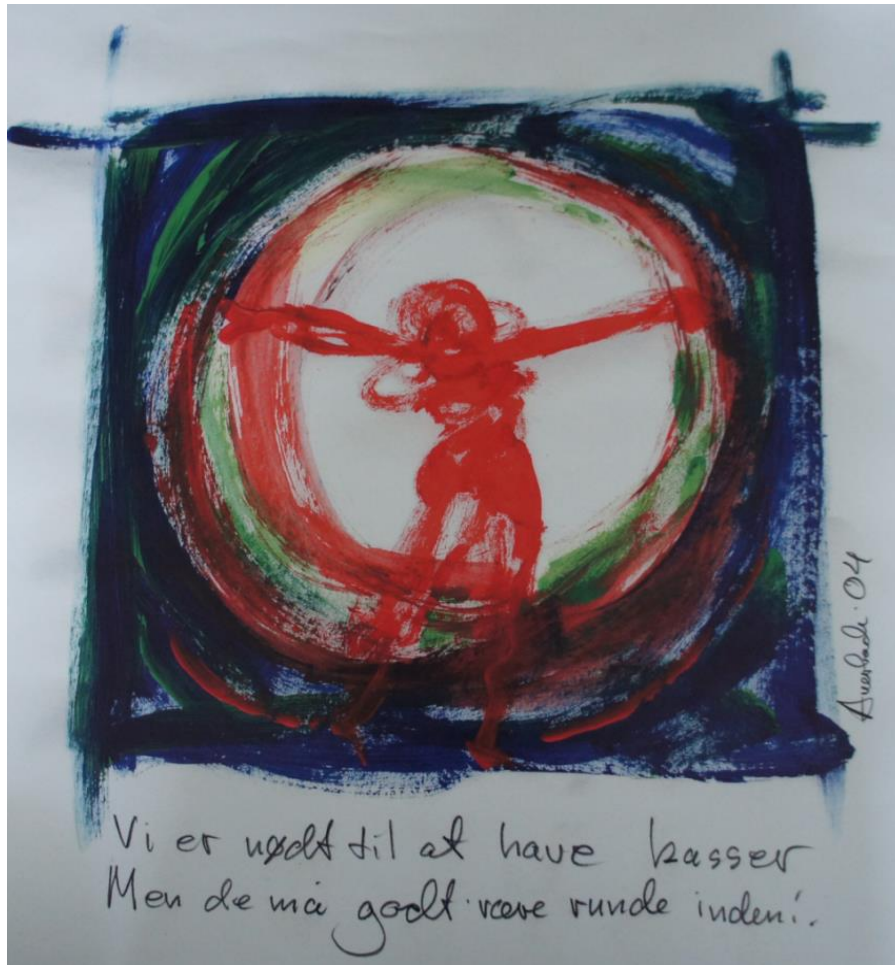


Mål i sygedagpengeindsatsen

- En undersøgelse af strategier og styringsteknologier i realiseringen af målene i en kommunes sygedagpengeafdeling



Kristina Vorgod

Studienr.: 20121065

Speciale, august 2014

Anslag: 239.086

Vejleder: Claus-Arne Hansen

Indholdsfortegnelse¹

1. Abstract	2
2. Indledning	4
3. Problemfelt	6
3.1 Mål i en organisatorisk kontekst	7
3.2 Beskæftigelsesindsatsen under forandring	10
3.3 Styringsteknologier og strategier på beskæftigelsesområdet	15
3.4 Problemformulering	21
4. Videnskabsteori og metode	22
4.1 Videnskabsteori	22
4.2 Metodisk tilgang	26
5. Teori	36
5.1 Ledere i rollen som oversættere	36
5.2 Styringen af moderne organisationer	40
5.3 Markarbejdernes dilemmaer	44
5.4 Teoretisk opsamling	50
6. Analysen	52
6.1 Delanalyse 1 – Ledelsen som oversættere	52
6.2 Delanalyse 2 – Styringsteknologier i casekommunen	62
6.3 Delanalyse 3 – Sagsbehandlernes dilemmaer	81
7. Konklusion	93
8. Litteraturliste	97
9. Analytisk indholdsfortegnelse	104
10. Bilag	107
Bilag 1: Udviddet organisationsdiagram	107
Bilag 2: Organisationsdiagram for Center for Erhvervsafklaring og Beskæftigelse (CEB)	108
Bilag 3: Interviewguides	109
Bilag 4: Display til databearbejdning	114
Bilag 5: Casekommunens beskæftigelsesplan	115
Bilag 6: Handleplan for sygefraværsafdelingen	126

¹ Under kapital 9, findes specialets *analytiske indholdsfortegnelse* med afsnittenes underoverskrifter.

1. Abstract

The thesis examines the goals behind the Danish sickness benefits ('sygedagpenge') regime. The regime is characterized by process regulation and control, and various actors are being controlled and managed from different agencies on central, regional and local level. This indicates a diversity of purposes behind the stated goals of the policy area. The field seems to be undergoing what George Ritzer has described as McDonaldization (2011), where specialization and automation of work processes are being introduced in order to increase effectiveness. Social work is thus becoming more and more specialized and standardized, leading to decreased autonomy and discretion for the individual case worker and a concomitant difficulty in addressing clients with multiple and complex problems.

The purpose of this thesis is to examine which strategies and management technologies that are being used to implement the *goals of the sickness benefits department of a Danish municipality*. It aims to trace both the process of translating abstract general goals into operative goals which can be acted upon – and the resulting difficult process of prioritization that faces social workers as they try to juggle various goals with limited time. The empirical examination consists in six qualitative research interviews with case workers and managers in the sickness benefits area. This is supplemented by qualitative analysis of various documents. The study has been conducted in cooperation with the sickness benefits department of a Danish municipality. The data has been analyzed with Kjell Arne Røviks *Translations theory* (2007), Peter Smiths typology of *Eight unintended consequences of publishing performance data in the public sector* (1995) and Michael Lipskys theory on *Street-level bureaucracy – Dilemmas of the individual in public services* (2010). The results indicate that management uses different translation strategies in their interpretation and translation of the goals. The managers closest to the case workers tend to use strategies which adapt the goals to local concerns, whereas the higher level managers reproduce the goals more faithfully. The department is influenced by management technologies, including advanced information and cockpit management. The management receives detailed information on the work of the case workers, including information on their performance in returning their clients to employment. The management seems to use this performance data to implement the goals of the department. In some cases this leads to unintended consequences, where the overly rigid focus on measureable goals deemphasizes everything else. This has potential adverse consequences for the department's goal attainment. However, when the measureable goals adequately cover the real aims of the department,

performance management technologies can actually further goal attainment. The adequate definition and measurement of goals are therefore important. The analysis also shows that case workers use different coping-mechanism to deal with a time constrained work life. The case workers' use of coping-mechanisms have an impact on the prioritization of different goals and therefore on the implementations of the goals of the department.

Keywords: *Social work, sickness benefits, goals, specialization, standardization, McDonaldization, management technologies, organizational theory, cockpit management, performance measurement, unintended consequences, coping-mechanisms*

2. Indledning

Dette speciale omhandler sygedagpengeområdet. Et område jeg selv beskæftiger mig med i mit arbejde som socialrådgiver i en sygedagpengeafdeling. Billedet på forsiden stammer fra en plakat, der hænger på en af mine kollegaers kontor. Den viser en cirkel omkranset af en firkant. Dette billede bruger hun til at forklare borgerne samarbejdets rammer. Firkanten illustrer lovgivningen. Det, der ikke kan ændres af sagsbehandleren. Cirklen er råderummet – det felt, hvori sagsbehandlerne og borgeren i fællesskab skal finde løsningen. Imidlertid er det ikke kun borgeren, der er underlagt firkantens rammer. Som mit speciale belyser, gælder dette også sagsbehandleren. Billedet bærer teksten ”*Vi er nødt til at have kasser. Men de må godt være runde indeni*”, og peger på behovet for, at systemet måske skal være reguleret, men at det samtidigt skal have plads til den enkelte borger. Dette er til en vis grad en selvfølgelighed. Al menneskelig aktivitet er på den ene eller den anden måde både bundet og frit. Men netop fordi det er så selvfølgeligt – så dagligdags – bliver det samtidigt så vigtigt at undersøge. For det er netop i spændingsfeltet mellem styring og frihed, man som socialrådgiver har sit daglige arbejde. Vi komme aldrig udover en lovgivning, der sætter rammer for vores arbejde. Og det ville da heller ikke være ønskeligt: retssikkerhed og forudsigelighed for den enkelte er legitime prioriteter. Men samtidigt skal man passe på, at de rammer der sættes for den enkeltes arbejde ikke bliver så snævre, at de begrænser forsøget på faktisk at gøre en forskel. Der er brug for en firkant, der hindrer cirklen i at svulme op til bristepunktet. Men samtidigt må firkanten heller ikke trække sig sammen, så der slet ikke bliver plads til nogen indeni. Et forsøg på at blive lidt klogere på denne problemstilling er motivationen bag dette speciale.

Mere konkret vil jeg fokusere på sygedagpengeindsatsen, nærmere bestemt på anvendelsen af styringsstrategier og teknologier i målrealiseringen i en kommunes sygedagpengeafdeling. Dette sker gennem en kvalitativ undersøgelse, foretaget i samarbejde med en anonym dansk kommune. Sygedagpengeområdet er karakteriseret ved løbende lovændringer, hvilket selvfølgelig udgør en udfordring. Senest trådte første del af en nyligt vedtagen sygedagpengereform i kraft den 1. juli 2014. Jeg forholder mig ikke til intentionerne og indholdet af denne reform, men udelukkende til det lovgrundlag, der var gældende, da undersøgelsens dataindsamling blev gennemført i marts måned 2014.

Specialet indledes med en litteraturgennemgang. Først belyses forskellige teoretiske perspektiver på mål og vilkår for socialt arbejde generelt og beskæftigelsesindsatsen i særdeleshed. Der fokuseres bl.a. på brugen af diverse styringsteknologier i den danske beskæftigelsesindsats. Dette fører frem til specialets problemformulering. Denne problemformulering vil jeg i opgavens analytiske del forsøge at besvare via seks interviews med sagsbehandlere og mellemledere på sygedagpengeområdet. Mit teoretiske udgangspunkt er Kjell Arne Røviks oversættelsesteori og beslægtede perspektiver, hvor særligt Peter Smiths arbejde om utilsigtede konsekvenser af præstationsmålinger og Michael Lipskys teori om coping-strategier skal fremhæves. Konkret vil jeg undersøge tre temaer: 1) *Ledelsen som oversættere*, 2) *Styringsteknologier i casekommunen* og 3) *Sagsbehandlernes dilemmaer*.

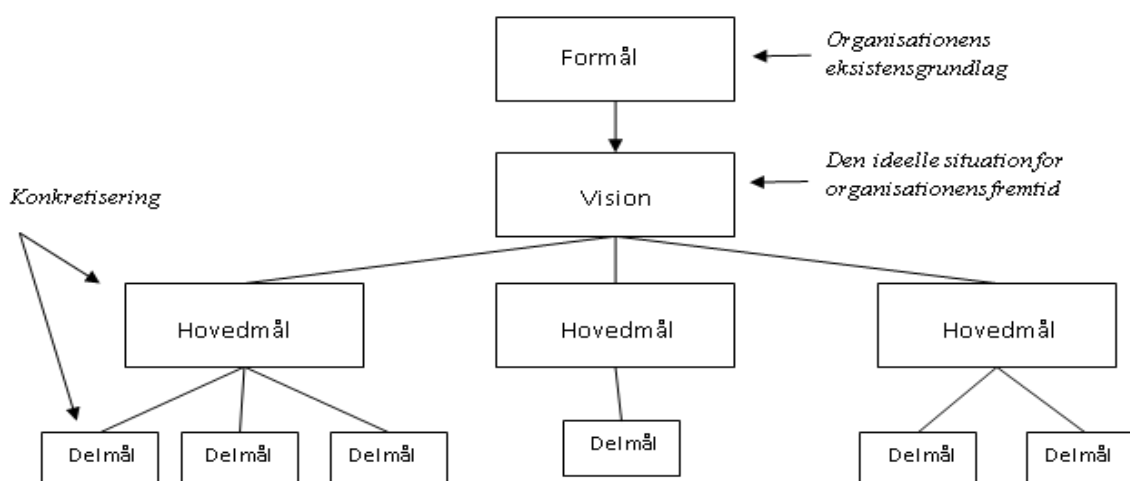
3. Problemfelt

Det følgende kapitel sætter scenen for min problemformulering gennem en skitsering af den litteratur, der før har beskæftiget sig med specialets problemfelt. I forbindelse med implementeringen af Strukturreformen i 2007 blev beskæftigelsesindsatsen samlet i en række kommunale jobcentre. I et forsøg på bl.a. at reducere områdets kompleksitet og sikre, at ordinær beskæftigelse blev fokus for indsatsen, blev ydelsesdelen adskilt fra den beskæftigelsesrettede indsats (Baadsgaard et al. 2012: 15; Bredgaard et al. 2011: 77). Dette fremgår også af Bekendtgørelse af lov om ansvaret for og styringen af den aktive beskæftigelsesindsats (LAAB). I lovens § 15, stk. 2 fremgår, at der i beskæftigelsesindsatsen skal *”(...)være fokus på beskæftigelse, selvforsørgelse og rådighed”*. Det overordnede formål med indsatsen i landets jobcentre synes på denne baggrund at være beskæftigelse og selvforsørgelse. På den anden side står Lov om sygedagpenge (SDPL) som bl.a. har til formål at yde økonomisk kompensation ved sygdom samt *”(...)medvirke til, at den sygemeldte genvinder sin arbejdsevne og vender tilbage til arbejdsmarkedet så hurtigt som muligt(...)”* (SDPL § 1). Retten til sygedagpenge er dog betinget af, at den sygemeldte er uarbejdsdygtig pga. egen sygdom. Efter tre måneders sygemelding skal jobcentret bl.a. foretage en såkaldt bred vurdering af den sygemeldtes arbejdsdygtighed i forhold til dennes uddannelses- og beskæftigelsesområde (SDPL § 7, stk. 3). Dette indikere, at der på området kan være modsatrettede mål og krav for arbejdet. Indsatsen på sygedagpengeområdet kommer derfor til at handle om beskæftigelse og selvforsørgelse, men samtidigt også om retten til at sygedagpenge. Og denne kan altså ophøre, uden at borgeren har opnået selvforsørgelse. Det bliver derfor nærliggende at undersøge, hvorvidt dette har betydning for indsatsen på sygedagpengeindsatsområdet? For at have et udgangspunkt for undersøgelsen af dette spørgsmål, vil jeg i resten af dette kapitel først redegøre for forskellige teoretiske perspektiver på organisatoriske mål. Dernæst vil jeg diskutere visse tendenser, der præger moderne socialt arbejde. Endeligt vil jeg undersøge hvilke styringsteknologier, der ifølge litteraturen anvendes på beskæftigelsesområdet. Dette leder frem til min problemformulering, der vil blive præsenteret ved kapitlets afslutning.

3.1 Mål i en organisatorisk kontekst

3.1.1 Målhierarkiet

Ifølge Jacobsen og Thorsvik er organisationer, ud fra en instrumentel-rationalistisk forståelse, konstrueret med henblik på at ”(...)opfylde et formål, løse en opgave og nå et mål” (2008: 29). I forlængelse heraf vil organisationer ofte indføre effektivitetsfremmende tiltag, for at øge målopfyldelsesgraden (Ibid.). Mål defineres her som ”(...)en beskrivelse af en ønsket fremtidig tilstand” (Ibid.: 30) og kan således betragtes som en form for overordnet retningslinje for det, organisationen ønsker at opnå. En tilsvarende definition af mål, findes hos Christensen et al. (2009: 99).



Figur 1. Målhierarkiet efter Jacobsen & Thorsvik 2008: 30ff

Jacobsen og Thorsvik indsætter mål i et såkaldt målhierarki, hvor de placerer organisationens formål (eksistensgrundlag) og vision (den ideelle fremtidssituation) i toppen. Bevæger vi også længere ned i organisationens målhierarki konkretiseres disse abstrakte mål til hoved- og delmål. Det er her målene operationaliseres og dermed bliver retningslinjer for organisationens arbejde. Hvert mål skal i denne optik betragtes som et middel til at realisere et mål på et højere niveau. Samlet set skal de enkelte niveauer i målhierarkiet bidrage til at realisere organisationens overordnede mål (Jacobsen & Thorsvik 2008: 30ff). Hansen opstiller et lignende målhierarki for at illustrere, hvordan kommuner nedbryder de politiske mål i en række delmål og resultatkrav (2011: 151f). Målhierarkier er dog ikke uproblematisk. Christensen et al. beskriver, at mål kan være uklart definerede, da de til tider afspejler et områdes uenighed eller kompleksitet, hvilket ofte er tilfældet i offentlige organisationer (2009: 99). De påpeger desuden, at uklart definerede mål kan skabe

fleksibilitet for ledelsen, da handlingerne dermed ikke er defineret på forhånd. Dette bevirker også, at det i et politisk-administrativt system bliver svært at placere et ansvar (Ibid.).

I organisationslitteraturen findes der således forskellige bud på mål og måltyper. Christensen et al. beskriver fx forskellige måltyper, herunder visioner og officielle mål, som befinder sig på et højere abstraktionsniveau end operationaliserede mål, og som således også agerer rettesnor for organisationen. I denne optik danner organisationens officielle mål rammen og åbner således op for mange forskellige operationaliserede mål. Operationaliserede mål defineres hos disse forfattere, som værende *”(...)instrumentelle, konkrete, spesifiserte, eksplisitte og standardiserte, noe lederskapet kan bruke som verktøy til å designe organsisasjoner. Organisasjonsmedlemmer kan bruke disse målene for å velge mellom konkrete alternative handlingsveier”* (Ibid.: 100). Operationaliserede mål er altså en konkretisering af, hvad organisationen arbejder for at opnå og hvilke handlingsmuligheder eller midler, der skal til for at opnå dette. En operationalisering eller konkretisering af organisationens mål fremføres som nødvendig, da en organisation arbejder med begrænsede ressourcer. Gennem operationaliseringen af de officielle mål fokuseres organisationens mål og det tydeliggøres herved også hvilke *”(...)oppgaver, målgrupper og ekspertise/personell en organsiasjon ønsker at prioritere”* (Ibid.: 1001). Selvom Christensen et al. ikke tegner et decideret målhierarki mener jeg, at deres synspunkter harmonerer med Jacobsen og Thorsvik i deres syn på, hvad der sætter rammerne (formål, vision, officielle mål) og ved at påpege, at konkretisering finder sted i form af hovedmål og delmål, som hos Christensen et al. hedder operationelle mål.

På sygedagpengeområdet vil formålet for organisationen (jobcentret) således være beskæftigelse, selvforsørgelse og rådighed (LAAB § 15, stk. 2). Iht. LAAB § 23, skal kommunen med inddragelse af det lokale beskæftigelsesråd (LBR) udarbejde en beskæftigelsesplan² for beskæftigelsesindsatsen det kommende år (Winter & Nielsen 2013: 79; Bredgaard et al. 2011: 83). Derudover skal kommunen udfærdige årlige resultatrevisioner, hvor resultater og effekter af beskæftigelsesindsatsen i kommunen vises, jf. LAAB § 24. Indholdet af disse planer og resultatrevisioner, må derfor antages, at have betydning for hvilke hovedmål og delmål jobcentret opstiller. Dette betyder endvidere, at et jobcenters målhierarki, har flere aktører, når det kommer til udfærdigelsen af målene. Disse aktørers rolle i styringen af beskæftigelsesindsatsen, vender jeg tilbage til i *Afsnit 3.3.3.*

² *”(...)hvor jobcentrene bl.a. skal forholde sig til, hvordan de udmønter Beskæftigelsesministerens målsætninger og indsatsområder”* (Bredgaard et al. 2011: 83).

Jacobsen og Thorsviks begreb om målhierarkiet bidrager således til vores forståelse af målstrukturen på beskæftigelsesområdet. Øverst har vi det lovgivningsmæssigt fastsatte overordnede mål (formålet iht. LAAB § 15, stk. 2). Den enkelte kommunes beskæftigelsesplan, og den deraf afledte handleplan, udgør i hierarkiets næste trin hovedmål og delmål for organisationen. I det følgende afsnit vil jeg se nærmere på, hvilke forhold, der påvirker selve implementeringen og målrealiseringen.

3.1.2. Målrealisering og implementering

I forbindelse med realiseringen af organisationens mål betoner Bojsen et al. ledelsens ansvar for at ”(...)sikre sammenhæng mellem organisationens mål (og dermed ledelsens behov for information) og den serviceproduktion, organisationen skal præstere (og dermed medarbejdernes behov for information til at tilrettelægge deres arbejde godt)” (2008: 24). Det bliver således ledelsens rolle at sikre overensstemmelse mellem organisationens hovedmål, delmål og formål, samt at muliggøre medarbejdernes bidrag til målrealiseringen.

Ifølge Winter og Nielsen er implementering ofte problematisk, hvilket bl.a. kan forklares med afsæt i forskellige implementeringsaktørers (politikere, medarbejdere, organisationen m.fl.) til tider modstridende interesser, der kan virke både fremmende og hæmmende i forhold til målrealiseringen (2013: 12f; 74). Interesser inddeles her i hhv. *substantielle*, *institutionelle* og *individuelle*. Førstnævnte henviser til organisationens syn på den ”materielle politik” på opgaveområdet. Altså organisationens eget syn på opgaveløsningen. De institutionelle interesser eller såkaldte *systemmål* referer til organisationens mål for sin overlevelse, vækst, status og økonomi. De individuelle interesserer handler derimod om interesser hos organisationens medlemmer; herunder nyttemaksimering i form af løn, jobsikkerhed mv. (Ibid.: 73f). Det kan dog diskuteres, om Winter og Nielsens fremstilling af interesser er en simplificering af, hvilke interesser der synes at være på spil, og om *organisations-* og *fagkulturelle* interesser bør tilføjes, idet disse også kunne tænkes at have betydning for målrealiseringen. Når forskellige aktører har divergerende interesser, bliver det vanskeligt at sikre konsistens i målhierarkiet, idet det, der er formålstjenstligt for en aktør, kan være truende for en anden. Derudover påpeger Kjell Arne Røvik, at forskellige oversættelsesstrategier påvirker implementeringen, mens Michael Lipsky fremhæver markarbejdernes betydning for implementeringen (Lipsky: 2010; Røvik: 2007). Et fint formulereret

målhierarki fører således ikke nødvendigvis til en uproblematisk implementering af det overordnede formål.

3.2 Beskæftigelsesindsatsen under forandring

3.2.1 McDonaldisering af samfundet

Den amerikanske sociolog George Ritzer leverer en makrosociologisk behandling af tendenserne til silodannelse. Hvori han beskriver ”McDonaldiseringen af samfundet”, hvor moderne organisationer har taget fire grundlæggende dimensioner fra fastfoodkæden McDonalds til sig: *effektivitet*, *beregnelighed*, *forudsigelighed* og *kontrol* (Ritzer 2011: 14). **Effektivitet** består i, at arbejdet udføres ud fra en ”*predesigned process*”, altså ved hjælp af en standardiseret metode, der har til formål at fremme arbejdets effektivitet, der defineres som: ”(...)choosing the optimum means to a given end” (Ibid.: 55, 14, 55ff). Videre beskriver Ritzer, hvordan kvantificering, gennem **beregnelighed**, anses for at være et gode (Ibid.: 14f; 79ff). ”In the McDonaldisized systems, quantity has become equivalent to quality” (Ibid.: 14). Herved betones kvantitet og hurtighed, og det bliver således vigtigere for medarbejderne at gennemføre en opgave hurtigt end at sikre kvaliteten af den (Ibid.: 15). **Forudsigelighed** er inden for McDonaldiseringen også i højsædet, og Ritzer beskriver, hvordan McDonald’s succes tyder på, at flere og flere, foretrækker en forudsigelig verden med få overraskelser (Ibid.: 15; 97ff). Disse tendenser kan også spores i det danske beskæftigelsessystem, hvor bl.a. sygedagpengeloven fastsætter, hvor ofte kommunen skal følge op i sagen, og hvilken form opfølgningen skal have³, jf. SDPL § 12, stk. 4. Det sidste element i Ritzers McDonaldisering er **kontrol** og med dette henviser Ritzer til, at medarbejderne vil blive kontrolleret gennem diverse kontrolmekanismer, og at de kun vil være trænet til at udføre et begrænset sæt af opgave (Ibid. 16; 117f). Medarbejderne i den McDonaldiserede organisation er altså stærkt specialiserede, for at effektivisere arbejdet. Desuden er de og deres arbejde udsat for løbende kontrol.

Ritzer betragter selv McDonaldiseringen som et tveægget sværd, da effektiviteten sætter os i stand til at gøre ting vi ikke kunne tidligere, men samtidigt hæmmer medarbejdernes kreativitet og autonomi (Ibid.: 18).

Ritzers beskriver sin McDonaldiseringsteori som en udvidelse af Webers rationaliseringsteori om bureaukratiet (Ibid.: 24f). ”After the development of formal rationality, they [medarbejderne, red.]

³ Om samtalen eksempelvis skal være personlig, telefonisk eller lignende.

could use institutionalized rules that help them decide – or even dictate to them – what to do” (Ibid.: 25). Bureautrækkene har tendenser til at fremme kvantificering af arbejdet (fx antallet af løste opgaver, ekspederede klienter mv.), men uden hensyntagen til arbejdets kvalitet (Ibid.: 25). Samtidigt anføres det, at bureaukratiet hylder kontrol ved hjælp af regler, reguleringer og strukturer, der alt sammen styrer medarbejdernes arbejde og nærmest gør dem til robotter, da der stort set ingen autonomi efterlades hos den enkelte medarbejder (Ibid.: 26). Krogstrup opsummerer hovedtrækkene ved McDonaldisering ved at pege på, at det fører til at ”(...)arbejdsdelinger og målinger er med til at fragmentere processer på bekostning af helhed og kvalitet” (2011: 51).

3.2.2 Standardisering og faldende autonomi

Ifølge Nielsen og Winter viser en undersøgelse af målimplementering, at visse sagsbehandlere ønsker mere fokus på en langsigtet opkvalificering fremfor et snævert fokus på job ”her og nu” (2013: 85). Baadsgaard et al. samt Bredgaard et al., peger samtidigt på, at Strukturreformen og tendenserne i retningen af øget standardisering, har medført at jobcentrenes opgave hovedsagligt kommer til at handle om at få borgeren i ordinær beskæftigelse, uden hensyntagen til borgerens eventuelle øvrige problemstillinger (Baadsgaard et al. 2012: 15; Bredgaard et al. 2011: 77). Resultaterne i Winter og Nielsens undersøgelse kan derfor være et udtryk for sagsbehandlernes reaktion på dette, da sagsbehandleren måske ønsker, at arbejdet fokuseres på langsigtede løsninger, frem for blot at orientere sig mod beskæftigelse på kort sigt.

Fokusset på ordinær beskæftigelse medfører en standardisering af sagsbehandlernes interaktion med borgerne, hvor fokus bliver på ressourcer og dermed ikke efterlader plads til at håndtere det enkelte individ og dennes problemer (Caswell et al. 2010: 394ff; Eskelinen & Olesen 2011 68f). Dette kan være problematisk, da ”*Employment efforts do not typically follow a standardized approach with a linear progression over time*” (Eskelinen & Olesen 2011: 69). Tendenserne til øget standardisering synes ud fra denne optik at være problematisk. Dette kan således indikere, at man ville opnå en bedre målopfyldelse, såfremt man inddrog borgerens øvrige problemstillinger og dermed tog hånd om disse, som et led i beskæftigelsesindsatsen. Derudover oplever sagsbehandlerne ofte disse tendenser til standardisering af arbejdet som et angreb på deres professionelle autonomi (Bredgaard et al. 2011: 75ff), hvilket i tråd med Winter og Nielsens fokus på interessemodsætninger kan øge interessekonflikten mellem ledere og fagprofessionelle og derved vanskeliggøre implementeringen.

Bojsen et al. finder, at kommunerne styres gennem procesregulering, hvilket i høj grad dikterer tilrettelæggelsen af arbejdet. Dette opleves i kommunerne som overregulering, uden rum til at udvikle lokale løsninger (2009: 21f). I tråd med fundene hos Bredgaard et al., peger Bojsen et al. på, at detailstyring og regulering bliver en udfordring for den kommunale ledelse, da frontlinjemedarbejderne finder det meningsløst "(...)at følge centralt formulerede manualer. De ser deres faglighed reduceret til leverandører af processer, der sikrer kommunekassen de rette refusionsprocenter, frem for fagprofessionelle hvis indsats skal medvirke til at opnå resultater for borgerne" (Bojsen et al. 2009: 22). Dette medfører manglende arbejdsglæde (Ibid.) og kan måske være forklaringen på, at Lotte Bøgh Andersen i et forskningsprojekt om offentligt ansattes motivation finder, at de føler sig kontrolleret og styret, når man indfører New Public Management (NPM) mål om en strammere styring, uden at få de ansatte med (Lønstrup 2014: 35). Forskningsprojektet peger på, at "Demotivation blandt medarbejderne kan være en af de vigtigste forklaringer på, hvorfor de nye styringsredskaber er blevet indført med varierende succes rundt om på landets offentlige institutioner" (Ibid.: 36). Forskellige undersøgelser finder tilsvarende, at sagsbehandlerne generelt set oplever, at det administrative dominerer arbejdet, og derved flytter fokus fra det de oplever som det essentielle i arbejdet, som eksempelvis klientsamtaler (Baadsgaard et al. 2012: 3; Caswell 2010: 397; Dansk Socialrådgiverforening 2009: 1). Demotivationen blandt medarbejderne kan derfor også tolkes som en konsekvens af faldende autonomi og administrativt fokus, der under NPM-bølgen er kommet til at dominere arbejdet. I forlængelse heraf, fremhæves det, at der blandt sagsbehandlerne er en tendens til ikke at betragte administrativt arbejde, som "rigtigt socialt arbejde" og at det fjerner fokus fra kerneydelsen, nemlig kontakten til klienterne (Bojsen et al. 2009: 17f). Dette synspunkt anfægtes dog af Bojsen et al., der påpeger at dybdegående analyser, handleplaner mv. er en forudsætning for at yde en god socialfaglig indsats (Ibid.: 18). Heraf følger, at faglighed og dokumentation ikke behøver at være hinandens modsætninger, men i stedet kan blive hinandens forudsætninger, hvis de anvendes hensigtsmæssigt (Ibid.: 22). Bojsen et al. bemærker dog, at dokumentationen til tider bliver så omfattende, at det fremfor at forbedre styringsmulighederne blot øger administrationsudgifterne (Ibid.: 11). Samme konklusion kom en række tidligere embedsmænd i Finansministeriet frem til, i deres kronik *Tilgiv os - vi vidste ikke, hvad vi gjorde* (Gjørup et al. 2007). Styringsredskaber er med Ejler et als. ord "muteret", og har "(...)skabt et styrings- og dokumentationsregime, som agerer som en spændetrøje for ledere i den offentlige sektor frem for at frigøre lederne og skabe et handlingsrum" (Ejler et al.

2009: 21). Disse synspunkter indikerer således, at styrings- og dokumentationen i den offentlige sektor har taget overhånd og fremfor at hjælpe ledelsen til at styre organisationen mod målet, risikerer det at blive en decideret hæmsko. Denne analyse vækker også genklang på politisk niveau: I en pressemeddelelse om den seneste reform af beskæftigelsesområdet udtaler beskæftigelsesminister Mette Frederiksen: ”Vores beskæftigelsesindsats skal tage udgangspunkt i, at langt de fleste arbejdsløse mest af alt ønsker sig et arbejde. Vi skal sætte den enkelte ledige i centrum – mennesket skal før systemet, og samtidig skal vi sikre en bedre vej til job og en varig plads på arbejdsmarkedet (Beskæftigelsesministeriet 2014). Dette indikerer, at ministeren har en politisk ambition om at mindske de udviklingstendenser området har været præget af de seneste 10-15 år.

3.2.3 Maskinbureaukratiet - Jobcentrenes organisatoriske træk

Breidahl og Seemann peger på, at jobcentrene har maskinbureaukratiske træk og, at 00'ernes arbejdsmarkedsreformer gennem øget specialisering af beskæftigelsesområdet har forstærket disse. (2009a: 2, 33). Mintzberg bruger begrebet *maskinbureaukrati* om organisationer, der har ”(...)centraliseret beslutningskompetence, og en høj grad af formalisering” (Jacobsen & Thorsvik 2008: 87). Denne organisationstype koordinerer og styrer organisationen efter nedskrevne procedurer og regler – og er samtidigt stærkt specialiseret (Ibid. 86f; Breidahl & Seemann 2009b: 35). Jacobsen og Thorsvik bemærker, at denne organisationsforms fordele indebærer stabilitet, klare ansvarsforhold, standardisering og forudsigelighed, hvilket alt sammen fremmer organisationens produktivitet. Imidlertid kan organisationsstrukturen medføre rigiditet, hvor det bliver et mål i sig selv at følge reglerne (2008: 87). Dette harmonerer med Breidahl og Seemanns vurdering af, hvordan maskinbureaukratiske træk bremser ”(...)udviklingen og etableringen af horisontale processer herunder det efterlyste tværgående samspil i opgaveløsningen(...)” (2009b: 33). Det bliver på denne baggrund nærliggende at antage, at opgaveløsningen i landets jobcentre bærer præg af en fragmenteret indsats, hvor de enkelte medarbejdere løser deres arbejdsopgaver uden blik for det større billede.

Breidahl og Seemann beskriver videre, hvordan der ”I Jobcenterguiden og Etableringsaftalerne ligger (...) indbyggede forventninger om, at en jobcenterorganisation skal fungere rutinemæssigt, effektivt pålideligt og forudsigeligt. For at opnå dette, skelnes der på jobcenterniveau skarpt mellem

de enkelte funktioner” (2009b: 35). Disse træk synes, at indikere, at der er tale om en McDonaldisering af beskæftigelsesindsatsen. En målsætning om at nedbryde de siloer, som de maskinbureaukratiske træk har ført med sig, er blevet italesat fra centralt hold. I en pjece udgivet af den daværende Arbejdsmarkedsstyrelse i forbindelse med reformen af fleksjob og førtidspension, der trådte i kraft 1. januar 2013, skrev beskæftigelsesminister Mette Frederiksen, at der med reformen skal *”(...)arbejdes sammen på tværs og tænkes tværfagligt, så vi kan løse de meget komplekse problemstillinger, som udsatte borgere har i deres liv(...)[vi, red.] skal blive bedre til at nedbryde de siloer, der kan være mellem de forskellige forvaltninger og sektorer.”* (Arbejdsmarkedsstyrelsen 2012: 2). Der synes således at være et politisk ønske om at nedbryde siloerne og fremme de horisontale processer i beskæftigelsesindsatsen.

3.2.4 Deskillung – en konsekvens af specialisering?

Krogstrup sonderer mellem vilde og tamme problemer. *”Vilde problemer kan ikke klart defineres og adskilles fra andre problemer”* (2011: 96). Der kan således heller ikke opstilles objektive kriterier eller defineres præcise retningslinjer for den optimale løsning af problemer af denne karakter (Ibid.). Tamme problemer er derimod lette at definere og *”(...)målene for deres løsning er klare(...)”* og der kan derfor opstilles *”(...)relativt klare kriterier for, hvornår den rigtige løsning er fundet”* (Ibid.: 95). Opsplitningen og specialiseringen af arbejdet i jobcentre bliver ud fra denne sondering problematisk. Standardiseringen og fraværet af autonomi havde måske været hensigtsmæssig, hvis beskæftigelsesmæssige problemer havde været *”tamme”*, men i realiteten er de ofte ganske komplekse og dermed *”vilde”*. Bl.a. Eskelinen & Olesen (2011: 68f) har pointeret, hvordan en beskæftigelsesindsats ikke skrider lineært frem over tid og dermed er vanskelig at forudsige – et typisk karakteristika ved en vild problematik.

I tråd med dette beskriver Donna Dustin i sit Ritzer inspirerede arbejde *The McDonaldisation of Social Work*, hvordan post-fordistiske organisationer består af specialiserede niches, der stiller krav til medarbejderne om *”(...)professional skill-mix flexibility”* (2007: 22). Medarbejderne skal således besidde varierede kompetencer, så de kan håndtere nye teknologier, samtidigt med at de skal handle ansvarligt, autonomt og håndtere fragmenterede arbejdsmønstre (Dustin 2007: 22). Dette medfører ifølge Dustin, at *”When the jobs are reduced to component elements of the larger job, workers are deskilled in that they are only taking responsibility for a portion of the whole process of service*

provision” (Ibid.: 2007: 23). Medarbejderne tager altså ifølge Dustin, ikke længere ansvar for det overordnede mål, men fokuserer udelukkende på deres konkrete arbejdsområde.

Disse udviklingstendenser kan karakteriseres som en form for af-professionalisering af beskæftigelsesområdet. Dette sker som følge af ledelses- og styringsmodeller, der ”(...)udhuler det faglige skøn til fordel for øget kontrol” (Breidahl & Seemann 2009a: 2). Medarbejdernes autonomi indskrænkes, idet kontrollen ”(...)ikke blot retter sig mod, hvilket arbejde der skal udføres, men også hvordan” (Ibid.: 2009a:2). Beskæftigelsesområdet synes styret på en sådan måde, at medarbejderne ikke længere har autonomi til at beslutte, hvordan arbejdet skal udføres. Dustin finder dette problematisk, da “*The consequences of suppressing the creativity of factory workers can perhaps be justified, but suppressing the creativity of professionals could have negative consequences for the service users. Social workers need to be creative in their work with service users*” (2007: 30). Dustin fremhæver her det problematiske i at standardisere socialt arbejde, da det indskrænker sagsbehandlernes mulighed for at tilrettelægge individuelle klientforløb og dermed håndtere eventuelle vilde problemer.

3.3 Styringsteknologier og strategier på beskæftigelsesområdet

3.3.1 Kontrol- og styringsredskaber

Beskæftigelsesindsatsen er kendetegnet ved diverse styrings- og kontrolredskaber (Breidahl & Seemann 2009a: 2). Disse styringskoncepter er gennem New Public Management filosofien overført fra den private sektor (Brodin 2011: 254; Krogstrup 2011: 41, 56; Bojsen et al. 2009: 17). Effektiviteten forsøges øget via målinger og ”(...)løbende kontrol af opgavevaretagelsen” (Krogstrup 2011: 45). I forbindelse med Strukturreformen blev der fx oprettet Beskæftigelsesregioner, der skal kontrollere og overvåge de regionale jobcentre samt bidrage til udarbejdelsen af årlige resultatkontrakter i samarbejde med Beskæftigelsesministeriet (Bredgaard et al. 2011: 76ff; KL 2010: 7; LAAB § 6). Udviklingen har altså været kendetegnet ved stigende kontrol af kommunernes beskæftigelsesindsats via benchmarking, matchkategorisering og årlige beskæftigelsesplaner (Winter & Nielsen: 2013: 81f; Bredgaard et al. 2011: 83; Hansen 2011: 145; 156f).

Et casestudie foretaget af Breidahl og Seemann identificerer en høj grad af detailstyring og regulering fra ministeriet gennem et centralt styret arbejdsmarkedssystem. De ansatte i jobcentrene

tjener først og fremmest systemet opad til. De vertikale processer, som fx krav til organiseringen af jobcentrene, tjeklister, organisering af arbejdsopgaver mv., kommer derfor til at ske på bekostning af de horisontale processer, der skal fremme det tværgående samarbejde, og som var formålet med Strukturreformen (Breidahl & Seemann 2009b: 35). Man løber dermed, som allerede påpeget, en risiko for, at den enkelte medarbejder udelukkende fokuserer på sin egen opgaveløsning og ikke på indsatsen som helhed

3.3.2 Præstationsmålinger og resultatbaseret styring

Krogstrup fremfører, at præstationsmålinger kan belyse en organisations styrker og svagheder. Det er en strategi, der skaber grundlag for en fælles forståelse af målsætningen og øger gennemsigtigheden i organisationens handlinger (Krogstrup 2011:65 f). Ledelsesfilosofien bag resultatstyring bygger her på en tanke om, at man ved hjælp af resultatmålinger kan isolere effekten af forskellige tiltag og indsatser. Det bliver dermed muligt at udpege de mest effektive, der bidrager mest til realisering af organisationens mål. I moderne organisationer har ledelsen derimod brug for løbende overvågning af arbejdet, for at kunne opdatere og udvikle metoder såvel som indsats (Bojsen et al. 2009: 25). Meningsfuld dokumentation kan således sikre bedre styring og opfølgning på indsatsen i den offentlige sektor (Ibid.: 22). I 1998 påpegede Økonomistyrelsen det gavnlige i it-baserede ledelsesinformationssystemer, der giver ledelsen indblik i tallene for organisationens arbejde (Økonomistyrelsen 1998: 39). Overfor dette optimistiske syn på resultatmåling fremhæver Krogstrup, at man risikerer at reducere virkelighedens kompleksitet til enkeltheder, når man fokuserer på det, der kan måles (Ibid.: 66). Eksempelvis fremføres det, at *”Topplaceringer i præstationsmålinger (...) ikke nødvendigvis [fortæller, red.] noget om kvalitet, professionalisme eller opnåelse af effekter (men kan gøre det, hvis der eksisterer en sikker kausalsammenhæng mellem præstation (output) og effekt (outcome))”* (Ibid.: 67). En god placering i præstationsmålinger er altså ikke nødvendigvis et udtryk for kausalsammenhænge. Desuden finder Krogstrup, at det kan føre til negligering af vigtige opgaver fra medarbejderne eller ledelsens side, hvis målinger er forbundet med positive eller negative økonomiske sanktioner (Krogstrup 2011: 68). Den resultatbaserede styring og heraf afledte målinger er af flere blevet beskrevet som *”måleman”* eller *”tælleregime”* (Ibid.: 51). Ledere, såvel som medarbejdere, fokuserer deres arbejde omkring det der måles. I den forbindelse peger bl.a. Peter Smith på, at der kan opstå utilsigtede konsekvenser (1995), når medarbejdere fokuserer indsatsen på det, der måles, fremfor det, der faktisk var

formålet. Bojesen et al. fremhæver samtidigt, at man i forbindelse med brugen af præstationsmålinger skal være opmærksom på, at ”*What you measure, gets done*” (2009: 20). Det pointeres her, at målinger kan have både positive og negative konsekvenser. Målinger kan eksempelvis påvirke medarbejdernes adfærd i retningen af, at arbejdet fokuseres omkring det der måles (Ibid.: 28). For at modvirke disse tendenser fremhæver Bojesen et al., at dokumentationen ikke blot må blive en akademikeropgave, men skal være til stede i de fagprofessionelles hverdag. Mødrehjælpen fremhæves, som et eksempel på en organisation, hvor man har inddraget medarbejderne i evalueringsarbejdet, særligt i forbindelse med gennemførelse af brugerevalueringer (Bojesen et al. 2009: 26). Når medarbejderne udfører målingerne, ”(...)kommer måling og faglig udvikling til at gå hånd i hånd” (Ibid.: 27). Det betragtes her som problematisk når frontlinjen oplever, at dokumentationen er uden relevans for dem og ikke bruges til andet end styring (Ibid.). Ud fra denne optik, kan den tidligere nævnte modstand mod dokumentation blandt sagsbehandlere skyldes, at man ikke har formået at introducere det på en sådan måde, at det fører til faglig udvikling.

3.3.3 Styring af beskæftigelsesområdet i Danmark

Implementering har i de senere år, i stigende grad været i fokus hos centraladministrationen og politikerne (Ludvigsen & Seiding 2009: 32). Nielsen og Winter påpeger, at procesregulering og økonomiske styringsinstrumenter, som eksempelvis refusionssystemer, anvendes for at fremme bestemte formål af indholdsmæssig, retssikkerhedsmæssig eller faglig karakter (2013: 44, 73ff, 108).

De første fire ugers fravær	Staten afholder 100 % af kommunens udgifter til sygedagpenge
5. – 8. uge	Staten afholder 50 % af kommunens udgifter til sygedagpenge
9. – 52. uge	Staten afholder 30 % af kommunens udgifter til sygedagpenge. - Har den sygemeldte i denne periode genoptaget arbejdet delvist, afholder staten 50 % af kommunens udgifter til sygedagpenge, fra det

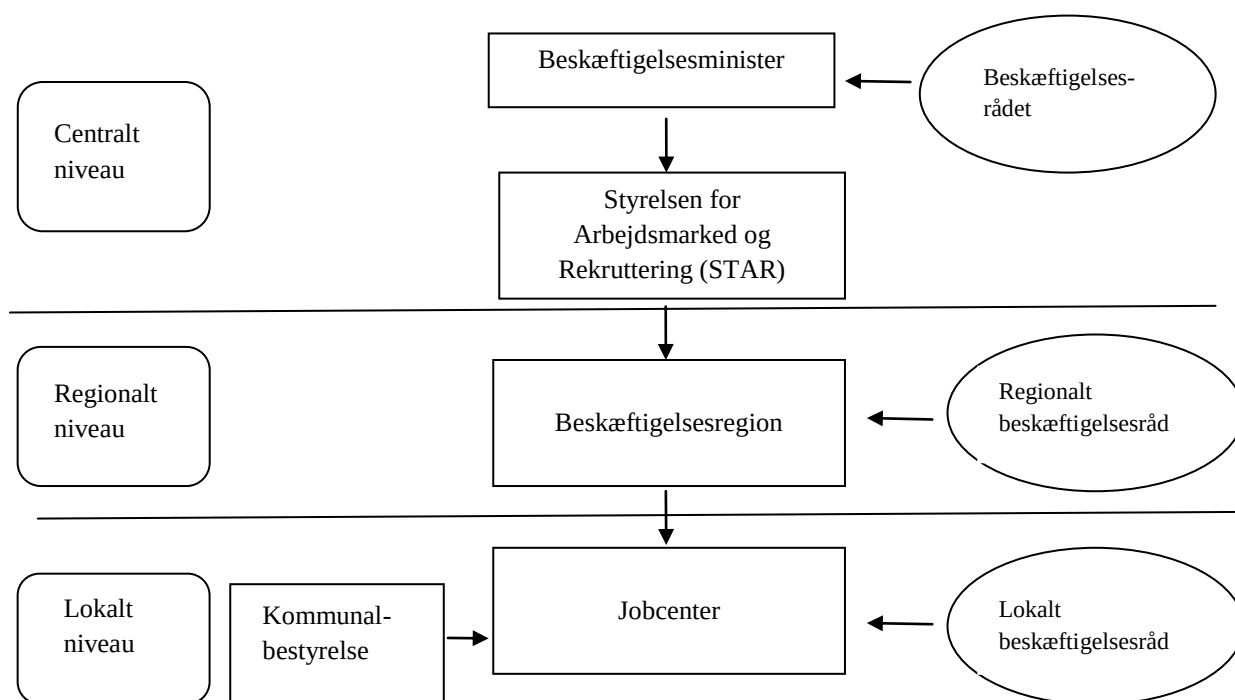
	tidspunkt arbejdet er delvist genoptaget. - Deltager den sygemeldte i denne periode i tilbud efter aktivloven eller beskæftigelsesindsatsloven (fx aktivering eller afklaring), afholder staten 50 % af kommunens udgifter til sygedagpenge, fra det tidspunkt tilbuddet påbegyndes.
Efter 52 uger	Kommunen afholder 100 % af udgifterne til sygedagpenge

Figur 2. Statsrefusion på sygedagpengeområdet iht. SDPL § 62

Figur 2 illustrer refusionssystemet for sygedagpengeområdet. Statsrefusionen falder gradvist fra den 5. uge til helt at bortfalde efter 52 uger. Dette giver således kommunerne et økonomisk incitament til at holde sygedagpengesagerne så korte som muligt. Dog øges statsrefusionen fra 9. – 52. uge til 50 %, såfremt borgeren genoptager arbejdet delvist eller deltager i et tilbud. Dette synes at give kommunerne incitament til at fremskynde delvise raskmeldinger eller henvise borgeren til et tilbud. Der er altså med refusionssystemet taler om en statslig styringsteknologi.

Styringsteknologier i form af procesregulering, økonomiske styringsinstrumenter mv. er endvidere indført med det sigte, at fremme transparensen i den offentlige sektor, hvad angår indsats, resultater og økonomi (Bojsen et al. 2009: 17). Ifølge Ludvigsen og Seiding kan resultatbaseret styring eksempelvis legitimere tiltag og dokumentere lovgivningens effekt. For kommunerne kan denne styring endvidere bidrage til beskyttelse af selvstyret, da de gennem denne styringstilgang kan dokumentere effekten af deres indsatser. Desuden kan det styrke kommunernes legitimitet over for borgerne ved at skabe gennemsigtighed om brugen af kommunens midler (2009: 22f, 37). Ludvigsen og Seiding finder endvidere, at formålet med resultatbaseret styring i kommunerne er at kunne dokumentere, at tiltag implementeres efter hensigten, og at lovgivningens krav efterleves. For centraladministrationen er hensigten at sikre målopfyldelse (Ludvigsen & Seiding 2009: 31). Videre beskriver de, hvordan resultatbaseret styring anses for at være en version 2.0 af NPM-bølgen. NPM har til formål at optimere organisationens præstationer, men i version 2.0 "(...)adskiller resultatbaseret styring sig ved at insistere på, at resultater og performance skal

forfølges og dokumenteres på slutbrugerniveau” (Ibid.: 30). Disse tendenser er også slået igennem på beskæftigelsesområdet, hvor de enkelte jobcentre er spundet ind i en lang række styringsrelationer.



Figur 3. Aktører i tilrettelæggelsen og styringen af beskæftigelsesindsatsen

Figur 3 illustrerer, hvordan forskellige aktører på centralt, regionalt og lokalt niveau har indflydelse på tilrettelæggelsen af indsatsen i jobcentrene og desuden fører kontrol med jobcentrenes resultater. Øverst finder vi beskæftigelsesministeren, der årligt udfærdiger fire ministermål og indsatsområder for det følgende års beskæftigelsesindsats. Dette sker med råd fra Det Centrale Beskæftigelsesråd⁴ (LAAB § 35; Winter & Nielsen 2013: 79). Beskæftigelsesrådets rolle er derudover at rådgive ministeren og afgive indstilling om ”(...)Større beskæftigelsespolitiske udspil, herunder tilrettelæggelse og offentliggørelse af analyser, forsøgsaktiviteter, projekter og udviklingsprogrammer (...) opfølgning på beskæftigelsesindsatsen og forslag til love og anden regelfastsættelse på det beskæftigelsespolitiske område” (LAAB § 35, stk. 1). Derudover afgiver de årligt en redegørelse for udviklingen på arbejdsmarkedet, herunder for effekter og resultater af beskæftigelsesindsatsen (LAAB § 35, stk. 2). Da beskæftigelsesrådet er et rådgivende organ, er de

⁴ Rådet består af repræsentanter fra Dansk Arbejdsgiverforening, LO, Sammenslutningen af Landbrugets Arbejdsgiverforening, FTF, Akademikerne [tidligere Akademikernes Centralorganisation, red.], Ledernes Hovedorganisation, KL og Danske Handicaporganisationer, jf. LAAB § 34, stk. 2.

placeret i figurens højre side. På centralt niveau, under ministeren, finder vi STAR, der er en del af Beskæftigelsesministeriet (Winter og Nielsen 2013: 79). STAR varetager den centrale driftsmæssige overvågning og styring af indsatsen i landets jobcentre (Ibid.: 80). På det regionale niveau, finder vi Beskæftigelsesregionen (BR), der har til opgave at overvåge og analysere den regionale arbejdsmarkedsudvikling samt overvåge indsatsen i regionens jobcentre. Dette for at sikre, at indsatsen fører til effekter og resultater. Desuden har BR til opgave at rådgive og bistå regionens jobcentre med analyser og vurderinger af alt fra indsats til tilrettelæggelse af arbejdsgange (LAAB § 8). BR har altså både en rådgivende og en kontrollerende funktion i forhold til jobcentrene. Ved siden af, finder vi De Regionale Beskæftigelsesråd, hvis opgave består i at analysere og overvåge det regionale arbejdsmarkeds udvikling samt effekter og resultater af jobcentrenes indsats. Rådet udarbejder endvidere årlige rapporter herom (Ibid. §§ 38f). Desuden indgår rådet hvert år en kontrakt med ministeren for beskæftigelsesindsatsens mål (Ibid. § 39). Rådets opgave synes således primært at være overvågning af beskæftigelsesindsatsen på regionalt niveau.

På lokalt niveau finder vi, foruden kommunalbestyrelsen, det Lokale Beskæftigelsesråd, der er nedsat af kommunalbestyrelsen. Rådets sammensættes med repræsentanter fra Dansk Arbejdsgiverforening, LO, FTF, Akademikerne, Danske Handicaporganisationer samt Praktiserende Lægers Organisation (Ibid. § 5). Ligesom det centrale og regionale råd, overvåger rådet effekt og resultater af jobcentrets indsats. Endvidere har rådet til opgave at rådgive det lokale jobcenter ”(...)om tiltag til forbedring af indsatsen” (Ibid.: § 46). Rådet inddrages desuden i forbindelse med kommunens udarbejdelse af de årlige beskæftigelsesplaner (Ibid.).

Som det fremgår af ovenstående figur og gennemgang, overvåges, analyseres og rådgives landets jobcentre af adskillige organer på hhv. centralt, regionalt og lokalt niveau. De forskellige niveauer indgår endvidere resultatkontrakter, der får betydning for indsatsen i de lokale jobcentre. Det kan tænkes, at der som følge af denne styring, opstår et behov i de lokale jobcentre til at indføre præstationsmålinger og tæt overvågning af indsatsen og dens resultater, for at kunne forsvare resultaterne overfor områdets instanser.

3.4 Problemformulering

Ovenstående litteraturgennemgang viser, hvordan de offentlige institutioner de seneste årtier, i kølvandet på NPM-bølgen, i stigende grad har skullet leve op til centralt formulerede resultatkrav. Beskæftigelsesindsatsen har de senere år, været karakteriseret ved en stigende tendens til processtyring og standardisering af indsatsen. Den lokale beskæftigelsesindsats synes endvidere at være kendetegnet ved en specialiseret inddeling af opgavevaretagelsen. Som anført af Ritzer og Dustin skønnes dette at være et træk ved det McDonaldiserede samfund. Specialisering kan ifølge Krogstrup effektivisere indsatsen, hvis der er tale om tamme problemer, uden behov for kreative og individuelt tilrettelagte løsninger. Sagsbehandlerne oplever, som følge af disse udviklingstendenser, en faldende autonomi i arbejdet, og der synes at være indikationer på faldende motivation blandt de offentligt ansatte. Endvidere oplever sagsbehandlerne, at deres arbejde i stigende grad skal dokumenteres og kontrolleres gennem diverse styringsteknologier, herunder præstationsmålinger. Dette kan potentielt bidrage til kvalificering og udvikling af det sociale arbejde. Mange finder dog, at dokumentationskravet i stedet er muteret til et decideret tælleregime, der synes at være mere en hæmsko end hjælp til at styre organisationen mod målet. For at kaste lys over disse processer og tendenser i en enkelt organisation på beskæftigelsesområdet, vil jeg i denne opgave undersøge:

Hvilke strategier og styringsteknologier anvendes i en kommunes sygedagpengeafdeling for at realisere målene for området – og hvilke konsekvenser får det for målrealiseringen?

4. Videnskabsteori og metode

I dette kapitel vil de videnskabsteoretiske overvejelser bag specialet blive gennemgået, herunder en redegørelse for mine egne forforståelser og erkendelsesproces i forbindelse med projektet. Herefter vil jeg redegøre for de metodiske valg – og de heraf afledte konsekvenser - jeg har gjort mig i forbindelse med udfærdigelsen af specialet som en kvalitativ undersøgelse, herunder valg af informanter, operationalisering, databearbejdning og kvalitetskriterier.

4.1 Videnskabsteori

Videnskabsteori beskrives ofte via begreberne ontologi og epistemologi. Ontologi handler om, hvad man mener verden er, mens epistemologi refererer til, hvordan verden kan erkendes (Juul & Pedersen 2012: 14). En videnskabsteoretisk position indeholder således både en beskrivelse af et givent fænomen og en anvisning om, hvordan dette skal studeres. Dette betyder, at videnskabsteori forholder sig til, hvilken form for viden og indsigt, det er muligt at opnå (Ibid.: 9f), hvilket igen får betydning for, hvordan et givent emne skal undersøges. Videnskabsteoretiske overvejelser er altså en slags ”førsteordens spørgsmål”, der skal besvares, før jeg kan begynde at søge svar på de spørgsmål, jeg egentlig er interesseret i.

Mit fokus er i det følgende på en redegørelse for det videnskabsteoretiske udgangspunkt, jeg anlægger i specialet. Jeg vil således ikke begrunde mit valg gennem filosofiske diskussioner af andre videnskabsteoretiske positioner. Det følgende kapitel skal altså primært ses som en ”videnskabsteoretisk varedeklaration” for den efterfølgende substantielle undersøgelse.

Jeg anlægger i specialet et hermeneutisk udgangspunkt. Dette valg baserer sig på den høje grad af overensstemmelse mellem denne videnskabsteoretiske position og de data og metoder, min besvarelse af problemformuleringen baserer sig på. En diskussion af hermeneutikkens ontologiske og epistemologiske spørgsmål giver altså indblik i forudsætningerne for min undersøgelse

4.1.1 Et hermeneutisk udgangspunkt

Fortolkning står centralt i hermeneutikken (Juul 2012: 107ff), opgaven bliver derfor at ”(...)overskride det umiddelbart foreliggende (...) og fremtolke den mening, der gemmer sig i den” (Ibid.: 109). Det arketypiske spørgsmål er: ”Hvorfor handler sociale aktører som de gør?” (Højbjerg 2013: 318). Hvilken mening tillægger aktørerne selv deres handlinger? Forskeren

forsøger gennem fortolkning at identificere, hvilken mening aktørerne selv tillægger den sociale handling. I hermeneutikken betones kontekstens betydning for fortolkning, hvilket får to epistemologiske konsekvenser. For det første, at der ikke er en enkelt sand eller evigt gyldig tolkning, da forskerens udgangspunkt i mødet med genstandsfeltet vil have betydning for dennes konklusioner (Højbjerg 2013: 290f, 316f; Juul 2012: 109, 124ff). For det andet – og delvist afledt heraf – at man ikke kan finde lovmæssigheder for samfundet, men kun kan tale om det probabilistisk. Derudover skal man også være klar over, at sociale fænomener eksisterer i et ”(...)genstandsfelt, der på forhånd er fyldt af fortolkninger og forståelser” (Højbjerg 2013: 316). Mennesket betragtes som et historisk væsen, der gør sig erfaringer, og som er i stand til at reflektere over dem og eventuelt ændre sin adfærd (Juul 2012: 109f). Det bliver derfor centralt, at man som forsker har kendskab til genstandsfeltets historiske kontekst, idet denne altid vil spille med i den meningsproduktion, der foregår på et givent område.

Man skelner ofte mellem tre hermeneutiske retninger: 1) metodehermeneutikken, 2) den filosofiske hermeneutik samt 3) kritisk hermeneutik. De tre retninger adskiller sig især via deres forhold til det centrale begreb den hermeneutiske cirkel. Cirkel metaforen dækker over ideen om, at fortolkning bevæger sig i en cirkel fra fortolkeren til det, han fortolker på, og tilbage til fortolkeren igen. Inden for den kritiske hermeneutik handler det om at kritisere og udfordre de eksisterende fordomme (Ibid.: 141ff). Fortolkeren skal afdække det eksisterende - muligvis med sigte på at åbne op for noget nyt og bedre. I metodehermeneutikken henviser den hermeneutiske cirkel til et epistemologisk princip om, at forståelse sker gennem en pendling mellem delene og helheden. Forskeren møder ikke verden fordomsfrit, men ser den i lyset af en intuitiv helhedsforståelse. Når forskeren undersøger delene sker der ændringer i helhedsforståelsen. Det er altså i samspillet mellem delene og helheden at forståelsen opnås (Juul 2012: 110ff). Indenfor denne skole, er der således tale om en adskillelse af subjektet (forskeren) og objektet (genstandsfeltet) (Ibid.: 120).

Indenfor den filosofisk hermeneutiske skole betones mennesket historicitet og Heideggers begreb om ”væren i verden” bliver således det ontologiske grundlag. I denne optik står forskeren altså ”(...)ikke over for en verden, der skal fortolkes, men er selv en del af denne verden” (Juul 2012: 111, 121). Forskeren anses her, for selv at være en del af den hermeneutiske cirkel, og kan derved ikke fuldstændigt sætte sig udover sine fordomme. De tre retninger står ikke i modstrid med hinanden, men betoner blot hver især forskellige aspekter af den samme grundlæggende ide. Al

fortolkning starter med forskerens fordomme om verden og forskning er afhængigt af at sætte disse fordomme i spil, da disse udgør den første del af fortolkningen, hvis anden del er de sociale aktørers egen forståelse af det givne sociale fænomen. I et hermeneutisk perspektiv anses fordomme derfor for at være frugtbare for erkendelsen, idet de gør forskeren i stand til at erfare og stille relevante spørgsmål i forskningsprocessen (Juul 2012: 122). Den tyske filosof og hermeneutikker Hans-Georg Gadamer har bl.a. forsvaret fordomsbegrebet under henvisning til, at begrebet både kan vurderes negativt og positivt, og at der blot er tale om ”(...)en dom, der fældes på forhånd, før man grundigt har undersøgt alle sagligt afgørende momenter” (Ibid.: 123). Fordommene er den forståelse forskerens møder genstandsfeltet med, og gennem den hermeneutiske cirkel udfordres og ændres disse (Ibid.: 130).

Empiri er dermed ikke ”(...)noget, der graves op af jorden ubesmittet af forskerens fordomme” (Ibid.: 127). Der er i stedet tale om et resultat af forskerens spørgsmål og derved også dennes fordomme (Berg-Sørensen 2010: 151). Forskeren redegørelse for og refleksioner over hvordan fordommene bringes i spil i mødet med genstandsfeltet, er derfor et centralt element i analysen (Juul 2012: 127f).

Inden jeg følger op på denne fordring via en beskrivelse af min egen forforståelse og erkendelsesproces i denne undersøgelse, vil jeg kort opsummere de epistemologiske og metodiske konsekvenser, jeg drager af ovenstående:

- For det første skal min undersøgelse ikke betragtes som en endegyldig og universelt genrealiserbar sandhed, men ses i lyset af sin kontekst. Dette betyder, at jeg i mine konklusioner skal være bevidst om, i hvor høj grad jeg kan tillade mig at generalisere mine resultater til andre kontekster. Undersøgelsens resultater kan derimod bidrage med en kvalificeret formodning om, at mine fund kan gøre sig gældende andre steder, fx i andre kommuner, indenfor beslægtede områder eller lignende.
- For det andet betyder bevidstheden om den sociale verden som ”allerede fortolket”, at det i høj grad er de sociale aktørers egen forståelse af fænomener, jeg fokuserer på. Netop derfor er det kvalitative forskningsinterview en velegnet metode.

- Endeligt er også teoriens stilling i min undersøgelse grundet i den hermetiske cirkel. Da man ikke kan sætte sig udover sin egen forforståelse, er det centralt at kvalificere denne via eksplicit diskussion af teori. Det er derfor, jeg vælger at lade min analyse være relativt teoridomineret, således at min forforståelse ikke blot udgøres af mine egne arbejdsoplevelser (se nedenfor), men også er motiveret af litteraturens diskussion af emnet. Dette kobles med den hermeneutiske cirkels ”feedback” bevægelse, idet jeg ikke vil tvinge teorien ned over empirien, men løbende revurdere mine kategorier i løbet af analysen.

4.1.2 Mine forforståelser og erkendelsesproces

Hos Kvale fremhæves det, at man bør gå til det kvalitative forskningsinterview med en ”bevidst naivitet”, forstået som, at man som interviewer skal forsøge at gå til interviewet så forudsætningsløst som muligt (2008: 44). Dette synes at være en fænomenologisk præget tilgang. Ud fra mit videnskabsteoretisk udgangspunkt finder jeg det ikke muligt at sætte parentes om mine forforståelser, men mener snarere, at disse skal søges udfordret i mødet med genstandsfeltet. Min forforståelse af emnet er præget af, at jeg er ansat som sagsbehandler på sygedagpengeområdet. Med mit videnskabsteoretiske udgangspunkt mener jeg, at mit indefra perspektiv har været produktivt for min erkendelsesproces, da mit forhåndskendskab til feltet har sat mig ”(...)i stand til at stille relevant spørgsmål(...)” (Juul 2012:122). Jeg har således anvendt mine forforståelser i forbindelse med udfærdigelsen af mine interviewguides og i selve interviewsituationen. Det fremhæves dog hos Olsen, at der kan opstå bias-problemer, hvis forskeren ikke begrundet sine fund empirisk, men læser egne antagelser ind i analysen. Det anbefales derfor, at dette forsøges forebygget ved løbende refleksion og eksplicitering af potentielle bias hos forskeren (Olsen 2002: 240). Jeg vil derfor i dette afsnit eksplicitere mine forforståelser, og hvordan de gennem undersøgelsesprocessen er forsøgt udfordret og ændret.

Forud for undersøgelsen havde jeg på baggrund af mit indefra-perspektiv og min indledende litteraturgennemgang, en forventning om, at sagsbehandlerne ville opfatte kravene om uarbejdsdygtighed og den tidligere omtalte brede vurdering, iht. SDPL § 7, stk. 3, som problematisk, når denne blev sat over for formålet med indsatsen i jobcentret, iht. LAAB § 15, stk. 2. Jeg forventede, at det for sagsbehandlerne ville virke vanskeligt at forholde sig til borgerens ret til sygedagpenge – der kan bortfalde på baggrund af den brede vurdering – samtidigt med at fokus i

jobcentrenes indsats skal være på beskæftigelse og selvforsørgelse. Det er i hvert fald et dilemma, jeg som udøvende socialrådgiver har oplevet.

I forlængelse heraf havde jeg to mere teoretisk motiverede forforståelser, For det første, at opgavevaretagelsen ville være karakteriseret og præget af siloopdeling i forvaltningen, og at organisationen ville have tydelige maskinbureaukratiske træk.

For det andet, at ledere og medarbejdere ville opfatte de officielle mål forskelligt, og at sagsbehandlernes opfattelse af målene vil være begrundet i deres coping-strategier.

Under mit første medarbejderinterview havde jeg fx en forventning om, at sagsbehandlerne i casekommunen ville bekræfte mine forforståelse angående den forventede konflikt mellem den brede vurdering og formålet med jobcentrets indsats. Dette gjorde sig umiddelbart ikke gældende, og det var derfor en udfordring ikke at stille ledende spørgsmål, men i stedet at følge informantens oplevelse. Jeg har derfor, som ovenstående situation også viser, været optaget af at forfølge ny spor undervejs i interviewene, netop med det sigte, at udfordre mine egne forforståelser og herved få udvidet min forståelseshorisont.

4.2 Metodisk tilgang

Hvor ovenstående videnskabsteoretiske gennemgang fokuserede på de mere abstrakte principper bag min undersøgelse, vil jeg i det i det følgende redegøre for mine konkrete metodiske valg. Ligesom videnskabsteorien primært blev fremstillet som en form for principiel varedeklaration, vil jeg fokusere på en 'positiv' fremstilling, hvor jeg begrunder mine tilvalg – men lægger mindre vægt på de fravalg, som disse tilvalg indebærer. Hensigten er at give læseren mulighed for at "kigge mig over skulderen" (Olsen 2002: 64). Og derved skabe gennemsigtighed om min undersøgelses vej fra problemfelt over teori og analyse til konklusioner.

4.2.1 Undersøgelsesmetode

Jeg anvender kvalitativ metode, da denne har sin styrke ved dybdegående undersøgelser af forskellige aspekter af et relativt lille udvalg af cases (Ragin 1994: 48). Herved adskiller metoden sig også fra henholdsvis den komparative og den kvantitative undersøgelsesmetode, der vægter moderate til store mængder af data (Ibid.: 49). Kvalitative metoder kan gennem dybdegående undersøgelser bidrage til en forståelse af et socialt fænomen, som det opleves ud fra informantens eget perspektiv (Thagaard 2007: 13f; Olsen 2002: 41). Dette kan opnås gennem forskellige

metoder, herunder observation, interview, dokument- og billedanalyse (Thagaard 2007: 14f). Jeg har foretaget kvalitative forskningsinterviews kombineret med dokumentanalyse af kommunens beskæftigelses- og handleplan. Dokumentanalysen har jeg anvendt til at undersøge, hvilken modus ledelsen har anvendt i deres forståelse og oversættelse af områdets mål. Dette har jeg gjort ved at sammenholde ledernes udsagn med beskæftigelses- og handleplanens beskrivelser af disse.

Det kvalitative forskningsinterviews force er beskrivelse af informantens livsverden, som denne oplever den og forstår sine egne erfaringer (Kvale 2008: 19; Thagaard 2007: 14). Min hensigt om at opnå indsigt i de strategier og styringsteknologier, der anvendes for at realisere sygedagpengeafdelingens mål, passer godt med det kvalitative forskningsinterview. Kvale beskriver hvordan man kan benytte det kvalitative forskningsinterview til ”(...)at indhente beskrivelser af den interviewedes livsverden med henblik på fortolkninger af meningen med de beskrevne fænomener” (Kvale 2008: 41). Jeg har søgt at opnå indblik i informanternes oplevelse af bl.a. mål og styringsredskaber på området. Interviewene i dette speciale er foretaget som semistrukturerede kvalitative interviews. Dette betyder, at jeg har benyttet mig af interviewguides, der har ageret skitse for hvilke emner interviewet skulle afdække og forslag til interviewspørgsmål (Ibid.: 133ff). Interviewguiderne blev udfærdiget med forsknings- og interviewspørgsmål, inspireret af Kvales tabel for *Forskningsspørgsmål og interviewspørgsmål* (2008: 135). De blev bygget op omkring de teoretiske motiverede forskningsspørgsmål, jeg ønskede besvaret i interviewene. Disse spørgsmål var abstrakt formuleret med afsæt i min problemformulering, og heraf afledte teoretiske overvejelser. På dette stadie i undersøgelsen forventede jeg, at oversættelses- og coping-strategier kunne forklare, hvilke strategier casekommunens medarbejdere anvendte for at realisere målene og hvilke konsekvenser dette fik. Med afsæt i mine forskningsspørgsmål udformede jeg en række interviewspørgsmål, der blev formuleret i et mere dagligdagslignende sprog. Dette som et led i min operationaliseringsproces og ud fra en forventning om, at dette ville føre til mere righoldige og spontane svar fra informanterne (Ibid.).

Da jeg forventede, at ledelsen og medarbejderne vil have forskellige viden om mål og strategi på området, har jeg udarbejdet en interviewguide til brug for interviews med medarbejderne og en til brug for interviews med ledelsen. For at bringe mine fordomme og forforståelser i spil, og herved udforske og ændre min forståelseshorisont, valgte jeg at være åben over for at følge nye spor under vejs i interviewet (Ibid.: 92). Dette har bl.a. betydet, at afdelingslederens oversættelse af målet ”Samarbejde mellem Sundhed og Beskæftigelse” ikke kom frem under interviewet, da lederen

begyndte at tale om ”*Samarbejdet med borgeren*”. Under interviewene forsøgte jeg, af hensyn til interviewets dynamik, at undgå afbryde informanternes fortællinger. Dette har måske ført til, at jeg har været for fokuseret på at følge eventuelle nye veje og aspekter, og dermed eksempelvis ikke har fået fulgt op på, hvordan afdelingslederen forholdte sig til ovenstående mål.

Undervejs i interviewene benyttede jeg mig endvidere af fortolkende spørgsmål, for at informanten kunne korrigere min forståelse af det sagte, hvis denne viste sig at være uenig (Thagaard 2007: 90). I interviewet med sagsbehandleren Inger spurgte jeg fx:

”**Interviewer:** Så siger du så, at du er blevet bedre til det [at anvende matchkategori 3, red.]?”

Inger: Nej, jeg siger man skal jo være med til det [**Interviewer:** Okay], men jeg synes også selv, at jeg er blevet bedre til det. Og lige øh... få lidt mere styr på det” (Inger: 3f).

Sagsbehandleren Inger blev her stillet et fortolkende spørgsmål, da det under interviewsituationen fremstod som om hun oplevede at være blevet bedre til at matche sine sager i kategori 3. Ingers umiddelbare reaktion var, at dette var en fejltolkning, men hun bekræftede dog umiddelbart efterfølgende tolkningen. Dette kan være et udtryk for timingen af det fortolkende spørgsmål, der blev stillet efter, at Inger har fortalt lidt om, hvorfor det til tider kan virke formålsløst at kategorisere sagerne 2 (Inger: 3). Dette kan have betydet, at det for Inger har været uklart, hvad det fortolkende spørgsmål refererede til.

4.2.2 Valg af informanter

Ifølge Henning Olsen angives der i metodelitteraturen ikke noget entydigt svar på, hvor mange informanter man bør inddrage i sin undersøgelse, men forskeren bør altid begrunde antallet (2002: 84ff; 231). Datamaterialet i dette speciale består af interview med i alt seks informanter fordelt på henholdsvis medarbejder- og ledelsesniveauet i casekommunens sygefraværsafdeling. Jeg har valgt at interviewe tre mellemledere, da de er ”(...)centrale for at forstå, hvad der sker, når strategidokumentet overføres fra kontekst til kontekst. Det skyldes selve lederrollen, hvor lederen fungerer som forbindelsesled mellem organisationens forskellige dele, og dermed er ansvarlig for overføringen af strategidokumentet.” (Madsen 2013: 30). Af hensyn til specialets omfang og for at sikre en dybdegående behandling af mine data, som påpeget af Kvale (2008: 108ff), har jeg ikke valgt at inddrage alle ledelsesniveauerne i organisationen. Som det fremgår af bilag 1 og 2, er der fire ledelsesniveauer over medarbejderne, foruden direktøren og henholdsvis faglige koordinatore

og teamkoordinatorer. Jeg har interviewet afdelingslederen, områdelederen samt afsnitslederen. 1) Afdelingslederen agerer forbindelsesled mellem sygefraværsafdelingen og beskæftigelseschefen⁵. Afdelingslederen beskriver selv sin rolle, som værende oversætter mellem det politiske niveau, medarbejderne og driften (Afdelingsleder: 1). Hendes rolle bliver derfor interessant i forhold til styringen af casekommunen. 2) Områdelederen har det overordnede økonomiske og personalemæssige ansvar for CEB⁶ samt et ansvar for at skabe resultater indenfor de ressourcer centret har til rådighed (Områdeleder: 1), mens 3) Afsnitslederen er den leder, der har den daglige kontakt og personaleansvaret for sagsbehandlerne⁷. De tre ledere har dermed forskellige roller i organisationen og i forhold til medarbejderne. Hvilke strategier de hver især benytter for at realisere organisationens mål, bliver derfor interessant.

Udover ledelsesniveauet har jeg interviewet tre sagsbehandlere, der varetager opfølgningen i kommunens sygedagpengesager. Medarbejderne er inddraget i undersøgelsen, da de med afsæt i Lipskys teori om medarbejdernes dilemmaer, får en central rolle i forhold til kommunens målrealisering. I forhold til medarbejderne har hensynet til undersøgelsens omfang og muligheden for dybdegående bearbejdning af data også spillet ind. Som fremført hos Kvale bør der gennemføres det antal interviews, der skal til for at give svar på det man ønsker at vide (2008: 108). Hermed henviser Kvale til, at man skal opnå mætning af sine data. Da jeg er interesseret i informanternes egen forståelse af fænomenet – og ikke i en egentlig generalisering af resultaterne – har jeg fundet det tilstrækkeligt med inddragelse af et lille udvalg af informanter. Dette giver en større mulighed for at udtale mig om indikationer på tendenserne i medarbejdernes svar. Jeg mener dog ikke, at jeg gennem mine seks interviews, har opnået mætning af mine data. Dette skyldes, at der i hvert interview dukkede nye informationer og vinkler op, hvilket indikerer, at data ikke var mættet. Flere interviews kunne muligvis have ført til en højere mætningsgrad – og muligvis ført til en anden konklusion på specialet.

Min casekommune har ønsket at være anonym i undersøgelsen. Af hensyn til medarbejderinformanterne, er deres navne fiktive. Lederne omtales med deres formelle ledelsestitel, da dette indikerer deres placering i organisationen.

⁵ Beskæftigelseschefen er den øverste leder af beskæftigelsesafdelingen, jf. bilag 1.

⁶ Center for Erhvervs erfaring og Beskæftigelse. Dette er navnet på den centerenhed, som Sygefraværsafdelingen tilhører.

⁷ Afsnitslederen har to faglige koordinatore og to teamkoordinatorer under sig, der primært varetager den faglige sparring med sagsbehandlerne. Koordinatorerne har ikke noget personaleansvar.

Jeg har opnået adgang til feltet gennem mit netværk, der formidlede kontakt til direktøren for beskæftigelsesområdet i casekommunen. Gennem denne fik jeg kontakt til afdelingslederen, som formidlede kontakten til henholdsvis områdelederen og afsnitslederen. Afsnitslederen hjalp mig med at arrangere interviewaftaler med tre medarbejdere fra sygefraværsafdelingen, der alle stod for opfølgningen af sygedagpengesager. Afsnitslederen har således udvalgt, hvilke medarbejdere jeg skulle interviewe, hvorved der er foretaget en ledelsesmæssig selektion. På dataindsamlingens sidste dag var den sidste medarbejder syg. Områdelederen fandt dog en erstatning i medarbejdergruppen. Dette har betydet, at kun to af informanterne på forhånd vidste, at de skulle interviewes og dermed gennem afsnitslederen havde fået af vide, at de skulle interviewes omkring mål. Ingen af informanterne på medarbejderniveauet virkede dog bekendte med undersøgelsens emne på forhånd, hvorfor de tre medarbejdere på dette punkt skønnes at have indgået i undersøgelsen på lige vilkår. Det skal dog bemærkes, at interviewet med medarbejderinformanten der trådte til i sidste øjeblik, førte til et væsentligt kortere interview end de to andre og kortere svar. Dette skyldes muligvis, at ledelsen har udvalgt medarbejdere man forventede ville have relativt stærke holdninger til emnet.

Det har været nødvendigt at beskrive projektets hovedtræk i forbindelse med etableringen af mit samarbejde med casekommunen, hvorfor ledelsesniveauet er blevet mere dybdegående orienteret på forhånd. Det kan derfor ikke udelukkes, at særligt ledelsens svar havde set anderledes ud, hvis de ikke på forhånd var orienteret om undersøgelsens hovedtræk og derfor ikke havde haft mulighed for eventuelt forberedelse forud for interviewet. Jeg har valgt at mine informanter forud for interviewene kun modtog begrænset information. Dette ud fra en tanke om, at specialets emne evt. ville præge informanternes svar i en bestemt retning. Det kunne dog muligvis have været relevant, at have forberedt informanterne på forhånd, idet de herved måske havde kunnet give nogle mere kvalificerede svar. Som en af mine informanter bemærkede, da hun blev spurgt om sit kendskab til kommunens beskæftigelsesplan ” *Jeg kan ikke lige øh... Jeg har jo heller ikke haft mulighed for at forberede mig*” (Inger: 13f). Jeg har derfor efterfølgende overvejet, om mit valg reelt var hensigtsmæssigt – og om forberedelse af informanterne på forhånd havde ført til mere uddybende og reflekterede svar fra informanterne.

4.2.3 Operationalisering

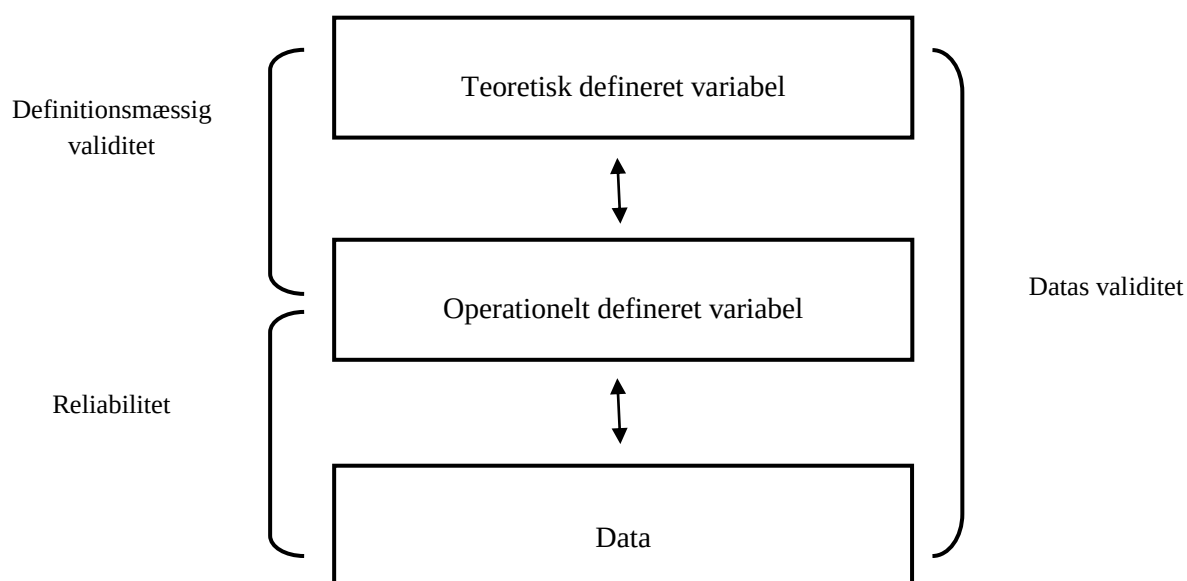
Ottar Hellevik skelner mellem teoretiske og operationelle begrebsdefinitioner. De teoretiske er et forsøg på at afklare, hvad et givent begreb betyder, og hvilke kendetegn et fænomen skal have for at tilhøre begrebet (2003: 50). De operationelle definitioner benyttes derimod, når man skal gå fra at studere et fænomen teoretisk til at studere det empirisk (Ibid.). Hellevik angiver, at en operationel definition angiver ”(...)hvilke operasjoner som må utføres for å ta stilling til om et empirisk fenomen faller inn under begrepet” (Ibid.: 51). På det operationelle niveau består opgaven således i at definere, hvilke kriterier der skal opfyldes, for at et givent fænomen kan siges at høre ind under et begreb.

I forbindelse med udarbejdelsen af mine interviewguides foretog jeg derfor en operationalisering af den teori, jeg forventede ville kunne forklare mine empiriske fund. Dette gjorde jeg ud fra Helleviks betragtning om, at det er nødvendigt at lave en operationel definition af sine teoretiske begreber for at kunne undersøge fænomenet (ibid.: 51f). Dette betyder, at man tydeliggør, hvordan man opnår de nødvendige data. Fx udmøntede operationaliseringen af Lipskys coping-strategier sig til interviewspørgsmålene:

- Hvad oplever du vejer tungest/er det vigtigste i dit arbejde?
- Hvordan oplever du din rolle, som sagsbehandler i sygedagpengeteamet?
- Oplever du, at der er elementer i dit arbejde, der bliver prioriteret højere end andet? [Fx afvikling af samtaler, indstillinger eller lignende?]
- Hvor kommer den prioritering fra?
- Hvad tænker du om den prioritering?
- Hvordan oplever du din arbejds mængde?
- Oplever du, at du nogen gange må prioritere mellem opgaver i dit arbejde? Hvilke? Hvornår sker det?

(Se i øvrigt bilag 3: Interviewguides)

Mine data viste imidlertid, at der var behov for inddragelse af anden teori, for at kunne forklare de fænomener, der viste sig. Derfor har operationaliseringen fundet sted på flere stadier i min undersøgelse – både forud for interviewene og i den efterfølgende fase.



Figur 4. Forholdet mellem reliabilitet og validitet efter Hellevik 2003: 53

Figuren illustrerer sammenhængen mellem den teoretiske og den operationelt definerede variabel, der til sammen skal sikre definitions-mæssig validitet. Dette henviser til sammenhængen mellem brugen af begrebet på hhv. det teoretiske og empiriske plan – og om denne skønnes at være valid (Hellevik 2003: 51). Samtidigt illustrer den, at den operationelt definerede variabel og datas sammenspil har betydning for, om dataindsamlingen og bearbejdningen kan udføres med det Hellevik benævner en ”høj grad af reliabilitet”. Han henviser med reliabilitets begrebet til undersøgelsens nøjagtighed. Disse elementer i undersøgelsen udgør til sammen datas validitet, forstået som datas egnethed til at belyse den valgte problemstilling (Ibid.: 52ff). Da analysen har været en iterativ proces, hvor jeg på baggrund af mine data har revideret mine analytiske kategorier, går figurens pile begge veje. Gennem specialets analyse og konklusion, vil jeg løbende forholde mig til datas validitet.

4.2.4 Databearbejdning og analysestrategi

Det første led i min databearbejdning var at transskribere alle seks interviews. Ifølge Kvale og Olsen er transskriptioner ikke grunddata, men konstruktioner af interviewsamtalen (Kvale 2008: 163; Olsen 2002: 100ff). Som Kvale fremhæver, indebærer ”Enhver transskription fra én kontekst til en anden (...) en række vurderinger og beslutninger” (Kvale 2008: 163). Der er derfor allerede

ved transskriptionen af interviewene foregik en bearbejdning af data gennem de valg, der er truffet i forbindelse med dette, herunder især hvad der er inddraget og udeladt. De steder i interviewene, hvor talesproget har virket forstyrrende for læsningen af udsagnene, har jeg tilpasset formuleringerne, hvis jeg vurderede, at det ikke ændrede ved udsagnets kraft eller hensigt. Herefter begyndte jeg at reducere mine data, som et led i min analysestrategi.

Min undersøgelse har, i tråd med min videnskabsteoretiske positionering, været præget af en vekselvirkning mellem en induktiv og en deduktiv inspireret tilgang. I den indledende fase var jeg overvejende deduktiv, da jeg havde en række teoretiske forforståelser om, hvilken betydning og konsekvens diverse oversættelses- og coping-strategier ville have for målrealiseringen i casekommunen. Da jeg havde indsamlet mine data og påbegyndte databearbejdningen, stod det klart, at styringsteknologier var fremtrædende hos alle seks informanter, og dette emne kom derfor til at spille en mere fremtrædende rolle i min analyse end oprindeligt tænkt. I denne fase af undersøgelsen arbejdede jeg således overvejende induktivt, idet jeg havde en empirinær og eksplorativ tilgang til undersøgelsen (Olsen 2003: 73f). Denne vekselvirkning mellem en deduktiv og induktiv tilgang er også med mit videnskabsteoretiske perspektiv in mente nødvendig for at sætte mine fordomme og forforståelser i spil gennem hele undersøgelsesprocessen.

Vekselvirkningen har også haft betydning for min analyse- og kodningsproces. Specialets data er kodet ved hjælp af en startkodeliste. Denne blev udarbejdet på baggrund af mine teoretiske forforståelser. Der var således tale om en konceptualiserende og teoriafprøvende kodning (Olsen 2002: 118), der indebar, at jeg kategoriserede udsagnene i klynger, så de udsagn der handlede om samme emne blev sat sammen. Denne analysetilgang kritiseres dog i metodelitteraturen for, at blokerer ”(...) for udforskning af nye sociale fænomener, ligesom den risikerer at føre til overlagt eller ureflekteret projektion af for-domme(...)” (Olsen 2002: 122). Under den første gennemlæsning af transskriptionerne blev det da også tydeligt, at der var nødvendigt at tilføje endnu en analysekode, der kunne rumme den del af data, der omtalte styringsteknologier. Jeg foretog derfor en åben kodning vha. konceptualisering. Dette indebar, at jeg kategoriserede udsagnene i klynger, så de udsagn der handlede om samme emne blev sat sammen (Strauss & Corbin 1998: 103). Gennem min lukkede og åbne kodning har jeg dermed reduceret data, som et led i analysen (Olsen 2002: 116; Olsen 2003: 76; Strauss & Corbin 1998: 103,121). Da alle seks interviews var kodet på

baggrund af startkodelisten og efterfølgende åbne kodning, opstillede jeg et display på baggrund af mine koder (Dahler-Larsen 2008: 49ff; Olsen 2003: 84) og indsatte informanternes udtalelser om de respektive koder (Bilag 4). Herefter foregik en teoretisk orientering for at finde teoretiske forklaringer på informanternes oplevelser og fortællinger om styringsteknologier i relation til casekommunens målrealisering. Da den endelige teoretiske analyseramme var på plads, blev teorien anvendt til at søge forklaringer på de empiriske fænomener, der viste sig i displayet. I analysen vil det løbende blive ekspliciteret, hvor de teoretiske fænomener er hhv. fra- og tilstedeværende. Igennem denne proces er mine fordomme og forståelser således blevet udfordret, idet jeg ikke blot stoppede min datareduktion efter at have gennemført en lukket kodning, men i stedet løbende har revideret mine koder i mødet med empirien.

4.2.5 Kvalitetskriterier

Ifølge Thagaard indebærer troværdighed i forbindelse med en undersøgelse, at man er systematisk og skaber gennemsigtighed for sin læser, så denne har indblik i, hvad man har gjort for at komme frem til resultatet (2007: 16ff).

Ligesom jeg allerede har gennemgået min videnskabsteoretiske position, min undersøgelsesmetode samt min analysestrategi og operationalisering, vil jeg i det følgende gennemgå to kvalitetskriterier, som jeg finder relevant for bedømmelse af min undersøgelses validitet

Transparenskriteriet

Dahler-Larsen fremhæver transparenskriteriet som et kvalitetskriterium. Dette henviser til, at en undersøgelse bør ekspliciter sin metodologiske fremgangsmåde med henblik på, at læseren kan se, hvordan undersøgelsen er gennemført (2008: 86). Transparens kan derved bidrage til at belyse eventuelle anomalier eller metodeproblemer i undersøgelsen (Ibid.), hvilket jf. gennemgangen af Helleviks operationaliseringsproces, kan få betydning for undersøgelsens konklusion. Gennem metodeafsnittet har jeg derfor redegjort for min metodiske tilgang, herunder min operationaliserings- og kodningsproces, for at skabe gennemsigtighed i min undersøgelse og herved leve op til transparenskriteriet.

Autencitetsreglen

Autencitetsreglen handler om, at undersøgelsen skal være baseret på data i sin oprindelige form, og at man som forsker ikke blot skal stole på, hvad man mener der fandt sted (Dahler-Larsen 2008: 43f). Det påpeges i forlængelse heraf, at man ikke blot skal gætte, hvis man mangler noget i sine data, men at man i stedet bør lade pladsen være tom (Dahler-Larsen 2008: 45). Jeg har derfor begrundet mine fund empiriske og fremhævet de steder, hvor jeg mener, at empirien ikke bekræfter de teoretiske forforståelser. Dahler-Larsen understreger dog, at autencitetsreglen ikke betyder, at data ikke er konstruktion og dermed også blot en repræsentation af virkeligheden (Ibid.: 43f), en pointe som også fremføres hos Kvale (2008: 163). For at sikre autencitetsreglen har jeg anvendt transskriptioner af mine interviews, fremfor at bygge min analyse på et referat eller lignende.

5. Teori

I dette kapitel vil jeg præsentere de teorier, jeg vil anvende i specialets analysedel. Teoriene vil blive præsenteret i den rækkefølge, de vil blive anvendt i analysen. Gennemgangen falder i tre dele; *Ledere i rollen som oversættere*, *Styringen af moderne organisationer* og *Markarbejdernes dilemmaer*.

Jeg tager udgangspunkt i Kjell Arne Røviks oversættelsesteori (2007), idet denne kan belyse, hvilke strategier kommunens ledelse anvender i deres forståelse og oversættelse af kommunens beskæftigelsesmål for sygedagpengeområdet. Endvidere vil jeg inddrage Røviks teoretiske overvejelser om forskellige styringstilgange, idet disse kan bidrage med en forståelse af, hvordan ledelsen forsøger at styre organisationen og sikre målrealisering ved hjælp af diverse former for styringsteknologier. Herefter vil jeg introducere Peters Smiths arbejde med otte utilsigtede konsekvenser ved brugen af præstationsmålinger (1995), da dette perspektiv kan bidrage med forklaringer på, hvilke konsekvenser ledelsens anvendelse af styringsteknologier får. Endeligt vil jeg redegøre for de coping-strategier Michael Lipskys beskriver i sin teori om markarbejdernes dilemmaer (2010), idet dette kan forklare sagsbehandleres adfærd og hvilke konsekvenser dette får målrealiseringen.

5.1 Ledere i rollen som oversættere

I det følgende afsnit, vil jeg redegøre for Røviks oversættelsesteori (2007) med inspiration fra Søren Obed Madsens ph.d. afhandling *Lederen som oversætter*. Madsen betegner strategier som værende centrale for styringen af organisationer. Med strategier henvises, der her til retningslinjer, der kan bidrage til formulering af organisationens mål (Madsen 2013: 8). Jeg vil i den følgende teorigennemgang og efterfølgende analyse anvende begrebet mål, fremfor strategi.

Madsen peger på, at lederes oversættelse af strategidokumenter, spiller en central rolle i undersøgelsen af deres forståelse af disse, da disse gennem oversættelse ændres og tilpasses konteksten (2013: 35). Ud fra dette bliver organisationens ledere altså centrale aktører i forståelsen af mål og målrealiseringen i en organisatorisk kontekst. Røvik peger i den forbindelse på, at ”*Translasjon er slik sett ikke bare gjengivelse, men snarere gjendiktning – og kanskje i noen tilfeller sågar nydiktning*” (2007: 257). Ud fra denne optik, sker der altså en ændring af eksempelvis mål, når de skal formidles fra et ledelsesniveau til et andet eller til medarbejdergruppen. I den

forbindelse agerer ledelsen forbindelsesled mellem de forskellige dele af organisationen (Madsen 2013: 30). Røviks oversættelsesteori kan således belyse, hvilke strategier ledelsen anvender i deres forståelse og oversættelse af målene for sygedagpengeafdelingen, hvilket får betydning for realiseringen af afdelingens mål.

5.1.1 Aktører i oversættelsesprocessen

I en hierarkisk oversættelseskæde, vil nye ideer hovedsageligt komme ind via topledelsen i organisationen, og da det også er den formelle struktur, der ”(...)definerer hva som er relevante arenaer og aktører i implementeringen og oversættelsen av ideene.” (Røvik 2007: 294). I dette top-down perspektiv spiller de øverste ledere således også en vigtig rolle i forhold til oversættelse og formidling af ideen til de enkelte dele af organisationen (Ibid.).

I forlængelse heraf taler Røvik om *begrænset frihed til oversættelse*, hermed henviser han til, at topledelsen vil have klare opfattelser og dermed også planer for, hvordan en given ide skal implementeres i organisationen. Dette fører til en begrænset frihed hos de enkelte enheder og aktører i organisationen, når de skal oversætte og indføre ideen (Ibid.: 294f).

Under ideens ”vej” ned gennem organisationen vil ideen ændre karakter fra det abstrakte til det mere konkrete. Det tilskrives i dette perspektiv, at ideen oversættes og tilpasses lokalt på hvert niveau i organisationen (Ibid.: 295), som det blev illustreret i Jacobsen og Thorsviks figur over målhierarkiet (Afsnit 3.1.1). I Røviks optik er ideerne om den hierarkiske oversættelseskæde dog ikke et godt billede på, hvad der reelt sker i implementeringsprocessen. Røvik påpeger, at man let overser vigtige oversættelsesarenaer, da tidligere gennemførte undersøgelser peger på, at nogle af disse befinder sig udenfor hierarkiet, og at ideerne samtidigt også kommer nedefra i den moderne organisation (Ibid.: 295ff). Medarbejdernes betydning og rolle i implementeringsprocessen fremhæves da også hos både Lipsky (2010) og Nielsen og Winter (2013: 13f, 37f; 103ff).

Hos Madsen forklares forskellige oversættelser af samme ide med, at ”*Oversættelse er en individuel proces, hvor oversætterne muliggør forståelse af tekster, og hvor teksten tilbyder mange mulige oversættelser afhængig af oversætterens valg. Her er der altså ikke tale om en kollektiv proces, men om individuelle valg, der varierer afhængig af oversætteren*” (Madsen 2013: 38). Ud fra denne optik, kommer lederenes forståelse af eksempelvis beskæftigelsesplanen og de deraf afledte mål til at være betydningsfuldt for den måde, hvorpå de enkelte ledere videreformidler indholdet til

medarbejdergruppen. Røvik og Madsens anlægger hermed en organisationsforståelse, der anser organisationer for at være løskoblede. En løs koblet organisation karakteriseres ved svagt koordinerede opgaver og aktiviteter, og på at regler ofte bliver brudt. Medarbejdere og afdelinger anses for at være relativt autonome og svære at styre (Hassenfeldt 2003: 213ff). I kapitel 3 påpegede jeg, hvordan der er indikationer på, at nutidens jobcentre har maskinbureaukratiske træk (Afsnit 3.2.2), hvilket står i kontrast til betragtningen af organisationer som løskoblede. De maskinbureaukratiske træk, der især fremmer de vertikale processer i organisationen, kan dog anskues som en reaktion på tendenserne til løskobling.

5.1.2 Oversættelsesregler

Røvik anvender begrebet oversættelsesregel og definerer det som: *”En anvendt overstettelsesregel kan dels være uttrykk for valg og bevisste strategier (...)Men aktørers måter å oversette på kan også være regelbundne uten at det nødvendigvis er uttrykk for bevisste valg, og også uten at de involverte nødvendigvis er seg helt bevisst hvilke regler det er som faktisk styrer deres atferd”* (Røvik 2007: 307). Hermed fremgår det, at Røvik betragter oversættelsesregler, som regler for, hvordan noget oversættes (bevidst såvel som ubevidst) fra en kontekst til en anden. Røvik går ikke ind i en nærmere definition af, hvad det regelbundne indebærer. Jeg læser dog dette, som en beskrivelse af, at der kan være organisatoriske forhold, der påvirker oversættelsen. Videre skelnes der mellem hhv. *intenderede* og *ikke intenderede* oversættelser. *Intenderet* oversættelse henviser til oversættelse som en bevidst og rationel handling. Oversætteren er altså bevidst om oversættelsen og den transformation, der eventuelt finder sted i den forbindelse. Oversættelser kan desuden foregå i en kontekst af forskellige, og sågar, modstridende interesser og forhandlinger, der får betydning for, hvilken retning der oversættes i (Ibid.: 255f). Det vil sige, at oversættelsen kan være styret og påvirket af andre forhold, herunder interesser i og udenfor organisationen. Oversætteren foretager måske en decideret kalkule for, hvad der vil sikre effektivitet, reduktion af ressourcer eller indbringe økonomisk fortjeneste (Ibid.: 313).

Oversættes en ide imidlertid *ikke intenderet*, kan dette skyldes, at oversætteren ikke har de nødvendige ressourcer til at sætte sig ind i den nye ide eller at oversætteren ubevidst er præget af den kontekst, der skal oversættes til (Ibid.: 314f; 256).

Røvik skelner mellem fire grundlæggende oversættelsesregler, der kan placeres på et kontinuum fra *ingen eller svag omformning* til *betydelig omformning*. Dette henviser således til, hvorvidt oversættelsen ændres eller tilpasses i forhold til den nye kontekst. Oversættelsesreglerne består af: a) kopiering, b) addering, c) fratrækning og d) omformning. Reglerne kan desuden inddeles i subgrupperne; *Den reproducerende modus* (kopiering), *Den modificerende modus* (addering og fratrækning) samt *Den radikale modus* (omformning) (Røvik 2007: 307). De tre subgrupper uddybes i det følgende.

Den reproducerende modus

Indenfor denne oversættelsesstrategi, vil oversætteren forsøge at gengive og ”forsvare” den oprindelige tekst, ved at foretage en form for kopiering af denne. Røvik specificerer, at kopiering her skal forstås som, at man henter en ide fra en praksis og sætter den ind i en anden, med få eller ingen justeringer til den nye kontekst. Hvorvidt en oversættelse udfærdiges i form af kopiering afhænger i dette perspektiv af, om genstanden for oversættelse er indlejret i en organisatorisk kontekst, er kompleks eller ikke ekspliciteret, hvorved det bliver vanskeligt at oversætte ideen til en ny organisatorisk kontekst (Røvik 2007: 308ff). Hvorvidt genstanden for oversættelse er til at oversætte og tilpasse den nye kontekst får altså betydning for om den reproducerende modus anvendes til oversættelsen. Såfremt det ikke er muligt for oversætteren at ændre og tilpasse ideen, kan denne tvinges ind i den reproducerende modus, idet omformning ikke er muligt (Ibid.: 310).

Den modificerende modus

I den modificerende modus har oversætteren en større grad af frihed, end i den reproducerende, da oversætteren i dette perspektiv, til en hvis grad tilpasser teksten til den konkrete kontekst den skal oversættes ind i (Røvik 2007: 311). Oversættelsesreglerne her omfatter både addering og fratrækning (311f). Addering henviser til, at man i oversættelsen til den konkrete organisatoriske kontekst tilføjer elementer. Hos Røvik indebærer dette også, at der kan ske en eksplicitering af de elementer, der i originalen ikke fremstod tydelige (Ibid.). Der lægges således noget til originalen. I fratrækningsreglen, fjerner man i stedet elementer i oversættelsen. Dette kan ske ved, at man nedtoner eller decideret fjerner elementer fra teksten. Dette betyder, at dele der fremstod specifikt og meningsbærende, gøres implicit i oversættelsen. Røvik fremhæver, at dette fører til en lavere detaljeringsgrad (Ibid.). Endvidere påpeger han, at ”*Moderat omformning av ideer ved hjælp av*

adding og fratrekking (...) ofte [har, red.] grunnlag i relativt klare intensjoner og instrumentelle kalkulasjoner” (Ibid.: 313). Herved peges der på, at en given oversættelse ofte vil være intenderet og begrundet i bevidste intentioner hos oversætteren. Det vil sige, at oversætteren ønsker at opnå et bestemt resultat med oversættelsen og derfor vælger at fremhæve, tilføje eller måske ligefrem udelade elementer i oversættelsen. I den modificerende modus befinder vi os således i midten af det før omtalte kontinuum, idet der sker en hvis grad af omformning.

Den radikale modus

Under denne modus foretager oversætter en transformation af ideen, hvilket indebærer, at den oprindelige form og indhold ændres radikalt. Strategien kommer herefter til fremstå som en lokal variation, snarere end en gengivelse af en bestemt idé (Røvik 2007: 315). Det er derfor en forudsætning, at oversætteren er ”(...)relativt ubundet av – og ha – stor frihet til – å omforme den versjonen som skal oversettes” (Ibid.: 316). I den radikale modus sker der altså en betydelig ændring af ideen, hvilket forudsætter, at oversætteren har vide rammer for sin oversættelse. Vi befinder os således i den frie ende af kontinuummet.

5.2 Styringen af moderne organisationer

I det følgende afsnit vil jeg gennemgå teoretiske overvejelser om brugen af styringsteknologier i moderne organisationer. Til dette vil jeg anvende Kjell Arne Røviks teoretiske overvejelser om styringsteknologier og Peter Smiths arbejde med otte utilsigtede konsekvenser ved brugen af præstationsmålinger. Disse teoretiske overvejelser kan bidrage med forklaringer på, hvilke styringsteknologier der anvendes i en kommunens sygedagpengeafdeling for at realisere afdelingens mål – og hvilke konsekvenser dette får, for realiseringen af delingens mål.

Røvik beskriver, hvordan der fra 1980’erne og frem er sket et skift fra styring mod ledelse. Dette udsprang bl.a. af bølgen med New Public Management, hvor offentlige institutioner blev forsøgt tilpasset markedslignende forhold. Skiftet ses som en reaktion på tidligere tiders forenkede menneskesyn, der ikke tog højde for moderne medarbejderes behov for dialog (2007: 145). Ifølge Røvik er en ny styringsbølge imidlertid indtruffet de senere år med en bevægelse tilbage til styring og således væk fra ledelse, hvilket han benævner ”*rehierarkisering*” (Ibid.: 146, 158). Dette har bl.a. indebåret et organisatorisk styringsfokus på de vertikale processer sammenholdt med et

aftagende fokus på ledelse (Ibid.: 146). Dette kan forklare, hvorfor bl.a. Breidahl og Seemann peger på, at de danske jobcentre har maskinbureaukratiske træk. Med rehierarkisering henviser Røvik til en strømning mod øget topledelse, der skal sørge for styringen af organisationens underordnede (Ibid.: 149; 159). Dette sker gennem ”(...)(*re*)design av formell struktur – særlig ved grep i det vertikale planet med det formål at styringssignaler lettere skal kunne trenge ut og ned i virksomheten – dels ved utvikling og implementering av formaliserte styringssystemer” (ibid.: 149). Med rehierarkiseringen af de moderne organisationer forsøges organisationen altså top-styret, og til dette formål udvikles formelle styringssystemer. Videre beskriver Røvik, hvordan denne styringsoptimisme ”(...)kommer til uttrykk i en sterk overbevisning om at organisasjoner de facto er styrbare, og at de kan og må styres fra toppen” (2007: 159). Hermed fremhæver han, et hierarkisk styringsperspektiv, der angiver, at organisationer kan styres og at dette må ske gennem den øverste ledelse, og dennes anvendelse af diverse former for styringsteknologier (Ibid.). Der peges endvidere på, at disse styringsteknologier skal have til formål at påvirke de ansatte indirekte og effektivt. I denne optik bliver de vigtigste styringsinstrumenter således ”(...)dels planmessig design av formell organisasjonsstruktur, og dels formaliserte styringssystemer (som balansert målstyring og andre beslektede verktøy) utformet for å fange opp informasjons om- og tilby treffsikre styringsgrep både for finansielle og ikke-finansielle parametre” (Ibid.). Ledelsen vil altså i denne optik anvende formaliserede styringsredskaber, som eksempelvis målstyring, der da også af Thiel og Leuw fremæves som et perfekt eksempel på en styringsteknologi, der anvendes med henblik på at tilrettelægge en træfsikker indsats (2002: 267).

Udover disse udviklingstendenser fremhæver Røvik, at moderne organisationer er at betragte som en multistandard, der på én og samme tid har optaget forskellige ideér, herunder procesorientering, styringstænkning, afbureaukratisering m.fl. (2007: 217, 222).

5.2.1 Cockpitvisionen

I denne top-down-orientering tales der endvidere om en såkaldt *cockpitvision*, hvor lederen agerer pilot og styrer organisationen fra ”cockpittet”. Gennem avancerede informationssystemer, foretages der kontinuerlig kontrol af samtlige funktioner og processer i organisationen. Dette betyder, at ”*Selv de minste uregelmessigheter og avvik fanges raskt og rutinemessig opp av informasjonssystemene, og kan enkelt avleses av lederen*” (Røvik 2007: 159). I cockpitvisionen har lederen altså kontrol med, hvad der foregår i organisationen helt ned til den enkelte medarbejder. Røvik fremhæver i den

forbindelse, at disse styringsteknologier ofte vil være rettet mod at måle den enkelte medarbejders præstationer (2007: 219).

5.2.2 På vej mod et nyt medarbejderideal

”I mange av samtidens organisasjoner vil ansatte bli konfrontert med denne idéstrømmen i forbindelse med innføring av ulike varianter av balansert målstyring. I slike tilfeller bliver det gjerne gjort forsøk på å identifisere prosesser som er avgjørende for verdiskapningen, og å etablere måling av effektiviteten i slike”.

(Røvik 2007: 221)

Sådan skriver Røvik om de forhold ansatte i nutidens organisationer udsættes for. Deres arbejde præges af styring fra ledelsen, bl.a. gennem måling af effekter. Styringen af moderne organisationer kommer herigennem til at fremstå, som en form for videnskabeligproces, der hviler på et videns grundlag underbygget af hypoteser, dokumentation, data og målinger. I denne optik opnås en optimal implementering ved at indsamle *”(...)objektive og helst kvantitative data”* (Ibid.: 159), der hjælper lederen med at udpege væsentlige faktorer for en vellykket implementering. Herefter kan arbejdet tilrettelægges, så effektivitet og effekt fremmes (Ibid.: 159f). Dette stiller også nye krav til medarbejderne i den moderne organisation, der skal kunne håndtere, at deres arbejdsindsats og præstationer måles, analyseres og kommenteres af ledelsen (Ibid.: 219). Samtidigt stilles der store krav til medarbejdernes omstillingsevne, idet der i moderne organisationer finder hyppige organisationsændringer sted. Dette indikerer, at der måske ligefrem er tale om et nyt medarbejderideal.

5.2.3 Præstationsmålinger

Som påpeget hos Røvik, har de senere års udviklingstendenser ført til øget brug af diverse styringsteknologier, herunder præstationsmålinger. Peter Smith peger i *On the unintended consequences of publishing performance data in the public sector* på, at brugen af præstationsmålinger kan medføre utilsigtede konsekvenser, medmindre de udføres med stor forsigtighed og diskretion (1995: 277, 305). I tråd med Røvik, fremhæver Smith, hvordan præstationsmålinger indføres i den offentlige sektor, for at opnå politisk eller ledelsesmæssig

kontrol ud fra en antagelse om, at det vil fremme økonomisk effektivitet og ensarte behandlingen af organisationens brugere (Smith 1995: 278). Smith beskriver otte utilsigtede konsekvenser af at anvende præstationsmålinger i den offentlige sektor (Ibid.: 283): Tunnelsyn, Suboptimering, Kortsyn, Målforskydning, Misrepræsentation, Misfortolkning, Gaming og Forstening. Han beskriver videre, at disse konsekvenser forårsages af uoverensstemmelse mellem medarbejdere og ledelsens egentlige mål (Ibid.: 283). I det følgende vil jeg kort opridse hovedtrækkene under hver af de otte utilsigtede konsekvenser.

Tunnelsyn fører til, at der kun fokuseres det, der måles (Smith 1995: 284f). Dette betyder, at hvis der eksempelvis er fokus på rettidigheden i sygedagpengeafdelingen i en kommune, vil tunnelsynet føre til, at der udelukkende fokuseres på dette.

Målforskydning fører til fokus på det, der måles og ikke på den opgave organisationen eller afdelingen egentligt skal varetage (Ibid.: 290ff). Et eksempel på dette kunne være ventetidsgarantien i sundhedsvæsenet, hvor fokus således bliver på at sikre en kort ventetid, fremfor den egentlige behandling og kvaliteten af denne.

Suboptimering fører til, at enkelte dele af organisationen kun fokuserer på sit eget mål (Ibid.: 286ff). Hvilket bliver et problem, når mange offentlige opgaver løses af forskellige enheder i fælleskab (Ibid.: 287). Her fremhæver Smith, at silo-tækning og deraf fragmentering af indsatsen, kan føre til, at en afdeling udelukkende fokuserer på sit eget mål. Ifølge Smith synes dette at ske på bekostning af de horisontale processer, der skal sikre, at organisationen arbejder sammen på tværs, om at løse den fælles opgave (Ibid.).

Kortsyn medfører i Smiths terminologi, at der kun fokuseres på kort sigt og derved ikke på langsigtede løsninger. Dette skyldes, at fremtiden ikke er i fokus (Ibid.: 288ff). Smith fremhæver, at denne utilsigtede konsekvens kan modvirkes ved, at der sættes fokus på processer der adresserer langsigtede problemer, fremfor at måle på outcome, altså effekten af indsatsen (Ibid.: 389).

Misrepræsentation fører til bevidst manipulation af data, da ledelsen ønsker at sætte deres organisation eller afdeling i det bedst mulige lys (Ibid.: 292ff). Smith vurderer, at dette har

dysfunktionelle effekter, da organisationens egentlige præstationer ikke kommer frem, hvilket kan medføre ”(...) *misallocation of resources, and inequitable treatment of staff and clients*” (Ibid.: 293).

Misfortolkning fører til en misfortolkning af, hvad et givent mål betyder. Misfortolkningen vil ofte blive anvendt i den politiske debat til at fremme et givent synspunkt eller agenda. Det kan dog også forårsages af misforståelse af målet hos beslutningstagerne (Ibid.: 294ff).

Gaming fører til en skævvridning af incitamenter (Ibid.: 297ff). Hvis nye mål eksempelvis baseres på gamle præstationer for afdelingen, skaber dette incitamenter til, at afdelingen ikke skal klare sig alt for godt, da dette vil føre til større krav og forventninger i fremtiden (Ibid.: 298).

Forstening af organisationen, henviser til, at organisationen ikke kan udvikle sig. Dette skyldes, at organisationens skal leve op til rigide resultatomål, der ikke kan ændres løbende, da det hermed bliver umuligt at følge og analysere udviklingen over tid (Ibid.: 299ff). ”*The need to choose performance measures and set targets in advance means that new threats and opportunities may be ignored by managers*” (Ibid.: 299). Smith peger hermed på, at forstening er en konsekvens af, at præstationsmålinger sætter målene på forhånd, og hvilket sænker organisationens tilpasningsevne.

5.3 Markarbejdernes dilemmaer

”*Nogen I omgivelserne vil have, at de [markarbejderne, red.] gør mere og/eller gør noget andet end det, de gør, mens andre vil have en mindre indsats, og atter andre har helt tredje forventninger til hvad der bør gøres. Selv mener de måske noget helt fjerde*” (Winter & Nielsen 2013: 113). Sådan beskriver Winter og Nielsen dilemmaerne i markarbejdernes arbejde. I dette afsnit vil jeg introducere dele af Michael Lipskys teori fra bogen *Street-level bureaucracy: dilemmas of the individual in public services* (2010). Første udgave af bogen blev udgivet i 1980.

Gennemgangen vil fokusere på markarbejdernes⁸ arbejdsvilkår og coping-strategier. Teorien kan bidrage med forklaringer på, hvilke strategier medarbejderne anvender og hvilken konsekvens dette får for realiseringen af afdelingens mål.

⁸ Lipsky bruger begrebet ”*Street-level bureaucrats*”

Lipsky har fokus på markarbejdernes arbejdsvilkår og den konflikt de kan opleve, som følge heraf (Brodkin 2012: 941; Lipsky 2010: xv). Lipsky beskriver hvordan markarbejdernes jobfunktion består af interaktion med klienter og indebærer beføjelser til at anvende autoritet (Lipsky 2010: xvii). Brodtkin fremhæver, at markarbejdernes arbejdes desuden indebærer elementer af skøn, men med begrænsede frihedsgrader. Den organisatoriske kontekst sætter rammerne for, hvordan markarbejderne kan anvende deres skøn (2012: 946). Samtidigt fremhæves det, at skønnet ganske vist efterlader mulighed hos markarbejderen til at udøve modstand mod regler og ledelsesmæssigt pres. Vedholdende ledelsesmæssigt krav om at opfylde præstationsmål samt ressourcemæssige begrænsninger, begrænser dog ofte muligheden for dette (Ibid.: 945).

Lipsky betoner vigtigheden af at se nærmere på markarbejderne og deres arbejdsvilkår, da han mener, at det reelt er her implementeringen og udførelsen af en given politik finder sted (Lipsky 2010: xiii; May & Winter 2007: 453f).

”To understand how and why these organizations sometimes perform contrary to their own rules and goals, we need to know how the rules are experienced by workers in the organization, what latitude workers have in acting on their preferences, and what other pressures they experience”.

(Lipsky 2010: xiii)

Citatet beskriver, hvordan et street-level bureaukrati til tider handler i konflikt med egne regler og mål. I dette perspektiv får markarbejderne en central rolle i undersøgelsen af implementering og målrealisering i et street-level bureaukrati. Det bliver således aktuelt at undersøge markarbejdernes arbejdsvilkår nærmere, for at forstå hvilket handlerum de har til rådighed og hvilke krydspres, de befinder sig i.

5.3.1 Markarbejdernes arbejdsvilkår

Ifølge Lipsky opstår der en kløft imellem det, han kalder det ideelle og det faktiske arbejde (Lipsky 2010: 81f). Kløften opstår, da arbejdet i disse street-level bureaukratier er karakteriseret ved at have begrænsede ressourcer og det Lipsky beskriver som en ”kompleks kontekst”. Dette får betydning for markarbejdernes interaktion med klienterne (Ibid.: xi, 29, 83). Jeg læser denne komplekse

kontekst som en henvisning til de modsatrettede krav og forventninger, som omgivelserne synes at have til markarbejderne. Under disse arbejdsvilkår forsøger markarbejderne at udføre et godt stykke arbejde. Da ressourcerne ofte er begrænsende, må markarbejderne dog ofte opgive at tage individuelle hensyn til klienterne, og i stedet behandle dem som værende en del af et kollektiv (Lipsky 2010: xiv, 44, 30f; Winter og Nielsen 2013: 113). De begrænsede ressourcer fører desuden til, at der sker en slags målforskydning, hvor fokus flyttes fra at yde hjælp til den enkelte klient og til at effektivere arbejdsindsatsen (Ibid.: xiv, 44f). For markarbejderen bliver det derfor vigtigere at få ekspederet så mange klienter som muligt, fremfor at sikre indsatsens kvalitet. Dette skyldes, at det er lettere at dokumentere kvantitet fremfor kvalitet (Ibid.: 99ff).

“In addition, just as the street-level model would predict, when caseworkers lack sufficient resources to be fully responsive to individual needs or to address complex (and time-consuming) dimensions of their work, they develop varieties of “coping mechanisms” that indirectly but significantly shape policy on the ground”.

(Brodkin 2012: 943)

Brodkin beskriver her, hvordan markarbejdere, som følge af deres arbejdsvilkår, anvender coping-strategier, der således på indirekte vis, får betydning for, hvordan en given politik implementeres. Brodkin fremhæver, at de arbejdsvilkår og heraf afledte markarbejder dilemmaer Lipsky beskrev for mere end 30 år siden, er intensiveret. Brodkin peger på studier, der har vist, at kravet om effektivitet, efterfulgt af effektivitetsmålinger tager hårdt på markarbejderne, der oplever at deres skøn og autonomi er blevet tiltagende indskrænket, hvilket hindrer dem i at tage individuelle hensyn til klienterne (Brodkin 2012: 945). Markarbejderlitteraturen peger desuden på, at man ikke blot får, hvad man måler, men at man også risikerer, at målingerne fører til utilsigtede konsekvenser (Brodkin 2012: 947), hvilket blev uddybet under i *Afsnit 5.2.3*.

Ifølge Lipsky brænder markarbejdere tidligt ud. De der formår at blive i jobbet, er de, der tror på, at de gør det bedste under de givne arbejdsvilkår. Disse markarbejdere vil ofte tilpasse deres forventninger til ”(...)themselves, their clients, and the potential of public policy” (2010: xv). Herved opnår de en balance mellem de krav, forventninger og arbejdsvilkår de er underlagt.

5.3.2 Coping-strategier

Markarbejderne vil, ifølge Lipsky, til tider benytte sig af coping-strategier, som følge af de før omtalte arbejdsvilkår. Dette fører til, at målene for arbejdet forskydes (Lipsky 2010: xciii). Coping-strategier betyder, at markarbejdere ved hjælp af eksempelvis simplifikationer og rutiner, forsøger at håndtere arbejdets modsatsrettede krav og kompleksitet (Ibid.: 83). Da jeg tilslutter mig Vibeke Lehmann Nielsens vurdering af, at Lipskys strategier både kan betragtes som noget positivt og negativt (Nielsen 2007: 159), har jeg valgt at samle strategierne under betegnelsen *coping-strategier*. Jeg har desuden valgt at følge Søren Winter og Vibeke Lehmann Nielsens inddeling af coping-strategierne i fire overordnede kategorier, da jeg finder, at deres opdeling tydeliggør, hvad de forskellige kategorier referer til. Winter og Nielsen benytter sig af fire hovedkategorier ud fra hvilken umiddelbar effekt de synes at have på markarbejdernes arbejde; *Begrænsning af efterspørgsel*, *Rationering af service/aktivitet*, *Automatisering af service/aktivitet* og *Kontrol over klienten/brugeren* (Winter & Nielsen 2013: 116f). I næste afsnit vil jeg kort redegøre for hovedpunkterne i de enkelte coping-strategier.

Begrænsning af efterspørgsel

Begrænsning af efterspørgsel giver markarbejderen forskellige strategier til at forsøge at begrænse efterspørgslen af den service der tilbydes i deres street-level bureaukrati. Dette kan fx komme til udtryk ved, at markarbejderne begrænser den information, der stilles til rådighed for afdelingens klienter, i et bevidst forsøg på ikke at gøre det synligt, hvilken service der reelt tilbydes (Lipsky 2010: 90f). Desuden vil markarbejderne gøre brug af strategier, som ”(...)first-come, first-served” (Ibid.: 95). Dette betyder, at klienten, som følge af street-level bureaukratiets begrænsende ressourcer, må acceptere at vente (Ibid.). Markarbejdernes tid kommer herved til at fremstå, som værende mere værdifuld end klienternes. Dette fører til, at klienterne skal være villige til at ”betale” med deres tid for at modtage service i street-level bureaukratiet (Ibid.: 98).

Efterspørgslen begrænses dog ikke kun ved, at klienter må betale med deres tid, men forsøges også begrænset gennem et psykologisk pres. Man forsøger gennem et psykologisk pres, at give klienterne en så dårlig oplevelse, at denne ikke genhenvender sig (Ibid.: 94). Desuden vil street-level bureaukratier anvende ventelister, for herigennem at signalere, at klienten modtager en service, som denne reelt ikke har modtaget endnu (Ibid.: 97). Dette kunne fx ske ved at sætte klienten på venteliste til et afklarings- eller aktiveringstilbud.

Lipsky påpeger, at de fleste markarbejdere vil opleve, at det som et led i deres arbejdsvilkår, kan være svært at give alle klienter den service de har krav på og sikre et individuelt tilrettelagt forløb. Dette sker som en konsekvens af, at markarbejderne ofte tvinges til at prioritere et højt ”work flow”, da det som følge af arbejdspresset ikke er muligt at sikre en individuel og fleksibel behandling af alle klienterne (Ibid.: 99). Ledere af street-level bureaukratier vil ofte føle sig nødsaget til at prioritere et højt work flow fremfor individuelt tilpassede services, da dette ikke synes målbart, og da de samtidigt må tage hensyn til street-level bureaukратиets budgetter (Ibid.: 99f). Dette betyder, at det ikke altid er muligt for markarbejderne at lave et individuelt tilrettelagt forløb for klienten. Samtidigt fremhæves det hos Lipsky, at det sjældent er i street-level bureaukратиets interesse, at efterspørgslen stiger, da ressourcerne sjældent følger med (Ibid.: 101). Denne pointe mener jeg at kunne sidestille med Smiths begreb om gaming (Smith 1995: 297ff; Afsnit 5.2.3).

Rationering af service/aktivitet

Som overskriften på denne coping-strategi indikerer, er der her tale om rationering af street-level bureaukратиets service og aktivitet. Markarbejderne ønsker at gøre en forskel for deres klienter, da det er det der tilfredsstiller dem i arbejdet (Lipsky 2010: 105). Men da ressourcerne ofte er begrænsede, bliver det ikke muligt for markarbejderne at differentiere mellem de forskellige klienter og det bliver i stedet deres opgave at vælge hvilke klienter, der skal eller ikke skal tildeles en given service (Ibid.). Afledt heraf, danner markarbejderne kategorier til brug for optimering af ressourcer på såvel det organisatoriske, som personlige plan (Ibid.: 206f). Lipsky beskriver i den forbindelse forskellige strategier, markarbejderne vil anvende til at foretage denne differentiering; *creaming* og *worker bias*.

Lipsky definerer *creaming* som, at markarbejderne ”skummer fløden”. Dette henviser til, at markarbejderne vælger de sager, hvor der er størst sandsynlighed for succes. Lipsky mener, at selvom street-level bureaukratiet formelt set, skal sikre lige rettigheder til alle klienter, vil *creaming* føre til, at de lette sager får forrang (Ibid.: 107). Dettet sker som følge af street-level bureaukратиets incitamentsstrukturerer, hvorigennem markarbejderne ikke belønnes højere for: *”(...)placing chronically unemployed people than for those temporarily out of work. These considerations return us to a concern for the ways in which street-level bureaucrats’ performances are measured”* (Ibid.: 108). Her påpeges det, at måden til at måle succes i street-level bureaukratier, bør tildeles

opmærksomhed, da der er fare for, at der opstår incitament til at arbejde med de lette opgaver, fremfor de mere komplicerede. Dette betyder, at såfremt der ikke er ressourcer til at ekspedere alle klienter, bliver markarbejdernes og organisationens succes det vigtigste (Ibid.: 107).

En anden strategi til at håndtere de begrænsede ressourcer er gennem strategien worker-bias. Her inddeles klienterne efter deres "worthiness" (Ibid.: 110). Lipsky nævner adskillige eksempler på årsagerne til worker bias, fælles for dem er dog, at de alle begrundes i personlige behov og holdninger hos markarbejderen (Ibid.: 111). Dette kommer fx til udtryk, når markarbejderen prioriterer en klient, fordi de finder denne vækker deres sympati eller ved, at hvide markarbejdere agerer mere tolerant over for sorte klienter pga. frygt for anklager om racistisk forskelsbehandling. Indenfor worker bias foregår der altså også en søgen efter "behagelige" opgaver (Ibid.: 108ff). Forskellen på creaming og worker bias er dog, at creaming begrundes i incitamentstrukturer i street-level bureaukratiet, hvorimod worker bias begrundes markarbejderens personlige behov og holdninger.

Automatisering af service/aktivitet

Markarbejderne vil også forsøge at kontrollere arbejdssituationen gennem forskellige former for standardisering. Herved bliver arbejdet præget af standardklassifikationer, tommelfingerregler, rutiner og automatisering. Dette fører til standardløsninger der, i Lipskys optik, kan være problematisk for klienten (2010: 99ff, 116). Standardisering benyttes af markarbejderne til at forsøge at bevare overblikket (Lipsky 2010: 115f; Winter & Nielsen 2013: 120). Endvidere beskriver Lipsky, hvordan markarbejdere vil benytte sig af denne coping-strategi til at håndtere arbejdets uforudsigelighed. De benytter sig derfor af standardklassifikationer, hvor de eksempelvis begrunder en vurdering med: *"(...)I know it's true because I once had a client who..."* (Lipsky 2010: 115). Her beskrives det, hvordan markarbejderne benytter sig af, hvad der kan betegnes som fordomme og forforståelser, som de har tilegnet sig gennem deres arbejds erfaring. Disse standardklassifikationer mv., skaber en forudsigelighed i det ellers uforudsigelige arbejde (Ibid.). Lipsky beskriver videre, at dette kan være en forklaring på, at man til tider oplever at markarbejderne vil have modstand mod forandring, da deres coping-strategi til at håndtere arbejdets uforudsigelighed trues ved forandringer i arbejdet (Ibid.).

Kontrol over klienten

I relation til denne coping-strategi fremhæver Lipsky, hvordan arbejdet tilrettelægges på en sådan måde, at det bliver muligt for markarbejderen at kontrollere ”(...)content, timing, and pace(...)” i interaktionen med klienten (2010: 120). Markarbejderne forsøger at kontrollere samtalen med klienten, da markarbejderen udsættes for et pres om at få ekspederet, så mange klienter som muligt (Ibid.: 120). Lipsky beskriver, hvordan undersøgelser har vist, at markarbejderne forsøger at kontrollere klientsamtalerne ved at benytte sig af ledende spørgsmål, kontrollere samtals tema eller ved en decideret afbrydelse af klienten (Ibid.: 121). ”All this is justified in the names of efficiency, thoroughness, and service” (Ibid.). Hermed beskriver Lipsky, hvordan konsekvenserne af denne coping-strategi forsvares med, at det fremmer grundighed, effektivitet og service. Som konsekvens heraf, fremstår klienternes historier ikke unikke, hvorfor det bliver lettere at indplacere dem i forudbestemte kategorier (Ibid.: 122).

Desuden peger Lipsky på, at markarbejdere forsøger at kontrollere klienternes adfærd gennem brug af sanktioner. Dette med henblik på at få klienterne til at efterleve de regler street-level bureaukratiet opsætter. Sanktionerne får således et opdragende sigte, hvor man forsøger at ændre en uønsket adfærd hos klienten og på denne måde opnå en form for kontrol over denne (Lipsky 2010: 124f). I en dansk kontekst, sanktioneres sygedagpengemodtagere eksempelvis, hvis de uden gyldig grund udelader at medvirke ved kommunens opfølgning, jf. SDPL § 21. Markarbejderne på sygedagpengeområdet kan således anvende sygedagpengeloven, som et led i coping-strategien *kontrol over klienten*.

5.4 Teoretisk opsamling

I dette kapitel har jeg gennemgået forskellige teoretiske bud på de strategier ledere, såvel som medarbejdere, vil anvende i forbindelse med implementeringen og realiseringen af organisatoriske mål. På sin vej fra abstrakt hovedmål til mere konkrete delmål undergår målsætningen påvirkning på tre niveauer:

- For det første har typen af oversættelsesstrategi eller modus de tre ledere anvender i deres forståelse og oversættelse af målet betydning. Modus har betydning for, om ledelsen gennem sin oversættelse blot kopierer det officielle mål eller ændrer det ved eksempelvis at fjerne eller

tilføje elementer. Ledernes oversættelse får derfor også betydning for, hvordan afdelingens mål realiseres.

- For det andet kan de teoretiske overvejelser om styringen af moderne organisationer belyse, hvilke styringsteknologier, der anvendes i realiseringen af afdelingens mål. Smiths behandling af utilsigtede konsekvenser ved brugen af præstationsmålinger er så et eksempel på, at sådanne styringsteknologier kan få medarbejderne til at agere kontraproduktivt, fx ved at prioritere de målbare elementer af organisationens målsætning over de umålbare. Selve styringsteknologien kan således ændre målet.
- For det tredje er også sagsbehandlingens strategier for at håndtere arbejdets modsatrettede krav og forventninger væsentlige. Teorien indikerer, at medarbejderne vil foretage prioriteringer med afsæt i forskellige strategier, hvilket vil føre til at visse elementer af arbejdet får forrang og derved får betydningen for, hvordan afdelingens mål realiseres.

6. Analysen

I det følgende kapitel vil jeg analysere, hvilke strategier og styringsteknologier casekommunens sygedagpengeafdeling anvender for at realisere målene for området – og hvilke konsekvenser det får for målrealiseringen. Analysen falder i tre dele; 1) *Ledelsen som oversættere af målene*, 2) *Styringsteknologier i casekommunen* og 3) *Sagsbehandlernes dilemmaer*.

I analysens første del, vil jeg undersøge hvordan ledelsen oversætter og derved formidler målene for afdelingen, herunder midlerne til at realisere dem. Til dette vil jeg anvende Røviks oversættelsesteori. I anden del af analysen, vil jeg ved hjælp af Røviks teoretiske overvejelse om styring og Smiths arbejde om utilsigtede konsekvenser ved brugen af præstationsmålinger analysere, hvilke styringsteknologier der er til stede i casekommunen, og hvilke utilsigtede konsekvenser dette synes at medføre. I analysens tredje og sidste del, vil jeg ved hjælp af Lipskys teori om markarbejdernes dilemmaer, undersøge hvilke coping-strategier sagsbehandlerne anvender i forsøget på at realisere målene for arbejdet og hvilke konsekvenser dette får for målrealiseringen.

6.1 Delanalyse 1 – Ledelsen som oversættere

Casekommunen har i 2014 tre hovedindsatsområder; *Jobfastholdelse*, *Samarbejde*, *Sundhed og Beskæftigelse* samt *Mødet med borger* (Bilag 6). Indsatsområderne suppleres af årsmål for hhv. nedbringelsen af sygedagpengeforløb over 26 uger, måltal for antallet af delvist raskmeldte samt en målsætning om at etablere en redskabsvifte til brug for samarbejde med virksomhederne og brugerundersøgelse af de lokale virksomheders håndtering af sygefravær (Bilag 5: 25f). Jeg vil ikke opsummere indholdet af de tre indsatsområder her, men vil uddybe dem undervejs i analysen, de steder det måtte være relevant⁹. I det følgende vil jeg ved hjælp af oversættelsesteori foretage en analyse af, hvordan lederne opfatter og oversætter disse mål til medarbejderne. Som Madsen fremhæver, kan et oversættelsesteoretisk perspektiv bidrage med en forståelse af, ”(...) *hvad et strategidokument er, hvad det gør og hvad aktørerne gør med det*” (Madsen 2013: 64). I analysen vil casekommunens beskæftigelsesplan og handleplanen for sygefraværsområdet blive betragtet som strategidokumenter.

⁹ Relevante dele af casekommunens beskæftigelsesplan og sygefraværsområdets handleplan, kan findes i en anonymiseret version i hhv. bilag 5 og 6. Den fulde beskæftigelsesplan kan fremsendes efter anmodning.

6.1.1 Ledelsens opfattelse af den samlede beskæftigelsesindsats

Afdelingslederen beskriver, at det overordnede mål for beskæftigelsesindsatsen i kommunen er at *”(...)få flest mulige, bedst muligt, hurtigst muligt tilbage i arbejde”* (Afdelingsleder: 1). Dette harmonerer med indledningen til casekommunens beskæftigelsesplan, hvoraf det fremgår, at der i år 2014 skal være fokus på *”(...) kontinuitet og sammenhæng i indsatsen for at få flest mulig i job på kort og på længere sigt”* (Bilag 5: 3). Både beskæftigelsesplanen og afdelingslederen vægter, at det overordnede mål for beskæftigelsesindsatsen er at sikre, at flest mulige kommer i beskæftigelse på kort sigt. Ud fra Røviks oversættelsesteori indikerer dette, at afdelingslederen gør brug af den modificerende modus, hvad angår målet for den samlede beskæftigelsesindsats, da målet stort set er kopieret fra beskæftigelsesplanen. Ifølge Røvik vil der indenfor den modificerende modus blive foretaget en moderat justering af ideen ved at elementer fjernes eller ekspliciteres i oversættelsen (2007: 311f). Den eneste forskel der fremstår mellem disse to citater er, at afdelingslederen udelukkende vægter beskæftigelse på kort sigt og ikke nævner beskæftigelse på længere sigt, som en del af målet. Lederen gør altså her brug af fratrækningsreglen, idet hun fjerner den langsigtede beskæftigelse i sin oversættelse af målet. Samtidigt anvendes addering, idet hun tilføjer, at dette skal ske hurtigst muligt. Afdelingslederens fokus på beskæftigelse på kort sigt og på hurtig tilbagevenden, kan skyldes lovgivningen for området, der har til formål *”(...)at medvirke til, at den sygemeldte (...) vender tilbage til arbejdsmarkedet så hurtigt som muligt(...)”*, jf. SDPL § 1, nr. 2. Samtidigt vægter kommunens beskæftigelsesplan kontinuitet og sammenhæng i indsatsen, mens afdelingslederen vægter *”bedst muligt”*. Jeg tolker dette, som et udtryk for brug af den modificerende modus, idet afdelingslederen ved hjælp af sin oversættelse til *”bedst muligt”* synes at gøre målet mindre konkret. Gennem hendes oversættelse fjerner hun samtidigt ordene *”kontinuitet og sammenhæng”*, hvilket kan indikere, at hun gør brug af fratrækningsreglen. Ifølge Røvik anvendes denne regel ofte med relativt klare kalkulationer (2007: 313), hvorfor der kan være tale om en bevidst strategi fra afdelingslederen, der måske ligefrem har en interesse i at gøre målet diffust. Dette kan handle om, at området følges tæt af diverse instanser, jf. *Afsnit 3.3.3* Ved at oversætte målet til *”bedst muligt”*, bliver det sværere for andre dele af organisationen eller diverse kontrol instanser at kontrollere om dette mål synes at blive realiseret, gennem afdelingens arbejde.

Da områdelederen bliver spurgt, hvad han mener målet for kommunens samlede beskæftigelsesindsats er, svarer han:

”(...)Altså jeg tror jeg går lidt(...) jeg er sådan lidt i arbejdsmarkedspolitik klassisk, når det handler om det her - ovre i en lidt mere snæver definition, der handler det om at se på virksomhederne, at sikre den rigtige arbejdskraft med de rigtige kvalifikationer og skaffe borgerne jobs. Det er den primære funktion”.

(Områdeleder: 1)

Det er interessant, at områdelederen tager udgangspunkt i, hvor han står i forhold til spørgsmålet og ikke hvor kommunen står. Dette kan indikere, at områdelederen gør brug af den radikale modus, da oversætteren her finder sig berettiget til blot at anse målet som en inspirationskilde og ud fra denne forme sin egen variant af målet, som det blev beskrevet under *Den radikale modus*. Samtidigt kan der dog være tale om den modificerende modus, da *”En tættere kontakt og styrket dialog med de lokale virksomheder”* (Bilag5: 7) er nedsat, som et af de fire minstermål i 2014. Kommunen har desuden nedsat virksomhedsrettede årsmål for de forskellige indsatsområder (Ibid.: 7; 18ff; 27f). Dette peger på, at lederen gør brug af den modificerende modus, da han ved hjælp af adderingsreglen uddyber målet til også at handle om at matche arbejdskraft og kvalifikationer. Bevæger vi os videre i målhierarkiet og ser nærmere på, hvilke konkrete mål, ledelsen oplever for kommunens sygefraværsområde, vender det genklang hos alle tre ledere, at indsatsen er bygget op omkring tre hovedområder. Hvordan de tre ledere oversætter disse tre hovedindsatser vil blive nærmere belyst i det følgende.

6.1.2 Hovedindsats: Jobfastholdelse

”Jamen den ser vi egentligt bygget op på tre led. Den ene er det her jobfastholdelse, som vi vil arbejde meget med. Altså at vi ikke kun ser de sygemeldte, som vores kunder og interessenter, men arbejdspladsen. Der er jo ligesom to i det forløb, i bedst fald – og i hvert fald i første del. Og hvis vi arbejder hurtigt nok i den indsats, så tror vi på, at det kan redde rigtig meget for den enkelte sygemeldte”.

(Afdelingsleder: 2)

I ovenstående citat vægter afdelingslederen, at arbejdspladsen skal gøres til en aktiv medspiller for at sikre, at den sygemeldte vender tilbage til arbejdet. I beskæftigelsesplanen vægtes det, at der sker et tæt samarbejde med virksomhederne, hvad angår håndteringen af sygemeldte. Dette som et led i

at nedbringe sygefraværet i kommunen (Bilag 5: 26). Afdelingslederens beskrivelse af målet om jobfastholdelse, hænger altså umiddelbart sammen med beskrivelsen af dette i beskæftigelsesplanen. Dette indikerer, at afdelingslederen gør brug af den reproducerende modus, når hun oversætter dette, da hun forsøger at gengive beskæftigelsesplanens mål ved hjælp af få sproglige justeringer. Afdelingslederen fremhæver, ligesom beskæftigelsesplanen, at der skal ske en involvering af virksomhederne for at nedbringe sygefraværet. Samme pointe understreger hun tidligere i interviewet, hvor hun fortæller: *”Jamen vi har fx om jobfastholdelse, som er et af vores mål i 2014, der tror vi på, at det at arbejde med dem der har en arbejdsplads, holde fast i det job, er den vej rundt, hvis vi skal have nogle kortere forløb og nemmere tilbageløb til arbejdsmarkedet”* (Afdelingsleder: 2). Her fremhæver afdelingslederen således, at fastholdelse er et vigtigt element, såfremt varigheden på sygedagpengesagerne skal nedbringes. I beskæftigelsesplanen lyder det, at *”Nedbringelse af sygefraværet forudsætter et tæt samarbejde med de lokale virksomheder – både i forhold til det forebyggende arbejde og i forhold til håndteringen af konkrete sygdomsforløb”* (Bilag 5: 26). Ud fra disse to citater er der altså også her indikationer på brug af den reproducerende modus, idet afdelingslederen kopierer målet fra beskæftigelsesplanen med brug af blot få sproglige justeringer. Målet synes ekspliciteret i beskæftigelsesplanen, og lederen synes måske ligefrem at målet passer ind i hendes arbejde, hvorfor det ikke bliver nødvendigt for hende at ændre i målets indhold og anvendelse via den modificerende eller radikale modus. Som fremført i Afsnit 5.1.2, kan forskellige interesser tvinge oversætter i en given retning (Røvik 2007: 255f).

”Jamen det [målet for sygedagpengeområdet, red.]... det er, der er vi sådan lidt mere borgerrettede, der handler det om at hjælpe borgeren tilbage i job. Og der er virksomhederne, altså samarbejde med virksomhederne, hovedredskabet” (Områdeleder: 2). Områdelederen reproducerer her formålet fra sygedagpengeloven¹⁰, idet han anser målet for at handle om at bringe borgeren tilbage i beskæftigelse. Områdelederen gør i og for sig brug af den reproducerende modus, idet han reproducerer, og derved kopierer, målet fra sygedagpengeloven. Han vægter dog umiddelbart ikke målet fra beskæftigelsesplanen ud over at henvise til, at samarbejde med virksomhederne (Bilag 5: 7) er midlet til at opnå dette. Dette kan således indikere, at områdelederen benytter sig af den radikale modus, når han skal oversætte målet om jobfastholdelse, da han foretager en markant ændring af målet, fra det som står beskrevet i beskæftigelsesplanen. Oversættelsen kan dog også

¹⁰ Som anført i Problemfeltet er formålet med sygedagpengeloven, at *”(...) medvirke til, at den sygemeldte genvinder sin arbejdsevne og vender tilbage til arbejdsmarkedet hurtigt som muligt (...)”*, jf. SDPL § 1

handle om, at jeg interviewsituationen måske ikke har fået formidlet tydeligt til ham, at jeg ønskede at høre, hvordan han så kommunens mål for sygedagpengeområdet – og ikke den generelle intention og målsætning for sygedagpengemodtagere.

Går vi videre til afsnitslederen fortæller denne, at jobfastholdelse er et af målene for sygefraværsområdet, og at de i den forbindelse har *”(...)arbejdet med tidlig indsats(...)”* (Afsnitsleder: 4). Jeg tolker dette som et udtryk for, at lederen benytter sig af den reproducerende modus. I handleplanen nævnes ”fast track sporet” som en del af indsatsen. Dette står ikke nærmere uddybet i handleplanen, men jeg tolker dette, som en projektindsats forud for sygedagpengereformen, der bl.a. indeholder en fast-track-løsning, der kan benyttes af borgere eller virksomheder, for at sikre en ekstraordinær tidlig indsats i sygeforløbet (www.bm.dk). Der er således tale om en kopiering af målet fra beskæftigelses- og handleplanen ved hjælp af få sproglige justeringer, idet afsnitslederen ved hjælp af ”en tidlig indsats” netop kopierer handleplanens mål. Afsnitslederen gør således brug af den reproducerende modus i sin oversættelse af denne hovedindsats.

6.1.3 Hovedindsats: Mødet med borgeren

Kommunens anden hovedindsats i 2014 hedder ”Mødet med borgeren”. Af beskæftigelsesplanen fremgår det, at man i forbindelse med et projekt i forvaltningen om ”Resultatbaseret styring og evalueringsstruktur”, har udviklet et progressionsmålingsredskab. Dette redskab skal hjælpe med at angive, i hvilket omfang de støttende foranstaltninger skønnes at bringe borgeren tættere på en raskmelding. Resultaterne af målingerne skal bruges i dialogen med borgeren (Bilag 5: 24). I handleplanen hedder det da også, at man bl.a. skal arbejde med *”Progressionsmålinger med borgerinddragelse. Et bredere syn på opgavevaretagelsen. Fra sygedagpenge til sygefravær”* (Bilag 6).

Områdelederen beskriver målet, som: *”(...)samarbejde med borgeren og, og udnytte de muligheder, der er for at komme tilbage. Øhm... jeg tror vi kalder det empowerment i beskæftigelsesindsatsen efterhånden, men for os, der er nøgleordet, det er mødet med borgeren”* (Områdeleder: 3). Ud fra Røviks oversættelsesteori, synes der her at være tale om den modificerende modus, idet områdelederen ekspliciterer, hvad ”Mødet med borgeren” indebærer. Ved hjælp af adderingsreglen udvider han sin forståelse af målet, ved at fortælle, at det handler om at samarbejde med borgeren ved hjælp af empowerment. Dette harmonerer med afsnitslederens opfattelse af samme mål: *”Man*

er selv ansvarlig for at hjælpe til med at blive rask, ikke?” (Afsnitsleder: 11). Ansvarliggørelse af borgeren bliver vægtet i denne leders oversættelse. Tidligere i interviewet fortalte samme leder, at: *”Lige nøjagtig, så dem der kan, der behøver vi jo ikke at lave overindsats for, det er dem, der lige skal have et lille skub, og det er det jeg mener med, at man må gerne gå ved siden af og skubbe – man skal bare ikke rende foran og trække”* (Afsnitsleder: 8). Jeg tolker denne oversættelse af målet, som et udtryk for den modificerende modus, idet lederen ekspliciterer, hvad dette mål indebærer i hendes optik. Hun vægter ved hjælp af adderingsreglen, at der skal ske en ansvarliggørelse af borgeren, og at dette sker ved at skubbe borgeren. Hermed tilføjer afsnitslederen elementer til dette mål. Dette synes at stemme overens med områdelederens tanker om empowerment i mødet med borgeren, hvorfor der hverken synes at være tale om en reproduktion eller en radikal ændring af målet. Begge ledere synes således at anvende den modificerende modus i deres oversættelse af hovedindsatsen, idet de begge ekspliciterer, hvad *”Mødet med borgeren”* indebærer i deres optik. Ledernes brug af den modificerende modus kan handle om deres position i organisationen, hvor de befinder sig på de ledelsesniveauer, der er tættest på medarbejderne. De får derfor behov for at konkretisere, hvad målene indebærer for at kunne videreformidle dem til medarbejdergruppen.

Afdelingslederen gør derimod brug af den reproducerende modus, når hun fortæller: *”(...)det er jo faktisk relationen til borgeren, så hvordan får vi bygget et godt møde op?”* (Afdelingsleder: 3). Der synes her at være tale om en kopiering af målet ved hjælp af få sproglige justeringer. Det samme synes at gøre sig gældende, når afdelingsleder fortæller om progressionsmålingerne: *”Og så har vi progressionsmålinger, hvor vi spørger borgeren når de starter, hvor tæt er du på og være klar til og arbejde? Og når de har været igennem et forløb, så spørger vi igen. Igen meget konkret; egen oplevelse. Men en metode og se på, om systemet har virket”* (Afdelingsleder: 4). I relation til progressionsmålingerne synes der også at være tale om en kopiering af målet fra hhv. beskæftigelses- og handleplanen, da afdelingslederens også vægter, at målingerne skal anvendes til at vurdere effekten af foranstaltninger og bruges i mødet med borgeren. Der synes derfor blot at være tale om sproglige justeringer og ikke ændringer af det egentlige indhold, hvilket kan tolkes som et udtryk for, at afdelingslederen her benytter sig af den reproducerende modus.

Afdelingslederens oversættelsesstrategi adskiller sig dermed fra de to øvrige ledere. Dette kan måske forklares i afdelingslederens placering i forhold til medarbejderne. Jf. bilag 1 og 2 er både område- og afsnitslederen tættere på medarbejderniveauet. Dette kan betyde, at disse to ledere har et

større behov for at eksplicitere, hvad målene indebærer, såfremt dette ikke allerede står tydeligt i beskæftigelses- eller handleplanen. Dette kan skyldes, at disse to ledere har kontakten med medarbejderne i den daglige drift og derfor muligvis har et større behov for at eksplicitere målet, når det skal kommunikeres videre til sagsbehandlerne.

6.1.4 Hovedindsats: Samarbejde – Sundhed og Beskæftigelse

Områdelederen fortæller om kommunens tredje og sidste hovedindsats for sygefraværsindsatsen i 2014: ”(...)den tredje [hovedindsats, red.] hedder ’udvidet samarbejde sundhed og beskæftigelse’” (Områdeleder: 3). Dette stemmer overens med målet i hhv. beskæftigelses- og handleplanen, hvoraf det fremgår, at der skal ske et udvidet samarbejde med kommunens Sundhedsafdeling (Bilag 5 og 6). Dette har bl.a. til formål at reducere tilgangen til førtidspension (Bilag 5: 26f). Der synes på denne baggrund at være tale om en kopiering af målet og derved oversættelse ud fra den reproducerende modus, idet områdelederen ikke synes at ændre ved indholdet af målet. Det samme synes at gøre sig gældende, når områdelederen senere i interviewet uddyber, hvad dette indebærer:

”Et tredje, det er samarbejde sundhed – beskæftigelse, og det ligger... Altså det ligger jo også i reformen, altså at man har jo en forestilling om, at hvis vi er bedre til at udnytte kompetencerne på sundhedsområdet, så kan vi... kan vi i beskæftigelse sammenhængende undgå førtidspensioneringer. Og det er jo bedre, ik?”

(Områdeleder: 6)

Der synes her at være tale om den reproducerende modus, idet målet synes kopieret. I beskæftigelsesplanen vægtes netop samarbejdet mellem de to enheder, og dette ses som midlet til at undgå førtidspensionering (Bilag 5: 27), hvilket områdelederen også fortæller. Der synes således ikke at ske nogen ændringer af målet i områdelederens oversættelse – bortset fra nogle få sproglige justeringer. Målet, og midlet til at opnå det, synes ekspliciteret i både beskæftigelses- og handleplanen, hvorfor det umiddelbart ikke bliver nødvendigt for områdelederen at anvende den modificerende eller radiale modus.

Afdelingslederen nævnte i interviewet, at indsatsen i beskæftigelsesplanen var bygget op om tre led, men vi nåede aldrig at komme ind på samarbejde mellem sundhed og beskæftigelse, da

afdelingslederen begyndte at fortælle om ”Samarbejdet med borgeren” (Afdelingsleder 2ff). I interviewet med afsnitslederen kom vi heller ikke ind på dette mål. Det er derfor ikke muligt at vurdere, hvorvidt de er bekendt med dette mål og i så fald, hvordan de oversætter det. Jeg har under interviewene været optaget af dynamikken i samtalen, og i at følge nye spor i samtalen. En mere struktureret interview tilgang kunne muligvis have sikret svar ovenstående, men kunne samtidig have ført til, at mine fordomme og forforståelser ikke blev udfordret i samme grad, som under en semistruktureret tilgang.

6.1.5 Årsmål: Nedbringelse af sygedagpengeforløb over 26 uger

Nederst i målhierarkiet for de officielle mål finder vi delmålene. I casekommunen anvender man årsmål i beskæftigelsesplanen (Bilag 5). Jeg mener, at disse er at sidestille med delmål i Jacobsen og Thorsviks målhierarki.

”Og et eller andet sted... lovens mål og det lokalbeskæftigelsespolitiske, det flugter godt nok. Altså vi skal have færre borgere på sygedagpenge og vi skal have flere tilbage i job. Og på en måde, hvor de kan blive der” (Områdeleder: 9). I dette citat gør områdelederen brug af dels den modificerende modus og dels den radikale modus. I kommunens beskæftigelsesplan har man et årsmål om at nedbringe antallet af sygedagpengeforløb over 26 uger (Bilag 5: 25). Planen nævner intet om, at færre skal på sygedagpenge. Der kan dog argumenteres for, at målet med at nedbringe antallet af forløb over 26 uger har til formål at nedbringe det samlede antal af sygedagpengemodtagere. Med afsæt i Røviks oversættelsesteori tolker jeg derfor, at områdelederen anvender den modificerende modus, idet han uddyber intentionen med dette årsmål, ved at gøre det til ”færre på sygedagpenge”. Dette kan måske være begrundet i, at man i kommunen er bevidst om, at sygedagpenge er en tung udgift for kommunen (Afsnitsleder: 1), og at man derfor ønsker at signalere over for medarbejderne, at fokus ikke blot skal være på at nedbringe sager over 26 uger, men at man ønsker at minimere den samlede udgift til sygedagpenge ved at nedbringe antallet af modtagere. Samtidigt peger områdelederen på, at lovens mål og de lokalpolitiske beskæftigelsesmål harmonerer. Holder vi ovenstående citat sammen med SDPL § 1 bliver det tydeligt, at områdelederen her benytter sig af den radikale modus. Som det blev beskrevet i under Afsnit 3, har sygedagpengeloven til formål at *”(...)yde økonomisk kompensation ved fravær på grund af sygdom, at medvirke til, at den sygemeldte genvinder sin arbejdsevne og vender tilbage til arbejdsmarkedet så hurtigt som*

muligt(...)” (SDPL § 1). Med områdelederens forståelse af lovens mål, synes der således snarere at være tale om en transformation af ideen end kopiering af en bestemt idé. Områdelederen vægter, at antallet af sygedagpengemodtagere skal reduceres, og at flere sygemeldte skal tilbage i beskæftigelse på en sådan måde, at de kan blive der. Dette aspekt synes ikke at være til stede i formålet med sygedagpengeloven, der snarere fokuserer på, at den sygemeldte skal ydes hjælp til at genvinde sin arbejdsevne, så vedkommende hurtigst muligt kan vende tilbage til arbejdsmarkedet. Der synes således at være en væsentlig forskel på områdelederens forståelse af formålet med indsatsen og det lovfæstede formål, hvorfor der her synes at blive gjort brug af den radikale modus. Ser vi derimod på afsnitslederens syn på målet, fortæller denne: *”Joo.. men det er jo for at nedbringe dem over 26 uger, at vi gør det. For hele tiden at holde øje med så mange sager som muligt, at de ikke er der længere tid end højest nødvendigt”* (Afsnitsleder: 12). Afsnitslederen synes her at gøre brug af den modificerende modus, idet hun ekspliciterer, hvad nedbringelsen af sygedagpengeforløb over 26 uger indebærer. I afsnitslederens oversættelse gør hun altså brug af adderingsreglen, når hun fortæller, at sager over 26 uger skal nedbringes, for at sikre at sygedagpengeforløbene ikke bliver længere end højest nødvendigt. Hermed tilføjer hun elementer til årsmålet.

6.1.6 Årsmål: 20 % skal være delvist raskmeldte

Et andet årsmål for sygefraværsområdet i 2014 går på, at minimum 20 % af de sygemeldte skal være delvist raskmeldte (Bilag 5: 25). Dette mål oversættes i interviewet med afsnitslederen ved hjælp af den reproducerende modus: *”(...)og nu vil man gerne have, at der er mindst 20 % der er delvist i gang eller har genoptaget arbejdet”* (Afsnitsleder: 14). Målet kopieres her fra beskæftigelsesplanen og afsnitslederen synes ikke at ændre målet, udover nogle få sproglige justeringer. Hverken afdelings- eller områdelederen nævnte dette årsmål under deres interview. Dette kan være en konsekvens af, at jeg under interviewene har været optaget af at følge nye perspektiver, for at udvide min forståelseshorisont, og derfor ikke har været opmærksom på, at spørge ind til dette årsmål hos disse to ledere. Tidligere beskrev jeg dog, hvordan begge disse ledere fremhæver jobfastholdelse, som et mål for indsatsen i 2014, hvilket kan tolkes som et udtryk for, at de har fokus på, at de sygemeldte skal genoptage deres arbejde, selvom de ikke ekspliciterer årsmålet i interviewene.

6.1.7 Delkonklusion 1

Ud fra første delanalyse kan det konkluderes, at lederne i casekommunen anvender forskellige oversættelsesstrategier, i deres forståelse og oversættelse af afdelingens mål. Afdelingslederen oversætter det generelle mål for beskæftigelsesindsatsen ved hjælp af den modificerende modus. Denne modus anvendes til at gøre målet mindre konkret, hvilket kan være i lederens interesse, da det herved bliver sværere for den øvrige organisation og diverse kontrol instanser at måle på resultatet af indsatsen. Hos områdelederen er der derimod indikationer på brugen af hhv. den radikale og modificerende modus, da han oversætter målet med afsæt i egne holdninger. Samtidigt uddyber han også målet med afsæt i et af ministermålene for 2014. Alle tre ledere er bevidste om, at der i 2014 er opsat tre hovedindsatser for sygefraværsområdet fordelt på hhv. 1) *Jobfastholdelse*, 2) *Mødet med borger* samt 3) *Samarbejde - Sundhed og Beskæftigelse*. Lederne er overvejende enige i deres forståelse og oversættelse af målet om *Jobfastholdelse* og synes da også at anvende den reproducerende modus. Der er dog indikationer af, at områdelederen anvender den modificerende modus, idet han reproducerer formålet med sygedagpengeloven og udelukkende henviser til samarbejde med virksomhederne i sin oversættelse af målet. Dette kan dog være et udtryk for, at det i interviewsituationen ikke er blevet formidlet tydeligt til områdelederen, at spørgsmålet relaterede sig til kommunens mål for sygedagpenge i 2014 og ikke den generelle intention med loven.

Hovedindsatsen om *Mødet med borgeren* blev af afdelingslederen oversat ved hjælp af den reproducerende modus, og af område- og afsnitslederen ved hjælp af den modificerende modus. Denne forskel kan være et udtryk for, at afdelingslederen qua sin position i organisationen ikke har behov for at uddybe og konkretisere målet, men at dette bliver nødvendigt for både område- og afsnitslederen, idet de befinder sig på ledelsesniveauet tættest på medarbejderne.

Ledelsen oversætter hovedindsatsen om *Samarbejde med Sundhed og Beskæftigelse* ved hjælp af den reproducerende modus. Målet synes ekspliciteret i hhv. beskæftigelses- og handleplanen, hvorfor der umiddelbart ikke er behov for yderligere eksplicitering af målet, i lederens oversættelse af det.

Endvidere peger analysen på, at ledelsen skærper årsmålet om nedbringelse af sager over 26 uger gennem deres oversættelse. Dette sker ved hjælp af den modificerende og radikale modus. I områdelederens oversættelse bliver målet transformeret til en nedbringelse af antallet af sygedagpengesager – hvorved fokuset på de 26 uger udelades – og der synes på den baggrund at

være tale om den radikale modus. Dette kan være et udtryk for, at man i ledelsen er bevidst om, at sygedagpenge er en stor udgift for kommunen, hvorfor man ønsker at nedbringe det samlede antal. Afsnitslederen oversætter dog ved hjælp af den modificerende modus og nævner de 26 uger, men tilføjer, at dette er for at sikre, at sagerne ikke bliver højere end højest nødvendigt. De to ledere synes således umiddelbart at være enige i deres oversættelse af årsmålet, til trods for, at de anvender forskellige modusser.

Endeligt reproduceres årsmålet om et øget antal delvist raskmeldte, i ledernes oversættelse. Dette kan være et udtryk for, at målet er konkret og der derfor ikke skønnes behov for at konkretisere det yderligere.

6.2 Delanalyse 2 – Styringsteknologier i casekommunen

I casekommunen har styringsteknologier, som i så mange andre offentlige institutioner, også vundet indpas og kan hjælpe ledelsen med at følge udviklingen på de tidligere omtalte årsmål og indsatsområder. ”*Det er også et kontrol redskab ... Så vi er ikke bange for kontrol. Det vedkender vi os, at vi også har. Og jeg synes også, at det bliver positivt modtaget af medarbejderne, og at de faktisk gerne vil have de der rettesnore*” (Afdelingsleder: 10). Afdelingslederen er her meget tydelig omkring kontrolelementet i de styringsredskaber organisationen anvender. Samtidigt fremhæves det, at hun oplever medarbejderne er positive over for det og selv ønsker kontrollen, da denne kan agere rettesnor for deres arbejde. Som beskrevet i mit teoriafsnit, synes moderne organisationer ofte styret gennem en top-down orienteret tilgang, hvor ledelsen ved brug af eksempelvis cockpitvisionen styrer organisationen gennem avancerede informations- og kontrolsystemer (Røvik 2007: 146, 159). Præstationsmålinger anvendes, ifølge Smith, til at opnå kontrol over arbejdet i den offentlige sektor. Der er dog risiko for, at der som følge af præstationsmålinger opstår utilsigtede konsekvenser. Jeg vil derfor i det næste afsnit undersøge dels hvilke styringsteknologier casekommunen anvender på sygefraværsområdet, og dels hvordan medarbejdere og ledere oplever styringen i forhold til deres arbejde.

6.2.1 Avancerede kontrolsystemer

I casekommunen gør man brug af avancerede kontrolsystemer, dette sker bl.a. gennem arbejde ”*(...)med nogle milepæle, nogle klare retningslinjer for medarbejderne og nogle stop-op-perioder i sagerne, hvor man er inde og vurdere meget nøje, tidligere end man ellers lovmæssigt skal... Det*

har givet god pote” (Afdelingsleder: 6). Her fortæller afdelingslederen, hvordan man i afdelingen følger medarbejdernes arbejde gennem klare retningslinjer og milepæle i sagsarbejdet. Ud fra Røviks terminologi kan dette betragtes som et udtryk for, at organisationen styres gennem kontrol af funktioner og processer i organisationen. Denne styringsform kalder Røvik for cockpitvisionen. Ved hjælp af denne kontrol, kan ledelsen fange afvigelser eller skred i sagsarbejdet og styre medarbejderen på en sådan måde, at dette bliver rettet op – på samme måde, som piloten i et fly styrer flyet gennem de informationer han modtager i cockpittet (Røvik 2007: 159). Videre fortællere afdelingslederen, at *”(...)en gang om måneden, der følger vi op ledelsesmæssigt og så bliver der orienteret ud i afdelingerne også. Så på den måde ja, på de hardcore tal, de bliver fulgt på den vis*” (Afdelingsleder: 7). Ledelsen følger altså afdelingens udvikling tæt, ved at følge tallene for området.

Ifølge Røvik har lederen i cockpitvisionen kontrol med hvad der foregår i organisationen helt ned til den enkelte medarbejder. Dette sker gennem de avancerede informationssystemer (Røvik 2007: 159). Denne kontrol er også at finde i casekommunen: *”Så har vi haft et system, der hed Epuls, der er vi på vej med en afløser til det, der gør, at vi i endnu højere grad kan følge det helt tæt på, hvordan det udvikler sig med varighed og sagsmængder osv. På sagsbehandlere og på team*” (Afdelingsleder: 10). Epuls er et it-redskab ledelsen har anvendt i forbindelse med et samarbejdsprojekt med et eksternt konsulentfirma¹¹. Redskabet er blevet anvendt til at lave udtræk af sagsmængde og varighed på sagerne, fordelt på de enkelte teams og sågar på de enkelte sagsbehandlere (Afdelingsleder: 10). Ledelsen anvender altså styringsredskabet Epuls til at kontrollere arbejdet i afdelingen. Kontrolsystemet Epuls, synes at kunne ligestilles med de avancerede kontrolsystemer Røvik omtaler under cockpitvisionen, da de ligesom Epuls har til formål at opfange uregelmæssigheder og afvigelser i arbejdet og sikre ledelsen en kontinuerlig opfølgning og kontrol af arbejdet (Røvik 2007: 159). Cockpitvisionen synes altså at være til stede i casekommunen, idet ledelsen sidder som piloten i et fly og modtager information om de forskellige dele af afdelingen og det arbejde, der udføres der. Dette underbygges senere i interviewet, hvor samme leder fortæller, at efter samarbejdet med det eksterne konsulentfirma er ophørt, er kommunen i gang med at udvikle en afløser til Epuls og har altså en intensjon om at fortsætte med at anvende dette avancerede kontrolsystem (Afdelingsleder: 10).

¹¹ Samarbejdet har iflg. beskæftigelsesplanen bidraget med metodeudvikling og har haft en betydelig medvirken til kommunens nedbringelse af sygedagpengesager på over 26 ugers varighed (Bilag 5: 23).

”Den måde det har været anvendt på og formenligt vil blive det samme inden for det nye system, når det kommer op og køre, det er, at de enkelte medarbejdere også kan komme ind og se, så man også selv har kontrol på sin egen sagsstamme. Men det bliver også brugt i forhold til vores ledelsestilsyn (...). Det er også et kontrolredskab”.

(Afdelingsleder: 10)

Afdelingslederen fortæller her, hvordan systemet kan anvendes af medarbejderne til at opnå kontrol over deres egen sagsstamme. For ledelsen er formålet med dette styringsredskab dog at kunne opnå kontrol og foretage ledelsestilsyn. Dette indikerer, at der er tale om et hierarkisk styringsperspektiv, da afdelingslederen her fremfører, hvordan ledelsen anvender Epuls til at kontrollere og føre tilsyn med medarbejdernes arbejde. Jeg tolker dette, som et indirekte udtryk for, at organisationen her anses for at være styrbar, jf. Røvik (2007: 159), da det i afdelingslederens optik er muligt at kontrollere og styre medarbejderne gennem ledelsestilsyn og kontrolredskabet E-puls. Samtidigt fortæller områdelederen om samme it-redskab:

”Så når du spørger, bruger man det der Effektiv Beskæftigelses Indsats redskab [EBI, red.]¹², så bruger... Det, det forskelligt. Jeg tvivler på, at den enkelte medarbejder, der er i god drift og som har styr på sine ting, bruger meget krudt på og gå ind og kigge. Men vedkommende kan godt. Så det er nok nærmere overvågningen, at man gør det”.

(Områdeleder: 16)

Områdeleder tilslutter sig afdelingslederens vurdering af, at de enkelte medarbejdere kan benytte sig af redskabet til at skabe overblik over deres sagsarbejde og sagsstamme. Områdelederen mener dog, at det først og fremmest er et overvågningsredskab, der kan informere ledelsen om det enkelte medarbejders præstationer, som beskrevet hos Røvik (2007: 219). De to ledere synes således at være enig om hensigten med systemet, nemlig kontrol og overvågning. Set i lyset af Røviks syn på moderne organisationer, synes der her at være tale om hierarkisk styring, hvor ledelsen ved hjælp af EBI og Epuls kan styre sagsbehandlerne. Der synes også at være tale om et individualiseret og

¹² Områdelederen taler om it-redskabet EBI, som er introduceret i forbindelse med samarbejdet med et eksternt konsulentfirma. Kommunen er nu selv i gang med at udvikle et tilsvarende redskab. Afdelingsleder nævner et tilsvarende system kaldet Epuls, som de også er på vej med en afløser til. Jeg antager, at der er tale om det samme system, idet hensigten med de to systemer synes identiske. Jeg skelner derfor ikke mellem Epuls og EBI i min videre analyse.

avanceret informationssystem, som i cockpitvisionen, der kan hjælpe ledelsen til at spore uregelmæssigheder i produktionen og derved foretage korrigerende handlinger. Dette kan på denne baggrund tolkes som et udtryk for cockpitstyring.

Afsnitslederen fortæller, at cockpitstyringen også finder sted gennem løbende driftsmøder:

”De der driftsmøder vi har hver fjortende dag, der kan vi se for hver enkelt sagsbehandler, hvor mange de har i forskellige intervaller og øh... når en sag den er 26 uger... så bliver den taget op med koordinаторerne. Så bliver sagen gennemgået. Er vi på rette vej og er vi der, hvor vi skal være? (...) Det sker igen ved 39 uger, en milepæl der. Og så sker det igen, når den er 48-50 uger, så er den så med igen”.

(Afsnitsleder: 12)

Her fortæller afsnitslederen, hvordan der i afdelingen er indført klare milepæle i arbejdet, hvor sagerne gennemgås med ledelsen, for at kontrollere at sagen er på ”rette vej”. Senere i interviewet bliver afdelingslederen spurgt, om ledelsen kontrollerer, hvorvidt medarbejderne tager sagerne med til drøftelse ved de forskellige milepæle, hvortil der svares: *”Ja, det er der. For alle sager, der er 26 uger, de bliver taget ud, så der er ingen vej uden om [griner]”* (Afsnitsleder: 12). Videre fortæller samme leder, at ved afholdelse af ferie sikres det, at sagerne drøftes enten ugen før eller efter (Ibid.). Ligesom ved brugen af EBI og Epuls, kan milepælsdrøftelserne ud fra Røviks teori, tolkes som et udtryk for cockpitstyring, da ledelsen gennem rutinemæssige milepælsdrøftelser, kontrollerer arbejdet for eventuelle uregelmæssigheder. Samtidigt udvælges sagerne fra ledelsen, så det sikres, at alle de berørte sager drøftes. Afsnitslederen fortæller videre, at der desuden løbende føres ledelsestilsyn på tre sagsstammer (Afsnitsleder: 12), hvilket må betragtes som en form for stikprøvekontrol af, om interne retningslinjer og lovgrundlaget overholdes i sagerne. Milepælsdrøftelserne og ledelsestilsynet kan også være et udtryk for, at rehierarkisering finder sted, da ledelsen må siges at anvende disse redskaber til topstyring af organisationen. Røviks begreb om rehierarkisering henviser til, at formelle strukturer reetableres gennem udvikling og implementering af formelle styringssystemer (Røvik 2007: 149, 159), som eksempelvis milepælsdrøftelser og ledelsestilsyn.

Milepælene bliver ikke kun brugt i forbindelse med styring af den enkelte medarbejder, de bruges også til at føre styring og kontrol med hele sygedagpengeafsnittet. *”Ja, øh på*

produktionsstyringsmøde. Dem har vi en gang om måneden. Der følger vi alle tal – for hver ting” (Afsnitsleder: 17). På månedlige produktionsstyringsmøder følger ledelsen altså alt, hvad der i afdelingen kan måles. Mødet kan således betragtes som et udtryk for en cockpitvision, hvor systemerne giver ledelsen mulighed for på disse møder at foretage kontinuerlig opfølgning af områdets udvikling og status. På disse møder, sker der umiddelbart ikke inddragelse af sagsbehandlerniveauet, og der må således siges at være tale om en top-down orienteret styringstilgang, hvor ledelsen anvender formelle styringssystemer til at kontrollere og sikre en træfsikker indsats.

Top-down orienteringen synes også at være til stede i områdelederens syn på målopfyldelse. Da han bliver spurgt, hvordan ledelsen sikrer sig, at målene i beskæftigelsesplanen og handleplanen bliver udmøntet blandt medarbejderne, forklarer han: *”Med kontinuerlig opfølgning på det! Ved resultatmøder hver måned, hvor vi... det er på den løbende drift, hvor vi både følger varigheden, rettidigheden og den slags ting”* (Områdeleder 3). Disse ord, kunne næsten være skrevet af Røvik selv, i forbindelse med hans egen beskrivelse af cockpitvisionen. Røvik skriver, at *”Her finnes teknisk avanserte informasjonssystemer som kontinuerlig sørger for overvåkning av alle funksjoner og processer, slik at lederen kan ha full oversikt og kontroll”* (Røvik 2007: 159). Der synes således at være klare indikationer på, at casekommunen anvender en top-down orienteret styringstilgang i form af cockpitvisionen.

Hos afsnitslederen synes cockpitvisionen også at være til stede, når hun fortæller om ledelsens løbende kontrol og overvågning af sagstammerne. *”Det gør vi så, når vi går sagsstammen igennem for, hvor mange er der over 52 uger og hvor mange er der på vej... hvor mange har de, og hvornår bygger der sig en pukkel op. Og det er vi så opmærksomme på. Og så snakker teamkoordinatoren med medarbejderen”* (Afsnitsleder: 13). Det er interessant, at ledelsen sidder og overvåger denne udvikling – præcist som piloten på et fly – i stedet for at starte med at involvere medarbejderne og høre deres oplevelse af, hvad status er på antallet af sager over 52 uger og hvor mange der er på vej. Medarbejderne ved, hvad der gemmer sig bag den enkelte sag, og sidder muligvis med en viden, der ikke kan læse ud af index-tal mv. At ledelsen vælger den beskrevne tilgang, synes at være et udtryk for en top-down orienteret styringstilgang.

6.2.2 Fra lokal til statslig cockpitstyring

I forbindelse med afdelingsmøderne, hvor alle medarbejderne er samlet, gennemgås status for afdelingen.

”Der har vi også opsamlings på de løbende afdelingsmøder, hvor alle 75 medarbejdere er samlet, hvor vi snakker om, hvad status er. Og så har vi de her produktionsstyringsmøder på ledelsesniveau, hvor der tilsvarende bliver gjort status på, er der noget der er forsinket, er der noget der har lavet benspænd, er der noget der skal laves korrigerende handlinger på”.

(Afdelingsleder 8)

Dette citat indikerer umiddelbart ikke, at der er tale om en bottom-up tilgang, hvor medarbejderne involveres i processen. Det synes snarere at signalere, at der her er tale om et møde, hvor ledelsen fortæller, hvad deres avancerede informationssystemer har fortalt dem, og hvad det betyder i forhold til områdets målsætning. De korrigerende handlinger drøftes i stedet på ledelsens produktionsstyringsmøder, hvilket peger i retningen af, at der er tale om en top-down orienteret styringstilgang ved brug af cockpitvisionen.

Derudover afholder afdelingen deres egne interne resultat- og produktionsstyringsmøder, hvor de på månedligbasis følger nøgletallenes udvikling (Områdeleder: 11). *”Og så bliver det, der er noget overordnet noget ovre i BSK¹³, også en gang i måneden, som hedder ’resultatmøde’”* (Afsnitsleder: 17). Det fremgår altså af interviewene med henholdsvis område- og afsnitslederen, at organisationen anvender forskellige styringsmøder for at følge afdelingens udvikling. Der er således både tale om styringsmøde internt i afdelingen og et for hele forvaltningen. Dette indikerer, at der er tale om en hierarkisk styringskæde, hvor ledelsen af sygefraværsafdelingen ikke blot overvåger sagsbehandlingernes arbejde, men hvor selv samme ledelse, følges af ledelsesniveauet over dem.

”Og så kigger vi på [ved resultatmøderne i BSK, red.], nåh men nu er det gået op der og ned der. Nåh, men er der forbundne kar? Ja, måske... altså. Der er noget her vi skal være opmærksomme på” (Afsnitsleder: 17). Vi får her fortalt, hvordan resultatmøderne bidrager med kontinuerlig opfølgning af områdets udvikling, hvorigennem ledelsens forsøger at finde årsager til resultaterne. Videre fortæller afsnitslederen, at hvis det skrider på et område, så bliver der nedsat en arbejdsgruppe, som får til opgave at undersøge, hvad udviklingen skyldes og komme med et bud på,

¹³ BSK er forkortelse for den forvaltningsenhed sygedagpengeafdelingen tilhører. En gang månedligt samles ledere fra hver afdeling på beskæftigelsesindsatsområdet samt ydelsesområdet til fælles resultatmøder (Afsnitsleder: 17).

hvordan det kan blive rettet op (Afsnitsleder: 17). Dette tyder på, at cockpitvisionen ikke blot finder sted mellem ledelsen af sygefraværsafdelingen og sagsbehandlerne, men at afdelingens ledelse også udsættes for cockpitvisionen, bl.a. fra den øverste ledelse i kommunen. Som jeg beskrev under *Afsnit 3.3.3* følges udviklingen i landets jobcentre fra forskellige instanser på såvel, lokalt, regionalt som statsligt niveau. Dette sker bl.a. via benchmarking og resultatkontrakter (Bredgaard et al. 2011: 81). Ud fra Røvik kan dette betragtes som et udtryk for, at cockpitstyringen ikke kun finder sted internt i de lokale jobcentre, men at det også finder sted mellem jobcentret og de forskellige instanser på hhv. lokalt, regionalt og statsligt niveau, som jeg illustrerede det i figur 3 (*Afsnit 3.3.3*). Disse styringssystemer anvendes af de forskellige instanser til at kontrollere, måle og sammenligne landets jobcentre (Bredgaard et al. 2011: 67, 81). Dette kan muligvis også forklare, hvorfor der i casekommunen afholdes månedlige produktionsstyringsmøder samt resultatomøder for hele den samlede beskæftigelsesindsats. Kommunen som en samlet organisation har således brug for at føre intern kontrol med de enkelte afdelinger gennem de forskellige ledelsesniveauer, for at kontrollere om organisationen samlet set er på rette vej i forhold til de målinger mv., der udstikkes fra anden side.

Dette kan forklare, hvorfor der i denne sygefraværsafdeling foregår en så udtalt grad af top-down styring, med træk fra Røviks begreb vision om cockpitet. Disse styringstendenser kan dog risikere at føre til utilsigtede konsekvenser, som det blev påpeget i teoriafsnittet i forbindelse med gennemgangen af Smiths teori. Jeg vil derfor i det næste se nærmere på, hvordan styringen opleves hos hhv. ledere og medarbejdere og hvilke utilsigtede konsekvenser, der er indikationer af eller risiko for opstår, i kølvandet af diverse præstationsmålinger.

6.2.3 Præstationsmålinger som styringsteknologi

Under interviewene med sagsbehandlerne i sygefraværsafdelingen, stod det klart, at de alle var bevidste om, at deres arbejde bliver målt og fulgt tæt af ledelsen. Inger fortæller, hvordan det *"(...)handler jo hele tiden om at have struktur på sine sager og øh... så kan de sådan set sidde og måle alt det de vil"* (Inger: 4). Efterfølgende bliver Inger spurgt, om hun oplever den ledelsesmæssige prioritering i arbejdet, hvortil hun svarer: *"Jamen det gør der jo... Så, så selvfølgelig er der nogle målopfyldelsesting, som de gerne vil have igennem, men jeg mærker det ikke i min hverdag, hvis du tænker sådan. Det er ikke sådan, at de står her ved mig og siger, nu skal du. Sådan mærker jeg det ikke"* (Inger: 4). Inger fortæller her, at hun er bevidst om, at hendes

præstationer bliver målt, og at der er en eller form for prioritering fra ledelsen. Hos Inger er der umiddelbart ingen italesat refleksion over, hvilken indflydelse målingerne og prioriteringerne får for arbejdet. Hos Karen fylder bevidstheden om målingerne også. Hun fortæller, at:

”Altså det er der nogle tal på. Helt sikkert [Interviewer: Er du bevidst om de tal?]. Ja! [Interviewer: Ja? Hvordan kan det være, altså hvad betyder de for dig, siden du er bevidst om dem]? Øhm... Jamen jeg vil gerne gøre mit arbejde godt ... og hvis man kommer bagud på en eller anden måde, ens sager bliver for lange, hvad er det så man åbenbart gør anderledes end andre?”

(Karen: 5)

Her sætter Karen lighedstegn mellem at præstere godt i målingerne og gøre sit arbejde godt. Med afsæt i udtalelserne fra både Inger og Karen bliver det nærliggende at se nærmere på Smiths teori om utilsigtede konsekvenser ved brugen af præstationsmålinger, idet begge sagsbehandlere udtrykker bevidsthed om, at der arbejde måles og overvåges.

Når Karen fortæller, at hun er bevidst om målingerne, og hun samtidigt er sætter lighedstegn mellem at gøre sit arbejde godt og præstere godt i præstationsmålingerne, opstår der en risiko for utilsigtede konsekvenser. Disse konsekvenser opstår ifølge Smith, når medarbejderen eksempelvis kun fokuserer på det, der måles (tunnelsyn), når fokus flyttes fra den opgave afdelingen egentligt skulle udføre til det der måles (målforskydning) eller når fokus kun er på kort sigt, da fremtiden ikke er i målingernes fokus (kortsyn) (1998: 284ff).

”Karen: (...)vi bliver målt på rettidighed, ved jeg. Og så på længden af sagerne.

Interviewer: Oplever du så, at det er sådan noget, at I som sagsbehandlere har meget fokus på, når I bliver målt på det?

Karen: JA! Det har vi! Så det smitter af”.

(Karen: 6)

Karen er altså bevidst om, hvad de som sagsbehandlere måles på, og fortæller, at det får betydning for sagsbehandlernes fokus. Under interviewet bliver Birgit spurgt om man kommer til at prioritere det ledelsen har fokus på, højere end andre opgaver. Til dette svarer hun: *”Ja, det tror jeg det er! Jeg tror det... desværre det bliver sådan”* (Birgit: 5). Når Karen og Birgit her beskriver, hvordan

man som sagsbehandler er bevidst om, hvad der måles og fortæller, at det ”smitter af”, kan der være risiko for, at der hos sagsbehandlerne opstår tunnelsyn, idet fokus bliver på det der måles, altså rettidigheden og sagernes varighed. Dette kan også føre til målforskydning, idet arbejdet kommer til at handle om at overholde rettidigheden og nedbringe sagernes varighed, i stedet for det egentlige indhold af sagsbehandlingen.

Hos Birgit er målforskydningen meget tydelig: *”Og det kan godt være, at man har valgt at sige, at det er en skal-opgave, men... Og der kommer rettidigheden ind. Det ved vi, det skal vi bare, men så er der jo nogle andre ting, der kommer til at hænge. Det kan ikke undgås”* (Birgit: 6). Birgit fortæller her, hvordan rettigheden prioriteres på en sådan måde, at andre skal-opgaver må nedprioriteres. Skal-opgaverne hun her omtaler, henviser til at indhente lægeoplysninger, henvise borgeren til et afklaringsforløb eller til kommunens fastholdelseskonsulenter (Ibid.). Denne prioritering kan skyldes, at det er sværere at måle på afklaringsforløb, indhentelse af lægeoplysninger mv., end det er at følge rettidigheden. Dette skyldes, at de to førstnævnte indebærer skøn i sagsarbejdet, hvilket ikke kan direkte aflæses i statistikker, hvorimod rettidigheden kan aflæses i systemet og gennem kontrolredskaber som eksempelvis Epuls og EBI. Birgits citat kan derfor også være et udtryk for et tunnelsyn og målforskydning, da hun ved, at rettidigheden bliver målt og fulgt af ledelsen, hvorfor hendes arbejde kommer til at fokusere sig omkring dette.

Inger er også opmærksom på, at arbejdet i afdelingen bliver målt: *”Altså det, der... kan man sige, vi i hvert fald bliver målt på. Det er, om vi overholder rettidighed ift. samtaler. Så det er noget af det, der er lidt vigtigt. Men for mig, er det ikke øh... det er ikke negativt!”* (Inger: 1). Inger er altså også bevidst om, at de bliver målt på rettidigheden. Samtidigt fremhæver hun, at det derfor også er vigtigt. Dette kan indikere, at der er risiko for dels tunnelsyn og dels målforskydning, da Inger her fokuserer og vægter det der bliver målt og ikke på den egentlige opgave med at bringe borgeren tilbage i beskæftigelse. Inger synes umiddelbart ikke at overveje, om rettidigheden synes at føre til realisering af afdelingens officielle mål, men synes snarere at udtrykke, at det bliver et selvstændigt mål at overholde rettidigheden fordi hun ved, at det bliver målt.

6.2.4 Refusionssystemet - En statslig styringsteknologi

I lovgivningen er der fastsat regler for finansieringen af sygedagpenge. Som det blev illustreret i figur 2 i Afsnit 3.3.3, giver refusionssystemet kommunerne økonomiske incitamenter til at

nedbringe antallet af langvarige sygedagpengemodtagere. Endvidere giver refusionsreglerne incitament til at sikre, at de sygemeldte genoptager arbejdet delvist eller deltager i tilbud efter Beskæftigelsesindsatsloven eller Aktivloven, da dette udløser en højere statsrefusion. Refusionssystemet benyttes således, som en statslig styringsteknologi.

Beskæftigelsesministeren har i bekendtgørelse om sygedagpenge fastsat regler om, at der ikke ydes refusion til kommunen, så længe kommunen ikke foretager opfølgning efter bestemmelserne i sygedagpengeloven (Bekendtgørelse nr. 665, § 16). Ser vi nærmere på de ovenfor nævnte refusionsreglerne i forhold til casekommunen, er ledelsens bevidst om disse. Afsnitslederen fortæller: *”Fordi en stor... altså sygedagpengeområdet er økonomisk en stor udgift for kommunen, så derfor er der rigtig meget fokus på det politisk og derfor har vi også sat meget fokus på det her. Vi skal overholde rettidigheden ”* (Afsnitsleder: 1). Lederen betoner her, at sygedagpenge er en stor økonomisk udgift for kommunen og området derfor også har stor bevågenhed. Hun understreger desuden, at rettidigheden skal overholdes. Dette kan forklares med afsæt i refusionsreglerne, da statsrefusionen bortfalder, så længe kommunen ikke følger op efter lovens opfølgningsbestemmelser. Dette kan desuden forklare, hvorfor der blandt sagsbehandlerne findes indikationer på hhv. tunnelsyn og målforskydning. Det bliver således et mål i sig selv at overholde rettidigheden, da det er det der måles. Indsatsen tilpasses derfor ikke nødvendigvis den sygemeldtes behov, men systemets deadlines, hvilket ikke nødvendigvis fører til realisering af lovens formål med sygedagpenge eller kommunens egne mål for området. Samtidigt kan dette tolkes som et udtryk for, at de økonomiske incitament virker efter hensigten i casekommunen, idet kommunen netop tilpasser sine handlinger til reglerne.

”Interviewer: *Så refusionen den er hele tiden til stede i det her?*

Afsnitsleder: *Det er den. Den er en medspiller. Det er klart... Vi skal hjælpe til med, at borgeren bliver hurtigere raskmeldt, hvis vi kan, for at minimere udgiften... Det er rigtig vigtigt, at vi hjælper borgeren på rette vej, hurtigst muligt, med den rette indsats, på det rette tidspunkt”.*

(Afsnitsleder: 10)

Når afsnitslederen her vægter, at refusionen er en medspiller, men samtidigt understreger, at det er vigtigt at borgeren hjælpes på rette vej med den rette indsats, i rette tid, kan der være tale om et

forsøg på at minimere de utilsigtede konsekvenser af refusionsreglerne og kommunens præstationsmålinger. Afsnitslederen vægter, at udgiften til sygedagpenge skal forsøges minimeret, men dette kun, hvis det er muligt. Lederen signalerer altså, at refusionen ikke er det alt overskyggende i arbejdet, og at indsatsen trods alt skal tilpasses den enkelte borger. Hun fortæller senere i interviewet, at selvom man budgetlægger ud fra de forventninger man har til området, så kan man ikke blot undlade at udbetale sygedagpenge, fordi der ikke er flere penge tilbage på budgettet (Ibid.). Refusionen synes altså at have afsnitslederens opmærksomhed og være noget denne leder prioriterer, men ikke for enhver pris. Samme leder fortæller videre om budgetlægningen, at *”Vi skal forsøge at ramme så godt som muligt, når vi budgetlægger fremadrettet, ikke? [Interviewer: Ja]. Hvor mange ryger ud over 52 uger? Vi ved godt, at der er penge i dem. Og hvor mange kan vi have i... i indsats, for de får en anden refusion end dem, der ikke er i indsats”* (Afsnitsleder: 11). Til trods for, at lederen måske forsøger at mindske risikoen for utilsigtede konsekvenser, kan disse udtalelser forklare, hvorfor vi blandt sagsbehandlerne ser tendenser til målforskydning og tunnelsyn, når det kommer til sagernes varighed, idet lederen i dette citat får fremhævet, at kommunen kan spare penge ved at nedbringe antallet af sager over 52 uger. I mine interviews med sagsbehandlerne syntes der ikke at være indikationer på ikke intenderende konsekvenser, hvad angår aktivering af de sygemeldte. Dette kan enten tyde på, at aktiveringen harmonerer med målet om at fremme denne sygemeldtes tilbagevenden til arbejdet, eller at mine spørgsmål ikke ledte sagsbehandlerne ind på dette emne.

I afdelingen er der imidlertid ikke kun fokus på rettidigheden. Som tidligere beskrevet, har man i beskæftigelsesplanen fastsat et mål om at øge andelen af delvist raskmeldte sygedagpengemodtager i indeværende budgetår. *”Der er fokus på delvis raskmelding også. Altså det bliver der kigget på herinde. Der bliver simpelthen lavet et udtræk på vores sagsstamme for at se, hvor mange procent af vores sygemeldte, der er delvis raske. Og det har egentligt gjort, at det bliver man lidt obs. på”* (Birgit: 4f). Efterfølgende spørger jeg Birgit om opmærksomheden på de delvist raskmeldte skyldes, at ledelsen har fokus på dette, hvilket hun bekræfter (Ibid.: 5). Dette er et eksempel på, at præstationsmålingerne kan være med til at fremme organisationens mål. Som tidligere beskrevet, er der i beskæftigelsesplanen netop fokus på at øge antallet af delvist raskmeldte og samtidigt er et af formålene med sygedagpengeloven, at fremme borgerens tilbagevenden til arbejdsmarkedet, jf. SDPL § 1. Dette synes at harmonere med organisationens formål, der indebærer en indsats med

fokus på beskæftigelse og selvforsørgelse, jf. LAAB § 15, stk. 2. Retter man et kritisk blik på fokuset på målinger af antallet af delvist raskmeldte, kan man dog diskutere, om sagsbehandlernes fokus på dette, i visse tilfælde kan risikere at presse sygemeldte ud i en delvis raskmelding, de helbredsmæssigt ikke er parat til. Hvorefter der kan opstå risiko for forlængelse af sygemeldingen, da indsatsen ikke tilrettelægges ud fra behovet hos den enkelte sygemeldte. Som beskrevet i *Afsnit 3.2.4*, synes denne målgruppes problematikker at have en vild karakter, hvorfor det kan blive problematisk såfremt sagsbehandlerens fokus per automatik er på at sikre en delvis raskmelding. Kommunens fokus på at øge antallet af delvist raskmeldte kan også ses som et udtryk for den statslige styring gennem refusionssystemet, der eksempelvis udløses ved en delvis raskmelding, jf. figur 2 i *Afsnit 3.3.3*.

6.2.5 Måling af varigheden

”Og rettidigheden bliver der jo også kigget på. Sager over 52 uger bliver der kigget på... Så det bliver lidt svært, man kan godt sige, at det rettidighed det kigger de på, men okay det er det bare ikke... De kigger også på, hvem der er delvist og hvor mange sager vi har over 52 uger” (Birgit: 5). Birgit fortæller med dette citat, at hun er bevidst om, at det ikke kun er rettidigheden, der måles på. Tidligere i interviewet har hun fortalt, at rettidigheden har været i fokus i så mange år, at det nu er blevet en indgroet del af arbejdet (Birgit: 4). Her tilføjer hun, at rettidigheden nærmest selvfølgelig er i fokus, men at der bestemt også er fokus på andre elementer. Birgit fremhæver bl.a., at der er fokus på sager over 52 uger. Dette harmonerer imidlertid ikke med hverken beskæftigelses- eller handleplanen for kommunen (Bilag 5 og 6). Desuden synes fokuset på de 52 uger heller ikke at være til stede i ledelsens oversættelse af målene for området, jf. *Delanalyse 1*. Samtidigt fortæller Inger, at hun bruger systemet til at advisere sig selv om, hvornår hun skal foretage visse ting i sine sager, for eksempel anvender hun systemet i forbindelse med sagernes varighedsbegrænsning¹⁴ (Inger: 1). Hun fortæller videre: *”Altså for mig er der både en styring, men det er også en form for kontrol. For vi bliver jo målt på det, ikke også? Det er der ingen tvivl om, at vi gør”* (Inger: 2). Inger oplever altså, at de i afdelingen bliver målt på deres varighedssager, hvilket måske kan forklare, hvorfor Birgit oplever, at der er fokus på at nedbringe antallet af sager over 52 uger. I interviewet med Karen får vi lidt mere af vide omkring fokuset på varighed.

¹⁴ Iht. SDPL § 24, stk. 1 ophører *”Udbetalingen af sygedagpenge (...) efter udløbet af en kalendermåned, når der er udbetalt sygedagpenge (...) for mere end 52 uger i de 18 forudgående kalendermåneder”*. Sygedagpengene kan dog forlænges iht. SDPL § 27, såfremt den sygemeldte opfylder kravene til en af de syv dispensationsmuligheder.

”Interviewer: Nu står der fx i jeres beskæftigelsesplan, det ved jeg ikke om du er bekendt med, at man gerne vil nedbringe varigheden på sygedagpengesager...

Karen: Mon ikke!

Interviewer: Er det sådan noget, du kan mærke, ledelsen de tager op og siger, nu er vi her og nu er status det?

Karen: Altså på hvert eneste afdelingsmøde, der gennemgår vores afsnitsleder tallene”.

(Karen: 5)

Karen fortæller her, at hun er meget bevidst om, at man ønsker at nedbringe varigheden på sagerne. Som tidligere beskrevet, er der i beskæftigelsesplanen fastsat et årsmål om at nedbringe antallet af sygedagpengeforløb over 26 uger (Bilag 5: 25). Karen oplever også, at det bliver tæt fulgt af ledelsen, og at resultatet bliver formidlet videre til medarbejderne, idet afsnitslederen på hvert afdelingsmøde gennemgår tallene for området. Dette fokus på varigheden oplevede jeg også i mit interview med afsnitslederen (11), som fremhævet under *Afsnit 6.2.4*. Afsnitslederen fremstod i interviewet bevidst om refusionsreglerne, og at der er penge at spare ved at reducere antallet af sager over 52 uger. Dette kan forklare, hvorfor sagsbehandleren har fokus på varighed og at særligt Birgit har fokus på antallet af sager over 52 uger. Der er således indikationer af, at afsnitslederens fokus på refusionsreglerne, fører til tunnelsyn hos medarbejderne, idet de udtrykker en stor bevidsthed om, hvad det er, der måles i afdelingen. Dette kan være problematisk, såfremt det bliver et selvstændigt mål at begrænse varigheden af sagerne, uden blik for den egentlige indsats.

Ifølge områdelederen er der også fokus på at nedbringe varigheden, og han italesætter det som ”sikker drift” (Områdeleder: 10). Tidligere i analysen under *Avancerede kontrolsystemer* beskrev jeg, hvordan ledelsen anvender EBI-redskabet til bl.a. at opfange, hvilke medarbejdere der haltede på varigheden (Områdeleder: 16). Så selvom dette ikke italesættes som et officielt mål i organisationen – og selvom områdelederen flere gange fortæller, at man ønsker at komme væk fra fokuseringen på varighed, synes ledelsen alligevel at fokusere på det. Det skyldes måske, at empowerment, som områdelederen ønsker at fremme (Områdeleder: 4), er sværere at måle end varigheden på sagerne. Samtidigt kan dette mere eller mindre bevidste fokus på varigheden af sagerne, forklares med afsæt i den statslige styringsteknologi, refusionssystemet, der giver

kommunen økonomiske incitamenter til at sikre, at sygedagpenge forløbene bliver så korte som muligt og holder sig under 52 uger, da statsrefusionen herefter bortfalder, jf. SDPL § 62.

6.2.6 Med kniven for struben

Under interviewet med Birgit fortæller hun, hvordan ledelsen følger udviklingen i afdelingen tæt – og at det bemærkes, når resultatet ikke er som ønsket. *”Vi har været indkaldt et par gange for og få en løftet pegefinger... højere oppe fra¹⁵. Det var med rettidighed og så var det med øhm... sager over 52 uger”* (Birgit: 5).

Samtidigt fortæller Inger, at det er rart at få ros: *”Jamen det er da dejligt at få af vide en gang i mellem, at nu går det godt. Det kører bare derud af. I kan godt være stolte af jer selv. Klap jer selv på skulderen. Det skal vi da have meget af!”* (Inger: 15). Vigtigheden af at få ros, fremhæves her. Når Birgit på den anden side omtaler episoden med den ”løftede pegefinger” bliver det nærliggende at antage, at der opstår risiko for utilsigtede konsekvenser af ledelsens overvågning gennem brugen af præstationsmålinger og lignende styringsteknologier, da dette øger risikoen for, at der blandt afdelingens medarbejdere opstår bl.a. tunnelsyn. Hermed menes, at medarbejdernes higen efter ros fra ledelsen og deres bevidsthed om, at såfremt de ønskede resultater ikke opnås bliver der indkaldt til møder med ”løftet pegefinger”, risikerer man, at medarbejderne kommer til at koncentrere deres arbejde om den del der måles og har ledelsens tætte bevågenhed. Dette bliver problematisk, såfremt andre dele af opgavevaretagelsen negligeres.

Birgits beskrivelse af mødet med beskæftigelseschefen indikerer, at denne holder et vågent øje med afdelingen og afdelingens resultater. Beskæftigelseschefen er – foruden direktøren for casekommunens Social, Sundhed og Beskæftigelsesforvaltning, den øverste leder af området (Bilag 1). Tidligere i analysen så vi indikationer på, at afdelingens ledelse også blev udsat for cockpitstyring. Områdelederen fortæller i den forbindelse, at de *”ikke er super dygtige på varigheden”* og at de har *”kniven for struben”* (Områdeleder: 10). Denne oplevelse kan forklare, hvorfor det bliver vigtigt for områdelederen at kontrollere, om afdelingens målsætning realiseres. Det kan endvidere også forklare, hvorfor der blandt sagsbehandlerne ses indikationer på tunnelsyn og målforskydning, da områdelederen i sin dialog med medarbejderne måske netop får vægtet de elementer han selv bliver målt på. Dette kan føre til, at medarbejderne udelukkende koncentrerer deres arbejde omkring dette mål, hvorved der eksempelvis opstår tunnelsyn. Samtidigt risikerer

¹⁵ Birgit referer til beskæftigelseschefen, når hun siger *”højere oppe fra”* (Birgit: 5).

dette også at føre til målforskydning, såfremt fokus flyttes fra at gøre borgeren selvforsørgende, til at ”lukke sagen, så hurtigt som muligt”. Endvidere kan der opstå risiko for kortsyn, da der qua fokuset på sagernes varighed, er risiko for, at der udelukkende fokuseres på kort sigt (det der måles her og nu). Arbejdet kommer herved til at koncentrere sig om at gøre sagen så kort som muligt, hvorved fokus på langsigtede løsninger for borgeren muligvis mindskes.

6.2.7 Siloernes beståen

Birgit fortæller under interviewet om målet for hendes arbejde: ”Altså på sygedagpengeområdet er det hovedsageligt længden af sager” (Birgit: 7). Når Birgit her fremhæver, at sagernes varighed hovedsageligt er målet på sygedagpengeområdet, indikerer det en risiko for, at der i organisationen finder suboptimering sted. Smith bruger begrebet suboptimering under henvisning til, at enkelte dele af organisationen kun fokuserer på sit eget mål, uden blik for organisationens samlede målsætning (1995: 286ff). Når medarbejderne i sygedagpengeafdelingen udelukkende fokuserer på deres mål; at nedbringe varigheden på sygedagpengesager, kan det være et udtryk for suboptimering, idet medarbejderne umiddelbart ikke synes at have blik for organisationens formål; nemlig selvforsørgelse, jf. LAAB § 15, stk. 2. Endvidere kan sagsbehandlernes fokus på nedbringelse af sygedagpengesager resultere i flere sager i de andre afdelinger i organisationen, såfremt målforskydning finder sted samtidigt. Med målforskydning henvises der her til, at medarbejdernes fokus er på det der måles, frem for den egentlige opgave organisationen skal varetage. For medarbejderne bliver målet således at nedbringe antallet af sygedagpengesager, men ikke at fokusere på borgerens selvforsørgelse. Der sker således en forskydning af organisationens mål.

Suboptimeringen bekræftes af Karen, der fortæller: ”Jamen hvad skal man sige, det er jo en arbejdsløshedsproblematik så [**Interviewer:** Så tænker du, at så er det et andet sted den ligger?]. Ja. Jeg kan ikke gøre noget, her hvor jeg sidder” (Karen: 7). Karen fortæller her meget tydeligt, at når der er tale om en arbejdsløshedsproblematik, kan hun som medarbejder i sygefraværsafdelingen ikke gøre noget. Dette kan ud fra Smiths teori tolkes som et udtryk for, at suboptimering finder sted, da Karen kun har fokus på sygefraværsafdelingen målsætning og ikke forvaltningens overordnet mål. I Afsnit 3.2.3 beskrev jeg, hvordan beskæftigelsessystemet synes at være karakteriseret af maskinbureaukratiske træk med siloopdeling til følge. Dette synes umiddelbart også at gøre sig gældende indenfor denne forvaltningsenhed. Samtidigt synes Karens udtalelse at indikere, at der er

tale om en McDonaldiseret organisation, hvor sygefraværsafdelingen er så specialiseret, at det for Karen bliver utænkeligt at indtænke arbejdsløshedsproblematikken. Set i lyset af Krogstrups skelnen mellem vilde og tamme problemer (2011: 96), synes denne opdeling problematisk, da specialiseringen fører til, at der i sygefraværsafdelingen udelukkende er fokus på arbejdsdygtigheden. Disse McDonaldiserede træk ved organisationen kan dog også fremme effektiviteten, såfremt der er tale om et ”tamt problem”, der kan lade sig løse indenfor organisationens siloopdeling.

Citatet med Karen kommer i forlængelse af en drøftelse af, hvordan hun synes sygedagpengelovens § 7, stk. 3¹⁶ harmonerer med den overordnede målsætning for beskæftigelsesindsatsen. Grundet specialiseringen indenfor området – og lovens forskrifter – bliver det i Karens optik ikke noget hun som sagsbehandler på sygefraværsområdet skal beskæftige sig med. Såfremt man med indsatsen ønsker, at den sygemeldte skal blive selvforsørgende, synes denne specialisering problematisk, da indsatsen her udelukkende kommer til at omhandle arbejdsdygtigheden, fremfor at se på den sygemeldtes samlede udfordringer.

Birgit forholder sig noget anderledes til denne problematik, og giver udtryk for, at tendenser til kortsyn kan være forårsaget af lovgivningen: ”(...)det er der hvor man tænker, her kunne det altså godt være smart, hvis man gjorde et eller andet for og undgå, at vi sad med vedkommende igen om seks måneder. Men sådan er vores lovgivning jo, ikke?” (Birgit: 2). Dette understøtter, at kortsyn ikke blot kan være forårsaget af ledelsens brug af kontrol og præstationsmålinger, men at det også kan være direkte afledt af lovgivningen. Den brede vurdering er et lovkrav, der kan føre til suboptimering og kortsyn – og gøre det vanskeligt at fremme de horisontale processer i organisationen, da kortsynet synes direkte afledt af sygedagpengelovens fokus på en hurtig tilbagevenden til arbejdsmarkedet (SDPL § 1). Det kunne dog tænkes, at man kunne imødekomme dette ved at inddrage den afdeling, der skal overtage sagen i forhold til arbejdsløshedsproblematikken, for herved at sikre, at indsatsen førte til en langsigtet løsning. Videre i interviewet fortæller Birgit om, at suboptimering i arbejdet, og hvordan hun oplever, at det også kan føre til kortsyn:

”Interviewer: Du lyder meget som om, hvad virker? Tænker du også man mangler et fokus på, jamen virker det også på den lange bane det her, altså? Eller hvad?

¹⁶ Som det blev beskrevet under Afsnit 3, skal kommunen efter tre måneders sygemelding foretage en bred vurdering af den sygemeldtes arbejdsdygtighed i forhold til dennes uddannelses- og beskæftigelsesområde, jf. SDL § 7, stk. 3.

Birgit: *Ja! Altså... der er mange ting, som ikke virker på sigt, tænker jeg. Altså gå ind og kigge på, hvad er det for nogle grupper af folk vi har, fordi man kunne gøre noget for de der svingdørsklienter vi har, som fiser fra a-kasse – sygedagpenge – a-kasse – sygedagpenge øh... hvorfor er det lige, at man ikke tager fat i dem, for at finde ud af, hvad gør vi her?"*

(Birgit: 10)

Som det fremgår af ovenstående citat, efterspørger Birgit, at man ser på de langsigtede virkninger af tiltag. Dette kan tolkes, som et udtryk for, at hun oplever, at man i organisationen har udviklet et kortsyn og kun har fokus på det der kan måles nu og her. Dette kan måske skyldes, at man i en kommune, hvor man har fokus på at nedbringe varigheden af sygedagpengesager og løbende måler dette, kommer til at koncentrere sin indsats om det der på den korte bane sikrer, at færre modtager sygedagpenge. Birgit oplever, altså umiddelbart, at der ikke bliver taget højde for de langsigtede løsninger. Dette underbygger de førnævnte tendenser til suboptimering. Når Birgit efterspørger et samarbejde om svingdørsklienterne, indikerer det, at hver afdeling blot fokuserer på sit eget mål. Dette kan forklares i førnævnte kortsyn, da sygefraværsafdelingen eksempelvis måles på antallet af sygedagpengemodtager, bliver det vigtigste for dem at præstere godt på disse målinger – og derfor bliver borgerens langsigtede selvforsørgelse ikke lige så vigtig for afdelingen. Suboptimeringen og kortsynet kan altså forklares ud fra fragmenteringen af indsatsen i jobcentret, hvor der er en skarp opdeling mellem de forskellige afdelinger. Det bliver derfor vanskeligt at koordinere denne fælles målopfyldelse. De enkelte afdelinger og deres medarbejders interesse kommer i stedet til at koncentrere sig om at opfylde målene for deres specifikke område, uagtet, hvad det betyder for organisationen som helhed – og ikke mindst, indsatsen for borgeren. Som jeg beskrev under *Afsnit 3.2* har udviklingen på beskæftigelsesområdet været karakteriseret ved øget specialisering, hvilket synes at hæmme de horisontale processer i organisationen, hvor netop samarbejde på tværs af de enkelte afdelinger bør finde sted (Breidahl & Seemann 2009a: 2; 2009b: 33; Ritzer 2011: 14). Dette udviklingstræk synes på baggrund af ovenstående analyse, også at gøre sig gældende i casekommunen.

6.2.8 Gaming

Ifølge Smith kan der i organisationer opstå utilsigtede konsekvenser i form af gaming. Dette betyder, at der skabes incitamenter i de enkelte afdelinger til ikke at klare sig alt for godt, idet dette

vil føre til større præstationskrav (Smith 1998: 298). Om afdelingens egne præstationsforventninger fortæller områdelederen:

”Interviewer: Hvor kommer så den målsætning fra, om det her med at være bedre end landsgennemsnittet - ligge lavere end det?

***Områdeleder:** Det kommer fra, at vi i en to, tre år blev lidt overmodige. I to år blev vi stadig bedre. Vi dykkedes stadig mere og så sagde vi, hvad kan så være sjovt og sætte som mål i det nye år? I det nye år vil vi i hvert fald være under landsgennemsnit! Så... du ved godt, når man sætter mål, så gør man jo allerede i foråret [Interviewer: Det er en lang proces?]. Lige præcis, inden det når at træde i kraft, og det var i foråret 2013 vi blev overmodige og så vendte kurven siden... så nu hænger vi på... ”*

(Områdeleder: 10)

Områdelederen fortæller her, hvordan man i casekommunen blev overmodige, som følge af en årrække med en positiv udvikling på sygedagpengeområdet, hvor man har præsteret at nedbringe antallet af sager over 26 uger. Den positive udvikling fremhæves også i kommunens beskæftigelsesplan (Bilag 5: 22). Områdelederen fortæller hvordan beskæftigelsesplanen blev udfærdiget i foråret 2013, og at udviklingen efterfølgende vendte (Ibid.: 10f). Gaming fører, ifølge Smith, til at afdelingen vælger at præstere dårligere end den reelt kunne, da gode præstationer vil føre til øgede præstationskrav. Når områdelederen fortæller, at man i afdelingen har fokus på at nedbringe varigheden – og man godt er klar over, at den er for høj – indikerer det, at han ønsker at afdelingen klarer sig godt. Der synes således ikke at være indikationer på, at man i afdelingen anvender *gaming* i Smiths forstand, snarere at det modsatte finder sted. Lederen synes at have et ønske om, at afdelingen præsterer godt – og sætter krav og mål derefter. Samtidigt kan det faktum, at ”kurven vendte” indikere, at der også er ydre forhold som præger billedet på sygedagpengeområdet, og som ikke kan styres af diverse styringsteknologier, såsom incitamentsstrukturer og præstationsmålinger.

6.2.9 Delkonklusion 2

Det kan på baggrund af ovenstående delanalyse konkluderes, at der i casekommunen anvendes diverse former for styringsredskaber og præstationsmålinger. Dette sker gennem ledelsens

anvendelse af, med Røviks terminologi, *avancerede informationssystemer*, herunder EBI, Epuls, milepælsdrøftelser, ledelsestilsyn, driftsmøder og produktionsmøder. Dette som et led i en *cockpitstyring*, hvor ledelsen gennem diverse informationskanaler styrer organisationen fra cockpittet.

Sagsbehandlerne i sygefraværsafdelingen, synes på baggrund af analysen, at være bevidste om, ledelsens kontrol og måling, og hvad det indebærer. Dette fører til, at medarbejderne i forsøget på, at gøre deres arbejde godt, prioriterer deres arbejde om det ledelsen måler. I visse tilfælde fører dette til, hvad Smith kalder *utilsigtede konsekvenser*. Disse utilsigtede konsekvenser tager i casekommunen form af *kortsyn*, *tunnelsyn* og *målforskydning* – og påvirker således sagsbehandlerne fokus i arbejdet. Dette betyder, at andre elementer af sagsbehandlingen risikerer at blive tilsidesat, idet det ikke måles og kontrolleres i lige så høj grad som eksempelvis rettidigheden og delvis raskmelding. Det indikerer derved også, at såfremt afdelingens officielle mål ikke måles af ledelsen, så risikerer de at blive nedprioriteret, hvorved realiseringen af dem hæmmes. Der synes desuden at være indikationer på *suboptimering*, idet casekommunen synes at have arbejdet tilrettelagt omkring en siloopdeling. Dette bevirker, at sagsbehandlerne udelukkende fokuserer på at realisere målene for sygefraværsområdet, uden blik for organisationens formål og for realiseringen af målene for andre dele af organisationen.

Smiths *gaming* synes umiddelbart ikke at finde sted i sygefraværsafdelingen – snarere tværtimod. Særligt områdelederen vægter, at man ønsker, at afdelingen klarer sig godt og fortsætter denne udvikling. På baggrund af undersøgelsens data, skønnes der ikke at være indikation på *misrepræsentation*, *forstening* eller *misfortolkning* finder sted i casekommunen.

Det kan endvidere konkluderes, at hvorvidt præstationsmålingerne fører til utilsigtede konsekvenser, afhænger af, hvorvidt det der måles bidrager til at realisere målene i kommunens beskæftigelsesplan eller de overordnede målsætninger for området, forstået som formålet med indsatsen iht. hhv. LAAB og SDPL. I visse tilfælde, som årsmålet om at øge antallet af delvist raskmeldte, kan præstationsmålinger være med til at sikre realiseringen af målet.

Analysen indikerer desuden, at *cockpitstyringen* finder sted fra lokalt til statsligt niveau. Sygefraværsafdelingens ledelse kontrolleres af kommunens øvre ledelse og af diverse kontrolinstanser. Dette kan forklare, hvorfor styringsteknologierne synes at spille en så fremtrædende rolle i forbindelse med realiseringen af kommunens mål. Det kan således

konkluderes, at brugen af styringsteknologier får betydning for realiseringen af afdelingens mål og derved også for indsatsen over for den enkelte sygemeldte.

6.3 Delanalyse 3 – Sagsbehandlerne dilemmaer

Under mine interviews med sagsbehandlerne i sygefraværsafdelingen kom det frem, at sagsbehandlerne oplevede, at arbejdsmængden havde afgørende betydning for arbejdet. De oplevede, at visse elementer af sagsbehandlingen ”kom til at hænge”, når arbejdsmængden var for stor, da der fra ledelsen var en klar prioritering af, hvilke opgaver, der i så fald skulle vægtes. Sagsbehandlerne oplevede som følge heraf, at der i afdelingen kunne skelnes mellem skal- og bør-opgaver (Birgit: 6). Sagsbehandlerne oplevede som følge heraf, at skal-opgaverne blev udført på bekostning af andre elementer i sagsbehandlinger, og at denne prioritering fik sagerne til at gå i stå (Ibid.: 6f). Sagsbehandlerne oplevede, at overholdelse af rettidigheden var en skal-opgave, hvilket kommer til udtryk, når Birgit fortæller, at: ”(...)Og der, der kommer rettidigheden ind. Det ved vi, det skal vi bare” (Ibid.). Samtidigt fortalte sagsbehandlerne, at deres arbejde var kendetegnet ved dilemmaer, som følge af lovgivningen. Sagsbehandlerne oplevede, at den til tider var for barsk og at der var borgere der ”faldt gennem systemet” på denne bekostning (Inger: 17; Karen 7f). Dette synes at indikere, at sagsbehandlerne i casekommunen oplever, at deres arbejde er karakteriseret ved en række dilemmaer og modsatrettede krav, der kan føre til en indre konflikt, som fremført hos Lipsky (2010: xv). Det bliver derfor nærliggende at undersøge, hvilke strategier sagsbehandlerne anvender i målrealiseringen for at cope med disse forhold, og hvilken konsekvens det får for målrealiseringen. Da *Delanalyse 3* er struktureret omkring Lipksys begreber, kan der forekomme gentagelser, hvor de samme forhold beskrives, men i relation til et ny begreb.

6.3.1 Sagsbehandlerne rationering af service/aktivitet

I analysens del 2 beskrev jeg, hvordan brugen af præstationsmålinger kan medføre utilsigtede konsekvenser, der får betydning for afdelingens målrealisering. Når sagsbehandlerne samtidigt finder det nødvendigt at tilpasse deres forventninger og acceptere de præmisser lovgivningen og organisationen opstiller for dem, øges risikoen for utilsigtede konsekvenser, idet sagsbehandlerne eksempelvis benytter sig af coping-strategien creaming for at håndtere arbejdsvilkårene. Ifølge Lipsky opstår creaming, når der ikke er ressourcer til at udføre alle opgaver og sagsbehandleren derfor prioriterer sine egne og organisationens interesser (2010: 107f). Herved bliver det

organisationens succes, præstationsmålene, der kommer i centrum, og indsatsen tilpasset den enkelte klient risikerer herved at trække i baggrunden.

I analysens anden del fremhævede jeg også, hvordan Inger og Karen var bevidste om, at ledelsen udførte løbende målinger på sagsbehandlerne arbejde (Inger: 4; Karen: 5). Karen fortalte desuden, at målingerne betød noget for hende, da hun gerne ville gøre sit arbejde godt (Karen: 5). Inger fremhævede senere i interviewet, at det var vigtigt at sagsbehandlerne fik ros af ledelsen (Inger: 15). Ud fra Lipskys coping-strategierne kan dette tolkes, som et udtryk for, at begge sagsbehandlere gør brug af creaming, da deres succes bliver det vigtigste. Dette fremhæves, når Karen og Inger fortæller, at de gerne vil gøre deres arbejde godt, og at de finder det vigtigt at få ros fra ledelsen. Organisationen synes således at anvende ros til at sikre, at medarbejderne fokuserer deres arbejde omkring de elementer der måles, som eksempelvis rettidighed, varighed mv.

Birgit fortæller i interviewet om arbejdspresset i afdelingen og fortæller i den forbindelse, at selvom der måske er flere "skal-opgaver", så bliver det rettidigheden, der prioriteres, da "(...) *det ved vi, det skal vi bare, men så er der andre ting, der kommer til at hænge*" (Ibid.). Når Birgit er opmærksom på, at overholdelse af rettidigheden er et succeskriterium i organisationen, kan det således være et udtryk for, at hun benytter sig af creaming. Dette kommer frem, når hun fortæller, at sagsbehandlerne ved, at de skal overholde rettidigheden. Når hun videre gør opmærksom på, at denne prioritering betyder, at andre opgaver kommer til at hænge, indikerer Birgit at organisationens succes bliver det vigtigste i disse situationer. Dette kan begrundes i organisationens incitamentstruktur, der muligvis belønner Birgit for at overholde rettidigheden, men ikke for om de relevante helbredsmæssige oplysninger eller lignende er indhentet. Når Birgit ikke kan nå alle arbejdsopgaverne, tyder dette citat altså på, at hun ved hjælp af creaming prioriterer den opgave, hun ved fører til hende og organisationens succes, hvorved Birgit i Lipskys terminologi "skummer fløden". Under *Delanalyse 2* blev det belyst, at man i afdelingen har fokus på rettidigheden, og når denne skrider, så bemærkes det op gennem organisationens ledelsesstruktur. Om den tidligere omtalte episode med den "løftede pegefinger" fra beskæftigelseschefen fortæller Birgit: "*Det er fordi, det blev opfattet lidt som om, 'står du og siger, at vi ikke laver noget?!'*" (Birgit: 6). Birgit virker i dette citat frustreret over den episode, hvor beskæftigelseschefen fortalte, at afdelingens resultater angående overholdelse af rettidighed og sager over 52 uger ikke var tilfredsstillende (Ibid.: 5). Frustrationen skyldes måske, at hun ved hjælp af creaming forsøger at prioritere

organisationens succes. Den ”løftede pegefinger” kan imidlertid tyde på, at det i den omtalte episode, ikke er lykket at sikre organisationens succeskriterier og at ledelsen ikke opfanger, at Birgit rent faktisk forsøger at indfri denne målsætning. Birgit oplever, at organisationens succeskriterier er vanskelige at efterleve, da de får en ”løftet pegefinger” til trods for, at de prioriterer arbejdet med henblik på at overholde rettidigheden. Birgits frustration kan endvidere være begrundet i, at hun måske føler hun går på kompromis med sin egen faglighed, når hun tilsidesætter elementer i sagsbehandlingen for i stedet at overholde rettidigheden.

Hos sagsbehandleren Inger synes coping-strategien creaming også at være til stede – og udløst af fokuset på rettidigheden: *”Ja, men du finder jo... Jeg synes jo det var værst i starten, det der med, at vi laver opfølgninger for opfølgnings skyld, fordi vi ligesom skulle overholde det her... altså for min skyld, ingen alarm!”* (Inger: 3). Inger fortæller her, at hun oplever at skulle lave opfølgninger alene for at overholde rettidigheden. Dette kan tolkes som et udtryk for, at hun benytter sig af coping-strategien creaming, idet hun fortæller, at opfølgninger er noget der skal overholdes. Dette tyder på, at Inger også oplever rettidighed som et af organisationen succesparametre. Hun er altså bevidst om, hvad der i organisationens opfattes som succeskriteriet og arbejder ud fra dette. Samtidigt understreger hun dog, at dette blot er for at tilfredsstille organisationen, når hun fortæller, at hun laver opfølgninger for opfølgnings skyld. Lipsky fremhæver, at creaming opstår, som følge af organisationens incitamentstrukturer, der giver markarbejderen incitament til at løse de lettere sager, da de ikke belønnes højere for at afslutte en besværlig sag. Lipsky henviser i den forbindelse til, at en markarbejder ikke opnår større belønning for at få en langtidsledig i beskæftigelses end en ny ledig (2010: 108). Holder vi dette eksempel over for rettidigheden, synes overholdelse af rettidigheden at kunne klassificeres som en lettere opgave, end arbejdet med den langtidssygemeldte, hvilket måske kan forklare hvorfor medarbejderne prioriterer denne opgave. Vender vi tilbage til Lipskys eksempel og oversætter det til casekommunen, synes der dog at være indirekte belønning for at afslutte en længerevarende sag, da ledelsen følger udviklingen for antallet af sager over 26 uger og reagerer med en ”løftet pegefinger”, såfremt resultaterne ikke er tilfredsstillende.

I citatet med Inger, får vi desuden fortalt, at overholdelse af rettidigheden er ”indgroet”. Dette ses, når Inger fortæller, at ”det var værst starten”. Dette kan forklare hvorfor creaming synes at finde sted i forbindelse med overholdelsen af rettidigheden. Dette skyldes, at Inger ikke er i tvivl om,

hvad der er organisationens succes, og at denne naturligvis skal efterleves. Dette synes at harmonere med fundene i *Delanalyse 2*, hvor jeg påviste, at sagsbehandlerne var bevidste om, hvilke elementer af deres arbejde de blev målt på, og dette fik betydning for realisering af målene.

Inden for denne coping-strategi nævner Lipsky også strategien *worker bias*, hvor sagsbehandleren differentierer mellem klienterne på baggrund af egne personlige behov og holdninger (Lipsky 2010: 108ff). Der synes ikke at være indikationer af denne strategi i min empiri. Dette kan skyldes, at sagsbehandlerne i denne organisation synes detailstyret af lovgivningen og organisationens ledelse, hvorfor der ikke efterlades megen plads til at håndtere arbejdet med afsæt i personlige holdninger og behov.

Forsøget på ikke at brænde ud

Vender vi tilbage til, det før omtalte citat af Inger, så vægter hun, at prioriteringen af rettidigheden var værst i starten. Dette indikerer, at hun ikke længere sætter spørgsmålstejn ved at foretage opfølgninger for opfølgningernes skyld, og kan være et udtryk for, at hun har fundet balance mellem på den ene side omgivelsernes krav og forventninger til arbejdet og på den anden side coping-strategierne. Ifølge Lipsky er der en tendens til, at markarbejdere brænder ud relativt tidligt. De der formår at blive i jobbet, vil ofte være dem, der har fundet en balance mellem kravene i jobbet og de nødvendige coping-strategier. Dette fører, ifølge Lipsky, til justering af arbejdsvaner og muligvis også lavere forventninger til dem selv, klienterne og policy områdets potentiale (2010: xv). Sætter vi denne betragtning op mod citatet med Inger, kunne hendes udtalelse tyde på, at hun har tilpasset sine forventninger og derfor ikke sætter spørgsmålstejn ved at følge op i sagen, alene for opfølgningens skyld.

De tre sagsbehandlere fortæller endvidere, at de er ansatte på et område, der er stærkt reguleret og hvor loven til tider kan opleves som værende barsk (Birgit: 13; Inger: 17f; Karen: 8). ”*Det er lovgivningen! Sådan er det. Og det er nok for barskt*” (Karen: 8). På den ene side fortæller Karen os, at lovgivningen er barsk og på den anden, at loven er loven – og altså ikke noget der kan ændres på. Dette tyder på, at Karen måske har fundet balancen mellem egne forventninger og områdets lovgivning, idet hun i citatet tilkendegiver en accept af loven, til trods for, at hun oplever den som værende barsk, når hun fortæller ”*Det er lovgivningen! Sådan er det*”. Karen synes med disse udtalelser ikke at sætte spørgsmålstejn ved lovgivningen, hvilket kan tolkes som en indirekte accept

af lovens præmisser. Når Karen umiddelbart ikke sætter spørgsmålstegn ved loven, kan det være et udtryk for, at hun forsøger ikke at brænde ud, og forsøger at finde en mening med arbejdet – selvom hun oplever loven som barsk.

Under interviewet med Birgit spurgte jeg hende, om hun oplevede, at det ledelsen havde i fokus, blev prioriteret højere end andre opgaver i arbejdet. *”Ja, det tror jeg det er! Jeg tror desværre det bliver sådan”* (Birgit: 5). Birgit bekræfter altså at ledelsens fokus får betydning for prioriteringerne i sagsarbejdet. Birgit tilføjer ordet ”desværre”, hvilket kan tolkes som et udtryk for, at hun fortsat forsøger at finde balancen mellem coping-strategierne og arbejdets krav og forventninger. Birgit lader altså umiddelbart ikke til at acceptere præmisserne i samme grad som Karen og Inger. Senere i interviewet fortæller Birgit dog, at *”Det er ikke sådan det hele man skal gå i detaljen med og sådan tænke over, for selvfølgelig er der nogle ting i loven, som vi synes er vanvittige, men sådan er det”* (Birgit: 13). Dette indikerer, modsat det førnævnte citat, at Birgit måske trods alt har fundet en balance mellem arbejdets krav og forventninger. Citatet kan desuden tyde på, at hun har tilpasset sine forventninger til sig selv og potentialet i indsatsen, når hun fortæller, at det ikke er det hele man skal ”gå i detaljen med”. Tilpasningerne synes dog at være mere indgroet i Karen, der fortæller, at *”Altså nu sidder jeg jo i front, så jeg er jo nødt til at udføre det”* (Karen: 4). Karen synes ikke at have samme ”kamp kørende”, som vi ser det hos Birgit. Karen synes mere kategorisk i sin henvisning til sin rolle i front, idet citatet signalerer, at de forventninger og krav, denne rolle medfører, ikke er noget, hun kan sætte spørgsmålstegn ved. Hendes citat synes således at indikere, at hun accepterer det rollen, som markarbejder i casekommunen umiddelbart medfører. Vender vi tilbage til Inger, så oplever hun også, at der kan opstå dilemmaer i arbejdet:

”Interviewer: Så du tænker altså, at lovgivningen nogen gange, hvad kan man sige, der er nogle borgere der kommer i klemme nogen gange?

Inger: Det er der da. Der er nogen, de ryger ned mellem to stole.

Interviewer: Og det skal man kunne navigere rundt i, som sagsbehandler?

Inger: Ja.

Interviewer: Uanset om man er enig eller uenig?

Inger: Ja... Ellers skal man i hvert fald ikke være her. Så skal man måske finde sig et andet job”.

(Inger: 17)

I denne passage fortæller Inger, at lovgivningen kan være problematisk for visse borgere, men at den samtidigt er et vilkår. Dette underbygger, at Inger også har accepteret lovgivningens og arbejdets præmisser, selvom hun ikke altid er enig med den. Ingers henvisning til, at man skal finde sig et andet job, hvis ikke man kan navigere rundt i de modsatrettede krav og forventninger, tolker jeg som et forsøg på at opnå den før omtalte balance mellem de forventninger, Inger og omgivelserne har til arbejdet, og hvad der reelt kan lade sig gøre. Alt dette i et forsøg på ikke at brænde ud.

6.3.2 Sagsbehandlerne begrænsning af efterspørgslen

I mine interview med sagsbehandlerne synes der umiddelbart ikke at være indikationer på, at de forsøger at begrænse efterspørgslen ved hjælp af principper som ”først til mølle” eller brug af psykologiske pres. Som jeg beskrev i *kapitel 3* og har demonstreret gennem den øvrige analyse, er casekommunens arbejde styret gennem procesregulering, standardiserede metoder og diverse styringsteknologier, hvilket gør det vanskeligt for sagsbehandlerne at begrænse efterspørgslen via disse midler. Retten til sygedagpenge er fastsat ved lov og kan måske også forklare, hvorfor der i empirien snarere synes at være indikation af det modsatte af begrænsning af efterspørgsel. Afsnitslederen fortæller om retten til sygedagpenge ”(...)vi kan jo ikke lade være med at udbetale fordi, der ikke er flere penge [**Interviewer:** nej]. Nej. Det er vigtigt. Det er rigtig vigtigt, at vi hjælper borgeren på rette vej, hurtigst muligt, med den rette indsats, på det rette tidspunkt” (Afsnitsleder: 11). Afsnitslederen fortæller her meget tydeligt, at såfremt folk har ret til sygedagpenge, så skal de have det, uanset om kommunens budget er overskredet. Samtidigt vægter hun dog, at indsatsen over for de sygemeldte skal sikre en hurtig tilbagevenden til arbejdsmarkedet. Begrænsningen af efterspørgslen i casekommunen synes altså snarere at finde sted gennem en indsats bygget op en hurtig tilbagevenden til arbejdsmarkedet, end brugen af Lipskys coping-strategi.

Begrænsning af efterspørgslen, i Lipskys forstand, er altså umiddelbart ikke til stede i casekommunen. Sagsbehandlerne synes snarere nødsaget til at prioritere et højt ”work flow”. I indledningen til *Delanalyse 3* beskrev jeg, hvordan disse prioriteringer af sagsbehandlerne blev oplevet som problemfyldt, da det ofte førte til, at sagerne gik i stå. Birgit fortæller, om disse prioriteringer:

”Jamen det er utilfredsstillende. Det er jo nogle borgere, der ikke når og komme videre (...) jamen kommer man først ind i dén der, hvor det kører sådan, så får du også bare endnu mere travlt, for så har du også de borgere, der ringer ind og spørger; skulle jeg ikke starte med det eller det? Og jo, det skulle du vidst! (...) [Interviewer: (...) Hvad så med dem, der ikke ringer?]. Ja... Det er jo så måske nogen gange dem, som bliver rigtig meget glemt, hvor man kunne sige, der var noget at hente”.

(Birgit: 7)

Birgit fortæller her, hvordan hun i de travle perioder må prioritere mellem sine arbejdsopgaver, hvilket fører til, at de tiltag der skulle i gang sættes ikke bliver sat i gang. Lipsky mener, at dette er kendetegnet for et street-level bureaukrati, da ledelsen ikke kan opfylde de høje krav til resultatmålinger, når det kommer til et forløb tilrettelagt ud fra behovene hos de enkelte klienter. I stedet kommer budgetter og ”work flow” i fokus og det bliver derfor vigtigere at behandle så mange sager som muligt, fremfor at vægte sagsbehandlingens indhold og tilrettelæggelse (Lipsky 2010: 99f). Birgit har tidligere fortalt, at rettidigheden var i fokus. Holdes dette sammen med ovenstående citat, indikerer det, at hun føler sig nødsaget til at prioritere et høj ”work flow” fremfor at tage individuelle hensyn. Derfor oplever hun måske, at de borgere der har behov for en ekstra indsats, forsvinder i ”flowet”. Dette synes problematisk i forhold til organisationens ambition om at nedbringe varigheden og om at sikre en hurtig tilbagevenden til arbejdsmarkedet. Birgit oplever altså, at prioriteringen af et højt ”work flow” fører til, at visse sager bliver ”glemt” og de nødvendige tiltag dermed heller ikke blive iværksat hurtigt nok eller på dette rette tidspunkt. Dette synes umiddelbart at medføre en risiko for at sagernes varighed forlænges, da den ”rette indsats, på dette rette tidspunkt” måske forsvinder i ambitionen om et højt ”work flow”.

6.3.3 Sagsbehandlingernes automatisering af service/aktivitet

I slutningen af 2013 flyttede sygefraværsafdelingen til en ny adresse og blev en del af forvaltningsenheden CEB¹⁷ (Områdeleder: 12). Desuden trådte reformen af fleksjob og førtidspension i kraft den 1. januar 2013. Denne førte til ændrede arbejdsgange og nye regler for

¹⁷ Center for Erhvervserfaring og Beskæftigelse, og er navnet på den centerenhed, som Sygefraværsafdelingen tilhører.

tilkendelse af fleksjob og førtidspension (AMS 2012: 2). Om disse ændringer fortæller områdelederen:

”Den bedste forklaring, når vi skal fortælle hinanden, hvorfor, hvorfor vendte det... jeg tror det der med... vores medarbejdere er ikke særlig robuste overfor forandring [Interviewer: Nej...?]. I 2013, der... der flyttede vi sygedagpengemedarbejderne fra jobcentret [Interviewer: og herover?]. Ja og over i CEB. I 2013, startede vi egentligt året med den nye førtidspensionsreform. Og hvad betød den for førtidspensionsansøgninger og sager? Halvdelen af sagerne var jo sygedagpengesager. Så det... det har været et meget stort diskussionsemne, og hvad gør vi ved det, hvad er forretningsgangene i det osv., ikke? At, at... De der forstyrrelser [Interviewer: Ja], dem skal vi dosere rigtigt. For de slår igennem på varigheden”.

(Områdeleder: 12)

I dette citat fortæller områdelederen, hvordan han oplever, at flytningen af afdelingen og førtidspensionsreformen har haft betydning for varigheden på sygedagpengesagerne. Han fortæller, at ledelsen derfor også er opmærksom på, at ”forstyrrelser” skal doseres rigtigt. Videre i interviewet fortæller han, at de af samme grund, ikke er begyndt at involvere sagsbehandlerne i forberedelserne af den – på det tidspunkt - forestående sygedagpengereform (Ibid.). At områdelederen oplever at forandringer påvirker varigheden kan forklares ud fra Lipskys coping-strategi om *Automatisering af service/aktivitet*. Indenfor denne strategi, forsøger markarbejderne at kontrollere arbejdssituationen ved hjælp af diverse standardiseringer og rutiner (Lipsky 2010: 115f). Denne coping-strategi synes at blive bragt i fare, når markarbejderen udsættes for forandringer, og kan ifølge Lipsky forklare, hvorfor man sommetider oplever modstand mod forandring blandt markarbejderne (Ibid.: 115). Flytningen af casekommunens sygefraværsafdeling til CEB, og deraf ændrede arbejdsgange samt førtidspensionsreformen, har måske truet sagsbehandlerens coping-strategier og gjort det vanskeligt for dem at håndtere arbejdspresset, hvilket slår igennem på sagernes varighed. Dette bekræftes umiddelbart i interviewet med Birgit:

”Interviewer: Er det sådan, at synes du også det er forstyrrende, at nu flytter I, og skulle forholde sig til en helt ny organisation - der kommer også en reform... Forstyrrer det også dig i dit arbejde eller hvordan?

Birgit: *Ja, det gør det. Så...*

(Birgit: 8)

Da Birgit direkte spørges om, forandringerne forstyrrer hendes arbejde, bekræfter hun det umiddelbart. Dette kan tolkes som et udtryk for, at forandringerne truer hendes coping-strategi og gør det vanskeligt for hende at benytte sig af de vanlige standardiseringer og rutiner for arbejdet. Hun får derfor svært ved at håndtere arbejdspresset og de forskellige krav og forventninger til hende og hendes arbejdsindsats. Senere i interviewet efterlyser Birgit desuden information omkring den forestående sygedagpengereform i forhold til tilrettelæggelsen af arbejdet i afdelingen (Ibid.). Dette kan tolkes som et udtryk for, at hun har brug for denne information for at kunne tilpasse sine coping-strategier til de forandringer, hun forventer, at reformen vil medføre. Ifølge Lipsky er markarbejdernes arbejde bl.a. karakteriseret ved usikkerhed. De vil derfor forsøge at undgå forandringer (Lipsky 2010: 115). Birgits oplevelse af ”forstyrrelser” i arbejdet, mener jeg dog også kan tolkes som et udtryk for, at flytningen til CEB og diverse reformer fjerner fokus fra arbejdet med at støtte op om den sygemeldtes tilbagevenden til arbejdsmarkedet, da både flytning og lovændringer fører diverse praktiske opgaver med sig.

Empirien indikerer endvidere, at sagsbehandlingernes standardiseringer til tider snarere er udsprunget af lovgivningen end af deres egne coping-strategier. Birgit fortæller under interviewet, hvordan hun oplever, at lovgivningen presser hende til at standardisere arbejdet og dets tilrettelæggelse. *”Jeg tænker det er håbløst, at fordi de er delvist i arbejde, så skal de partout snakke med os hver fjerde uge. Det er fuldstændigt vanvittigt!”* (Birgit: 11). I citatet henviser Birgit til opfølgningsreglerne, der som tidligere beskrevet dikterer, hvor ofte opfølgningen skal foretages, jf. SDPL § 13. Birgit beskriver det som håbløst, at der skal foretages opfølgning i sager med delvist raskmeldte hver fjerde uge. Samtidigt fortæller hun, at de skal ”snakke med os”, hvilket kan indikere, at Birgit tolker opfølgningsreglerne på en sådan måde, at hun per automatik foretager opfølgningerne via samtaler med borgerne. I loven er der dog mulighed for, at opfølgningen kan ske digitalt eller ved brev, såfremt borgeren er delvist raskmeldt, jf. SDPL § 13, stk. 4, nr. 2. Det kan dog tænkes, at det for Birgit bliver vanskeligt at sikre overholdelse af rettidigheden, såfremt opfølgningen foretages digitalt eller ved brev, hvorfor opfølgningen for hende bliver lig med en samtale. Der synes således

at være indikationer af, at systemets og organisationens styringsteknologier fører til en rigid tolkning af opfølgningsreglerne, der af sagsbehandlerne selv opfattes som håbløse.

6.3.4 Sagsbehandlerne kontrol over klienterne

I casekommunen er der desuden indikationer på, at sagsbehandlerne benytter sig af coping-strategien *kontrol over klienten* for at kontrollere indholdet og timingen af klient interaktionen. Denne coping-strategi vil ifølge Lipsky blive anvendt, når sagsbehandlerne mødes med forventninger om at ekspedere flest mulige ekspedienter. Ifølge Lipsky vil markarbejderne som reaktion på dette, forsøge at kontrollere interaktionen med klienterne for at effektivisere deres arbejde (Lipsky 2010: 120). Dette kommer til udtryk i interviewet med Inger, der fortæller:

”Det er bare, men så har vi jo matchgrupperne 1, 2 og 3 og hvis du sætter dem i en 3’er, det skal man lige blive god til, det var jeg ikke så god til i starten, jeg kunne næsten altid finde en mulighed for at de kunne være i 2’eren, fordi jeg tænkte, de kunne jo godt deltage i noget træning eller noget... så du skal jo også kigge på, hvad er det, det handler om. Og få dem matchet rigtigt ift. 1, 2 og 3”.

(Inger: 3)

I citatet fortæller Inger, hvordan hun anvender matchsystemet. Matchkategorien får betydning for, hvor ofte der skal foretages opfølgning i sagen. Sager der er omfattet af kategori 1 og 3 skal følges op hver tredje måned, hvorimod sager omfattet af kategori 2 skal følges op hver fjerde uge, jf. SDPL § 13, stk. 2-3. Når sagsbehandlerne samtidigt oplever, at de ikke altid kan nå alle deres arbejdsopgaver, bliver det nærliggende at antage, at Inger her spekulerer i, hvordan hun matcher sine sager, da det får betydning for hendes arbejdsbyrde. Inger fortæller, at hun i starten satte mange af sagerne i matchkategori 2, men har tillært sig at bruge matchkategori 3 noget mere. Dette tolker jeg som et udtryk for, at Inger benytter sig af coping-strategien *kontrol over klienten*, da hun ved hjælp af matchsystemet forsøger at styre timingen og tempoet for interaktionen, idet hun i denne matchkategori blot skal tale med borgeren indenfor tre måneder, fremfor hver fjerde uge, som i kategori 2. Dette vil altså frigive ressourcer for Inger, i en presset hverdag. Inger fremhæver desuden, at det er kategori 3 og altså ikke 1, man skal lære at blive god til at anvende. Dette kan forklares ud fra den nuværende matchmodel, hvor en raskmelding skal forventes inden for tre

måneder for at borgeren kan matches 1 (AMS 2009: 2). Det bliver derfor nærliggende at antage, at det for Inger bliver lettere at argumentere for, hvorfor borgeren tilhører kategori 3 end 1, idet førstnævnte indebærer, at borgeren ikke kan deltage i tilbud og der er tale om en længerevarende sygdomsmedling (Ibid.: 3). Videre fortæller Inger, at ”*Men det har noget at gøre med, at... at så finder man ud af, at man kan godt matche en 3'er og så lave en tidligere opfølgning, ikke også? Så det handler jo hele tiden om at have struktur på sine sager*” (Inger: 4). Dette citat indikerer, at Inger ved at matche borgeren 3 opnår kontrol over både indhold og timing af interaktionen, idet hun blot skal sørge for at den finder sted inden for tre måneder. Ovenstående tyder på, at Inger forsøger at cope med systemets krav ved at lære at håndtere matchsystemet på en sådan måde, at hun opnår kontrol over tilrettelæggelsen af sit arbejde. Der synes således snarere at være tale om et behov for at opnå kontrol over arbejdet end over den enkelte klient.

6.3.5 Delkonklusion 3

Sagsbehandlerne i sygefraværsafdelingen oplever, at visse elementer i sagsbehandlingen kommer til ”at hænge” i perioder med stort arbejdspress. Dette skyldes, at de oplever, at skulle tilrettelægge deres arbejde efter skal- og bør-opgaver. I disse situationer oplever de, at rettidigheden af ledelsen karakteriseres som en skal-opgaver og derved vejer tungere end eksempelvis at henvise borgeren til en fastholdelseskonsulent eller lignende. I forlængelse heraf, synes der at være indikationer på, at sagsbehandlerne forsøger at *rationalisere service og aktivitet*, gennem anvendelsen af coping-strategien *creaming*, hvorigennem organisationen og deres egen succes synes at blive det vigtigste. Sagsbehandlerne er bevidste om, hvilke elementer i arbejdet, ledelsen vægter og følger, og prioriterer arbejdet ud fra dette. Sagsbehandlerne oplever derfor også at blive frustreret, når beskæftigelseschefen giver dem en ”løftet pegefinger” om afdelingens resultater.

Der synes ikke at være indikation på, at sagsbehandlerne anvender strategien *worker bias*. Dette kan være et udtryk for området og afdelingens detailstyring, der vanskeliggør strategier med afsæt i egne personlige holdninger og behov.

Alle tre sagsbehandlere synes at have fundet en *balance* mellem omgivelsernes og deres egne krav og forventninger til arbejdet. Dette i et forsøg på ikke at brænde ud. Balancen synes særligt udtalt hos Inger og Karen, der tydeligt accepterer lovens og organisationens præmisser og prioriteringer. Hos Birgit synes der at være indikationer af, at hun ikke i samme grad som Inger og Karen har accepteret præmisserne for arbejdet..

Analysen indikerer ikke, at sagsbehandlerne forsøger at *begrænse efterspørgslen* ved hjælp af principper som eksempelvis ”først til mølle”. Dette kan skyldes, at retten til sygedagpenge er fast i lovgivningen og afsnitslederen meget tydeligt kommunikerer, at de der er berettiget til sygedagpenge, skal have sygedagpenge, uagtet kommunens budget. Der synes snarere at være indikationer af, at efterspørgslen forsøges begrænset gennem en indsats, der skal sikre en hurtig tilbagevenden til arbejdsmarkedet. Dette i et forsøg på at gøre sygedagpengeforløbene så korte som muligt. Samtidigt synes sagsbehandlerne nødsaget til at prioritere et højt ”*work flow*”. Dette vanskeliggør et individuelt tilrettelagt forløb og fører til en risiko for, at de borgere, sagsbehandlerne oplever har behov for en ekstra indsats, forsvinder i ”flowet”.

Endvidere peger analysen på, at sagsbehandlerne gør brug af *automatisering af service og aktivitet*. Dette i et forsøg på at håndtere arbejdssituationen. Det sidste års tid har dog været præget af reformen af førtidspension og fleksjob samt flytning af sygefraværsafdelingen. Dette synes at have ført til længere varighed på sagerne, hvilket kan tolkes som et udtryk for, at sagsbehandlerne coping-strategi trues af ændringerne, hvorved det bliver vanskeligt for dem at håndtere arbejdspresset. Dette kan også forklare, hvorfor sagsbehandleren Birgit efterlyser information om den forestående sygedagpengereform.

Endeligt synes analysen at pege på, at sagsbehandlerne gennem coping-strategien *Kontrol over klienterne* forsøger at kontrollere timingen af interaktionen med klienten. Dette sker, når sagsbehandlerne spekulerer i deres måde at kategorisere sagerne på. Herved skaber de et større råderum for dem selv og for tidspunktet for opfølgningen.

Som beskrevet i *Kapitel 3* synes området at være præget af smalt råderum, som følge procesreguleringer mv. Det bliver derfor svært for den enkelte sagsbehandler at handle selvstændigt, hvorfor sagsbehandlerne i casekommunen, ikke fremstår så autonome, som man ud fra Lipskys teori kunne forvente.

7. Konklusion

Denne konklusion skal ses i lyset af mit hermeneutiske udgangspunkt. Konklusionen bygger derfor på mine forforståelser og tolkning af informanternes oplevelser. Det er således ikke muligt at lave en repræsentativ generalisering på baggrund af undersøgelsens resultater. Specialets konklusioner kan derimod bidrage med kvalificerede udsagn om, hvilke strategier og styringsteknologier, der anvendes i kommunernes sygedagpengeafdelinger for at realisere områdets mål – og hvilke konsekvenser dette får for målrealiseringen. Konklusionen tager udgangspunkt i en gennemgang af undersøgelsens fund sat i relation til litteraturgennemgangen. Jeg vil behandle dem i tre delafsnit – ligesom analysen. Dette vil føre til besvarelsen af min problemformulering.

På baggrund af litteraturgennemgangen og analysen kan det konkluderes, at mål er mere komplekse og ustyrlige end Jacobsen og Thorsviks målhierarki lægger op til. Specialet viser, hvordan områdets mål er præget af adskillige aktører og forskellige interesser. *Delanalyse 1* konkluderer, at ledelsen i casekommunen anvender forskellige oversættelsesregler i deres forståelse og oversættelse af målene for området. Overordnet set er de enige om, hvilke officielle mål afdelingen er underlagt, men de adskiller sig i deres forståelse og oversættelse af dem. I visse tilfælde *reproducerer (kopierer)* de målene, hvilket kan være et udtryk for, at målet fremstår tydeligt – eller at deres ledelsesmæssige position ikke skaber behov for at eksplicitere målet yderligere. Her peger empirien på, at ledelsesniveauerne tættest på medarbejderne umiddelbart har et større behov for at eksplicitere målene. Dette kan være et udtryk for, at deres rolle bl.a. er at videreformidle målene, og sikre at medarbejderne bidrager til realiseringen af disse. Dette skaber derfor et større behov for konkretisering af målene. Andre mål, særligt årsmålet om nedbringelsen af sygedagpengesager over 26 uger, skærpes gennem ledelsens anvendelse af hhv. *den modificerende* og *radikale modus* i oversættelsen. Herigennem ekspliciterer, tilføjer og ændrer ledelsen målet til at handle om en generel nedbringelse af det samlede antal sygedagpengesager.

Delanalyse 2 viser, at styring og kontrol spiller en afgørende rolle i målrealiseringen. Litteraturen peger på, at der er stigende tendenser til styring og kontrol på forskellige niveauer, herunder processtyring, præstationsmålinger m.fl. Nogle forfattere mener ligefrem, at disse styringstendenser har muteret og forvandlet sig til et decideret tælleregime. Analysen synes at bekræfte, at styring er fremtrædende og peger på, at casekommunen top-styres gennem det Røvik kalder ”*avancerede*

informationssystemer”. I casekommunen anvendes styringsteknologier, der kan måle den enkelte medarbejders arbejde, herunder hvor mange delvist raskmeldte borgere der findes på de enkelte sagsstammer. Der synes herigennem at være tale om *cockpitstyring*, hvor ledelsen som piloten på et fly, styrer afdelingen gennem de avancerede informationer de modtager. Dette anvendes til at styre og kontrollere, at afdelingens mål realiseres.

Desuden kan det konkluderes, at styringen og kontrollen ikke kun finder sted mellem ledere og medarbejdere i casekommunen, men at der måske ligefrem er tale om en *statslig cockpitstyring*. Kommunernes beskæftigelsesindsats styres og kontrolleres fra både central, regionalt og lokalt hold. Empirien viser i den forbindelse, at man i casekommunen er særlig opmærksom på den statslige styring gennem refusionssystemet, selvom dette ikke nødvendigvis realiserer afdelingens mål. Dette kan forklares ud fra ledelsens bevidsthed om, at sygedagpenge er en stor økonomiskudgift for kommunen. Desuden peger analysen på, at afdelingens ledere også udsættes for styring og kontrol fra den øverste ledelse. Dette udtrykker sig gennem en oplevelse af, at afdelingen har ”*kniven for struben*”. Styringen og kontrollen på beskæftigelsesområdet synes således at fæstne sig gennem kontrol på forskellige niveauer. Kontrollen af ledelsen afføder et behov for yderligere kontrol og måling af medarbejdernes resultater, for at ledelsen kan forsvare sig over for den øvre ledelse og de øvrige kontrolinstanser. Styringen på de forskellige niveauer, får altså betydning for, hvilke mål der vægtes i afdelingens arbejde.

På baggrund af specialet kan det desuden konkluderes, at det danske beskæftigelsessystem, synes underlagt McDonaldiseringstendenser. Dette ses gennem den øgede tendens til procesregulering, standardisering, kontrol og maskinbureaukratiske træk, der synes at prioritere arbejdets vertikale processer fremfor de horisontale. Dette fæstner sig gennem silodannelse i tilrettelæggelsen af indsatsen, hvilket øger medarbejdernes specialisering. Disse McDonaldiseringstendenser er måske effektive, når det kommer til fremstillingen af burgere, men bliver problematiske, når det kommer til at håndteringen af beskæftigelsesindsatsen, der sjældent følger en lineærproces. Som Dustin fremhæver, kan disse tendenser føre til en decideret deskilling, hvor medarbejderne kun tager ansvar for deres del af processen. Dette bekræftes i *Analysens del 2*, hvor der ses indikationer på suboptimering, som konsekvens af arbejdets opdeling og brugen af præstationsmålinger. Dette betyder, at medarbejderne udelukkende fokuserer på de komponenter af arbejdet, der relaterer sig til sygedagpengeforløbet – og ikke tager hånd om eksempelvis arbejdsløshedsproblematikker. Denne

fragmentering af indsatsen vanskeliggør tilsyneladende samarbejdet om en fælles løsning – på tværs af forskellige afdelinger, da medarbejderne udelukkende fokuserer på, hvad de måles på i deres afdeling. Dette synes problematisk på to niveauer. For det første synes målene for området komplekse og mangeartede – og som specialet fremhæver, kan der opstå modsatrettede krav mellem formålet med jobcentrenes indsats iht. LAAB og formålet for sygedagpengeindsatsen iht. SDPL. Dette skaber behov for et tværgående samarbejde om endemålet. Dernæst synes suboptimeringen problematisk, da arbejdet til tider koncentrerer sig om vilde problematikker, der ikke kan afhjælpes gennem objektivt og klart formulerede retningslinjer. Denne type problemer skal snarere søges løst gennem et rum for kreative løsninger og tværgående samarbejde. Dette indikerer, at en skarp inddeling af arbejdet efter ydelsesområder får betydning for, hvilke mål der prioriteres i indsatsen og måske bliver en decideret hæmsko for realiseringen af organisationens formål.

I specialets kapitel 3 citerede jeg udtrykket ”*What you measure, gets done*”. Min undersøgelse synes at bekræfte denne påstand. Sagsbehandlerne synes at være bevidste om, hvilke parametre de måles på og tilrettelægger arbejdet ud fra dette. Dette fører i visse tilfælde til det Smith kalder *utilsigtede konsekvenser*, såsom *kortsyn*, *tunnelsyn*, *målforskydning*, og *suboptimering*. Herved flyttes sagsbehandlerne fokus fra det egentlige mål og til det der måles. I visse tilfælde oplever sagsbehandlere, at dette bliver en barriere for langsigtede løsninger. Analysen tyder dog også på, at brugen af præstationsmålinger kan bidrage til realiseringen af afdelingens mål, såfremt målingerne understøtter målene. Dette synes umiddelbart at gøre sig gældende for ambitionen om at øge antallet af delvist raskmeldte. Dette mål harmonerer umiddelbart med formålet med sygedagpengeindsatsen samt det overordnet formål for jobcentret; nemlig at sikre en hurtig tilbagevenden til arbejdsmarkedet og sikre selvforsørgelse. Det er dog ikke muligt at konkludere, hvorvidt målinger af dette årsmål, reelt realiserer det, da jeg ikke har undersøgt selve kommunens opgavevaretagelse.

I *Delanalyse 3* ses det, at sagsbehandlerne i casekommunen, i et forsøg på at håndtere de modsatrettede krav og forventninger til arbejdet, anvender det Lipskys kalder *coping-strategier*, herunder *creaming*. Når der ikke er ressourcer til at indfri alle krav og forventninger til arbejdet, må sagsbehandlerne foretage en prioritering. Med afsæt i denne coping-strategi, bliver sagsbehandlerne og organisationens succes det vigtigste. Dette kommer fx til udtryk, når

sagsbehandlerne fortæller om at lave opfølgninger for opfølgningernes skyld. Sagsbehandlerne ved, at rettidighed er et succesparameter i organisationen – og noget ledelsen følger – derimod kan ledelsen ikke se, om sagsbehandlerne har fået en langtidssygemeldt i beskæftigelse. Den statslige styring gennem refusionssystemet synes altså at slå igennem i sagsbehandlerne's coping-strategier.

Analysen peger desuden på, at sagsbehandlerne i casekommunen føler sig nødsaget til at prioritere et højt ”work flow”, hvilket medfører, at borgere med behov for en ekstra indsats risikerer at forsvinde i ”flowet”. Med afsæt i Lipsky kan prioriteringen af det høje ”work flow” være udløst af, at ledelsen ikke kan opfylde de høje krav til resultatmålinger, når det kommer til et individuelt tilrettelagt forløb. Resultatkravene til jobcentre risikerer i denne optik at få konsekvenser for målrealiseringen og derved for den indsats der ydes i beskæftigelsessystemet.

Desuden synes analysen at pege på, at sagsbehandlerne forsøger at finde en balance mellem egne og omgivelsernes forventninger til arbejdet. Dette opnår de ved at justere deres forventninger til arbejdet og mulighederne indenfor det. Som konsekvens heraf, accepterer de præmisserne, selvom de på samme tid opleves som barske og til tider ”vanvittige”. Dette kan også være forklaringen på, at sagsbehandlerne indordner sig ledelsens fokus på målinger.

Endeligt peger undersøgelsen på, at forstyrrelser i arbejdet, såsom flytning af afdelingen og reformer, fjerner fokus fra arbejdet, og måske ligefrem truer sagsbehandlerne's coping-strategier. Undersøgelsen indikerer, at dette i casekommunen slår igennem på sagernes varighed og risikerer herved at blive en barriere for realiseringen af afdelingens mål om at nedbringe antallet af sager over 26 uger. Sagsbehandlerne kontrollerer interaktionen med klienterne ved at spekulere i anvendelsen af kategoriseringen. Dette frigør tid i arbejdet – og kan måske give tid til de elementer i arbejdet, som sagsbehandlerne oplever giver mening.

På baggrund af specialet kan det således konkluderes, at casekommunens ledere anvender forskellige oversættelsesstrategier for at realisere afdelingens mål. Styringstilgangen er overvejende top-down orienteret, *cockpitstyring* og *præstationsmålinger* benyttes fx til at realisere afdelingens mål. Området styres af diverse kontrolinstanser på hhv. lokalt, regionalt og statsligt niveau, hvilket får betydning for ledelsens prioriteringer. Alle disse styringsteknologier har indflydelse på, hvilke mål sagsbehandlerne prioriterer, og får derfor også konsekvenser for realiseringen af afdelingens officielle mål. Desuden kom jeg også frem, at sagsbehandlerne anvender forskellige coping-strategier til at håndtere arbejdets modsatrettede krav og forventninger. Her får ledelsens

prioriteringer, samt forstyrrelser i arbejdet, afgørende betydning, idet sagsbehandlerne prioriterer arbejdet ud fra dette. Sagsbehandlerne brug af coping-strategier synes således også at få betydning for, hvilke mål der prioriteres og realiseres i afdelingen.

Undersøgelsens data er generelt egnet til at belyse problemstillingen. Der kan dog stilles spørgsmålstejn ved datas mætningsgrad, og derfor også ved i hvor grad konklusionen gør sig gældende for hele sygedagpengeafdelingen i casekommunen. Desuden giver specialets konklusioner anledning til at rejse spørgsmål om, hvorvidt disse resultater vil gøre sig gældende i andre kommuners sygedagpengeafdelinger. Dette ville kræve gennemførelse af en tilsvarende undersøgelse i andre kommuner. Endvidere rejser undersøgelsens resultater spørgsmål om, hvorvidt disse træk gør sig gældende indenfor for andre felter af det sociale område – eller om denne udvikling udelukkende relaterer sig til beskæftigelsesområdet.

Jeg indledte specialet med en fortælling om cirklen omkranset af firkanten, efterfulgt af ordene ”Vi er nødt til at have kasser. Men de må godt være runde indeni”. Det bliver på baggrund af specialets konklusion nærliggende at sætte spørgsmålstejn ved, hvorvidt styringsteknologierne på området regulerer i en sådan grad, at firkanten skrumper så meget, at råderummet er truet! Såfremt dette er tilfældet, bliver det vanskeligt for sagsbehandlerne at realisere sygedagpengelovens og jobcentrets formål, da arbejdet ikke kan tilrettelægges ud fra den enkelte borgers behov. Specialet indikerer, at strategier og styringsteknologier bør tildeles opmærksomhed i kommunerne, da de får betydning for hvilke mål der prioriteres og realiseres. Endvidere bliver det nærliggende at diskutere, hvorvidt de stigende tendenser til styring på forskellige niveauer i beskæftigelsesindsatsen, er en reaktion på den løskobling Lipsky beskrev for mere end 30 år siden. Man kunne fx forestille sig, at unge offentligere ledere, der i starten af 80’erne læste Lipskys til tider pessimistiske konklusioner, til en vis grad har indført top-down orienterede styreformer for at få styr på de løbske fagprofessionelle. Og at den formindskede firkant derfor skal ses som en reaktion på det, nogle har opfattet som et alt for stort råderum.

8. Litteraturliste

Arbejdsmarkedsstyrelsen (2012). *Reform af førtidspension og fleksjob – reformens betydning for sagsbehandlingen i kommunerne.*

http://ams.dk/da/Publikationer/2012/11-22_Reform-af-foertidspension-og-fleksjob.aspx

Lokaliseret d. 17.05.14

Arbejdsmarkedsstyrelsen (2009): *Ny matchmodel – hvorfor og hvordan?*

http://ams.dk/da/Viden/Indsatser/Matchmodel/~media/AMS/Dokumenter/udvikling-og-forsog/ny-matchmodel/Ny_matchmodel_hvorfor_og_hvordan_211209-version2pdf.ashx

Lokaliseret d. 01.06.14

Baadsgaard, K., Jørgensen, H., Nørup, I & Olesen, S. (2012): Fra klientorienteret arbejde til administrativt arbejde – Ændringer i den faglige praksis og kvalificering på det beskæftigelsespolitiske område. I: Tidsskrift for arbejdsliv (4).

BEK nr. 665 af 20/06/2006

Bekendtgørelse om sygedagpenge

<https://www.retsinformation.dk/forms/r0710.aspx?id=30745#K8>

Lokaliseret d. 20.05.14

BEK nr. 1418 af 23/12/2012

Bekendtgørelse om rehabiliteringsplan og rehabiliteringsteamets indstilling om ressourceforløb, fleksjob, tilskud til selvstændigt erhvervsdrivende eller førtidspension

<https://www.retsinformation.dk/Forms/R0710.aspx?id=144514>

Lokaliseret d. 15.05.14

Berg-Sørensen, A. (2010). *Hermeneutik og fænomenologi*. I: Jacobsen, M. H, Lippert-Rasmussen, K., & Nedergaard P.: *Videnskabsteori i statskundskab, sociologi og forvaltning*. 1. udgave, 1. oplag. København: Hans Reitzels Forlag.

Kristina Vorgod
Speciale 2014
Aalborg Universitet København
Kandidatuddannelsen i Socialt arbejde

Beskæftigelsesministeriet (2014). Pressemeddelelse af d. 30.04.14: *Beskæftigelsesreform: Den enkelte i centrum på vejen mod varig beskæftigelse*

<http://bm.dk/da/Aktuelt/Pressemeddelelser/Arkiv/2014/04/Beskaeftigelsesreform%20Den%20enkelte%20i%20centrum%20paa%20vejen%20mod%20varig%20beskaeftigelse.aspx>

Lokaliseret d. 03.05.14

Beskæftigelsesministeriet (2013). Pressemeddelelse af d. 18.12.13: *Ny sygedagpengemodel forhandlet på plads*

<http://bm.dk/da/Aktuelt/Pressemeddelelser/Arkiv/2013/12/Ny%20sygedagpengemodel%20forhandlet%20paa%20plads.aspx>

Lokaliseret d. 30.05.14

Bojsen et al. (2009): ”Forord”. I: Bojsen, D. S., Ejler, N., Ludvigsen, F., Nielsen, S.B. & Seiding, H.R., (red): *Når måling giver mening – resultatbaseret styring og dansk velfærdspolitik i forvandling*.

Bojsen et al. (2009). *Meningsfuld dokumentation “for kolde og varme hænder”*. I: Bojsen, D. S., Ejler, N., Ludvigsen, F., Nielsen, S.B. & Seiding, H.R., (red): *Når måling giver mening – resultatbaseret styring og dansk velfærdspolitik i forvandling*.

Bredgaard, T., Jørgensen, H., Madsen, P. K. & Rasmussen, Stine (2011): *Dansk arbejdsmarkedspolitik*. 1. udgave, 1. oplag. København: Jurist- og Økonomiforbundets Forlag.

Breidahl K. N., & Seemann, J. (2009a). *Entydig ledelse truer nye jobcentre*. Politiken d. 26. maj 2009.

Breidahl K. N., & Seemann, J. (2009b). *Jobcentret som to kontorfabrikker*. Samfundsøkonomen nr. 5, november. Pp. 32-36.

Brodkin, E. (2012). *Reflections on Street-level Bureaucracy*. Public Administration Review pp. 940-949

Caswell, D., Marston, G. & Larsen, J.E. (2010): *Unemployed citizen or 'at risk' client*) *Classification systems and employment services in Denmark and Australia*: I "Critical Social Policy", 30 (3).

Christensen, J. G., Christiansen, P. M., & Ibsen, M. (2009): *Politik og forvaltning*. Århus: Academica. 2. udgave, 3. oplag.

Christensen, T., Lægreid P., Roness, P.G. & Røvik, K.A. (2009). *Organisasjonsteori for offentlig sektor*. Oslo: Universitetsforlaget.

Dahler-Larsen, P. (2008): *At fremstille kvalitative data*. 2. udgave. Odense: Syddansk Universitetsforlag

Dansk Socialrådgiverforening (2009): *Notat: Sådan bruger socialrådgiverne deres arbejdstid i jobcentre*.

[http://www.socialrdg.dk/Files/Filer/FagOgPolitik/Afbureaukratisering/2009-05-05_Notat -
_Socialrådgivernes tidsforbrug i jobcentre.pdf](http://www.socialrdg.dk/Files/Filer/FagOgPolitik/Afbureaukratisering/2009-05-05_Notat_-_Socialrådgivernes_tidsforbrug_i_jobcentre.pdf)

Lokaliseret d. 16.06.14

Dustin, D. (2007): *The McDonaldization of Social Work*. England: Ashgate.

Ebsen, F. (2006): *Kommuner i socialpolitikken*. I: Larsen, J. E., & Møller, I. H. (red.). *Socialpolitik*. 2. udgave, 3. oplag. København: Hans Reitzels Forlag.

Eskelinen, L., & Olesen, S.P., (2011): *Short narratives as a qualitative approach to effects of social work interventions*. Nordic Social Work Research (1) 1.

Gjørup et. al. (2007). *Tilgiv os – vi vidste ikke, hvad vi gjorde*. I: Politiken den 29. marts 2007.

Kristina Vorgod
Speciale 2014
Aalborg Universitet København
Kandidatuddannelsen i Socialt arbejde

Hansen, C.A. (2011). *Kommunernes mål- og rammestyring inden for det sociale område*. I: Bundesen, P. & Hansen, C.A. (red.). *Kommunal økonomisk styring – på det sociale område*. København: Hans Reitzels Forlag.

Hassenfeld, Y. (2003). *Mennesket som råstof – Borgerservicerende organisationer i moderne samfund*. 1. udgave, 1. oplag. Aarhus: Forlaget Klim.

Hellevik, O. (2003). *Forskningsmetode i sosiologi og statsvitenskap*. 7. udgave. Oslo: Universitetsforlaget.

Højberg, H. (2013). *Hermeneutik*. I: Fuglsang, L, Olsen, P. B. & K., Rasborg (red.): *Videnskabsteori i samfundsvidenskaberne - på tværs af fagkulturer og paradigmer*. 3. udgave, 1. oplag. Frederiksberg: Samfundslitteratur.

Jacobsen, D. I. & Thorsvik, J. (2008). *Hvordan organisationer fungerer – en indføring i organisation og ledelse*. 2. udgave, 2. oplag. København: Hans Reitzels Forlag.

Juul, S. & Pedersen, K. B. (2012): *Hvorfor videnskabsteori?* I: S., Juul & Pedersen, K. B. (red.): *Samfundsvidenskabernes videnskabsteori – en indføring*. 1. udgave, 1. oplag. Letland: Hans Reitzels Forlag.

Juul, S. (2012). *Hermeneutik*. I: S., Juul & Pedersen, K. B. (red.): *Samfundsvidenskabernes videnskabsteori – en indføring*. 1. udgave, 1. oplag. Letland: Hans Reitzels Forlag.

Kvale, S. (2008): *InterView*. 1. udgave, 15. oplag. København: Hans Reitzels Forlag.

Krogstrup, H.K. (2011). *Kampen om evidens – resultatmåling, effektevaluering og evidens*. 1. udgave, 1. oplag. København: Hans Reitzels Forlag.

LBK nr. 731 af 15/06/2010:

Kristina Vorgod
Speciale 2014
Aalborg Universitet København
Kandidatuddannelsen i Socialt arbejde

Bekendtgørelse af lov om ansvaret for og styringen af den aktive beskæftigelsesindsats (LAAB)
<https://www.retsinformation.dk/Forms/r0710.aspx?id=130598>

Lokaliseret d. 03.03.14

LBK nr. 871 af 28/06/2013:

Bekendtgørelse af lov om sygedagpenge (SDPL)

<https://www.retsinformation.dk/forms/r0710.aspx?id=152326>

Lokaliseret d. 03.03.14

Lipsky, Michael (2010). *Street-level bureaucracy: dilemmas of the individual in public services*. New York: Russell Sage Foundation.

Ludvigsen, F., & Seiding, H.R. (2009). *Resultatbaseret styring som brobygger mellem centralt og lokalt niveau*. I: Bojsen, D. S., Ejler, N., Ludvigsen, F., Nielsen, S.B. & Seiding, H.R., (red).: *Når måling giver mening – resultatbaseret styring og dansk velfærds politik i forvandling*.

Lønstrup, L. (2014): *Dyrk medarbejdernes motivation*. I: Djøfbladet. 38. årgang, nr. 4, 28. februar 2014 pp. 35-37.

Madsen, S. O. (2013). *Lederen som oversætter – Et oversættelsesteoretisk perspektiv på strategisk arbejde*. 1. udgave. Frederiksberg: Copenhagen Business School.

May, J.P. & Winter, S.C. (2009). *Politicians, Managers and Street-Level Bureaucrats: Influences on Policy Implementation*. JPART pp. 453-476.

Nielsen, Vibeke L., (2007). *Indbydelse til dans omkring markarbejderadfærdsbegrebet*. I: Nielsen, Vibeke L., og Ploug, Niels. *Når politik bliver til virkelighed*. København: SFI

Olsen, H. (2003): *Kvalitative analyser og kvalitetssikring*. I: *Sociologisk Forskning*. Nr.1.

Kristina Vorgod
Speciale 2014
Aalborg Universitet København
Kandidatuddannelsen i Socialt arbejde

Olsen, H. (2002): *Kvalitative kvaler – Kvalitative metoder og danske kvalitative interviewundersøgelers kvalitet*. Danmark: Akademisk Forlag.

Ragin, C. (1994). *Constructing Social Research - The Unity and Diversity of Method*. Thousand Oaks: Pine Forge Press.

Ritzer, G. (2011). *The McDonaldization of society* 6. Californien: SAGE Pine Forge Press.

Røvik, K. A (2007). *Trender og translasjoner – ideer som former det 21. århundrets organisasjon*. Oslo: Universitetsforlaget.

Smith, P. (1995). *On the unintended consequences of publishing performance data in the public sector*. International Journal of Public Administration 18 (2&3), pp. 277 - 310

Strauss, A., & Corbin, J. (1998). *Basics of qualitative research*. USA: SAGE publications.

Thagaard, T. (2007). *Systematik og indlevelse – en indføring i kvalitativ metode*. 1. udgave, 2. oplag. Oversat til dansk af Henriksen, O.L. Danmark: Akademisk forlag.

Thiel, S., & Leeuw, F. (2002). *The Performance Paradox in the Public Sector*. I: Public Performance & Management Review, vol. 25, no. 3, pp. 267-281, Sage Publications.

Winter, S., & Nielsen, V. L., (2013). *Implementering af politik*. 1. udgave, 3. oplag. Letland: Hans Reitzels Forlag.

Økonomistyrelsen (1998). *Mål og målinger*. Holgaard, M.E. (red.).

9. Analytisk indholdsfortegnelse

1. Abstract.....	2
2. Indledning.....	4
3. Problemfelt	6
3.1 Mål i en organisatorisk kontekst	7
3.1.1 Målhierarkiet.....	7
3.1.2. Målrealisering og implementering.....	9
3.2 Beskæftigelsesindsatsen under forandring	10
3.2.1 McDonaldisering af samfundet.....	10
3.2.2 Standardisering og faldende autonomi	11
3.2.3 Maskinbureaukratiet - Jobcentrenes organisatoriske træk.....	13
3.2.4 Deskillling – en konsekvens af specialisering?	14
3.3 Styringsteknologier og strategier på beskæftigelsesområdet	15
3.3.1 Kontrol- og styringsredskaber	15
3.3.2 Præstationsmålinger og resultatbaseret styring	16
3.3.3 Styring af beskæftigelsesområdet i Danmark	17
3.4 Problemformulering	21
4. Videnskabsteori og metode	22
4.1 Videnskabsteori	22
4.1.1 Et hermeneutisk udgangspunkt.....	22
4.1.2 Mine forforståelser og erkendelsesproces	25
4.2 Metodisk tilgang.....	26
4.2.1 Undersøgelsesmetode	26
4.2.2 Valg af informanter.....	28
4.2.3 Operationalisering.....	31
4.2.4 Databearbejdning og analysestrategi	32
4.2.5 Kvalitetskriterier	34
5. Teori	36
5.1 Ledere i rollen som oversættere	36
5.1.1 Aktører i oversættelsesprocessen.....	37

5.1.2 Oversættelsesregler	38
5.2 Styringen af moderne organisationer	40
5.2.1 Cockpitvisionen	41
5.2.2 På vej mod et nyt medarbejderideal.....	42
5.2.3 Præstationsmålinger.....	42
5.3 Markarbejdernes dilemmaer.....	44
5.3.1 Markarbejdernes arbejdsvilkår	45
5.3.2 Coping-strategier	47
5.4 Teoretisk opsamling	50
6. Analysen.....	52
6.1 Delanalyse 1 – Ledelsen som oversættere.....	52
6.1.1 Ledelsens opfattelse af den samlede beskæftigelsesindsats	53
6.1.2 Hovedindsats: Jobfastholdelse	54
6.1.3 Hovedindsats: Mødet med borgeren	56
6.1.4 Hovedindsats: Samarbejde – Sundhed og Beskæftigelse	58
6.1.5 Årsmål: Nedbringelse af sygedagpengeforløb over 26 uger	59
6.1.6 Årsmål: 20 % skal være delvist raskmeldte.....	60
6.1.7 Delkonklusion 1	61
6.2 Delanalyse 2 – Styringsteknologier i casekommunen.....	62
6.2.1 Avancerede kontrolsystemer	62
6.2.2 Fra lokal til statslig cockpitstyring	67
6.2.3 Præstationsmålinger som styringsteknologi	68
6.2.4 Refusionssystemet - En statslig styringsteknologi	70
6.2.5 Måling af varigheden.....	73
6.2.6 Med kniven for struben.....	75
6.2.7 Siloernes beståen	76
6.2.8 Gaming	78
6.2.9 Delkonklusion 2.....	79
6.3 Delanalyse 3 – Sagsbehandlingernes dilemmaer	81
6.3.1 Sagsbehandlingernes rationering af service/aktivitet	81
6.3.2 Sagsbehandlingernes begrænsning af efterspørgslen	86

6.3.3 Sagsbehandlingernes automatisering af service/aktivitet	87
6.3.4 Sagsbehandlingernes kontrol over klienterne	90
6.3.5 Delkonklusion 3.....	91
7. Konklusion.....	93
8. Litteraturliste	97
9. Analytisk indholdsfortegnelse	104
10. Bilag.....	107
Bilag 1: Udvidet organisationsdiagram	107
Bilag 2: Organisationsdiagram for Center for Erhvervsafklaring og Beskæftigelse (CEB)	108
Bilag 3: Interviewguides	109
Bilag 4: Display til databearbejdning.....	114
Bilag 5: Casekommunens beskæftigelsesplan.....	115
Bilag 6: Handleplan for sygefraværsafdelingen	126

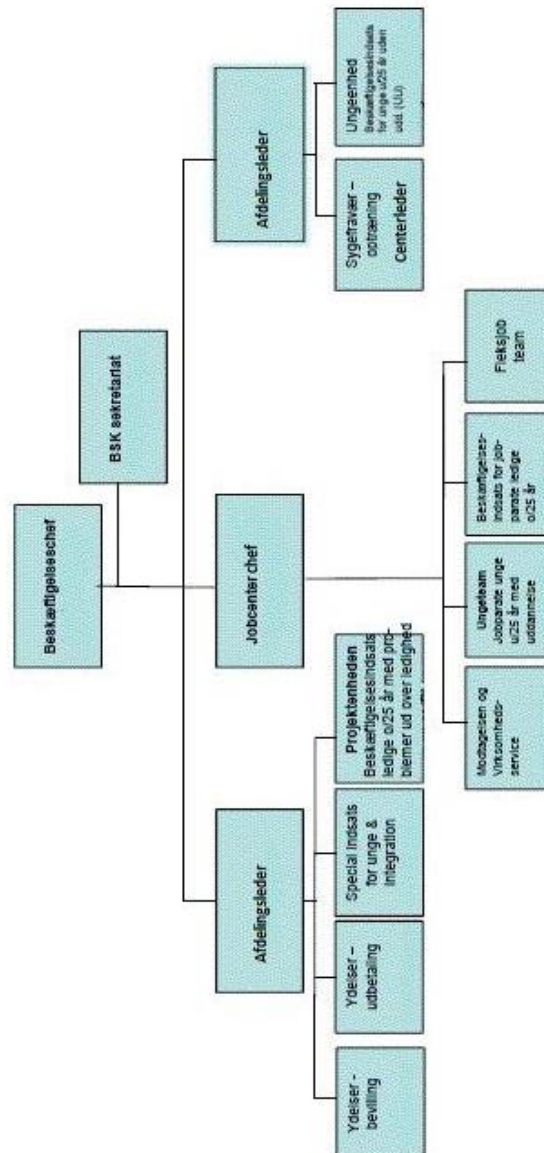
10. Bilag

Bilag 1: Udvidet organisationsdiagram

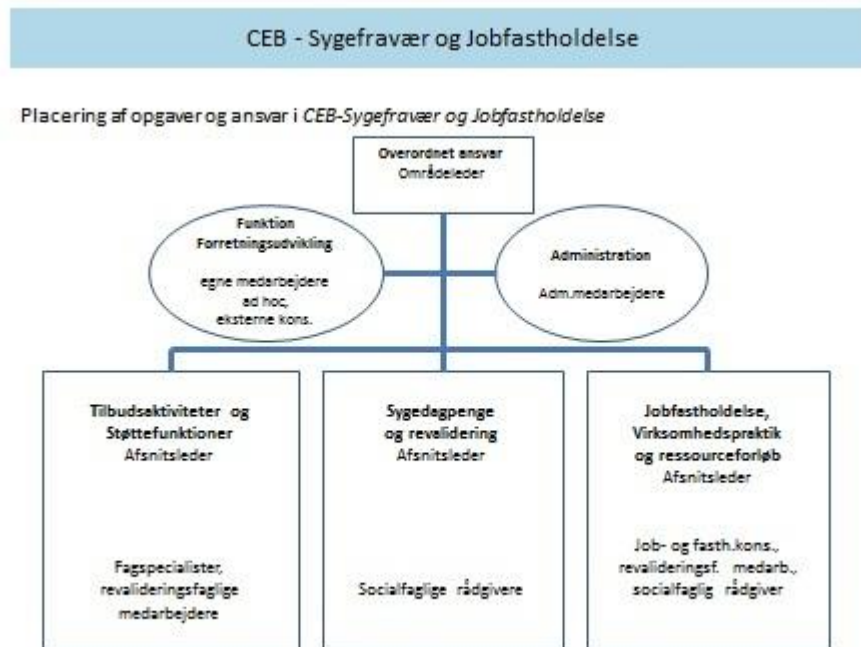
Beskæftigelsesafdelingens organisationsplan

1. november 2013

Kommune



Bilag 2: Organisationsdiagram for Center for Erhvervsafklaring og Beskæftigelse (CEB)



Bilag 3: Interviewguides
Interviewguide til sagsbehandlere

Forskningsspørgsmål	Interviewspørgsmål
Indledning, briefing	- Jeg er i gang med at skrive et speciale om mål i beskæftigelsesindsatsen, nærmere bestemt på sygedagpengeområdet. Interviewet vil derfor handle om dette emne. Interviewet vil blive anonymiseret og lydfilen destrueret, når jeg har færdiggjort mit speciale medio august 2014. Hvis du har uddybende spørgsmål til specialet, tager vi dem til sidst. - Først vil jeg bede dig kort beskrive, hvad dit arbejde består i?
Hvilke arbejdsvilkår gør sig gældende i casekommunen – og har de betydning for graden af målopfyldelse?	- Hvad oplever du vejer tungest/er det vigtigste i dit arbejde? - Hvordan oplever du din rolle, som sagsbehandler i sygedagpengeteamet? - Oplever du, at der er elementer i dit arbejde, der bliver prioriteret højere end andet? [Fx afvikling af samtaler, indstillinger eller lignende?]¹⁸ - Hvor kommer den prioritering fra? - Hvad tænker du om den prioritering? - Hvordan oplever du din arbejdsmængde? - Oplever du, at du nogen gange må prioritere mellem opgaver i dit arbejde? Hvilke? Hvornår sker det?

¹⁸» [» illustrerer, at der er tale om eksempler, der gives til informanten, såfremt denne har behov for at få eksempler.

Hvilke mål oplever medarbejderne i sygedagpengeteamet, der er for deres arbejde og afviger det fra målet for den samlede beskæftigelsesindsats?	- Hvilke mål oplever du, der er fastsat for beskæftigelsesindsatsen her i kommunen? - Er der nogen særlige mål for jer, som sygedagpengeafdelingen? - Hvad tænker du, om målene for den samlede beskæftigelsesindsats? [I forhold til dit arbejde som sagsbehandler i sygedagpengeafdelingen] - I forhold til dit arbejde som sagsbehandler i sygedagpengeafdelingen, hvad tænker du om målene for indsatsen på sygedagpengeområdet? - Er du enig i disse mål? Hvorfor/hvorfor ikke? Hvilke? - Hvordan, italesætter ledelse målene overfor dig som sagsbehandler? - Hvordan forsøger ledelsen at sikre, at målene anvendes? [Får I fx resultatløn, ros eller lignende?] - Kommunen har en beskæftigelsesplan, kender du den? Kan du fortælle mig lidt om den? - Var du også bekendt med den før interviewet? - Hvilken rolle spiller målene/beskæftigelsesplanen i dit daglige arbejde? - Oplever du, at der kan opstå modsatrettede krav og forventninger i dit arbejde? [Hvornår?]
--	--

Debriefing	- Uddybelse af specialet
------------	--------------------------

Interviewguide til ledergruppen

Forskningsspørgsmål	Interviewspørgsmål
Indledning, briefing	- Jeg er i gang med at skrive et speciale om mål i beskæftigelsesindsatsen, nærmere bestemt på sygedagpengeområdet. Interviewet vil derfor handle om dette emne. Interviewet vil blive anonymiseret og lydfilen destrueret, når jeg har færdiggjort mit speciale medio august 2014. Hvis du har uddybende spørgsmål til specialet, tager vi dem efter interviewet. - Først vil jeg gerne høre, hvad du ledelsesmæssigt er ansvarlig for og hvad din rolle er, over for medarbejdergruppen?
Hvordan opfatter ledelsen målet for indsatsen, og hvordan sikrer ledelsen, at dette videreformidles til sagsbehandlergruppen?	- Hvordan ser du målet/strategien for den samlede beskæftigelsesindsats her i kommunen? - Har I en samlet plan for beskæftigelsesstrategien? - Kan du fortælle – i hovedtræk – hvad der står i den/den indeholder? - Bruger du den i dit arbejde. Ledelsesmæssigt? Fagligt? Til medarbejder sparing? - Hvordan ser du målet/strategien for indsatsen på sygedagpengeområdet her i kommunen? - Hvordan forstår du, de respektive mål? [Hvad de indebærer, hvordan de skal tolkes, hvordan de implementeres etc.]

	- Hvordan videreformidler du det til dine medarbejdere? - Hvordan tror du dine medarbejdere opfatter dem? - Kommunen har en beskæftigelsesplan, kender du den? Kan du fortælle lidt om, hvad den indeholder? - Hvordan anvender du som leder målene/beskæftigelsesplanen i dit daglige arbejde? - Snakker du med dine medarbejdere om planen? [Teammøder, skriftlig kommunikation? Etc.] /Hvordan formidler du beskæftigelsesplanen til dine medarbejdere? - Oplever du, at strategiens sprog harmonerer med det fagsprog I anvender her/medarbejderne anvender? - Tages der særlige hensyn til formidlingen af strategien – alt efter hvilken afdeling den skal formidles til? [Hvordan? Hvorfor?] - Har du oplevet, at der er nogle af dine kollegaer, der studser over nogle ord, formuleringer eller andet i strategien? [Hvad gør man så?]
Hvilke aktører er centrale for målsætningen?	- Hvem udfærdiger jeres beskæftigelsesplan? - Har du været inddraget? [fx i form af deltagelse i møder omkring udarbejdelsen/indholdet, givet inputs mv. forud for udfærdigelsen] - Hvis nej; Lå planen fast, da du startede som leder?

	- Diskuterer I den i ledergruppen, forud for udfærdigelsen? - Hvilken rolle/betydning har udmeldinger fra fx Beskæftigelsesministeriet, Arbejdsmarkedsstyrelsen, Beskæftigelsesregionen, lokalpolitikere eller lignende haft ift. udfærdigelse af mål og beskæftigelsesplan?
Hvilke midler/redskaber benytter ledelsen for at opnå organisationens mål/strategi? - (lokalt, centralt) - Processen, hvordan fastlægges, hvad er principperne. (Funktionelt? Områdebestemt? Sideordnet?).	- Hvordan følger I op på målsætningen/beskæftigelsesplanen? - Anvender I styringsskaber, som fx resultatløn? [Hvis ja, for hvem?] - Hvordan opmuntrer du dine medarbejdere til at følge den linje/de mål, ledelsen har udfærdiget? - Hvilke midler skal der til, for at I når målsætningen? - Har I delmål undervejs? Hvilke? - Hvem laver delmålene?
Debriefing	- Uddybelse af specialet

Bilag 4: Display til databearbejdning

Kode/Informant	Afdelingsleder	Områdeleder	Afsnitsleder	Birgit	Karen	Inger
Målet for sygedagpenge/arbejdet						
Målet for den samlede beskæftigelsesindsats						
Midlerne						
Arbejdsvilkår						
Loven som et vilkår						
Synet på borgeren						
Formidling fra ledelsen til medarbejderne						
Inddragelse af medarbejderne						
Styringsredskaber (tilføjet ved 2. kodning)						

Bilag 5: Casekommunens beskæftigelsesplan

Beskæftigelsesplan 2014

Kommune

jobcenter 

Indholdsfortegnelse

1. Indledning	3
2. De beskæftigelsespolitiske udfordringer	3
3. Beskæftigelsesministerens mål og indsatsområder	7
4. Lokalpolitiske indsatsområder, årsmål og strategier	14
4.1. Unge	15
4.2. Langtidsledige	19
4.3. Sygefravær	22
5. Øvrigt samarbejde med virksomhederne.....	27
6. Budget for indsatsen	32
Tillæg 1. Oversigt over mål	33
Tillæg 2: LBR's plan for særlige virksomhedsrettede initiativer	36

1. Indledning

Formålet med Beskæftigelsesplanen er at afstikke retningen for den samlede beskæftigelsesindsats i _____ Kommune, og Beskæftigelsesplanen tager således afsæt i kortlægningen af de beskæftigelsespolitiske udfordringer - på kort og på langt sigt. Der tages også afsæt i Beskæftigelsesministerens udmeldte indsatsområder, hvor _____ forholder sig til, konkret hvilken udfordring, der er i _____ i forhold ministerens indsatsområder. Ud fra disse udfordringer formuleres lokalpolitiske mål, og disse mål er omdrejningspunktet for beskæftigelsesindsatsen i _____ Kommune.

Indsatsen i 2014 skal sikre kontinuitet og sammenhæng i indsatsen for at få flest mulig i job på kort og på længere sigt – en målrettet, men også bredspektret indsats med særlig fokus på unge under 25 år, langtidsledige samt sygefravær.

Herudover vil der i 2014 være særlig fokus på at pleje og vedligeholde de mange – og meget vigtige – samarbejdsrelationer der er skabt imellem Beskæftigelsesafdelingens institutioner og de lokale virksomheder – herunder virksomhedernes registreringer i Prognoseværktøjet, de uformelle drøftelser i regi af Prognosepanelet, den løbende forventningsafstemning i Jobcentrets Dialogforum og arbejdet for at styrke Industriens fremtidige rekrutteringsmuligheder.

Tilblivelsen af Beskæftigelsesplanen er sket på baggrund af en tæt, løbende dialog imellem Beskæftigelsesudvalget og Det Lokale Beskæftigelsesråd (LBR), og de vedtagne mål og indsatsområder er et produkt af det nære samarbejde imellem Beskæftigelsesudvalget og arbejdsmarkedets parter.

De enkelte enheder i Beskæftigelsesafdelingen har bidraget med sparring og gode råd i forbindelse med det forarbejde, som ligger til grund for udarbejdelsen af Beskæftigelsesplanen. Denne dialog har bidraget til at kvalificere det samlede arbejde omkring Beskæftigelsesplanen og optimere mulighederne for at udmønte de vedtagne mål og indsatsområder i den daglige drift.

2. De beskæftigelsespolitiske udfordringer

De beskæftigelsespolitiske udfordringer udgør det centrale afsæt for tilrettelæggelsen af den samlede beskæftigelsesindsats, og _____ kommune står – i lighed med størstedelen af landets kommuner – overfor store udfordringer.

3. Beskæftigelsesministerens mål og indsatsområder

Et andet centralt element i beskæftigelsesindsatsen er Beskæftigelsesministerens udmelding af mål og indsatsområder for det kommende år.

Beskæftigelsesministeren udmelder hvert år et antal mål for beskæftigelsesindsatsen. Disse mål skal lægges til grund, når de ansvarlige for beskæftigelsesindsatsen i jobcenteret tilrettelægger beskæftigelsesindsatsen. De ansvarlige for beskæftigelsesindsatsen må således i planlægningen af det kommende års indsats tage højde for ministerens udmeldte mål.

Beskæftigelsesministeren har for 2014 udmeldt 4 beskæftigelsespolitiske mål, der alle er en fastholdelse af målene fra 2013. I nedenstående skema ses en opstilling af disse mål samt, hvordan de er tænkt ind i Kommunes indsatsområder og årsmål for 2014.

Beskæftigelsesministerens mål for 2013	Indsatsområder og årsmål 2013 - Kommune
1. Flere unge skal have en uddannelse	<i>Indsatsområde:</i> Unge under 25 år skal være i uddannelse eller arbejde.
2. Bedre og mere helhedsorienteret hjælp til ledige på kanten af arbejdsmarkedet - færre personer på førtidspension	<i>Indsatsområde:</i> Fokus på sygefravær
3. Langtidsledigheden skal bekæmpes	<i>Indsatsområde:</i> Antallet af langtidsledige skal nedbringes
4. En tættere kontakt og styrket dialog med de lokale virksomheder	Virksomhedsrettede årsmål for alle 3 indsatsområder

Ministerens udmeldte mål for 2014 gennemgås i det følgende.

4.3 Sygefravær

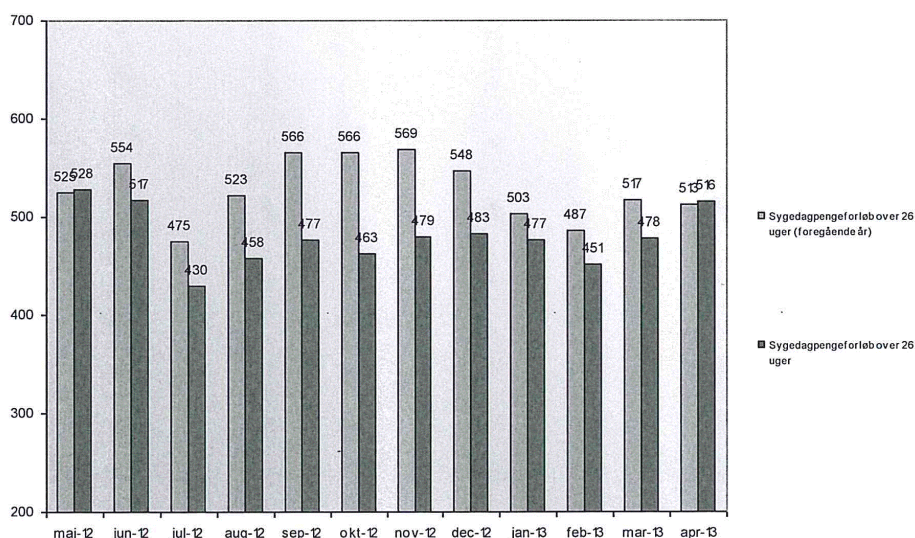
Indsatsområde: Fokus på sygefravær

Med dette indsatsområde sættes der fokus på såvel den forebyggende indsats som arbejdet med at fastholde den enkelte sygemeldtes tilknytning til arbejdsmarkedet.

Status

Nedenstående diagram viser udviklingen i antallet af sygedagpengeforløb over 26 uger i Kommune i perioden maj 2012 – april 2013.

Sygedagpengesager over 26 uger



Kilde: eget fagsystem

Det fremgår af diagrammet, at det generelt betragtet er lykkedes at nedbringe antallet af sygedagpengeforløb over 26 uger markant i perioden fra maj 2012 – april 2013.

Den markante reduktion i antallet af sygedagpengeforløb over 26 uger er resultatet af en bredspektret styrkelse af indsatsen på sygedagpengeområdet – både i forhold til mødet med borgeren og i forhold til tilrettelæggelse af indsatsen:

Sygedagpengeområdets fælles handleplan 2013

CEB og JC-sygedagpengeafdelingen har via Produktionsstyringsgruppen udviklet og kommunikeret en rullende handleplan på sygedagpengeområdet.

I 2013 har hovedindsatserne været:

- A. Styrkelse af Aktiv linie – Tidlig indsats – Tidlig helbredsmæssig udredning
- B. Brugerinddragelse – borger er direktør i eget liv
- C. Virksomhedsrettet indsats – Jobfastholdelse
- D. Samlet tilbudsvifte – fælles opfølgning, fælles indsats

Under hver hovedindsats er en række projekter og tiltag, herunder præcisering af sammenhængen mellem det enkelte punkt og hovedindsatserne.

Herudover har implementering af erfaringerne fra bl.a. [Samarbejdet med et eksternt konsulentfirma, red.] samt Kvis-projektet præget den positive udvikling i 2013.

Samarbejdet med [Et eksternt konsulentfirma, red.] [eksternt]

Den 30. april 2012 udløb samarbejdsprojektet med konsulentfirma, red.] og efterfølgende er der arbejdet videre med at videreudvikle metoder og indsatser på baggrund af erfaringerne fra samarbejdsprojektet.

Den gennemførte metodeudvikling og den samlede læring fra samarbejdet med [eksternt konsulentfirma, red.] har tydeligvis bidraget til at nedbringe antallet af sygedagpengeforløb med en varighed på over 26 uger.

KVIS-projektet

Jobcentret har i perioden fra 1. oktober 2011 til 31. marts 2013 gennemført projektet "Koordineret Virksomhedsrettet Indsats for Sygedagpengemodtagere" (KVIS-projektet) i samarbejde med 13 andre kommuner. Målgruppen for KVIS-projektet er sygemeldte borgere, hvor sygdommen er af psykisk karakter, og hvor der er risiko for langvarigt sygdomsforløb eller risiko for tab af arbejdsevnen.

Formålet med forsøgsprojektet var at sikre en tidlig og tværfaglig udredning, individuel udformet opfølgningsplan og koordinering af indsatsen med fokus på job – indsatsen kørte i de 3 spor "beskæftigelse", "sundhed" og "sociale forhold".

Den flerstrengede indsats i regi af KVIS-projektet har klart bidraget til at reducere sygefraværet og styrke fastholdelsen af udsatte grupper på arbejdsmarkedet.

Sygedagpengeafdelingen har afholdt møder med Erhvervsrådene med generel information og dialog om sygedagpengereglerne og information om opfølgningsreglerne.

To udviklingsindsatser forventes i særlig grad at få betydning for indsatsen til nedbringelse af sygefravær:

Resultatbaseret Styring og Evalueringsstruktur

I regi af CEB-Projektet "Resultatbaseret Styring og evalueringsstruktur" er der udviklet et nyt redskab til progressionsmåling.

Målingerne bygger på borgernes angivelser af, i hvilket omfang de oplever at støtteaktiviteter bringer dem nærmere raskmelding og arbejdsmarked.

Redskabet gør det muligt at trække oplysninger vedrørende effekten af indsatsen ud af materialet, dels til brug i dialogen med den enkelte borger og dels i forhold til effektivvurderinger af de enkelte tilbudsaktiviteter.

Analysen "Fokus på sygefravær"

Kommune iværksætter i efteråret 2013 analysen "Fokus på sygefravær".

Analysen vil have fokus på langvarigt sygefravær – her defineret som sygefraværsløb med en varighed på mere end 4 sammenhængende uger.

Der sættes i analysen fokus på længerevarende sygeforløb for ansatte i Kommune, der også er borgere i kommunen. Analysen skal belyse, hvad sygefraværet koster kommunen samlet set - både som arbejdsgiver og som myndighed.

Nye initiativer

I 2014 vil der være yderligere intensiveret fokus på nedbringelse af sygefraværet.

Den intensiverede indsats understøttes fra 2014 af gunstigere fysiske rammer, idet Sygedagpengeafdelingen flytter ind på ultimo 2013. CEB og Sygedagpengeafdelingen får hermed en fælles fysisk placering, hvor sygedagpengeindsatsen forankres. Dermed er der skabt optimale rammer for tilrettelæggelse af indsatsen på en sådan måde, at borgere og medarbejdere i endnu højere grad oplever en sammenhængende, målrettet indsats.

Indsatsen vil dels tage udgangspunkt i en videreførelse/ videreudvikling af igangværende initiativer - dels vil der blive iværksat en række nye tiltag.

Videreførelse og videreudvikling af igangværende tiltag

Læringen fra samarbejdet med ^[Eksternt konsulentfirma, red.] indtænkes i planlægningen af den samlede indsats, KVIS-projektet og erfaringerne herfra indarbejdes i driften og der arbejdes videre med den fortsatte udvikling i regi af projektet "Resultatbaseret Styring og Evalueringsstruktur.

Herudover iværksættes supplerende initiativer, som skal medvirke til at sikre målopfyldelsen i 2014 – jf. beskrivelsen i nedenstående.

Årsmål 2014

Antallet af sygedagpengeforløb over 26 uger er faldet i perioden fra 2012 til 2013.

I 2014 skærpes fokus på nedbringelsen af sygedagpengeforløb over 26 uger yderligere:

Det procentuelle mål for nedbringelsen af antal forløb fastholdes fra 2013 som et minimumsmål. Ambitionen i 2014 er at krydse landsgennemsnittet - nedbringelsen af antallet af sygedagpengeforløb over 26 uger skal således være relativt større i kommune end på landsplan.

Der er for 2014 fastsat følgende mål for nedbringelse af antallet af sygedagpengeforløb over 26 uger:

Andelen af sygedagpengeforløb over 26 uger målt ift. arbejdsstyrken skal være lavere i end på landsplan

og

Antallet af sygedagpengeforløb over 26 uger skal være minimum 10 % lavere i 2014 end i 2013

Der er fortsat et stort behov for fokus på at sikre, at sygemeldte bevarer størst mulig tilknytning til arbejdsmarkedet under sygdomsforløbet. Der er for 2014 fastsat følgende mål:

Andelen af sygemeldte, der er delvis raskmeldte skal udgøre minimum 20 %

Målene understøttes med etablering af et nyt fastholdelsesteam, der alene har fokus på arbejdsfastholdelse i forhold til sygemeldte beskæftigede – en aktiv indsats med henblik på hurtigere/bedre tilbagevenden til arbejdspladsen. Jobkonsulentteamet støttes af lægekonsulent/psykiatri sygeplejerske.

Nedbringelse af sygefraværet forudsætter et tæt samarbejde med de lokale virksomheder – både i forhold til det forebyggende arbejde og i forhold til håndteringen af konkrete sygdomsforløb.

I 2014 lægges afgørende vægt på at styrke samarbejdet med virksomhederne omkring:

- Afdækning af virksomhedernes beredskab til håndtering af sygefravær
- Styrket information og videndeling om konkrete metoder og redskaber til håndtering af sygefravær

Der er for 2014 fastsat følgende mål:

Der stilles en vifte af redskaber til rådighed for de virksomheder, som ønsker at indgå i et tættere samarbejde om fokus på sygefravær.

Redskabsviften suppleres i 2014 med et e-learning program.

Der gennemføres en internetbaseret brugerundersøgelse af minimum 30 lokale virksomheders beredskab til håndtering af sygefravær.

I 2014 skal der fortsat være fokus på at nedbringe tilgangen til førtidspension.

Indsatsen skal have fokus på styrket rehabilitering som et resultat af et intensiveret, tværfagligt samarbejde på tværs af relevante aktører, via ressourceforløb og helhedsorienteret koordineret sagsbehandling.

Samarbejdet skal samtidig sikre et styrket, fagligt afsæt for den fremadrettede rehabiliteringsindsats, byggende på erfaringerne fra AKF rapporten om veje til førtidspension og den interne metodeudvikling der fulgte heraf.

Årsagerne til lange sygedagpengeforløb og tidlige førtidspensioneringer ligger blandt andet i lange udredningsforløb, særligt for borgere med psykiske problemer, og sager hvor det er vanskeligt at stille en diagnose. Det er forhold, der er begrænset påvirkelige, men netop derfor er det afgørende at kommunen formår at koordinere og udnytte sine egne ressour-

cer og tilbud med henblik på et effektivt rehabiliteringsforløb.

Beskæftigelsesafdelingen kan ikke løse udfordringen alene, og relevante aktører i sundhedssektoren samt på arbejdsmarkedet involveres i at afsøge fælles strategier og konkrete tiltag, der kan bidrage til at sikre borgere uden for arbejdsmarkedet en hurtigere vej tilbage til deres arbejdsplads efter endt sygdom eller når sygdom er blevet til en kronisk lidelse.

Der er for 2014 fastsat følgende årsmål:

Der udvikles og afprøves forskellige modeller for bedre samarbejde imellem beskæftigelses- sundheds- og socialområdet.

Formålet med samarbejdet skal være at skabe nye udviklingsveje for koordinerede ressourceforløb, som reelt alternativ til førtidspensionering.

5. Øvrigt samarbejde med virksomhederne

Beskæftigelsesafdelingens vigtigste opgave i forhold til virksomhederne er at sikre, at den samlede beskæftigelsesindsats modsvarer virksomhedernes forventninger til arbejdskraftens kvalifikationer - på kort og på langt sigt.

En af de afgørende forudsætninger for at Beskæftigelsesafdelingen kan løse denne opgave er, at Beskæftigelsesafdelingen og virksomhederne kontinuerligt indgår i en tæt dialog om de aktuelle udfordringer og handlingsmuligheder, således at der opnås en fælles forventningsafstemning i forhold til samarbejdet.

Med udgangspunkt i dialogen med virksomhederne søger Beskæftigelsesafdelingen løbende at kvalitetssikre de enkelte serviceydelser – herunder i forhold til:

- Jobformidling
- Annoncering af ledige stillinger
- Information om lovgivning, beskæftigelsespolitiske redskaber mv.
- Assistance i forbindelse med afskedigelser og varslinger
- Rekruttering til praktik- og løntilskudspladser mv.
- Via samarbejdet at skaffe plads til ledige, der har svært ved at komme ind på arbejdsmarkedet
- Iværksættelse af initiativer, som understøtter virksomhedernes muligheder for at fastholde særligt udsatte medarbejdere

Serviceområde	17 Forsørgelse og Beskæftigelse
Fokusområde	Sygefravær
Tema	Fokus på sygefravær
Mål	Årsmål 2014: 1. Andelen af sygedagpengeforløb > 26 uger målt ift. arbejdsstyrken skal være lavere i end på landsplan Antallet af sygedagpengeforløb over 26 uger skal være minimum 10 % lavere i 2014 end i 2013 2. Andelen af sygemeldte, der er delvis raskmeldte skal minimum udgøre 20 %. 3. Der stilles en vifte af redskaber til rådighed for de virksomheder, som ønsker at indgå i et tættere samarbejde om fokus på sygefravær. Redskabsviften suppleres i 2014 med et e-learningprogram. Der gennemføres en internetbaseret brugerundersøgelse af minimum 30 lokale virksomheders beredskab til håndtering af sygefravær. 4. Der udvikles og afprøves forskellige modeller for bedre samarbejde imellem beskæftigelses- sundheds- og socialområdet. Formålet med samarbejdet skal være at skabe nye udviklingsveje for koordinerede ressourceforløb, som reelt alternativ til førtidspensionering.
Veje til målet	Er beskrevet i Beskæftigelsesplan 2014

Bilag 6: Handleplan for sygefraværsafdelingen

Hovedindsats	Projektindsatser
<i>Jobfastholdelse</i>	1.1 Samarbejde med HR om en tidlig indsats rettet mod kommunens¹⁹ egne medarbejdere. 1.2 De nye muligheder for at bruge ”fast-track-sporet” i kommunens org. 2.1 Undervisningsmodul som e-learning/Virksomhedernes håndtering af sygefravær. 2.2 Brugerundersøgelse/Virksomhedernes tilfredshed med kommunen på området for sygefravær 3.1 Videreudvikling af Fastholdelsesteamets arbejde 3.2 Yderligere inddragelse af de socialfaglige rådgivere i fastholdelsesarbejdet 3.3 Styrket information om fastholdelsesmuligheder overfor virksomhederne (forebyggende sigte)
<i>Samarbejde Sundhed og Beskæftigelse</i>	1. Kortlægning af relationer og samarbejdsmuligheder – Sundhed/Beskæftigelse HR i Kommunen 2.1 Information til vores egne medarbejdere om mulighederne i Sundhedsafdelingens sundhedstilbud 2.2 Information til virksomhederne om inst. om Sundhedsafd. Muligheder ift. Sygefraværsindsatsen 3.1 Ressourceprofilens afløser som fælles sammenhængende metoderedskab. ICF-samtalehjul? 4. Tættere på praktiserende læger. Fastholdelse af 2013-projektindsats. 5. Fælles fraværsindsats i forhold til

¹⁹ For at anonymisere kommunen, er de steder kommunen står nævnt ved navn erstattet med ”Kommunen”.

	medarbejdere i Kommunen
<i>Mødet med borger</i>	1. Effektiv drift. Merværdi for borger 2. Progressionsmåling med borgerinddragelse 3. Borgers forberedelse til mødet 4. Et bredere syn på opgavevaretagelsen. Fra sygedagpenge til sygefravær 5. Udvikling af det gode ressourceforløb 6. Sporskiftemidlerne