, samt hvilke overvejelser vi har gjort os vedrørende antallet af informanter til den kvalitative interviewundersøgelse.

Litteraturstudie

I problemformuleringsfasen foretog vi en omfattende søgning af alt relevant materiale, der kunne bidrage med viden om gruppen af svage ledige, det sociale arbejde på beskæftigelsesområdet samt virkningsfulde metoder på området. Vi søgte i relevante databaser efter artikler, der kunne belyse emnet. Vi søgte mere målrettet efter evalueringer, undersøgelser og politiske udredninger og udmeldinger, der kunne bidrage med mere viden om feltet. Vi søgte systematisk på følgende hjemmesider: CABI, CASA, SFI, AKS, KL. Vi søgte på forfattere, som vi erfaringsmæssigt ved, har forsket indenfor området, ligesom vi har orienteret os i relevante tidsskrifter.

Beskæftigelsesministeriets hjemmeside og arbejdsmarkedsstyrelsens hjemmeside har vi specielt anvendt til at finde de politiske udspil FIA og Ny Chance til Alle. Ligesom vi har fundet politiske udtalelser på disse sider. Retsinformation har vi anvendt til at finde den nøjagtige ordlyd i de forskellige lovområder. Af litteraturlisten vil i øvrigt fremgå adresser på hjemmesider, vi har besøgt og anvendt.

Antal informanter

Vi har diskuteret, hvor mange informanter vi ville interviewe. Vi endte med en pragmatisk løsning på ni interviews med ti informanter. Pragmatisk, fordi vi har været nødt til at tage højde for tidsperspektivet i vores undersøgelse. Dels tiden til afvikling af selve interviewene, og ikke mindst tiden til bearbejdning af interviewene, har påvirket antallet af informanter. Ideelt set havde det været interessant at lave så mange interviews, at vi ikke længere stødte på nye oplysninger. På den anden side forekommer det urealistisk at have dette som mål på et område, hvor der udøves rigtig meget socialt arbejde. Vi mener, at det relativt begrænsede antal informanter til gengæld opvejes af, at vi har været omhyggelige med udvælgelsen af dem, for at sikre en kvalitative variation.

Forundersøgelse

I den forsknings- og videnssøgende proces, foretog vi en lille forundersøgelse, for at tage temperaturen på praksis – var der overhovedet noget at komme efter i forhold til

vores problemstilling. Vi lavede en rundringning til forskellige jobcentre samt foretog et enkelt åbent og afsøgende interview. En mere omfattende forundersøgelse kunne imidlertid have styrket specialets validitet, idet vi kunne være blevet endnu klogere på problemstillingens nuancer og dermed skærpe vores videre arbejde.

Abstract

The focus of this thesis is the effect of policy goals on social and employment related work and its effect on unemployed. The current employment policy has an overarching aim: to assist a result oriented job-focus when conducting social work: All un-employed individuals should as quick as possible be presented to a job opportunity and facilitating this process should – amongst social workers – be a higher priority that for example education, training, competence development. This exclusive focus on creating a strong an immediate link between jobs and unemployed is supported by the development of certain bureaucratic measures – the way organisations are constructed in municipalities and job centres – and through an increasing use of financial incentives.

This thesis investigates how the politically determined context in very concrete ways affects social work with unemployed. Through a qualitative based research on the experiences of social workers we take a closer look at “result oriented job-focus”, organisational design and financial incentives and how these factors impact social work with unemployed.

The target group for most interventions launched by social workers are struggling with other social problems besides the lack of employment. The hypothesis of this thesis is a very basic assumption, that the bulk of the target group requires in-depth and contextual assistance for them to be connected to the labour market in a sustainable manner. Thus we also investigate to what extent structural forces are impacting social workers and their intentions on strengthening the connection between un-employed and the labour market.

Our analysis of structural forces and social work ends up with a number of interesting concluding points, and the most important are:

- The structural forces are normatively anchored in a basic understanding that un-employment is the individual's responsibility. Social work, as a consequence, focus on how to prepare the un-employed for the labour market and not on how to prepare the labour market for the un-employed.
- The current work with un-employment is characterised by strict goal-oriented rationality. We conclude that it is very difficult to implement this goal-oriented rationality in social work with un-employed – particularly when working with the resource weak segment within the group. This group requires interventions at several levels addressing multiple challenges shaping their lives and their social

situation. This group requires a more holistic approach not in tune with the rational and strictly goal-oriented approach.

- Current social work builds on the understanding that it should "pay off to work". Our thesis concludes that this one-dimensional incentive-driven understanding of what works, makes it difficult for social workers to extend relevant and salient assistance to those in need. An obvious consequence is increased marginalization of citizens not acting in accordance with the rationality constituting the foundation of un-employment policy and praxis.