

Politisk styring og kontrol af beskæftigelsesindsatsen

Ulla-Birgitte Nies

Indholdsfortegnelse

ABSTRACT	4
1. PROBLEMFELT	5
1.1 BEHOVET FOR STYRING OG KONTROL AF DET SOCIALE ARBEJDES PRAKSIS	6
1.2 INDKREDSNING AF PROBLEM	7
1.3 AFGRÆNSNING	9
1.4 PROBLEMFOMULERING	9
1.5 UNDERSØGELSENS AFSÆT	10
2. OPGAVERS METODISKE OG TEORETISKE TILGANGE	11
2.1 KRITISK DISKURSANALYSE SOM TEORI OG METODE	11
2.2 TEORI	12
2.2.1 Mitchell Deans governmentalitybegreb og styring	12
2.2.2 Faircloughs kritiske diskursanalyse	14
2.3 ANALYSEREDSKABER OG ANALYSEMODEL	16
2.4 ANALYSERAMME FOR KRITISK DISKURSANALYSE	18
2.5 KVALITATIVE DATAINDSAMLINGS- OG DATABEHANDLINGSMETODER	19
2.6 METODISKE OVERVEJELSER OG ANALYSESTRATEGI	21
2.7 SPECIALETS OPBYGNING OG EMPIRISKE GRUNDLAG	21
3. WORKFARE OG POLITISKE INITIATIVER	22
3.1 FRA WELFARE TIL WORKFARE	23
3.2 NEW PUBLIC MANAGEMENT	27
3.3 DEN OFFENTLIGE SEKTOR OG NPM	29
4. GOVERNMENTALITYANALYSER PÅ BESKÆFTIGELSE SOMRÅDET	32
4.1 AUSTRALIEN OG USA SOM EKSEMPEL	32
4.2 FRA SOCIAL VELFÆRD TIL AKTIVT SAMFUND	35
5. EVIDENSORIENTERET FORSKNING OG BEGREBET EVIDENS	37
5.1 SYSTEMATISKE FORSKNINGSOVERSIGTER OG EVIDENSORIENTERET FORSKNING	37
5.2 EVIDENS I DEN SMALLE OG DEN BREDE DEFINITION	40
5.3 EVIDENSBASERET PRAKSIS OG DEN OFFENTLIGE DEBAT	41
5.4 SYSTEMATISKE FORSKNINGSOVERSIGTER PÅ BESKÆFTIGELSE SOMRÅDET	43
5.5 SAMMENFATNING	45

6. ANALYSE	47
6.1 POLITISK STYRING OG KONTROL. EN LØSNING PÅ DET SOCIALE PROBLEM?	47
6.2 JOBCENTRETS NETVÆRK AF PRAKSISSE SOM HINDRING FOR AT LØSE PROBLEMET	48
6.2.1 Jobcentret som virksomhed og kernekunderne	50
6.3 JOBCENTRETS DISKURSORDEN OG DEN POLITISKE STYRING	52
6.3.1 Den nye matchmodel	53
6.3.2 Er der behov for helhedssynet i et jobcenter?	57
6.3.3 Matchmodellen med formål om en ensartet praksis	59
6.3.4 Resultatkontrakten som styringsredskab	63
6.4 DEN OFFENTLIGE DEBAT OM BEHOVET FOR 'MEST MULIG SIKKER VIDEN'	68
6.4.1 Evidensorienterede kontrolforsøg for 'de indsatsklare ledige'	72
6.4.2 Politisk styring af styringen til forebyggelse af risici	77
6.5 LANGTIDSLEDIGHED, ET NØDVENDIGT PROBLEM?	81
6.6 UDVIKLINGSPOTENTIALER OG KRITISK SPROGBEVIDSTHED	85
6.7 KRITISK REFLEKSION OVER ANALYSEN OG METODEKRITIK	87
7. KONKLUSION	90
8. LITTERATUR	94
9. BILAG	98

Abstract

This thesis examines whether evidence-oriented research tests are used to control the activation efforts towards long-term unemployed receivers of welfare benefits and, furthermore, discusses the impact the political management and control of the employment effort may have on the professionalism and social practise on the job centre staff.

The examination demonstrates how the area of employment is ruled by a workfare discourse focusing on work and activation as the road to being included – for the weakest unemployed, too. The main discourse, New Public Management (NPM), has for a number of years made their mark on the public institutions to which there have been added a number of practise regulations within the job centres, increasing focus on further efficiency of the public sector by using tools similar to market management tools. Today, the evidence-oriented research operate in several areas of the social work field, arguing that the evidence-oriented research tests may be used as control and supply ‘the best possible knowledge’ of whether the social efforts lead to the desired effect.

A total of eight qualitative interviews with mid-level managers and employees have been conducted in two job centres in Copenhagen. The transcribed interviews and chosen public documents concerning political government and control of the employment effort have been analysed by using Norman Fairclough’s critical discourse analysis as an example of discourses used by the job centre. Mitchell Dean’s theory on governmentality has been used as the basis of discussing and analysing the text material and answering the proposed problem. Thus, the political management and control of the employment effort is analysed theoretically related to society issues as well as in a discourse manner.

The essay concludes that evidence-oriented research tests as a new phenomenon is being used to control efforts related to long-term unemployed receivers of cash benefits and that evidence-oriented practice is not (yet) a high-profile discourse within this part of the employment effort. The examination also points out how the employment staff is divided into two overriding groups with the minority educated group stating that they feel that their professional language and work standards are being taken over by the political administrative discourse management in the job centre, and that target management and documentation precedes quality in the social and employment aimed work with the long-termed unemployed. However, the staffs educated within the system does not experience the same level of

ambivalence in consideration of requirements of documentation and the consideration of the unemployed as they form a considerable gap between the job centre as a business and the job centre as a social institution. This means that these employees easier adapt situations with a higher regard to financial and procedure requirements over the quality in social efforts, as they do not experience divergence between professional practical skills and anchored fundamental assumptions.

1. Problemfelt

Dette speciale handler om kontrol og styring af de sociale indsatser, samt hvorvidt evidensorienteret forskning er ved at indtage beskæftigelsesområdet, med den hensigt at udføre evidensorienterede kontrolforsøg aktiveringsindsatserne for de langtidsledige kontanthjælpsmodtagere.¹ Beskæftigelsesområdet har gennem en længere årrække været domineret af workfare diskursen, med implementering af en *aktiv* socialpolitik og en *aktiv* beskæftigelsespolitik, hvortil den politiske styringsdiskurs New Public Management (NPM), særligt de seneste årtier har indvirket på den måde, jobcentrene styres på. Hermed har man med udviklingen mod workfare skabt en *brugerrettet forvaltning*², der har fokus på effektivitet, aktivitet og selvforvaltning, hvilket på mange måder opleves at stå i kontrast til de svageste lediges behov for hjælp fra det offentlige system. Det at der er kommet så skarpt fokus på effekter og aktivitet i en også *digital forvaltning*³, forestiller jeg mig kan skabe større eller mindre grad af ambivalens hos frontmedarbejderne i det dobbelte hensyn til de lediges behov for hjælp og systemets behov for at udvise såvel effektivitet som aktivitet. Dette ikke mindst i de visitationsenheder hvor frontpersonalet beskæftiger sig med mennesker, der har andre sociale problemer, som ikke primært omhandler ledighed.

Gennem de otte år jeg som socialrådgiver har haft beskæftigelsesindsatsen for de (langtids)ledige kontanthjælpsmodtagere som mit faglige felt og interesseområde, er kravene

¹ Der henvises her til kontanthjælpsmodtagere i henhold til Lov om aktiv beskæftigelsespolitik § 2 stk. 3 hvis målgruppe er personer der modtager kontanthjælp efter lov om aktiv socialpolitik ikke alene på grund af ledighed (retsinformation.dk).

² Den brugerrettede forvaltning bygger på principper om 'frit valg', der "kan medvirke til at sikre effektivitet i opgavevaretagelsen, samt at de offentlige ydelser i højere grad afspejler borgernes ønsker og behov. Frihed til selv at vælge kan således være en væsentlig kilde til modernisering af den offentlige sektor" (www.fm.dk).

³ Digital forvaltning betegnes som en "forbedret og mere effektiv løsning af forvaltningsopgaver gennem anvendelse af informationsteknologi" (www.fm.dk).

til dokumentation af det sociale arbejdes praksis til stadighed blevet skærpet. At der er brug for mere viden om effekterne af det sociale arbejde opleves at være en fremherskende diskurs i samfundet. NPM, såvel som evidensorienteret forskning, tilbyder mulige svar på, hvordan man effektiviserer samt dokumenterer effekten af de sociale indsatser. Svar der lægger op til en debat, hvor mange interesser kommer i spil og skaber en række uenigheder om, hvordan man dokumenterer og kvalificerer det sociale arbejde, samt hvilke konsekvenser disse fremherskende diskurser har for det sociale arbejdes praksis og for de professionelles faglighed.

Specialets emnevalg og problemstilling er således motiveret af min faglige interesse i, hvilken betydning behovet for *styring og kontrol* af beskæftigelsesindsatsen har for jobcentermedarbejdernes faglighed som for jobcentrets praksis. Der foregår i dag en styring af beskæftigelsesindsatsen med italesættelser der hentes i såvel workfare som NPM-diskursen, og jeg ønsker med specialet at undersøge, hvorvidt der italesættes et behov for kontrol af beskæftigelsesindsatsen for de langtidsledige, som henter sin forklaringskraft i evidensdiskursen.

1.1 Behovet for styring og kontrol af det sociale arbejdes praksis

Min erfaring med kollegaer og samarbejdspartnere indenfor beskæftigelsesområdet er, at mange medarbejdere ikke forholder sig til, hvad det betyder for fagligheden, at der sker en udvikling af beskæftigelsesindsatsen, der optimerer styrings- og kontrolmekanismer, og som samtidig fjerner opmærksomheden fra det sociale arbejde og konstruerer nye måder at italesætte den sociale indsats på. Tiltag og reguleringer i jobcentret udspringer typisk af politiske reformer og lovgivning som teamchef, eller anden mellemlider, har til opgave at informere medarbejderne om, og medfører oftest nye måder at styre praksis på og at møde den ledige på. Dette vil ligeledes gøre sig gældende i det tilfælde at evidensorienteret forskning og evidensbaseret praksis skal implementeres i jobcentret.

Bag den evidensorienteret forskning ligger der en vision om at kunne dokumentere eller bringe "bevis" for at grundlaget for socialt arbejde, som er funderet i ønsket om at den viden og dokumentation, der skabes om det sociale arbejde, anvendes i praksis. Samtidig er workfarediskursen og NPM-diskursen styrende for beskæftigelsesindsatsen, hvilket

tilsammen kunne skabe en vision om, at man kan levere de grundlag, som en aktiv og effektiv beskæftigelsesindsats skal bygge på.

Da styringen af jobcentrenes (sociale) indsats medfører en styring af frontmedarbejdernes praksis og hermed en påvirkning af fagligheden som sådan, bliver det relevant at konfrontere debatten om NPM ved at bringe frontmedarbejderne ind i diskussionen.

Da der med evidensorienteret forskning sker en bevægelse mod kontrol af det sociale arbejde, er det ligeledes relevant at undersøge, hvorvidt frontmedarbejdere og teamchefer italesætter et (øget) behov for kontrol af indsatsen, som udtryk for at evidensdiskursen er med til at definere jobcentrets praksis for de svageste ledige.

1.2 Indkredsning af problem

I dette speciale vil jeg sætte fokus på, hvordan NPM som styringsdiskurs indvirker på det sociale arbejdes praksis i jobcentrene samt på frontmedarbejdernes faglighed. Endvidere vil jeg undersøge, hvorvidt evidensorienteret forskning og evidensbaseret praksis anvendes i beskæftigelsesindsatsen for de svageste ledige.

NPM har siden slutningen af 80'erne sat sit præg på de offentlige institutioner og har medført en del forandringer af måden, hvorpå man taler om de offentlige indsatser. Tilbage i 1991 skrev professor Christopher Hood den meget omtalte artikel "A Public Management for All Seasons?", hvor han som den første satte ord og begreb på den forandring, der forekom på mange niveauer og i mange udgaver af den offentlige sektor. Særligt pegede Hood med NPM på to tendenser; en tendens til administrative reformer i den offentlige sektor ved bl.a. målstyring og brug af IT i sagsbehandlingen, samt fokus på output og resultater. Og for det andet en tendens til institutionelle reformer, der afstedkommer en opsplnitning af den offentlige sektor i mindre resultatenheder, en adskillelse mellem bestiller og udfører, og en inddragelse af private virksomheder gennem udlicitering. NPM er i Danmark introduceret i faser, og hvor de to første faser særligt handlede om indføring af kontrakter, lagde tredje fase øget fokus på opfølgning, afrapportering og kontrol, samtidig med at kravene til evaluering voksede (Greve 2002: 1ff).

I slutningen af 90'erne opstod der en diskussion om, hvorvidt evidensorienteret forskning skulle - og kunne - benyttes indenfor det sociale arbejdes felt, et område der ellers havde haft tradition for at benytte kvalitative interview som fremherskende metode til at dokumentere

effekt – disse somme tider kombineret med spørgeskemaundersøgelser. I dag er metoddebatten stadig et væsentligt stridspunkt i diskussionen af hvilke metoder, der kan afdække hvilke tiltag, hvilke forskningsspørgsmål de kan besvare, og hvad der hermed kan dokumenteres eller "bevises" (Dinesen 2007: 2). I et omdiskuteret debatoplæg fra Ugebrevet Mandag Morgen (MM) rettet til politisk hold og ledere i offentlige institutioner, argumenteres der for implementering af evidensorienteret forskning som et krav i alle offentlige institutioner, og det udtales at "*evidens handler om dokumentation for de ydelser, den offentlige sektor leverer*" (Hede 2005: 10). At bringe *dokumentation for* henviser til en karakteristisk italesættelse af evidensorienteret forskning som egnet til at kontrollere, eller "bevise" at et givent tiltag har en effekt (Dinesen 2007: 2).

Jeg forestiller mig, at workfarediskursen sammen med NPM-diskursen - og i givet fald evidensdiskursen – skaber hegemoniske kampe i praksisfeltet, der bl.a. omhandler definitioner af faglighed. Dette fordi disse dominerende politiske diskurser, der er orienteret mod effektivitet, standardisering og økonomi, kan virke marginaliserende på dele af den faglige diskurs socialrådgiverfaget på beskæftigelsesområdet er forankret i og derved kan undertrykke eller redefinere betydninger af begreber som; helhedssyn, fagligt skøn og faglige individuelle vurderinger.

Således er specialets undersøgelse til dels fokuseret på hvorvidt evidensorienterede metoder italesættes som et behov for at kontrollere det sociale arbejde i den beskæftigelsesrettede indsats for langtidsledige, samt hvordan evidensdiskursen i givet fald italesættes i praksisfeltet. Derudover er der fokus på, hvilke konsekvenser det har for de professionelle socialarbejders faglighed, at der i jobcentrenes beskæftigelsesindsats konstrueres en faglig praksis, der i høj grad trækker på begreber fra NPM-diskursen, workfarediskursen - og potentielt set, evidensdiskursen. Således er jeg interesseret i sammenhænge mellem, hvordan der politisk argumenteres for en øget styring (og kontrol) af beskæftigelsesindsatsen, hvordan mellemlederen italesætter selvsamme behov og hvordan disse opleves af frontmedarbejderne.

Specialets problemstilling er motiveret af en nysgerrighed omkring hvorvidt frontmedarbejderne er bevidste om de styringsdiskurser, der indtager jobcentret i disse år, og hvordan de italesætter dette behov for styring. Ligeledes undersøges i hvilken grad frontmedarbejderne taler om, hvordan styringen af indsatsen indvirker på fagligheden - og hvad de siger herom.

Desuden har debatten om evidens vækket min interesse for at undersøge, hvorvidt jobcentret indgår i en evidensbaseret praksis og om der findes sammenhænge mellem det behov for kontrol af indsatsen, der politisk italesættes og det behov for kontrol af indsatsen teamcheferne og medarbejderne, italesætter.

1.3 Afgrænsning

Jeg har i indkredsning af problemet argumenteret for at afgrænse undersøgelsen gennem fokus på, hvorvidt der finder et møde sted mellem NPM som styringsambition og evidensorienteret forskning som en ny måde at kontrollere beskæftigelsesindsatsen på. Hvor begrebet *styring* anvendes spørges der til en politisk formuleret styring,⁴ der kan henvise til NPM-diskursen, workfare-diskursen eller øvrige politiske diskurser, som har til hensigt at styre sociale initiativer, indsatser eller menneskelig adfærd. Med begrebet *kontrol* henvises der til kontrol af de sociale indsatser eller det sociale arbejdes praksis, der trækker på begreber hentet i hvad jeg har valgt at kalde for evidensdiskursen, afgrænset ved at specialets definition alene rummer en udvalgt del af betegnelsen evidens.

Jeg afgrænser undersøgelsen til at fokusere på praksisfeltet i jobcentrets frontlinje i afdelinger, der beskæftiger sig med de langtidsledige. I den forbindelse vil jeg fra offentlige dokumenter udvælge aktuelle udtryk for styringstiltag og undersøge, hvad der i den offentlige debat siges om hvorfor de givne initiativer introduceres. Med disse argumenter om politisk styring – og i givet fald kontrol - af beskæftigelsesindsatsen ønsker jeg at undersøge, hvilken indvirkning frontmedarbejderne mener disse styringsformer har på den beskæftigelsesrettede praksis overfor de ikke-arbejdsmarkedssparate kontanthjælpsmodtagere, samt på den eller de fagligheder der karakteriserer medarbejderne i jobcentrets frontlinje.

1.4 Problemformulering

Jeg ønsker således med dette speciale at undersøge, hvorvidt evidensorienteret forskning er på vej ind i beskæftigelsesindsatsen for de svageste kontanthjælpsmodtagere - og hvad der i givet fald udtrykkes behov for at kontrollere eller at føre bevis for. Jeg ønsker ligeledes at

⁴ Med begrebet *styring* henvises til Deans begreb *governmentality*, der på dansk oversættes til politisk styring, og som nærmere defineres i teoriafsnittet.

undersøge, hvordan workfarediskursen, NPM-diskursen og i givet fald evidensdiskursen indvirker på såvel jobcentrets praksis som på frontmedarbejdernes faglighed.

På den baggrund vil jeg med specialet besvare følgende spørgsmål:

Hvordan argumenteres der i den offentlige debat for en øget styring af den beskæftigelsesrettede indsats for de langtidsledige kontanthjælpsmodtagere – og hvorvidt italesættes der et behov for at kontrollere effekten af disse tiltag?

Hvorvidt er der tale om, at evidensorienteret forskning italesættes som et behov for kontrol af den beskæftigelsesrettede indsats overfor de langtidsledige – og hvordan italesættes dette behov for kontrol i givet fald af henholdsvis teamchefer som frontmedarbejdere i jobcentret?

I hvilken udstrækning oplever frontmedarbejderne, at styringen af jobcentrets praksis indvirker på fagligheden – og hvordan kommer det til udtryk?

1.5 Undersøgelsens afsæt

Problemformuleringens spørgsmål er formuleret med udgangspunkt i en socialkonstruktionistisk tilgang til den sociale virkelighed. Dette betyder at *"vores viden om verden ikke umiddelbart kan tages for objektiv virkelighed"* (Jørgensen & Philips 1999: 13), men er helt afhængig af, hvilke diskurser vi italesætter og kategoriserer den sociale virkelighed ud fra. Det betyder, at tekstanalysen får en central placering i opgaven.

Det er min særlige interesse at analysere hvordan den måde, hvorpå man betragter og italesætter langtidsledighed som problem, påvirker indsatsen. Med det udgangspunkt at italesættelser og dermed det sproglige udtryk er helt eller delvist konstituerende for den sociale virkelighed, bliver en diskursanalytisk tilgang til problemfeltet et relevant metodevalg for specialet, der undersøger italesættelser i form af tekst fra udvalgte offentlige dokumenter og transskriberede interview, som indlejret i diskurser.

Blandt de diskursteoretiske tilgange byder Norman Fairclough på en kritisk diskursanalyse med en tredimensionel model, der giver mulighed for forbinde teksters indhold med den diskursive praksis, som et jobcenter udgør, hvormed mikroniveauet og makroniveauet kan perspektiveres. I sampil med Faircloughs tredimensionelle model og en udvalgt del af hans

analyseramme for kritisk diskursanalyse, vil jeg inddrage Mitchell Deans teori om governmentality. Denne teoretiske kombination anvendes med henblik på at sætte den offentlige debat om styring og kontrol af indsatserne for de langtidsledige ind i et samfundsmæssigt og teoretisk perspektiv, til en analyse af diskurser i et dialektisk samspil med politiske og sociologiske tendenser. Mitchell Dean tilbyder en teori, der anskuer italesættelser af styring og kontrol som et udtryk for politisk styring, med hvilken diskursanalysen suppleres med diskussioner om, hvordan italesættelser og diskurser kan forstås som måder for politikerne at styre såvel de professionelle som de ledige ad særlige veje. En teoretisk kombination der bringes i anvendelse, da den i høj grad matcher specialets problemformulering.

2. Opgavens metodiske og teoretiske tilgange

Nedenfor præsenteres de teoretiske analytiske tilgange der benyttes i specialet, samt de metodologiske retningslinjer som inddrages til at diskutere problemstillingen og besvare problemformuleringen. Først beskrives de analyseredskaber og primærteoriene som kommer til anvendelse, hvorefter analyseramme og dataindsamlingsmetoder forelægges.

2.1 Kritisk diskursanalyse som teori og metode

Det centrale formål med en kritisk diskursanalyse er at belyse og beskrive forbindelserne mellem sprogbrug og social praksis; relationer mellem diskurser der typisk ikke er synlige for de, der er involverede. Tilgangen defineres som 'kritisk' hvilket *"implies showing connections and causes which are hidden; it also implies intervention, for example providing resources for those who may be disadvantaged through change"* (Fairclough 2002: 9). Faircloughs fokus på at kombinere diskursanalysen med forslag til løsning for de underprivilegerede grupper, fremgår ligeledes af nedenstående analyseramme.

I en diskursanalyse er teori og metode kædet sammen, hvorfor man skal acceptere de grundlæggende ontologiske og epistemologiske principper for at bruge diskursanalysen som metode i empiriske undersøgelser. Sådan kan diskursanalysen forstås som en samlet pakke, hvor filosofi (ontologi og epistemologi) omkring sprogets rolle i den sociale konstruktion af verden indgår sammen med teoretiske modeller, metodologiske retningslinjer samt specifikke teknikker til sproganalyse. *"Diskursiv handlen er en form for social handlen, som er med til at*

konstruere den sociale verden (herunder viden, identiteter og sociale relationer) og derigennem med til at opretholde visse sociale mønstre" (Jørgensen & Philips 1999: 14). Den diskursanalytiske tilgang, der opfatter verden som socialt og diskursivt konstrueret, betyder at dens karakter hverken er givet på forhånd eller er determineret af ydre forhold, hvorved måder at forstå verden på skabes og opretholdes i sociale processer. Den diskursanalytiske tilgang tager således udgangspunkt i, at den fysiske verden findes, men at den alene får betydning gennem diskurs. Når man bruger Faircloughs kritiske diskursanalyse som teoretisk ramme, skal man i øvrigt være opmærksom på, at for ham er den diskursive praksis alene ét aspekt af den sociale praksis, og at de øvrige sociale praksisser fungerer efter andre logikker, hvorfor andre teorier må inddrages for at belyse disse (Ibid. 155).

Nedenstående vil omtalte 'pakke' af teoretiske og metodiske redskaber præsenteres sammen med de nøglebegreber, jeg med den kritiske diskursanalyse tager i anvendelse.

2.2 Teori

Hvad der findes af institutionelle og økonomiske betingelser for den diskursive praksis, kan Faircloughs analyse ikke svare på, hvorfor det er nødvendigt at inddrage anden relevant teori (sociologisk teori eller kulturel teori), der belyser den pågældende sociale praksis (Jørgensen & Phillips 1999: 98). Derfor benytter jeg Norman Faircloughs kritiske diskursanalytiske teori i en kombination med Michell Deans teori om governmentality som primærteorier i analysen. Begge teorier har rødder i Michel Foucaults arbejde og hans begrebsdannelse om diskurs, der for alvor satte gang i diskursanalysen, da han definerede en gruppe af ytringer der udgik fra samme diskursive formation, som diskurs (Ibid. 22).

2.2.1 Mitchell Deans governmentalitybegreb og styring

Governmentality oversættes i den danske udgave af Deans bog ved samme navn, til 'styring' eller 'moderne styring', hvor der er tale om en ny styringsform i forhold til en tidligere. Med begrebet styring forstås her enhver mere eller mindre kalkuleret ledelse af menneskelig adfærd, hvilket i dette speciale vil handle om, hvordan der søges en governmentalisering af såvel de ledige som af de professionelle via politiske initiativer, samt hvordan man kan forstå forsøget på kontrol af selve styringen, der kommer til udtryk ved evidensorienterede forskningstilgange. En analyse af 'styringens hvordan' *"stiller spørgsmål til, hvordan vi styrer og*

bliver styret, og til relationen mellem vores selvstyring, vores styring af andre og styringen af staten" (Dean 2008: 31), hvor sproget der anvendes i forbindelse med styring afspejler og udspringer af de dominerende magtforhold. Således er det der analyseres alene én udlægning blandt mange på hvordan man kan perspektivere magt og styring.

Begrebet government lader Dean (2008) os forstå ved hjælp af udtrykket *conduct of conduct*, der henviser til den etiske eller moralske betydning, hvor selv-ledelse bliver et centralt begreb. Her er der institutioner, der agerer ud fra *koder af styring*, som sikrer at den menneskelige regulering finder sted, ud fra en betragtning om, at det er muligt at regulere såvel som kontrollere menneskelig adfærd. *Conduct* henviser her til selv-regulering, hvor der bagvedliggende er formuleret nogle normer for adfærd indenfor den eller de praksisser som har påtaget sig opgaven med at styre mennesker, kollektiver eller fx institutioner. Herved handler government ikke blot om, hvordan vi styrer eller udøver autoritet over andre mennesker, men også om hvordan befolkninger som eksempelvis de arbejdsløse eller fagpersoner styres, samt om hvordan vi styrer os selv. Denne form for analyse "*tilbyder os nogle måder at overveje relationen mellem politik og etik*" (Ibid. 46) og rummer et sprog og en ramme, med hvilke man kan overveje forskellige spørgsmål og forbindelser mellem styring, autoritet, politik og (selv)regulering.

Teorien om og tilgangen til styring forstået som governmentality benyttes til at bidrage med en analyse af de (mere eller mindre) rationelle forsøg på at påvirke andres og egen adfærd, som diskursanalysen fremkommer med. Hermed skabes en analyse, der er mere indkredset ved at anskue det politiske i et relativt snævert perspektiv i spørgsmålet om, hvordan individers og kollektivs adfærd søges styret. Dette ved at undersøge hvordan politiske styringsaktiviteter og kræfter, betragtet som udtryk for visse former for styringsadfærd, forsøger at give borgere, grupper, lokale eller nationale sammenhænge en bestemt form og udtrykke en bestemt adfærd (Ibid. 310). En governmentalityanalytik undersøger fx hvordan et praksisregime (jobcentret) "*på én gang afføder og trækker på bestemte former for viden, og hvordan det – som konsekvens heraf – bliver gjort til genstand for diverse reformprogrammer og forandringsbestræbelser*" (Dean 2008: 59). Herved kombineres diskursanalysen med en forståelse af den politiske styrings italesættelser indlejret i praksis.

Deans governmentalityanalyse trækker på mange begreber, hvor jeg har udvalgt for problemformuleringen særligt relevante dele af hans teori. Det, at der politisk søges styring af

såvel fagprofessioner som af de ledige, kan benævnes biopolitik. Begrebet henviser til en magtform, der ved at kategorisere populationer ud fra deres livsfunktioner såsom gennemsnitsalder for tilgang og afgang fra arbejdsmarkedet, sygelighed, dødelighed osv., igangsætter tiltag, der henvendes til specifikke grupper af befolkningen. *"Det er en magtform, som især benytter sig af medicinsk og biologisk viden indsamlet på individ-niveau for dernæst at udøve sin styring gennem suveræn magt udøvet på populationer"* (Dean 2008: 20). Fx viser nyere forskning, at ledige generelt har et dårligere helbred og en højere dødelighed end beskæftigede (Andersen 2007), hvilket politisk eksempelvis kan benyttes til at argumentere for aktive indsatser for alle langtidsledige så risikoen for, at de udvikler yderligere sygdom, kan minimeres.

Til analyse af de data der indsamles som et udtryk for governmentality, leverer Fairclough en analysemodel og analyseredskaber, med hvilke teorierne kan spille sammen om en undersøgelse, hvor der via analyse og fortolkningsproces vil foretages en bevægelse fra makro- til mikroniveau med henblik på at vise hvorvidt – og i givet fald hvordan – diskurser møder praksisfeltet - og hvilke potentielle rekonstruktioner af praksis dette bringer med sig.

2.2.2 Faircloughs kritiske diskursanalyse

I specialet benyttes Faircloughs kritiske diskursanalyse, teoretisk som metodisk, til en forståelse af den governmentality der dominerer beskæftigelsesindsatsen overfor de langtidsledige kontanthjælpsmodtagere. Diskursanalysen skal undersøge, hvilke diskursive forandringer området aktuelt italesætter. Diskurserne identificeres via en *dekontekstualisering* af tekster, hvorved det *intertekstuel*t analyseres (se nedenfor), hvordan de diskursive processer kommer til udtryk og hvilke sandhedseffekter der skabes indenfor hver diskurs. Eller sagt på en anden måde, det er hensigten at *"analysere de diskursive processer, hvorved diskurser konstrueres, så de ser ud, som om de giver sande eller falske billeder af virkeligheden"* (Jørgensen & Philips 1999: 24).

Fairclough byder på en bred teoretisk ramme, hvoraf jeg har udvalgt særlige dele af hans begrebsværktøj til brug i analysen, hvilke defineres som følger:

Genre er en sprogbrug, som er forbundet med og konstituerer en del af en bestemt social praksis. Der kan være tale om forskellige udtryk af genrer i form af fx interview, artikler,

forskningsundersøgelser, interne arbejdsrapporter, politiske - og juridiske dokumenter m.m. Det understreges, at en særlig tekst eller interaktion ikke er 'i' en særlig genre, men at den rettere involverer en kombination af forskellige genrer (Fairclough 2003: 66). Der er ikke nogen etableret terminologi for genre. Indenfor den sociale praksis er nogle genrer veletablerede og andre ikke, dog giver det ikke nogen sikkerhed for fortolkning og forståelse af, hvad der egentlig foregår, da fx 'aktivering' benyttes såvel indenfor virksomheder som i sociale indsatser, hvorfor begrebet/genren rummer en variation af aktivitet såvel som genrer.

Diskurs benyttes som et generelt udtryk for sprog, som et element af det sociale liv, der er dialektisk relateret til andre elementer, men benyttes også mere specifikt, hvor forskellige diskurser er forskellige måder at repræsentere aspekter af verden på. Diskurser benyttes i den sociale videnskab på multiple måder, ofte under indflydelse fra Foucault, men modsat de typiske arbejder fra Foucault, tager Faircloughs diskursbegreb udgangspunkt i en detaljeret tekstanalyse (Fairclough 2003: 214ff), hvormed hans diskursbegreb alene består af lingvistiske elementer. Når man analyserer diskurs, skal man derfor fokusere på to dimensioner; den kommunikative begivenhed (tekst) og diskursordenen.

Diskursordenen udgør summen af de diskurstyper, som bruges inden for en social institution eller et socialt domæne, og er dermed både struktur og praksis. En diskursorden kan f.eks. være en beskæftigelsespolitisk diskursorden eller jobcentrets diskursorden; den måde forskellige genrer og diskurser forbindes til et netværk på. Diskursordenen består af summen af diskurser og genrer og udgør tilsammen de ressourcer diskursordenen har til rådighed i kommunikationen, hvilket sætter begrænsninger for, hvad man kan sige. Hvis sprogbrugeren trækker på diskurser og genrer på nye måder eller på diskurser og genrer fra andre diskurser, har denne mulighed for at ændre diskursordenen, da diskursordener i særlig høj grad er åbne for forandring, når der iværksættes diskurser og genrer, som tilhører en anden diskursorden. (Jørgensen & Phillips 1999: 80ff). For eksempel foregår der indenfor et kommunalt jobcenters diskursorden diskursive praksisser som leder/sagsbehandler samtaler, faglig udveksling mellem kollegaer og deres faglige udtryk i såvel skrift som sprog osv. I hver diskursive praksis - dvs. i produktion og konsumtion af tale og skrift - bruges diskurstyper (diskurser og genrer) på bestemte måder.

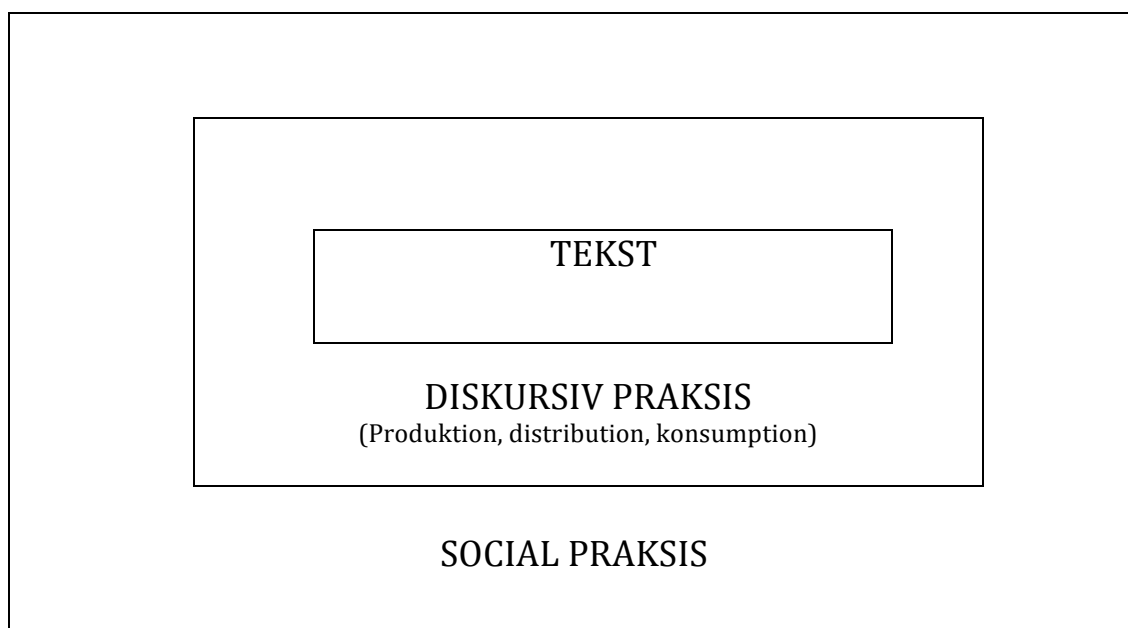
Intertekstualitet: *"Intertextuality entails an emphasis upon the heterogeneity of texts, and a mode of analysis which highlights the diverse and often contradictory elements and threads*

which go to make up a text” (Fairclough 1992: 104). Intertekstualitet er kilden til meget af den ambivalens en tekst kan fremkomme med. En tekst kan være sammensat af forskellige varianter af andre tekster, som har skabt dens udtryk, men typisk er overfladen af denne tekst ikke synligt placeret i relation til tekstens intertekstuelle netværk, hvorfor dens mening og fortolkning kan fremkomme ambivalent. Hermed kan en tekst fremkomme med mange budskaber hentet i forskellige diskurser, som gør det umuligt at fastsætte én mening med teksten (Fairclough 1992: 105), ligesom tekster kan være designet til at blive forstået forskelligt af forskellige læsere, hvilket skaber yderligere en intertekstuel kilde til ambivalens. Således kan intertekstualiteten som analytisk redskab give indblik i og forståelse for teksters produktivitet, og for hvordan tekster kan transformere primære tekster og organisere de eksisterende diskurstyper teksten henter sin argumentationsrække, meningsudtryk og forklaringskraft i.

2.3 Analyseredskaber og analysemodel

I hver diskursiv praksis med produktion og konsumtion (fortolkning) af skrift og tale, benyttes diskurstyper på bestemte måder. Ifølge Fairclough (2008) er ethvert tilfælde af sprogbrug en kommunikativ begivenhed, der har tre analytiske dimensioner, som hver især er nødvendige for at udføre en diskursanalyse.

Figur 1. Den tredimensionelle model:



(Ibid. 29).

Tekst: Benyttes i bred forstand som skrevet eller printet tekst, men udgør også transskriptioner af samtaler og interview, såvel som tv-programmer og web-sider (Fairclough 2003: 3). "Tekst" benyttes som en term, der essentielt set er intertekstuel, konstitueret af elementer fra andre tekster (Fairclough 1992: 102). Man taler ikke om træk ved en tekst uden en eller anden reference til tekstproduktion og/eller fortolkning. Pga. denne overlapning er inddelingen af analytiske emner i henholdsvis 'tekstanalyse' og 'analyse af diskursiv praksis' ikke en skarp inddeling, eller sagt på en anden måde: *"Hvor formelle teksttræk er mest fremtrædende, er emnerne inkluderende; hvor produktive og fortolkningsmæssige processer er mest fremtrædende, behandles emnerne under diskursiv praksis, selv om de inkluderer formelle teksttræk"* (Fairclough 2008: 29ff).

Diskursiv praksis: Indebærer produktion og fortolkning af tekster og manifesteres sprogligt i form af tekst, værende mundtligt eller skriftligt sprog. Diskursiv praksis bidrager til at reproducere samfundet, fx som videns- og betydningssystemer, men den bidrager også til at forandre samfundet. Reproduktionen sker i det omfang talemønstrene omkring disse relationer og identiteter er konsistente og kontinuerlige, samtidig med at alle relationerne og identiteterne er åbne for transformationer, som delvist kan stamme fra andre diskurser hentet i den politiske debat, på arbejdspladsen, i mødet med klienten, med andre kollegaer osv. Relationen mellem diskurs og social praksis skal ses som dialektisk, da diskursen er socialt determinerende såvel som socialt konstituerende. Eksempelvis er det især diskursens konstituerende kvaliteter vi hører om i de offentlige debatter. Et samfunds diskursive konstitution udgår således fra en social praksis, som er fast forankret i og orienteret mod virkelige og materielle strukturer (Fairclough 2008: 19ff).

Social praksis: Fairclough lægger vægt på, at diskurs er med til at skabe den sociale verden, men at diskurs kun er ét blandt flere aspekter af enhver social praksis, hvorved han sonder mellem diskursiv praksis og social praksis. Når diskurs benyttes, anses det for at være en form for social praksis mere end en ren individuel aktivitet, hvilket har forskellige implikationer; *"for det første implicerer det, at diskurs er både en måde at handle på, en form, hvori folk kan agere i forhold til hinanden, og en måde at repræsentere verden på ... for det andet indebærer det, at der er et dialektisk forhold mellem diskurs og sociale strukturer og mere generelt mellem sociale praksisser og sociale strukturer: Sidstnævnte er både en betingelse for og en effekt af førstnævnte"* (Fairclough 2008: 17). Sådan er det, at de diskursive praksisser og de andre sociale praksisser tilsammen konstituerer vores omverden.

Fairclough skriver, at man i tekstanalyse altid simultant er i gang med at undersøge spørgsmål, der handler om form, og at undersøge spørgsmål som handler om mening. *"Tekster er skabt af former, som tidligere diskursiv praksis, der er kondenseret til konventioner, har bygget betydningspotentialer ind i"* (Fairclough 1990, i 2008: 31), hvorfor tekster sædvanligvis er meget ambivalente og åbne for mange forskellige fortolkninger. Denne potentielle ambivalens kan forskeren reducere ved at tillægge teksten en mening eller et lille sæt af alternative meninger. Derfor kan man i fortolkningsprocessen bruge 'mening' både for potentialerne i formerne og for de betydninger der tillægges fortolkningsprocessen, i det omfang man husker på den afhængighed menings- og betydningsdannelsen har af fortolkningen (Fairclough 2008: 31).

2.4 Analyseramme for kritisk diskursanalyse

Fairclough (2008) har formuleret en analyseramme med fokus på en kritisk diskursanalytisk samfundsvidenskabelig undersøgelse, som er særligt fokuseret på sociale forandringer i det moderne samfundsliv. Da modellens opbygning stemmer godt overens med problemformuleringens spørgsmål, har jeg med få modifikationer, valgt den som styrende for analysen.

Analyseramme:

1. Fokuser på et socialt problem som har et semiotisk aspekt
2. Identificér hindringer for at løse det via analyse af:
 - a. netværket af praksisser det er placeret i
 - b. relationerne mellem semiosen og andre elementer inden for den pågældende praksis
 - c. diskursen
 - strukturel analyse (diskursordenen)
 - interaktionsanalyse
 - interdiskursiv analyse
3. Overvej om den sociale orden kan siges at 'behøve' problemet
4. Identificér mulige veje forbi forhindringerne
5. Reflektér kritisk over analysen

(Fairclough 2008: 99ff).

Analyserammen er relevant at inddrage, fordi den er problemorienteret og hjælper til en analyse af diskurs og struktur i overensstemmelse med problemformuleringens spørgsmål. Pkt. 1 spørger til problemet og fremfører, hvorledes analysen vil kombinere relationelle og dialektiske elementer, der identificerer problemet (pkt. 2). Der spørges til, hvem der ikke søger problemløsning - og af hvilke årsager (pkt. 3) samt til hvilke ikke realiserede muligheder for at tackle problemet, undersøgelsen er fremkommet med (pkt. 4). Afslutningsvis reflekteres kritisk over forfatterens eget ståsted, samt over hvilke bidrag til diskussionen undersøgelsen fremkommer med.

2.5 Kvalitative dataindsamlings- og databehandlingsmetoder

Datamaterialet til brug i diskursanalysen indhentes fra dokumenter fra hvad jeg betegner 'den offentlige debat', forstået som offentligt tilgængelige tekster fra hjemmesider, tidsskrifter, bøger og øvrige medier; tekster udgivet primært fra ministerielt niveau, der peger på en styring (og kontrol) af beskæftigelsesindsatsen. Der indhentes empiri fra praksisfeltet ved hjælp af kvalitative interviews, hvor interviewet betragtes som *"en udveksling af synspunkter mellem to personer, der taler sammen om et tema af fælles interesse"* (Kvale 1997: 15), en indhentning af viden jeg efterfølgende skal skabe mening om. Teksterne benyttes til en dekontekstualisering, som foregår ved en intertekstuel analyse til identifikation af, hvilke diskurser teksterne er indlejret i.

En forståelse af jobcentrets diskursive praksis tilnærmes ved interviews med i alt seks frontmedarbejdere og to teamchefer, der tilsammen repræsenterer de to afdelinger i to jobcentre i Københavns Kommune, hvor jeg indhenter min empiri. Disse afdelinger er udvalgt, fordi de beskæftiger sig med de langtidsledige kontanthjælpsmodtagere, hvor frontmedarbejderne i jobcentrets frontlinje har til opgave at visitere de ledige til aktiveringsfremmende tiltag. I forbindelse med interviewene har jeg formuleret to interviewguides, med hvilke jeg søger svar på, hvad informanterne siger om den politiske styring (og kontrol) af jobcentrets beskæftigelsesindsats. Mellemlederne interviewes, da jeg forestiller mig, at de bærer nye begreber om beskæftigelsesindsatsen ind i organisationen, der videreføres til frontmedarbejderne, hvorved jeg vil kunne identificere, hvilke diskurser der er på spil i jobcentret. Medarbejderne interviewes dels for at belyse jobcentrets (faglige) diskurser og dels for at give en forståelse af, hvordan frontpersonalet italesætter de diskurser, der dominerer jobcentrets diskursive praksis. Samlet benyttes empirien til at identificere de

diskursive retninger informanterne italesætter, og hvordan disse positionerer sig i forhold til hinanden.

Der foretages en interviewrunde i hvert af de to jobcentre, hvor der benyttes en semi-struktureret interviewguide, med henblik på at give informanten mulighed for at lede samtalen ud af veje, der ikke på forhånd er bestemt, og som potentielt kan give undersøgelsen nye vinkler, som ellers kunne være overset. I det omfang evidensdiskursen ikke bliver italesat ved interviewene i det første jobcenter, vil jeg ved besøg i det andet jobcenter i slutningen af interviewet spørge til evidensbaseret forskning, for at afklare diskursens eventuelle tilstedeværelse og herved italesættelserne heraf.

Alle interview bliver transskriberet til tekstdokumenter til anvendelse for diskursanalysen, hvor den levende tale transformeres til død tekst og hermed på ingen måde udgør en "fotokopi" af det sagte, da lydbåndet giver en dekontekstualiseret version af interviewet, hvor såvel mimik som informantens gestus er udeladt (Olsen 2002: 101). Til de transskriberede tekster benyttes en interviewanalyse, hvor en ad-hoc anvendelse af forskellige teknikker og metoder skaber mening (Kvale 1997: 201). Her bliver den første gennemgang af de transskriberede interview foretaget med henblik på at skabe et overblik over materialet og tematisere svarene i forhold til problemformuleringens tre spørgsmål. Ved den efterfølgende gennemlæsning opdeles interviewene i underkategorier ud fra afsnittene i analysen, dernæst foretages en gennemlæsning i takt med at de teoretiske bidrag, diskussioner og perspektiveringer udfolder sig osv. Databearbejdningsprocessen har samlet set til hensigt at skabe en dybere mening med empirien end de tidligere gennemlæsninger, for at ende med en grundig fortolkning og analyse af empirien.

Jeg har valgt at benytte kvalitative interview som dataindsamlingsmetode, da de bringer ny 'tekst' og kan belyse jobcentrets diskursorden såvel som sociale praksis. Desuden kan empirien fra praksisfeltet vise, i hvilket omfang de diskussioner og konklusioner, som den offentlige debat samt den teoretiske vinkling specialet fremkommer med, diskursivt afspejler sig i praksisfeltet.

2.6 Metodiske overvejelser og analysestrategi

Det, at jeg undersøger beskæftigelsesområdet, som jeg har både praktisk og teoretisk indsigt i, giver mig en vis forforståelse i forhold til problemstilling og praksisfelt. Derfor vil jeg søge at 'sætte parentes om mig selv' og egen viden og konstruktioner om jobcentret, således at mine egne vurderinger ikke overskygger analysen. *"Forskeren har altid en eller anden position i forhold til genstandsfeltet, og den position er med til at bestemme, hvad han eller hun kan se, og hvad han eller hun fremlægger af resultater"* (Jørgensen & Phillips 1999: 32), hvorfor der altid findes andre positioner, hvorfra virkeligheden ville tage sig anderledes ud. Derfor er viden perspektivisk og beror på forskerens synspunkt og værdier, hvorfor *"legitimeringsspørgsmålet om, hvorvidt en undersøgelse er videnskabelig, tenderer mod at blive erstattet af det pragmatiske spørgsmål om, hvorvidt den giver nyttig viden"* (Kvale 1997: 52). Dette læner sig op af formålet med specialet; at producere viden der kan bidrage til diskussionen om politisk styring (og kontrol) af beskæftigelsesindsatsen, om end min egen positionering begrænser såvel den viden jeg er i stand til at erkende som viderebringe.

Jeg følger den beskrevne analyseramme som analysestrategi og vil med mit brede kendskab til beskæftigelsesindsatsen udsøge helt aktuelle eksempler på politisk styring, i overensstemmelse med Faircloughs anvisning om at udvælge det, der angiver sider af den diskursive orden, der ønskes belyst (Fairclough 1992: 230). Således er de udpegede diskurser og diskursordener, specialet opererer med, analytisk konstrueret med udgangspunkt i de forskningsspørgsmål problemformuleringen opstiller (Jørgensen & Philips 1999: 153). I bearbejdningen af datamaterialet fokuseres der på sammenhænge mellem italesættelser og konstruktioner, som trækker på samme diskurs, og ligeledes på citater der går på tværs af de dominerende politiske positioner og skaber hegemoni. Desuden er det i analyse og fortolkningsproces af data et særligt opmærksomhedspunkt, hvorvidt nye diskursive retninger kommer til udtryk.

2.7 Specialets opbygning og empiriske grundlag

Specialet er inddelt i otte overordnede kapitler, med hertil underinddelte afsnit. Ovenstående er specialets problemformulering angivet. Efter at de metodologiske og grundlæggende teoretiske tilgange hermed er præsenteret, vil det nedenstående beskrives, hvordan der er sket en bevægelse fra welfare til workfare, og hvad denne forandring ses at have betydet for

det sociale arbejdes praksis og socialrådgivernes faglighed. Det vil beskrives, hvordan man kan forstå de politiske styreformer, der nu optræder i den offentlige debat, som udtryk for nye italesættelser af styring og kontrol af de sociale indsatser. Det vil videre anskues, hvorvidt governmentalityanalyser fra andre lande viser tegn på særligt fremtrædende diskursive træk, hvorefter det undersøges, hvor udbredte evidensorienterede forskningsundersøgelser internationalt ses at være indenfor beskæftigelsesindsatsen. Således fungerer specialets første del som fundament for de diskussioner, der vil indgå i analysen.

Analysen følger Faircloughs analyseramme, hvor der via en hermeneutisk proces foretages en tekstanalyse af de offentlige dokumenter omhandlende styring (og kontrol) af beskæftigelsesindsatsen. Der sker herefter en 'bevægelse' ind i den offentlige institution, hvor det via empiri fra frontmedarbejdere og mellemledere vil identificeres og diskuteres hvilke diskursive praksisser, der karakteriserer jobcentrets frontlinje. Der foretages i den forbindelse en vekslen mellem empiri og diskursanalyse, kombineret med øvrige teoretiske vinkler på, hvordan man kan forstå de konsekvenser den politiske styring har for fagligheden. Analysen løfter, for at besvare specialets problemformulering, en debat orienteret omkring italesættelser der omhandler; hvad der er problemet, hvem der søger at løse problemet, hvordan det søges at løse problemet, om systemet kan siges at behøve problemet, hvilke øvrige problemer problemet aktiverer, samt hvilke svar der viser sig som løsning på problemet. Specialet bliver afrundet med en kritisk refleksion over dets evne til at producere viden – og formidle viden, hvorefter konklusionen fremlægges.

3. Workfare og politiske initiativer

I dette kapitel vil jeg foretage et mindre historisk rids for at give overordnet billede af, hvordan den politiske styring har bevæget sig gennem de seneste årtier og hvordan begrebet 'welfare' blev til 'workfare', hvor workfare defineres som "*participation is compulsory for the claimants; i.e. that there are sanctions attached, that the prime activity is work and that the measure is part of social assistance*" (Dahl 2003: 274). Denne gennemgang udføres med et særligt blik på, hvordan diskurserne bevæger sig og skifter gennem tiderne og hvordan den samfundsmæssige udvikling og den politiske italesættelse af problemer i forbindelse med ledighed, såvel som løsninger på ledighed, præger det sociale arbejdes felt og professionernes virke.

3.1 Fra welfare til workfare

Den danske økonomi har op gennem 60'erne akkumuleret minus på betalingsbalancen og en høj grad af inflation, hvilket fører til en stram økonomisk politik. I trit med at industrien og arbejdsmarkedet som helhed stiller større krav til mobiliteten i arbejdsstyrken, synliggøres en række sårbare grupper på arbejdspladserne, som karakteriseres ved deres manglende ressourcer til at takle omstillingskravene på arbejdsmarkedet. *"Lønarbejderfamilien er endt i en situation, hvor de for store grupper vedkommende ikke evner at støtte de enkeltpersoner og familier, der rammes af sociale problemer"* (Høgsgbro 1992: 14). Familierne mangler økonomiske ressourcer i forbindelse med det øgede forbrug, og tiden er deslige en faktor, der forhindrer familien i at støtte hinanden socialt. Afgørende er det også, at de enkelte, såvel som familierne, mangler erfaring og viden om at give råd og vejledning i forhold til de nye krav og forventninger, der opstår til mennesket som arbejdskraft. Problemstillingen mindskes ikke af, at de sociale sikkerhedssystemer i denne periode øges og bliver stadig mere indviklede og uoverskuelige for det civile menneske at sætte sig ind i. Systemernes ekspansion kombineret med ny lovgivning og en svær overskuelighed gør, at der opstår et krav om et simpelt system med professionelle rådgivere ansat, et system med et bestemt sted, hvor man kan henvende sig, når problemerne vokser én over hovedet (Høgsgbro 1992: 13ff). Der opstår en ny forståelse af socialhjælp, og det er holdningen at samfundet behøver et system, hvor man kan *"blive rådgivet af professionelle sagsbehandlere, der er uddannet til at sætte sig ind i, overskue og forstå sociale situationer og problemer, der er helt forskellige fra deres egne. Sagsbehandlere, der samtidig har de lovgivningsmæssige muligheder for en differentieret ydelse og hjælp, der er tilpasset den enkeltes behov"* (Rold Andersen 1972 i Høgsgbro 1992: 15). Hermed fremkommer et behov for opkvalificering og uddannelse af professioner, der er i stand til vurdere de sociale problemstillinger efter individuelt skøn i henhold til gældende lov. Ifølge Høgsgbro (1992) er den kulturelle kontekst, født af ovenstående forandringer, domineret af en forestilling om at etablere en velfærdsstat med keynesianske principper for politisk styring, hvilket fremstiller dette velfærdsprojekt i en hegemonisk position overfor øvrige politiske projekter (Ibid. 15). Idet ikke alle er enige med Keynes teorier, der taler om at staten skal bruge penge, fordi det offentlig forbrug, under de rette betingelser kan stimulere den økonomiske vækst (Hagen 2006: 202), stiller mange politiske organisationer og interesseforeninger sig i opposition til disse politiske projekter.

1970'erne bringer en oliekrise der truer konkurrenceevnen, og ledigheden stiger i perioden (Torfing 1999: 12). Politisk bliver svaret på 60'ernes problemer overgangen til det enstrengede sociale sikringssystem i form af socialkontorer, hvor man kan henvende sig for at få hjælp i forhold til forskelligartede sociale problemer. Kontorerne bliver bemandede med socialrådgivere, der med deres uddannelsesmæssige baggrund har mulighed for at levere en bredspektret indsats i form af juridisk-, psykologisk- og økonomisk rådgivning og økonomisk bistand baseret på konkrete skønvurderinger i hvert enkelt sag – også kaldet skønsprincippet (Høgsbro 1992: 21). Der foregår en teknologiudvikling i 70'erne, som stiller nye krav til arbejderne med temposkift, nye arbejdsbelastninger, mobilitetskrav m.m. Udviklingen fremmer Danmarks konkurrenceevne, og mindsker arbejdsløsheden og giver plads til lønkrav uden at true betalingsbalancen. De politiske strategier udvikles til at støtte denne udvikling og social- og arbejdsmarkedspolitikken formuleres, så den virker arbejdsfremmende.

Imidlertid bliver en af bivirkningerne af denne politiske styreform, at der opstår en udskillelse af målgrupper med hvad Høgsbro (1992) betegner som *sociale orienteringsproblemer*. Mennesker der kendetegnes ved at de finder det svært at følge de arbejdsmarkedspolitiske omstillingsprocesser og krav til den enkeltes innovation og fleksibilitet, hvormed de ekskluderes fra arbejdsfællesskabet og i stigende grad søger hjælp hos de professionelle i socialsystemet. Det stigende behov for socialhjælp øger samtidig presset på de statslige institutioner, hvormed "*arbejderbevægelsens politiske strategier på en og samme tid er en reaktion på de nye sociale problemer og selv deres årsag*" (Høgsbro 1992: 22). Der foregår gennem 70'erne en professionsdiskussion som et forsøg på en kritisk opstramning af professionernes forståelse og "*der er således stadig indenfor det sociale arbejdes kritiske helhedssyn og professionskulturernes samfundskritik en ambition om at kunne overskue det hele og dermed udvikle hjælperhvervenes professionelle kvalifikationer*" (Høgsbro 1992: 47). Professionsforståelsen ændrer sig med udviklingen, og i slutningen af 70'erne synes der at opstå en frygt for, at man mister fornemmelsen af de ressourcer lokalsamfundets rummer. Derfor forsøges det at implementere nye definitioner af de professionelles rolle, hvormed socialarbejderne nu i højere grad skal indgå i lokalsamfundsarbejde på miljøets egne præmisser. Denne orientering mod ressourcer frem for problemer betragtes som et paradigmeskift inden for det sociale arbejdes felt, som præger 80'ernes teoretiske udvikling indenfor både teori og metode. Diskursivt opstår paradigmeskiftet ved, at man fra alene at have fokuseret på det enkelte individs sociale problemer, via miljøarbejdet nu fokuserer på det

sociale miljøes samlede ressourcer. Forandringen viser sig også ved at sociallovgivningen nu lægger større vægt på de retssikrede ydelser til de hjælpsøgende, hvormed de professionelles skøn for tildeling af økonomisk hjælp begrænses (Høgsgbro 1992: 47-50).

I 80'erne overtages 70'ernes diskussion mod udviklingen af et mere avanceret statsligt sikringssystem, der kan håndtere og løse sociale problemer, af diskussionen om hvorvidt velfærdsstaten er ved at afvikle sit socialpolitiske engagement. Udviklingen i socialpolitikken ses for andre som selve socialstatens udbygning og konsolidering, rettere end en afvikling af velfærdsstaten. En udvikling af socialstaten hvor nye former for kontrol med samfundet må skabes, da den er endt i en struktur, hvor store grupper af mennesker er gjort afhængige af de statslige velfærdsydelser. Ifølge Høgsgbro (1992) foregår der i denne tid "indre modsigelser i professionaliseringsstrategierne", som er delvist uafhængige af den konjunkturelle udvikling, men nærmere for professionerne handler om at definere deres faglighed indenfor de retningslinjer, som det enstrengede system stiller. De indre modsigelser handler for de professionelle socialarbejdere om, hvorvidt man ønsker en tilbagevenden til kontanthjælpsregler, der bygger på retsbestemte ydelser og i mindre grad på skønsprincippet. Skønsprincippet udfordres hermed og bl.a. argumenteres der for, at de sagsbehandlingsmetoder der benyttes i det sociale system, forhindrer klienten i at "handle aktivt i udformningen af sin egen tilværelse", og at den "bedre viden" der synes at knytte sig til helhedssynet hos de professionelle, har en klientgørende effekt. Med disse argumenter fremført, efterlyses der i perioden en åbenlys indsigt i og diskussion om sagsbehandlernes magtudøvelse. Sagsbehandlerne mener, ifølge en evaluering af konsekvensen af de faste ydelser i tildelingen af kontanthjælpen, at de mister en stor del af kendskabet til klienten, hvormed frygten for at miste helhedsbilledet af klientens situation, afføder en ambivalent holdning til de rent retsbestemte ydelser. Sideløbende dannes der, indenfor det sociale system, en professionskultur blandt de professionelle sagsbehandlere, der tillader en hurtig kategorisering af klienterne i en opdeling mellem personer 'der er vant til at modtage hjælp', 'personer med rene rådgivningsbehov' og 'personer der befinder sig i et akut behov for hjælp' (Ibid. 31-38). Dette minder om de matchkategorier de ledige i dag skal placeres i, når de henvender sig for hjælp, og hvilke jeg senere vender tilbage til.

Ledigheden stiger og er i 1983 oppe på 10%, hvor anden oliekrise desuden finder sted. De centrale komponenter af arbejdsløshedspolitikken fra 1977-1993 viser sig ved forsøg på at yde tilskud til private firmaer og offentlige arbejdsprojekter. Desuden indføres

førtidspensionen for at mindske udbuddet af arbejdskraft, og rettighederne for dagpengeperioden mindskes. Den danske jobstrategi i 80'erne mest af alt passiv, baseret på forpligtelser som velfærdsstat, og retten til at modtage offentlige ydelser er endnu ikke - som fx hos vores svenske naboer - knyttet til pligten til at tage et arbejde eller deltage i et arbejdsstræningsforløb. I midten af 80'erne begynder den politiske diskurs at pege i retning af tanker om workfare, og der sker en nærmest paradigmatisk re-orientering mod den officielle arbejdsmarkedsdiskurs. Politisk efterspørger daværende statsminister Poul Schlütter 'en ny socialpolitik', der kombinerer aktivering - herunder job, jobtræning og uddannelse - samt lavere ydelser til de ledige. Dette sigte mod 'den aktive socialpolitik' bliver en ideologi orienteret mod sanktion af ydelser, rettere end en egentlig *aktiv* arbejdsmarkedspolitik.

Først nogle år senere, i 1990, foreslås det, at aktivering skal være obligatorisk for de arbejdsløse, men dette indledende diskursskifte der fremtræder temmelig signifikant, leder ikke på daværende tidspunkt til konkrete ændringer i policy. Arbejdsmarkedsreformen i 1993 kombineret med div. social policy rapporter fra bl.a. Velfærdskommissionen, skaber diskursive betingelser for en transformation fra welfare- til workfarepolicy med lavere offentlige ydelser og mere aggressive forsøg på at få de ledige (tilbage) på arbejdsmarkedet. I 1996 kommer Lov om Aktiv Socialpolitik (LAS), der bringer to overordnede budskaber; at de ledige har både ret og pligt til at udnytte deres arbejdsmuligheder, og at *alle* ledige, også de med andre sociale problemer end ledighed, skal have (sociale) aktiveringstilbud. I et forsøg på at bruge de offentlige midler 'mere aktivt', skal alle ledige nu modtage et aktiveringstilbud, og sociale tilbud om rehabilitering skal gives til de, der ikke umiddelbart kan aktiveres. Desuden indføres der krav om udfærdigelse af en handlingsplan ved henvendelse om offentlig hjælp (Torfing 1999: 12-17). Kritikere ser primært LAS som en neo-liberal workfare strategi, som har til hensigt at skære i de sociale udgifter (Hornemann Møller i Torfing 1999: 17), hvor andre argumenterer for, at der er tale om velfærdsstatens svækkelse af ansvaret for samfundets svageste. Den megen kritik der opstår i forbindelse med den aktive socialpolitik og formuleringen af LAS, fører til yderligere lovgivning med Lov om Retssikkerhed og Administration på det sociale område, der kommer i 1997.

Hos Torfing (1999) finder man en central påstand om, at Danmark har adopteret en offensiv workfare strategi, og han ser den (nye) aktive arbejdsmarkedspolitik som en overgang fra *stat* til *regime*, fra welfare til workfare, der er ført af politiske diskurser. Den neoliberalistiske diskurs, som har været dominerende i Danmark siden 90'erne, er mest interesseret i at

fremføre en markedsorienteret overgang til det ny regime og søger i den forbindelse at underspille statens og interessegrupperes netværk med henblik på at styrke markedets regler som den privilegerede beslutningsmekanisme, såvel i den private og den offentlige sektor. Diskursen argumenterer for 'mindre stat og mere marked'. Modernisering, NPM og øget konkurrence indenfor den offentlige sektor udgør nøglebegreberne for den neo-liberale strategi, der søger at skabe en ny form for brugerinvolvering i den offentlige sektor, med hvad Torfing benævner 'reguleret selv-regulering' (Ibid. 8). Dette begreb møder vi senere igen. Denne NPM inspirerede styring af den offentlige sektor betyder i dag, at der er skabt et system til fordel for de ressourcestærke individer, der er i stand til at formulere hvilken hjælp, de har behov for. Dvs. de der er vant til at agere brugere og ikke klienter i forhold til det offentlige system, eller beskrevet som: *"Der vil være en risiko for fokusering på klienter, der gør opmærksom på sig selv, hvilket ikke nødvendigvis betyder, at det er dem, der har det største behov for støtte"* (Dyring 2007: 7).

Nedenfor vil der nærmere redegøres for NPM, og for hvordan man kan forstå den politiske opbakning, NPM-diskursen har fået i Danmark.

3.2 New Public Management

Ifølge Roar Hagen (2006) er New Public Management en refleksionsteori for det politiske system, defineret som *"en samling teknikker med en felles referanse i bestemte antakelser om aktører og relationer mellem aktører"* (Ibid. 206). Hagen hævder, at det moderne samfund, eller velfærdsregime, har udskilt to systemer; markedsøkonomien og det politiske system, der begge har til opgave at integrere de øvrige funktionssystemer i samfundet, og at markedsøkonomien og det politiske system begge bidrager med ressourcer til samfundets øvrige systemer i form af økonomiske ressourcer eller rettigheder, der giver handlemuligheder. Funktionssystemerne, som fx behandlings-, uddannelses- eller kommunale systemer, bidrager med ressourcer til individer via markedsøkonomien og det politiske system. Betragtes samfundet i sin helhed danner stat og marked ressourcer til samtlige andre systemer og integrerer disse ressourcer via en organisation. Kun familie og individer adskiller sig fra denne orden, da de kan operere udenom en organisation, hvilket funktionssystemerne ikke kan (Ibid. 143ff). Ser man på arbejdsløshed som et velfærdsproblem, er den politiske/statslige retorik orienteret om de lediges inklusion i fællesskabet - og her særligt i arbejdsmarkedsfællesskabet - men også som argument om mulighed for at deltage i

fællesskabet som bidragsyder i form af skat. Herimod argumenterer der indenfor det økonomiske system for de rent økonomiske aspekter, der påvirkes ved ledighed, både markedsøkonomisk og individuelt i form af fx manglende handlefrihed, mangel på arbejdskraft og mangel på konkurrenceevne.

Såvel inklusion som eksklusion reguleres således af hovedsystemerne; stat og marked, hvor individer kan tjene penge ved at deltage på arbejdsmarkedet, via en funktion der akkumulerer økonomiske ressourcer, som den enkelte frit kan bruge til køb af tjenester og ydelser i andre systemer. Når dette ikke er muligt reguleres systemadgangen alternativt af politiske vedtagelser af rettigheder og udmålingen af disse, hvorom man kan sige at *"både det politiske systemet og markedsøkonomien sørger for samfunnsmæssig integration. Det drejer sig om eet problem, men om to ulike måter å løse det på"* (Ibid. 144). Hvormed det må antages, at netop arbejdsløshed har særlig interesse for de to systemer at løse, da begge hovedsystemer begunstiges, når de danske borgere er i beskæftigelse. Et samfundsmæssigt problem opstår, indenfor denne teoretiske ramme, i det omfang samfundsmedlemmerne sætter egne interesser foran fælles interesser. Dette problem søger stat og marked at løse på hver deres måde. Da markedet er reguleret af udbud og efterspørgsel, salg som forudsætning for køb og produktion for konsumtion, behøver ingen at begrænse sig på markedet af hensyn til samfundet, hvorfor markedet som samfundsmæssig styringsmekanisme ofte betegnes som *en usynlig hånd*, da der ingen central instans er, der beslutter på vegne af helheden. Modsat står det til med det politiske system, der præsenterer en *synlig hånd* i form af reguleringer af individets egoisme fx ved bidrag til skat, hvor der må ydes som forudsætning for at nyde af de fælles goder i velfærdssamfundet. Alt i alt vil dette sige, at valget mellem stat og marked rettere er et både-og end et enten-eller. Politik kan ikke helt erstatte markedet, og hvor det politiske systems andel af samfundets ressourcer tidligere voksede både absolut som relativt i forhold til markedet, har temaet for den reformpolitik, NPM bygger sit grundlag på, diskursivt baseret sine argumenter på, at priskonkurrence i høj grad kan erstatte politisk integration. Hagen mener hermed, at der ses en samfundsmæssig tendens til at markedsliberalismen vinder frem og lancerer markedet som integrationsmekanisme for stadig flere samfundsområder (Ibid. 147). Det har vi i Danmark set indenfor fx beskæftigelsesområdet, hvor flere og flere opgaver gennem en årrække er blevet udliciteret, med henvisning til at gøre de offentlige institutioner mere effektive, bl.a. baseret på individets ansvar for eget liv og med

arbejde/aktivering som løsning på ledighed – og på ledighed i kombination med øvrige sociale problemer.

Hagen (2006) mener desuden, at det politiske system håndterer dets udfordringer alt afhængig af hvilke teorier, der lægges til grund for fortolkningen af problemerne. Når vi ser på ledighedsproblematikken benytter NPM argumenter, der støtter den politiske opfattelse af ledighed, når man med markedsføringen af NPM-reformer via markedsøkonomien påstår at kunne løse problemet. NPM introducerer herved, for at benytte Torfings udtryk 'reguleret selv-regulering', da *"NPM baserer sig på mikroøkonomiske forudsætninger om individuelt rasjonelle aktører som maksimerer sin egen interesse eller nytte"* (Ibid. 193). Selv samme tanke, som den sociologiske teori rational choice også argumenterer for; at mennesker i udgangspunktet handler i henhold til optimering af egennytte (Hagen 2007). Staten opgave er at sørge for en "modreaktion" ved at regulere individernes handlen, som udføres ved at konfrontere samfundsmedlemmerne med konsekvenser af deres handlinger i form af lovgivning og reformer. Hermed introducerer NPM-diskursen en ny retorik i det politiske system, det offentlige system og i forholdet til den ledige, hvor individuelle jobplaner bliver indgået som kontrakt med den ledige, og hvor den ledige bliver præsenteret for et *tilbud* om aktivering og har *frit valg* mellem de *tilbud* det offentlige *stiller til rådighed*. Til gengæld *skal* den ledige *stille sig til rådighed for arbejdsmarkedet* og vise sig villig til at tilpasse sig de krav, staten og markedet stiller. *Selv-reguleringen bliver reguleret*, og det betragtes markedsøkonomisk set som en selvfølge, at hvis man ikke arbejder, så bidrager man ikke til hovedsystemerne *stat* og *marked*, hvilket den enkelte selv skal tage ansvar for. De to systemer stiller via beskæftigelsespolitik, arbejdsmarkedspolitik og økonomisk politik, både handlemuligheder og økonomiske ressourcer til rådighed, og det bliver den enkeltes samfundsborgers ansvar at benytte disse ressourcer så (arbejdsmarkeds)integration kan lykkes.

3.3 Den offentlige sektor og NPM

Som nævnt betød velfærdsstatens overgang til velfærdsregime at workfarediskursen dominerer beskæftigelsespolitikken. Brugerinvolvering, aktivering og det private marked kommer mere i spil i den reformpolitiske retorik - i hvilken periode NPM-diskursen møder de politiske beslutningstagere.

Iagttaget ud fra den individuelle rationalitet som NPM står for, er velfærdsstaten for stor, for dyr, ineffektiv og tager ikke de fornødne hensyn til brugernes behov. Disse argumenter bringer politikerne nogle konkrete problemstillinger at søge løsning på - og NPM et program at opstille som problemløsning. NPM som opstået fænomen, bliver tilbage i 80erne introduceret som en model for offentlig styring og ledelse i England og spredt derefter til USA, så til Australien og New Zealand og senere til de europæiske kontinenter, herunder Danmark og Holland (Hagen 2006: 206ff). Hovedsaglig er Holland, Australien og England forgangsløse, da man i Danmark vælger at udlicitere dele af beskæftigelsesindsatsen til 'andre aktører' som en del af arbejdsmarkedsreformen 'Flere i Arbejde' fra 2002, med henvisning til de erfaringer, som førnævnte lande har haft med udlicitering og effektivisering af indsatsen for de ledige. Det nye ved 'Flere i Arbejde' reformen er, at den er tydeligt inspireret af NPM principper, hvormed planlægningen af arbejdsmarkedsrettede servicere bliver delegeret til uafhængige udbydere, og hvor udlicitering betyder at offentlig arbejdsformidling skifter fokus fra input til et fokus mod output, særligt orienteret mod resultater og effekter af indsatsen (Bredgaard et al. 2005: 211-12). Som nævnt har det mærkbare konsekvenser for det praktiske sociale arbejde i jobcentre, at reformerne for de langtidsledige bliver mere arbejdsmarkedspolitiske og rummer mindre sociallovgivning og socialt engagement. Det ønskes med NPM-reformerne at gøre den offentlige sektor mindre bureaukratisk og mere fleksibel og *"the 'invisible hand of the market' will by definition lead to more cost-effective solutions. And the unemployed will be freed of the visible hand of the government that is disempowering and clientilizing"* (Ibid. 215). Klientgørelse og afhængighed af systemet menes at være båret af den styringsform forvaltningen benytter sig af, hvormed et skifte fra en human-kapital fremgangsmåde med fokus på individuelle behov, uddannelse og social inklusion, bliver afløst af en work first strategi med korte træningsforløb og jobsøgning til alle ledige, frem for de længerevarende sociale indsatser (Ibid. 217).

I Københavns Kommune er omdrejningspunktet for forvaltningens styringsmodel resultatbaseret, hvilket opstår i forbindelse med at Beskæftigelses- og integrationsforvaltningen (BIF) bliver dannet tilbage i 2006.⁵ Forvaltningen styres politisk af resultatkontrakter, refusionsordninger og implementeringsaftaler, og kontorchef i BIF, Mette Egelund Fog (2008) skriver, at reglerne for jobcentrenes kontakt med de årligt 30.000

⁵ BIF blev dannet d. 1. Januar 2006 med baggrund i kommunalreformen.

kontanthjælpsmodtagere nærmest har taget form som en drejebog, der angiver hvilke jobplaner der skal laves, hvem der skal indberettes til og hvad der skal tales om ved mødet. Ligeledes er forløbet stærkt styret af statsrefusioner og retningsgivende styringsmekanismer, der skal sikre, at kommunerne agerer ud fra lovgivningen og fastholder fokus på arbejdsmarkedsintegration. At kommunernes indsats er økonomisk motiveret er tæt forbundet med kontraktstyring og afspejler sig fx ved, at hvad enten en ledig er i 'høj risiko' eller i 'lav risiko' for langtidsledighed, så udløses den samme sum penge for en kontanthjælpsmodtager (Ibid. 93-109). *"Målet har dels været at sikre, at ressourcerne går derhen, hvor behovet er, og dels at sikre et incitament til hurtig udslusning til arbejde eller uddannelse"* (Ibid. 109), hvilket betyder at der ved højkonjunktur frigives ressourcer til tiltag for særligt udsatte grupper, men at der ved højere ledighed, eller en finanskriser, er mindre midler at råde over for denne gruppe med særlige behov. Det er i disse tilfælde, at man kan tale om *creaming* og *parking* som udløsende mekanismer for de langtidsledige, da der ses en tendens til, at de mest jobparate ledige prioriteres, for at opnå opsatte resultatmål og udløse den højeste statsrefusion, hvorimod de langtidsledige 'parkeres' (Bredgaard et. al. 2005).

Ovenstående hermed nogle bud på hvordan man kan forstå de forandringer workfare- og NPM-diskursen har igangsat. Politisk set har NPM-diskursen sat fokus på den enkelte ledige som ansvarlig for egen indsats og på arbejdsmarkedsintegration som vejen til inklusion og på det meget omdiskuterede møde mellem system og klient, karakteriseret af en ulige magtrelation (Järvinen et al. 2005), der markeres af et kontraktlignende forhold med en jobplansamtale fulgt af en jobplan. Et møde hvor den ledige inviteres til aktivt at deltage i myndighedsudøvelsen, og hvor *"jobplanen institutionaliserer bestemte forventninger i forhold til, hvordan det enkelte individ skal være og agere"* (Born & Jensen 2008: 21) - for at stå *aktivt* til rådighed for arbejdsmarkedet. NPM-diskursen anskuet som drivkraft mod forandring af det sociale arbejdes praksis, og markedsdiskursernes tendens til at kolonisere offentlige institutioners praksisser kan analyseres som governmentality, en politiske styring af beskæftigelsesindsatsen og den måde staten stiller sig til rådighed for markedet på. Nedenstående vil jeg vise to eksempler på hvordan man med en governmentalityanalyse kan forstå den politiske styring af beskæftigelsesindsatserne, samt pege på visse diskurser analyserne fremkommer med.

4. Governmentalityanalyser på beskæftigelsesområdet

Da diskursanalysen som nævnt vil inkludere Mitchell Deans teori om governmentality, er det relevant at få indblik i hvad governmentalityanalyser fra andre lande undersøger og konkluderer. Derfor vil der nedenstående præsenteres to analyser foretaget indenfor beskæftigelsesområdet, i henholdsvis Australien og USA, hvor førstnævnte er en undersøgelse af beskæftigelsesindsatsernes styring af de ledige, og sidstnævnte rettere undersøger konsekvensen af en stram workfarepolitik og velfærdsprogrammer, der er indlejret i en afhængighedsdiskurs.

4.1 Australien og USA som eksempel

Dean (1995) definerer i forbindelse med sin undersøgelse i Australien, government som følger: *In this context government is not identified with the operation of the constitutional state or its executive and legislative arms. It is rather a general term of encompass all those agencies, practices, techniques and discourses that provide the means and conditions of administration and rule, with particular emphasis on the form taken by such means within liberal-constitutional states*" (Ibid. 569). Dean foretager med det udgangspunkt et casestudie i Australien, der dels søger at forstå spørgsmål om, hvad han kalder *self-formation* - og som Torfing ovenstående, med fokus på de arbejdsløse, benævnte 'reguleret selv-regulering'; måden hvorpå de statslige (offentlige) institutioner søger at styre individers selv-regulering. Desuden undersøger studiet, hvordan de koncepter der skal regulere selv-reguleringen, fungerer indenfor hvad Dean betegner som '*de governmental-etiske praksisser*', hvor analysen undersøger en specifik form for governmental praksis, der beskæftiger sig med den socialhjælp, der ydes de arbejdsledige. Han viser i analysen, at den reformation som teknologi og rationalitet er en del af, ikke er specielt knyttet til nationer, men er en del af et bredere *etos* eller tidsånd, procedure og governmentalt rationale, der udspringer af '*det aktive samfund*' (Ibid. 561), og med hvilke udtryk jeg her trækker en parallel til workfare-begrebet. "*It is only recently that there has been a concerted attempt to provide the conceptual means to analyse this axis of self-formation to match the sophistication of work on the techniques and rationality of government*" (Dean 1994, i Dean 1995: 560) – og det er dét Deans undersøgelse står og falder med. Hermed kan den generelle interesse i statsstyring og kommunale praksisser benyttes til en analyse af den sociale praksis' regulering af selv-regulering; til et individ der følger, eller lader sig styre og regulere af, de juridiske og etiske regler for '*det aktive samfund*', som de governmentale

praksisser italesætter. Under hensyn til (psykologiske) teorier der benytter og definerer *selvet*, vil jeg i nedenstående gennemgang, samt i den øvrige del af specialet, benytte begrebet *borger-regulering*, da dette begreb i dansk kontekst vurderes at være en klarere definition af de politiske hensigter om at regulere den ledige til at være en 'god velfærdsborger'.

I et studie fra USA hvor Deborah L. Little (1999) undersøger et velfærdsprogram for afro-amerikanske og latino mødre - hvilke kan sidestilles med de danske aktiveringsindsatser - udspringer argumenterne for de sociale interventioner i en afhængighedsdiskurs, hvor socialarbejdernes begrundelse for arbejde i denne diskursive praksis italesættes som vejen til uafhængighed. Imidlertid ser deltagerne ikke lavtlønnede jobs som vejen til frihed, da sådanne jobs ikke udgør nok økonomiske midler til selvforsørgelse og derfor alligevel skal suppleres med offentlige ydelser, hvormed afhængigheden, ud fra de aktiverede kvinders diskursive forståelse, vil bestå. De aktiverede kvinder taler om frihed som en uafhængighed af deres mænd samt om moderskab som et job i sig selv. Hermed kæmper den feministiske diskurs med socialarbejdernes workfare-diskurs, der italesætter arbejde som vejen til frihed/uafhængighed (Little 1999).

I Australien foretager Dean (1995) en analyse af governmental borger-regulering, hvor han opererer med begreberne praksisser for politisk borger-dannelse og etisk-governmentale praksisser. Det første begreb kan i en dansk kontekst betegne praksisser for politisk borgerdannelse som; de politiske dokumenter, reformer, love og (økonomiske) styringsredskaber der italesætter mål og metode for de ledige. De etisk-governmentale praksisser formulerer så de redskaber, teknologier og rationelle handlemåder, de sociale institutioner benytter i det sociale arbejdes praksis. Det er i de etisk-governmentale praksisser frontmedarbejdere og beskæftigelseskonsulenter samt øvrige professionelle, arbejder med udredning, vejledning og afklaring i hensigt at 'regulere' eller styre den ledige (tilbage) til at være en 'aktiv borger' (Ibid. 563). Dean peger på, at såvel etiske som governmentality teknikker og praksisser ikke blot arbejder i termer omkring effektivitet og aktivering af de ledige "*(but) certainly, ethical and governmental techniques and practices are the means by which the capacities, conduct, statuses and duties of individuals are problematized and worked on*" (Ibid. 565). Hvad Dean siger her er, at de sociale praksisser og de hertil implementerede teknikker (teknologier) er forskellige måder at problematisere det enkelte menneske på. Dette ikke ment som et socialt eller psykologisk syn på menneskelig væren, men set som den form, hvori den ledige bliver problematiseret, forhørt og investeret med mening, indenfor

rammerne af governmental og etisk praksis. Tilsvarende diskuterer Little (1999) i undersøgelsen fra USA, hvordan medarbejdere ansat i et velfærdsprogram italesætter en workfare diskurs, hvor arbejde skal virke frigørende overfor den enkeltes afhængighed af systemet: *"They differentiate themselves from clients by their participation in wage work, drawing on the linkage between wage work and independence in dependency discourse to assert their own authority, establish themselves as role models, and promote workfare program goals"* (Ibid. 171). Littles studie iagttager i praksis et vis dilemma når medarbejderne som kvindelige rollemodeller skal intervenere overfor mødrene i velfærdsprogrammet, og illustrerer hvordan medarbejderne ofte ser gennem fingre med regler for fx fravær. Medarbejderne i aktiveringsprojektet viser forståelse for mødrene, der taler om hensyn til dem som kvinder, der i lavtlønsjobs ikke vil modtage den autoritet og arbejdsidentitet, som projektmedarbejderne refererer til. Institutionens diskursorden udfordres af kvindernes modstand på den dominerende afhængighedsdiskurs, og de professionelle bøjer reglerne i en forståelse for at kvinderne – der som ansvarlige mødre og uafhængige af deres mænd – somme tider behøver at være fraværende fra aktivering af hensyn til børn og hverdagsaktiviteter. Kvindernes forståelse af begreberne afhængighed og uafhængighed henter de i en feministisk diskurs, hvilket skaber ambivalens hos medarbejderne om mål med indsatsen, idet den feministiske diskurs i en hegemonisk kamp med workfare diskursen som velfærdsprogrammet er indlejret i, skaber en antagonisme, forstået som en type konfliktforhold mellem de to aktørgrupper, hvor *"en antagonisme foreligger, når der etableres en politisk polarisering mellem to grupper, som involverer navnlig én gruppes forsøg på at **blokere** en anden gruppes identitet"* (Thomsen, 2007: 187).

Ovenstående bidrager Dean med et eksempel på, hvordan muligheder for et disciplinært samfund bliver frigivet på basis af disciplinære praksisfelter, hvormed en governmentality analyse kan benyttes til at sige noget om den samtidige reformation af socialt arbejde og de dertil knyttede institutioner, der arbejder med de arbejdsløse. Littles undersøgelse viser, hvordan der diskursivt kan opstå kampe om definitioner for - og formål med - aktivering, samt hvordan socialarbejderne kan opleve ambivalens i forhold til det sociale arbejdes praksis, når modstridende diskurser indlejres i den institutionelle praksis. Samlet viser undersøgelseerne hvordan workfare diskursen kan italesættes som en afhængighedsdiskurs ud fra hvilken socialarbejderen søger at afsløre den ledige på, hvorvidt denne passer til 'det aktive samfund'

eller velfærdsregime og med dette udgangspunkt foretager socialarbejderen en handling der sigter mod en 'reguleret borger-regulering', uafhængighed og job.

4.2 Fra social velfærd til aktivt samfund

Ligesom det er tilfældet i Danmark, argumenterer Australien for at offentlig forsørgelse kombineres med arbejdsmarkedsprogrammer og jobtræning af forskellig art, et såkaldt 'aktivt indkomstsystem'. Et system designet til bekæmpelse af vedvarende og/eller høje niveauer af ledighed, et system der konstant befinder sig i en proces af udvikling og revurdering af det aktive forsørgelsessystem for ledige, et aktivt system der primært problematiserer, de der er 'i risiko' for langtidsledighed og velfærdsafhængighed. I Australien formuleres der fra politisk hold programmer, der skal forebygge eller 'behandle' langtidsledighed og give institutionel form til en løsning. Ligeledes udarbejdes der i mødet med den ledige en 'activity-test' - som afløser den tidligere 'work-test' - der kombineres med diverse pligter som jobsøgning, uddannelse, arbejdsstræning osv. (Dean 1995: 568ff), hvilket minder om den danske overgang fra *handlingsplan* til *jobplan*. Dean udtrykker en særlig bekymring for "*måden hvorpå disse praksisser og teknologier skaber horisonten for en problematisering af borger-reguleringen og selv-forhold af de arbejdsløse*" (Ibid. 572), hvormed det bliver relevant at spørge til hvad 'de aktive indsatser' søger at styre? Dean mener, at det primært er ledigheden der er målet, men at de professionelle ligeledes søger at styre de virkninger ledighed har på den ledige, såsom social isolation, kriminalitet og yderligere sociale problemer. Derfor arbejder de sociale indsatser ikke blot med jobmuligheder, de arbejder også med den lediges attitude og motivation i forhold til arbejdsmarkedet, så den ledige kan vurderes 'job-parat'. Desuden er der 'risikoen for systemafhængighed' hvor det aktive system, ved en subjektiv analyse, ser det muligt at identificere tegn på passivitet, der mindsker chancen for 'job-parathed' – og intervenserer ud fra den vurdering. Selve det at systemet tager ansvaret for den risiko der er for passivitet, adskiller i sig selv det aktive system fra et blot passivt system, så når de ledige møder systemet opdeles de i henholdsvis 'de job-parate' og 'de i høj risiko for langtidsledighed', baseret på forskellige fakta om den lediges kvalifikationer og mangel på samme, og hvor sidstnævnte straks efter mødet med systemet indgår i en 'aktivitets-test', der skal angribe denne risiko for 'afhængighed' (Ibid. 572ff).

Da støtte/hjælp ikke er eller skal opfattes som en selvfølge, er den ledige som medborger eller skatteyder en del af en gensidig kontrakt mellem individ og stat, hvor begge parter accepterer

en ny form for forpligtelse, hvilke skift beviser sig ved den sproglige betydning: "I stedet for at yde en **ansøger** hende/hans retmæssige **ydelse**, giver staten **et tilskud** og tjenesteydelser på den betingelse, at **klienten** udviser jobsøgningsaktivitet. I stedet for et system med hjælp til den **arbejdsløse**, er der et udbud af services for den **jobsøgende**" (Dean 1995: 574). Dean mener i den forbindelse, at systemet ser den ledige som en sag der skal løses, så når der indgås kontrakt med klienten med iværksættelse af 'aktivitetstest', gøres klienten til et subjekt for hans/hendes skæbne og hermed ansvarlig for at tage imod statens tilbud for at indse den skæbne og via indsatsen forsøge at modstå risiko for langtidsledighed og systemafhængighed. Denne tanke synes at hænge nøje sammen med de diskurser som hersker i Danmark med NPM og aktiv arbejdsmarkedspolitik med rådighedsforpligtelse og borger-regulering.

Et samfund der definerer en *aktiv* forsørgelsespolitik, modsat *passive* former for hjælp, karakteriserer velfærdsstater. Politikken skaber, ifølge OECD, en *aktiv* befolkning, der er i stand til at se de muligheder arbejdsmarkedet, uddannelsessystemet, det sociale system og i høj grad de sociale sammenhænge stiller til rådighed. En sådan aktiv befolkning defineres som en modsætning til den afhængige befolkning, dvs. den del af befolkningen, der er blevet afhængig af velfærdsstaten på grund af de passive ydelser (OECD 1988:21 i Dean 1995: 578). Det er den passive befolkning velfærdsstaten arbejder på at gøre aktive, hvad end man betragter den politiske retorik i Australien, i USA eller i Danmark, der hver især udgør kulturelt forskellige nationer med hver deres overlevering og hver deres velfærdsmodel, fælles er de om en aktiv beskæftigelsespolitik.

Som en senere iagttaget diskurs indenfor det sociale område italesættes evidensbevægelsen, et nyere fænomen på den politiske scene, hvor man ikke tidligere via kontrollerede forsøg eller ved hjælp af systematiske forskningsoversigter, hidtil har evalueret effekter af de offentlige institutioners indsats. Dog med undtagelse af den lægelige og medicinske verden hvor evidensbaseret praksis er benyttet gennem en længere årrække. Sidst vil der derfor, inden analysen indledes, være en kortere beskrivelse af evidensbevægelsen, til forståelse af hvilke begreber dens diskurs fremfører, samt hvilket episteme den udspringer af. Desuden præsenteres nogle af de diskussioner, evidensdiskursen har givet anledning til og som aktuelt præger debatten indenfor det sociale arbejdes felt.

5. Evidensorienteret forskning og begrebet evidens

Holdningerne til evidens som koncept rummer mange meninger, ikke mindst fordi begrebet evidens kan forstås og angribes fra forskellige vinkler, er diskussionen om evidensbaseret praksis sociologisk betragtet knyttet til en social bevægelse (Foss Hansen & Rieper, 2009). Nedenstående vil jeg sige noget om, hvordan evidensorienteret forskning kan forstås som en videnskabsteoretisk metode, samt definere nogle centrale begreber forskningen benytter. Begrebet evidens kan ikke entydigt beskrives eller defineres, da det er såvel en tilgang til forskning som en måde at forstå verden på. Jeg vil i dette afsnit præsentere et uddrag af den videnskabsteoretiske diskussion, der rører sig indenfor det sociale arbejdes område og et uddrag af hvilke kritikpunkter evidensorienteret forskning og evidensbaseret praksis i den forbindelse er udsat for. Da specialets hensigt er at undersøge, hvorvidt evidensorienteret forskning benyttes på beskæftigelsesområdet, vil jeg efter undersøgelsen af Foss Hansen og Rieper sige noget om de internationale systematiske forskningsoversigter og randomiserede kontrollerede forsøg (RCT). Herigennem for at vise hvordan systematiske forskningsoversigter (SR) benyttes, samt hvor udbredt de er på beskæftigelsesområdet.⁶

5.1 Systematiske forskningsoversigter og evidensorienteret forskning

The Cochrane Collaboration, der siden 1994 har produceret SR indenfor sundhedsområdet, så et behov for en organisation, der kunne skabe evidensbaseret viden indenfor det sociale område til at (be)vise sociale interventioners effektivitet, hvorfor *The Campbell Collaboration*, blev skabt i 2000. Campbell Collaboration blev opkaldt til ære for Dr. D.T. Campbell, da han troede på at "*scientific evidence could be generated to estimate the effects of governmental reforms, resulting in better informed policy and practice, and ultimately improving people's well being*" (www.campbellcollaboration.org). I 2001 blev Nordic Campbell Center dannet, støttet af den danske regering og Det Nordiske Råd. Nordic Campbell Center er i dag en del af SFI,⁷ ved navnet SFI-Campell, og indgår i det internationale samarbejde om at producere evidens i form af systematiske forskningsoversigter.

⁶ Forkortelserne benyttes populært i litteraturen efter den engelske betegnelse af de to metoder, henholdsvis; Randomized Controlled Trials (RCT), og Systematic Reviews (SR).

⁷ SFI: Det nationale forskningscenter for velfærd (tidligere: socialforskningsinstituttet).

På SFI-Campells hjemmeside beskrives evidensstigen som en hierarkisk inddeling af forskellige måder at udføre videnskabelig forskning på. Øverst i hierarkiet er de systematiske forskningsoversigter placeret og herunder randomiserede kontrollerede lodtrækningsforsøg, hvor sidstnævntes tilfældige udvælgelse af interventions- og kontrolgruppe betragtes som et særligt robust forskningsdesign. Evalueringsmetoderne rangerer SFI-Campell efter deres evne til at minimere bias, hvor de kvantitative forskningstilgange er placeret øverst, med henvisning til højeste grad af validitet i resultaterne, hvorunder de kvalitative metoder kommer. *"De systematiske forskningsoversigter sammenfatter resultaterne af flere studier, udvalgt og vurderet efter eksplicite og systematiske kriterier. De udvalgte studier vægtes efter, hvor sikre deres resultater er. Derved bliver det muligt at give et samlet bud på, hvad mange forskellige (primær-)studier har fundet frem til"* (www.sfi.dk). Primærstudiet defineres som en undersøgelse, der henter data ind direkte fra de personer, der deltager i forsøget eller i den empiriske undersøgelse, hvorimod metastudiet er et sekundært studie, hvor der samles data fra (primær)studier til f.eks. at skabe en forskningsoversigt omkring et bestemt område. Alle SR samles i en database, hvor de ifølge evidensstigen hierarkiske opbygning sorteres efter pålidelighed, betragtet ud fra deres evne til at minimere bias. Hermed, skriver SFI-Campell, kan forskningsmetodernes placering på evidensstigen benyttes som indikation på, hvor pålideligt de enkelte studier kan sige noget om effekterne af de sociale indsatser (www.sfi.dk).

Viden der produceres gennem SR betegnes oftest som evidens. SR er referater af allerede eksisterende forskningsundersøgelser og evalueringer, der produceres med henblik på at vise hvorvidt den givne indsats fungerer som løsning på det sociale problem (Foss Hansen & Rieper 2009: 141), hvormed formålet med SR er at producere velinformerede beslutninger om policy initiativer og professionelle indsatser. Produktionen af SR foregår i flere faser. Der indledes med en formulering af forskningsspørgsmålet, hvorefter der foregår en systematisk søgning blandt de allerede eksisterende reviews. Herefter foretages en kritisk selektionsproces med en evaluering af, hvilke af de ved datasøgningen fremkomne forskningsoversigter, der kan benyttes, for til sidst at skrive et referat af søgningens resultat. Inden det egentlige review-arbejde kan begynde, skal forskningsspørgsmålet formuleres og der skal laves en protokol (hvilket minder om en projektbeskrivelse). Protokollen skal så godkendes, hvorefter undersøgelsen kan begynde. Definitionsmæssigt er der en vis usikkerhed forbundet med SR, forstået på den måde, at kun studierne hvor det eksplicit er formuleret, hvilke kriterier der er benyttet til at identificere og udvælge studier kan betegnes

at være relateret til SR-konceptet. Jeg vil, i overensstemmelse med Foss Hansen og Rieper (2009), benytte begrebet SR i den bredere definition, hvor såvel statistiske som ikke-statistiske analyser inddrages (Ibid. 143-44). SR vurderes specielt egnet til særlige forskningsspørgsmål, da forskningsdesignet afhænger af hvilke studier, der ønskes foretaget og hvilke indikatorer, der undersøges. *"If the primary studies included are relatively homogeneous (if e.g. the inventions and study designs are similar and the studies include a similar set of dependent variables or outcome) it may be possible to carry out a meta-analysis by calculating a quantitative summary measure"* (Ibid.143). Hvorimod studier af mere heterogen karakter, eller hvor primærstudiet inkluderer kvalitative designs, fordrer specielt designede forskningsmetoder, fx kan kombinationer af kvantitative og kvalitative forskningsdesign, være mere velegnede.

SR ligger, ifølge SFI-Campell, tættest på det man kan kalde et velfunderet svar, da man her samler primærstudierne af 'højeste kvalitet'⁸ og hermed kan levere det tætteste man kommer på 'sand viden' (www.SFI.dk). I et videnskabsteoretisk perspektiv karakteriseres denne videnskabsopfattelse som empirisk analytisk, hvor en 'sand værdi' kan måles, og en indsats fører til bestemte resultater ud fra betragtninger om kausale relationer, som i tilfælde hvor SR fremhæves som bedst benyttet til at vise, om sociale indsatser virker eller ikke virker, men modsat ikke kan sige noget om, hvordan de der modtager indsatsen oplever denne (Rieper & Foss Hansen 2007: 72). Kritikere af denne kausalitetsforståelse, hvor intervention A fører til resultat B, peger på at en sådan behavioristisk stimulus-respons-model alene tillægger ydre forhold i interventionen værdi og hermed ikke tager hensyn til de ressourcer, som er forbundet med det enkelte individ. Hermed, siger kritikerne, opstår der via forskningsdesignet en *black-box* mellem input (interventionen) og output (resultatet af interventionen), hvor nævnte *black-box* - processen der foregår mellem disse to målinger - ikke undersøges, hvorfor det er vanskeligt at forudsige resultatet af forsøget. Denne måde at bedrive videnskabelig forskning på sender tanker tilbage på diskussioner, der tidligere blev løftet i metoddebatter indenfor samfundsvidenskaben, hvoriblandt begrebet 'sand viden' bygget på empiriske data og observation, uden blik for de kontekstuelle forhold og påvirkninger, indgik

⁸ Der henvises af SFI-Campell til 'højeste kvalitet', da studierne skal kontrolleres og godkendes før de bliver anerkendt som Campell-studier ud fra de særlige kriterier for SR-studier (www.sfi.dk).

som centrale dele af argumentationen imod den empirisk-analytiske videnskabsteori (Knudsen 1994).

5.2 Evidens i den smalle og den brede definition

Evidensdebatten møder det sociale område via Nordic Campbell Centre, og selve oprettelsen af Campbell er i sig selv et udtryk for troen på, at man kan lave systematiske forskningsoversigter på det sociale område. Begrebet evidens bevæger sig i flere definitioner, og den faglige debat rummer udsagn, der betegner evidens ud fra henholdsvis den *smalle* og den *brede* definition. I den smalle definition af evidens og evidensbevægelsen er der en klar henvisning til føromtalt evidensstige, hvor de kvantitative forskningstilgange fremhæves som mest kompetente til at frembringe højt kvalificeret viden med et minimum af bias. Derimod er der i den brede definition af evidens enighed om, at kvalitative metoder skal inddrages, afhængig af forskningsspørgsmålet, hvad der undersøges og med hvilken hensigt. De der definerer evidens ud fra den smalle definition af begrebet, taler for lodtrækningsforsøgene, RCT og for SR og hævder at indsatser, der gennemføres uden RCT-baseret viden, i virkeligheden er et større eksperiment i sig selv. Med dette mener de at fx beskæftigelsesindsatser man ikke kontrollerer med en evidensorienteret forskning, er forsøg der blot ikke er kontrollerede (Rieper & Foss Hansen 2007: 75). Som modargument fremføres det, at den sociale virkelighed ikke altid er evident og derfor ikke kan kontrolleres, samt at der forskningsmæssigt er indikatorer, der tyder på, at de høje krav om dokumentation af det sociale arbejde, kan føre til at det bliver mere vigtigt at *begrunde* hjælp end at *hjælpe* den ledige (Møller & Nissen 2006: 18). Desuden er der særligt etiske hensyn at tage til mennesker (med sociale problemer), når man lader dem stå til rådighed for forskningen ved at lægge krop til forskningsundersøgelser, uden at lade dem vide om de deltager i kontrol-, eller interventionsgruppen. I områder indenfor beskæftigelsesindsatsen synes det umuligt at benytte RCT, da de ledige indgår 'kontrakter' med frontmedarbejderen i form af sygeopfølgings- eller jobplaner, hvor klienterne retsikkerhedsmæssigt behøver at vide, hvilke tiltag de indleder sig på. Dette ikke mindst når der er tale om mennesker med nedsat psykisk funktionsevne, komplekse problemstillinger med pt. manglende evne til at overskue ukendte situationer og/eller mennesker, der er syge eller på anden måde under pres.

Den empirisk analytiske videnskabsopfattelse argumentationen for RCT bygger på, fremlægger argumenter der baseres på lovmæssigheder og troen på stabile årsags-

virkningsforhold, der antages at fungere uden påvirkning fra omgivelserne, hvilket vil sige adskilt fra de iagttagende subjekter. Den kausalitetsforståelse som udviklingen af systematiske forskningsoversigter bygger på foreslås af kritiske forskere derfor modificeret af, hvad der betegnes konfigurativ kausalitet. Det fremføres, at de fleste (sociale) interventioner er sammensatte ikke-standardiserede interventioner med komplekse og dynamiske årsagsvirkningsforhold, hvor konteksten har høj grad af betydning for udfaldet af forskningen og interventionen. Dette er, som tidligere nævnt, en af de primære videnskabsteoretiske diskussioner som evidensbevægelsen cirkler om, da forskningen foregår i sociale kontekster med forskellige og unikke individer, hvortil viden ikke kan isoleres til alene at afhænge af interventionen, men altid skal vurderes i forhold til sin kontekst (Rieper & Foss Hansen 2007:74ff). Denne diskussion vender jeg tilbage til.

5.3 Evidensbaseret praksis og den offentlige debat

Som beskrevet inkluderer den smalle definition af evidens ikke de mellem menneskelige forhold og sociale sammenhænge, hvilket kan føre til resultater, der intet kan sige om kvaliteten af det sociale arbejde, men alene noget om effekten af selve indsatsen.

Implementeres nye metoder i beskæftigelsesindsatsen, bliver frontmedarbejderens arbejdsgange ligeledes berørt, og der sker en påvirkning af praksisfeltet. Analysen vil fokusere på italesættelser af de to styringsambitioner evidensorienteret forskning og NPM og deres diskursive indlejring i jobcentrets praksisfelt, hvorfor nedenstående afsnit skitserer hvilke diskussioner, der præger evidensdebatten, betragtet som en ny social bevægelse indenfor det sociale arbejde.

I føromtalt debatoplæg fra Mandag Morgen (MM) "Virker velfærden – et debatoplæg om evidens og velfærd" mener man at: *"Evidens rummer store perspektiver for fremtidens velfærd. Evidenstanken kan og bør – med justeringer – overføres til resten af den offentlige sektor* (Hede 2005: 10). Dette for at sikre kontrol af effekter af de offentlige indsatser og hermed spare skatteyderne for en masse penge, hvilke udsagn genkendes fra NPM-diskursen, der som nævnt argumenterer for implementering af nye og mere markedsorienterede værktøjer samt evalueringsmetoder indenfor de offentlige institutioner, under henvisning til ikke at lade den offentlige sektor vokse sig for stor – og dyr. MM skriver, at evidens ud fra deres forståelse på ingen måder ligner *"den simple og lovligt ukritiske import af ideer fra industriel produktion og private virksomheder, der har præget ledelses- og organisationstænkningen i den offentlige*

sektor" (Ibid. 14), hvor der angiveligt henvises til NPM, men at *evidenstanken* ifølge MM kan "gøre politik mere informeret" (Ibid. 13). Imidlertid er de der udfører den evidensbaserede forskning ikke uden egeninteresse i dette 'velfærdsprojekt', men er større eller mindre virksomheder, der lever af at *markedsføre* deres idé - eller *evidenstanke* - og det synes at fremstillingen af evidens som en 'tanke' eller ideologi bevirker, at den økonomiske interesse i en markedsandel virksomhederne bag evidensforskningen har, blegner i debatten om kontrol og effektivisering af det offentlige system og dets professioner.

Hvis tanken om evidensbaseret praksis i beskæftigelsesindsatsen forfølges, opstår der overvejelser om, hvilken konsekvens dette vil have for fagligheden i jobcentrene. Det bliver en undren om evidens er en ideel tanke om ensartethed i indsatsen med de ledige, hvormed politikerne kan få leveret resultater, der ikke blot er argumenteret ud fra en økonomiske styringsrationalitet, men hvor beskæftigelsesindsatserne deslige kan vise effekt med henvisning til forskningsmæssig veldokumenterede og kontrollerede forsøg. Det kan tænkes at frontmedarbejderen, hvis ikke beskæftigelsesindsatsen påviser 'jobeffekter', vil være interesseret i, hvad den så virkede på - og det er her RCT og SR spiller fallit. Derfor er det for mig relevant at undersøge om evidensdiskursen har fundet sin vej ind i beskæftigelsesindsatsen, og hvordan den kommer til udtryk, både politisk og på ledelses- og medarbejderniveau, fordi det i praktisk socialt arbejde er åbenlyst, at ikke alle effekter kan dokumenteres og kontrolleres. Umiddelbart vil alle nikke anerkendende til en metode, der lover at kunne vise effekt, men det er forskellige forskningsspørgsmål som henholdsvis politikere, forskere, professionelle indenfor det sociale arbejde og klienter stiller i henhold til om noget *virker*. Ovenstående gennemgang understreger, at det er ikke alle spørgsmål, der kvantitativt eller meta-analytisk kan besvares, samt at der af hensyn til sociale, etiske og i øvrigt kontekstuelle forhold hersker megen debat om, hvornår og hvordan evidensorienteret forskning kan implementeres i det sociale arbejde. Spørgsmålet er om evidensbevægelsen indleder eller har indledt en hegemonisk kamp indenfor det beskæftigelsespolitiske område og søger at afløse nogle af de herskende teorier for politisk styring som workfare- og NPM-diskurser gennem en længere periode har domineret området med. Er det tilfældet, at evidensdiskursen er ved at indtage beskæftigelsesområdet, vil der, som jeg ser det, opstå en hegemonisk kamp mellem flere diskurser indenfor jobcentrets diskursorden, der handler om retten til at levere 'sand viden' til politikerne om indsatserne og deres effekt og relevans, hvilket analysen vil søge nogle svar på. Inden analysen påbegyndes vil jeg først se på, hvorvidt

der foreligger systematiske forskningsoversigter af undersøgelser, der vedrører den aktive arbejdsmarkeds- og beskæftigelsespolitik.

5.4 Systematiske forskningsoversigter på beskæftigelsesområdet

Foss Hansen og Rieper (2009) viser et eksempel på en forskningsundersøgelse, Nordic Campell Center har indledt, der handler om aktiv arbejdsmarkedspolitik. Undersøgelsen spørger til, hvorvidt obligatorisk deltagelse i aktivering får den ledige til at bestræbe sig på at finde et arbejde for at undgå aktiveringen. Ved en søgning i Nordic Campell Centers forskningsoversigter finder forskerne alene tretten undersøgelser, der potentielt kan bidrage med evidens. Tre af studierne er fra USA og de øvrige fra andre lande i Europa. Havde søgningen været orienteret mod kun at inkludere primærstudier, ville de nordiske undersøgelser ikke kunne medtages i meta-analysen, hvilket ville være problematisk, fordi de nordiske lande særligt har været forgangslande for udviklingen af den aktive arbejdsmarkedspolitik, hvor det ses at quasi-eksperimentelle design ofte benyttes (Dahl 2003: 277). Skulle de nordiske undersøgelser ekskluderes havde det ladet undersøgelsen tilbage med alene fem lande at bygge konklusionen – og grundlag for evidens – på, hvorfor Foss Hansen og Rieper (2009) i dette Campell-review valgte at inkludere alle slags metodologi i de studier, der blev fundet. På dette datagrundlag foretog forskerne så i stedet en deskriptiv sammenligning hvor de, på trods af studiernes heterogenitet, kunne konkludere, at der var evidens for at aktivering virkede som trusselseffekt på de ledige, der fandt arbejde for at undgå aktiveringen (Ibid. 149).

Hermed løftes et fundamentalt problem i forhold til RCT-studier, da der kun findes et meget begrænset antal af disse studier i Europa og fordi der, som i eksemplet med beskæftigelsesområdet, er sociale områder, hvor en særlig fremgangsmåde indenfor socialt arbejde benyttes og/eller hvor politiske reformer og lovgivning gør sig gældende. Derfor kan det blive problematisk at basere sin dataindsamling alene på idealet om RCT, som Campell argumenterer for, da de konklusioner der fremkommer, næsten udelukkende vil være baseret på erfaringer fra USA, samt fordi en sammenligning på tværs af landegrænser og kulturer vil være fagligt og teoretisk uforsvarlig. Hvis der insisteres på at valide resultater skal komme fra RCT-studier, mener Foss Hansen og Rieper (2009) at det har to konsekvenser: *"First, Nordic and European experience will be immediately passed over. Second, the more fundamental question is raised about the significance of differences in cultural and social context: to what*

extent and in which areas is it possible to transfer results across cultural and political-administrative differences?" (Ibid.150). Problemstillingerne der løftes her, er ud fra et sociologisk synspunkt relevante, da der tales om, hvordan det er problematisk at benytte konklusionerne som de givne SR fremkommer med, som helt eller delvist beslutningsgrundlag for, hvorvidt de danske indsatser vil opnå samme effekt. Dette ikke mindst, fordi fx USA med den liberale velfærdsmodel bygger deres arbejdsmarkeds-, social- og beskæftigelsespolitik på et helt andet grundlag end vi gør i Danmark og derfor har helt egne regler og sociale forhold som styrende for indsatsens art. Ligeledes er det vigtigt at tage økonomiske opsving og fx finanskriser i betragtning, da disse har en direkte effekt på evalueringens resultater (Dahl 2003: 286). Generelt set bør det, som Foss Hansen og Rieper (2009) understreger, overvejes om kulturel og social kontekst kan flyttes på tværs af grænser, da multiple forhold spiller ind på interaktionen på mikroniveau, og man kan spørge til om samme intervention nogensinde vil virke ens på individerne. Derfor vil opgørelser fra beskæftigelsesfeltet primært baseres på registerundersøgelser og økonomi (sanktioner og nedsatte ydelser), hvis evidensorienteret forskning skal besvare spørgsmål om effekt (Ibid. 150). Det er her ikke tanken om en kritisk videnskabelig praksis, der argumenteres imod, men rettere tanken om en videnskabelig praksis, hvor videnskaben konstruerer praksis, og hvor det tages for givet, at videnskabelig viden både kan og skal omsættes til forskellige former for teknologi eller skal tjene instrumentelle formål (Ekeland 2005: 36ff). Disse faktorer udgør samlet set en risiko for, at det enkelte menneske og det professionelle personale bliver overset eller glemt, hvor de strenge metodiske krav til forskningen i værste fald kan lade teoretiske refleksioner stå i anden række. Desuden har det den konsekvens at idet evidensbaseret praksis er særligt dominerende i USA, vil Danmark, som en del af norden og Europa, komme til at have meget lidt indflydelse på de samlede resultater, som meta-studierne bygger deres konklusioner på. Det betyder, at den viden der produceres via SR bygger på empiriske erfaringer i lande med andre tilgange til socialt arbejde, end vi har i Danmark, hvorfor man skal være opmærksom på generaliserbarheden af data, hvis man ønsker at hente sit videns- og argumentationsgrundlag i SR- og RCT studier, da analyser og konklusioner bygger på erfaringer, der meget vel kan adskille sig væsentligt fra socialt arbejde i en dansk kontekst.

Levine & Fink (2006) stiller sig kritisk overfor tanken om, at evidensbaseret praksis kan producere viden, der er mere sikker og hermed udøve bedre kontrol, og interesserer sig i diskussionen særligt for den måde, hvorpå de psykiatriske lidelsers definition bliver til. De

mener, at RCT som metode favoriserer et kategorisk usammenhængende syn på mental sygdom, da de psykiatriske diagnoser bliver skabt af grupper af symptomer, der rapporteres at optræde samtidigt, og som tilsammen giver psykiaterne et ordforråd i forhold til den udførende praksis. De skriver, at der i meget lav grad er konsensus i diagnosticeringen, og de ser en tendens til, at de tilfælde, hvor homogenitet ikke eksisterer, ikke nævnes. Så selvom systemet antager, at der findes homogenitet, er der overvejende beviser for det modsatte (Ibid. 402ff). Om dette kan det siges, at de (videnskabs)teoretiske argumenter der fremføres for RCT og SR som værende de mest kvalificerede metoder til at kontrollere de sociale indsatser, ligeledes må rumme diskussionen om, hvorvidt 'de arbejdsløse' kan betragtes som, eller inddeles i, større homogene (mål)grupper. Desuden har sociale problemer *vilde problemers karakteristika*, da de er svære at adskille fra andre problemer, hvorfor der ikke kan formuleres klare succeskriterier for, hvornår den optimalt bedste løsning er fundet. Derfor vil de vilde problemers løsning være normativt funderet, hvor *tamme problemer* lettere har en objektiv og målbar løsning, fx målt alene på beskæftigelse (Krogstrup, 2006: 26).

5.5 Sammenfatning

Det er ovenstående beskrevet, hvordan der er foregået en politisk bevægelse fra welfare til workfare med øget fokus på de ledige som arbejdskraftsressource, på ret-og-pligt til at modtage aktiveringstilbud og på at deltage *aktivt* i de arbejdsmarkedsfremmende tiltag. Både danske og udenlandske erfaringer viser, at der politisk er sket en effektivisering af de offentlige institutioner båret af den politiske styringsdiskurs NPM. Ligeledes viser governmentalitystudierne en tendens til, hvad jeg har valgt at kalde 'borger-regulering', ud fra Torfings og Deans begreber om styring af individer, hvor de sociale indsatser "går på to ben" og ikke blot arbejder på at få den ledige i job, men ligeledes søger at skabe en ledig med den 'rette' holdning og attitude i forhold til arbejdsmarkedet, hvilket spores som konsekvenser af workfarediskurser.

Historisk er der sket en udvikling for de professionelle sagsbehandlere indenfor det sociale arbejde, hvor fagligheden ofte har været til debat, gerne i trit med at ledigheden steg og nye politiske beslutninger blev formuleret. I Danmark er der, efter erfaringer fra lande som Australien, Holland og New Zealand, skabt et beskæftigelsessystem med styringsværktøjer og metoder hentet i NPM-diskursen, hvormed en brugerrettet forvaltning er opstået, og nye metoder og begrebsdannelser er blevet en del af praksis. NPM-diskursen præger i dag både

arbejdsløshedsområdet og arbejdsformidlingen i mange lande, og den evidensbaseret praksis synes at indfinde sig primært i USA og i mindre grad i de øvrige europæiske lande - om end man sporer diskussionen i den offentlige debat i Danmark i dag. Governmentalityanalysen af Dean, samt Littles henvisning til en afhængighedsdiskurs, bliver særlig gavnlig for analysen, hvor jeg ikke blot vil lede efter italesættelser hentet i diskurser om styring og kontrol, men i øvrigt vil være opmærksom på, om der i dansk kontekst tales om en afhængighedsdiskurs, eller hvorvidt der hentes begreber fra helt andre diskurser. Der foreligger i Nordic Campbell Centers forskningsoversigter undersøgelser på beskæftigelsesområdet, men baseres dataindsamlingen på RCT vil de konklusioner, der forekommer, primært baseres på studier fra USA, hvorfor de systematiske forskningsoversigter meget vel kan afvige fra de danske forhold. Mandag Morgens artikel afspejler italesættelser af evidens, hvor der kan spores en drøm, der handler om, at man med én overordnet forskningstilgang skal kunne samle alle de informationer som kommunerne ligger inde med og strukturere dem i en database, hvorfra de systematiske forskningsoversigter skal kunne sige noget om erfaringer indenfor hver et område af det sociale arbejdes praksis. Imidlertid synes dette ikke så let da praksis, lovgivning og velfærdsmodeller adskiller sig på tværs af lande, og fordi der på trods af et fælles udgangspunkt i workfare og NPM-reformer som grundlag for den beskæftigelsesrettede indsats ikke ligger forskningsoversigter, der karakteriserer den danske kontekst. I artiklen fra Mandag Morgen udtrykkes et ønske om at alle offentlige indsatser, via en regulering hvor de skal påkræves at udføre evidensbaseret praksis, skal kontrolleres og godkendes efter principperne for SR. Evidensorienteret forskning siges i den forbindelse at kunne sikre de professionelle, lederne, kommunen og politikerne et bevis på at indsatser 'virkelig virker', hvormed kommunen overfor politikerne og overfor skatteborgerne kan dokumentere effektiv benyttelse af deres bevillinger, og overfor politisk hold kan dokumentere (beskæftigelses)politisk succes.

Evidensdiskursen, betragtet som nyt fænomen indenfor det sociale arbejdes område, ses i den smalle definition at udgøre en fare for at udelukke den sociale og kulturelle kontekst. Det vil i analysen undersøges og diskuteres hvilke styringsambitioner og behov for kontrol der aktuelt præger den offentlige debat, hvorunder udvalgte tekster vil analyseres som udtryk for sociale forandringer i beskæftigelsesindsatsen.

6. Analyse

For at undersøge hvordan jobcentrets praksisfelt, såvel som frontmedarbejdernes faglighed, påvirkes af workfare-, NPM- og potentielt evidensdiskursen, indledes hermed en diskursanalyse baseret på tekstanalyse med det udgangspunkt, at *"det er ved at sammenføje elementer fra forskellige diskurser, at den konkrete sprogbrug kan forandre de enkelte diskurser, og derved også den sociale og kulturelle omverden"* (Jørgensen og Philips 1999: 15). Udover den primære problemstilling er det et opmærksomhedspunkt i analysen, hvorvidt der i dansk kontekst fremkommer udtalelser fra den sociale praksis, som henter forklaringskraft i en afhængighedsdiskurs på linje med governmentalityanalyserne af Dean og Little, som pegede på de offentlige instanser som etisk-governmentale praksisser, der 'behandler' for ledighed og søger at forebygge systemafhængighed via borger-regulering. Indledningsvis vil jeg præsentere problemstillingen og det sociale problem samt hvilke forhindringer i netværket af praksisser, der umiddelbart synes at stå til hinder for at løse det.

6.1 Politisk styring og kontrol. En løsning på det sociale problem?

Problemformuleringen spørger til hvordan og hvorvidt styring og kontrol af beskæftigelsesindsatsen, italesættes som svar på hvordan man nedbringer langtidsledigheden, hvor langtidsledighed som fænomen udgør det sociale problem. Herunder er den afledte konsekvens af den politiske styring af de frontmedarbejdere, der beskæftiger sig med de langtidsledige kontanthjælpsmodtagere, genstand for undersøgelsen. Man kan i den forbindelse skelne mellem to overordnede perspektiver og mål for de langtidsledige; en funktionel tilgang til problemet ledighed orienteret mod at løse selve arbejdsløsheden som problem, og en normativ tilgang der udspringer af en workfarediskurs, der handler om at *aktivere* de ledige, så de bliver *aktive* modtagere af sociale ydelser, men hvor vægten i indsatsen ligger på selve *aktiviteten* rettere end på beskæftigelse.

Når nye diskurser og genrer indlejres i jobcentrets frontlinje, der har en egen diskursorden, vil der opstå diskursive kampe om definitionsretten om 'mening', forstået som meninger om og holdninger til hvordan jobcentrets diskursive praksis møder nye diskurser. Det kan skabe problemer blandt den professionelle gruppe af frontmedarbejdere, hvis de politiske styringstiltag koloniserer den eller de fagprofessionelle diskurser og der skabes nye konstruktioner af den sociale praksis, som stiller frontmedarbejderen i et ambivalent forhold

til den udførende praksis. I hvilken udstrækning dette er tilfældet, samt hvordan diskurserne viser sig og hvilke forandringer de bringer, og hvilke problemer og muligheder disse forandringer foranlediger, vil analysen undersøge og diskutere.

6.2 Jobcentrets netværk af praksisser som hindring for at løse problemet

Man kan spørge til, hvad det er i samfundsstrukturen, der gør, at langtidsledighed blandt kontanthjælpsmodtagere fremstår som resistent mod lette løsninger. Ved at fokusere på politisk styring og kontrol af beskæftigelsesindsatsen som en mulig løsning på langtidsledigheden, indenfor en given social praksis, er der et øvrigt netværk af praksisser, der kommer i spil og som diskursivt betragtet kan stå til hinder for at fænomenet langtidsledighed kan reduceres om ikke bringes til ophør. Da det ligger udenfor opgavens rækkevidde at identificere alle de netværk jobcentret er organiseret i forhold til, vil den indhentede empiri fungere styrende for, hvilke praksisser der inddrages i analysen.

Helt overordnet er kommunernes beskæftigelsesindsats politisk styret af den demokratisk folkevalgte regering, herunder Beskæftigelsesregionen og de tilknyttede ministerier. Arbejdsmarkedsstyrelsen er en del af Beskæftigelsesministeriet og har til opgave at følge op på beskæftigelsespolitikken og har som primær opgave at øge arbejdsudbuddet. Jobcentrene er hver især forpligtet ved en resultatkontrakt, med hvilke de binder sig til at fokusere på at opnå bestemte mål og resultater, og hvor nedbringelse af langtidsledigheden blandt andre står som mål på nuværende kontrakt.⁹ Resultatkontrakten udgør den målestok Beskæftigelsesregionen benytter ved opfølgning overfor jobcentret. Tilsammen med benchmarkingundersøgelser kan resultaterne af kommunernes beskæftigelsesindsats sammenlignes og vise hvordan effekter af praksis kommer forskelligt til udtryk. I Københavns Kommunes jobcentre benyttes *andre aktører*¹⁰ når de ikke-arbejdsmarkedsparate ledige skal arbejdsprøves eller aktiveres, hvormed der gives et *tilbud* om aktivering, der *"skal udvikle eller afdække den lediges faglige, sociale eller sproglige kompetencer med henblik på opkvalificering*

⁹ Det regionale beskæftigelsesråd indgår sammen med beskæftigelsesministeren og Arbejdsmarkedsstyrelsen kontrakt for de kommende års beskæftigelsespolitik (brhovedstadensjaelland.dk).

¹⁰ LAB § 4C. Stk. 4. *Beskæftigelsesministeren kan fastsætte regler om, hvordan beskæftigelsesindsatsen efter denne lov kan varetages af andre aktører, herunder hvordan personer, der er omfattet af loven, skal have mulighed for at vælge mellem flere aktører. Disse betegnes i jobcentrene som leverandører.* (retsinformation.dk)

til arbejdsmarkedet".¹¹ Jobcentrets indsats er forbundet med en mængde andre institutioner og organisationer, praksisser der hver især skaber og videregiver viden om de lediges arbejdsevne efter anmodning fra frontmedarbejderen, det være sig; socialforvaltningen, de eksterne leverandører, læger og andre specialister indenfor behandlingsmæssige og/eller øvrige sociale områder og indsatser. Jobcentret, betragtet som praksisregime, både formes af forskellige slags viden som leveres af eksempelvis socialt arbejde, pædagogik, terapi, jura, medicin m.m. og former samtidig som jobcentre egne kategoriseringer som fx 'de langtidsledige', 'de svageste', 'de indsatsklare' osv. – ud fra egen særligt tilegnede viden og ekspertise om de objekter, de behandler. Med udgangspunkt i denne viden og ekspertise formulerer hver praksis egne retningslinjer for mål og resultater i arbejdet med de forskellige målgrupper (Dean 2008: 59), hvilket i jobcentrets visitationsenhed særligt er orienteret omkring den lediges kvalifikationer i forhold til arbejdsmarkedet. Strukturelt set kan det udgøre et problem, at hver praksis leverer viden ud fra egen diskursorden, hvorfor jobcentret benytter sig af særlige formularer, der spørger til den lediges arbejdskraftpotentiale, når de indhenter oplysninger hos fx læger, i forsøg på at sikre sig at udtalelserne om den ledige bliver hentet i en workfare-diskurs, frem for fx i en lægefaglig diskurs.¹² I den beskæftigelsesrettede indsats benytter de eksterne leverandører en progressionsrapport, der sendes elektronisk efter - eller under - aktiveringsforløbet, hvor aktiveringsstedet udtaler sig om den lediges ressourcer i forhold til arbejdsmarkedet set ud fra de jobrettede mål for indsatsen, jobcentrets frontmedarbejder formulerede ved køb af aktiveringstilbuddet. Leverandørernes tilbagemeldinger (progressionsrapporten) leveres i en skabelon efter 'dialogguiden'¹³ og sendes i digital format til jobcentret efter fastsatte aftaler for opfølgning mellem jobcenter og den anden aktør.

¹¹ LAB § 32, stk. 3 (retsinformation.dk)

¹² Fx er der kommet en formular, *mulighedserklæringen*, som afløser den tidligere *erklæring om uarbejdsdygtighed*. Den trådte i kraft d. 5/10 2009 og er kommet med henblik på at nedbringe sygefraværet (ams.dk).

¹³ *Dialogguiden* spørger til fem opmærksomhedspunkter; arbejdsmarkedsperspektiv, faglige- og personlige kompetencer, helbred, netværk og økonomi – alle besvaret i forhold til arbejde og den ledige betragtet som arbejdskraft. På baggrund af denne foretog jobcentre tidligere et match af den ledige (ams.dk). Dialogguiden benyttes ikke længere som metode i jobcentre, men stadig af leverandørerne der ikke har fået nye retningslinjer (endnu).

Workfarediskursens lovgivningsmæssige retorik, NPM- diskursens italesættelser af effektivitet og besparelser i beskæftigelsesindsatsen og nu evidensdiskursens konstruktion af de sociale indsatser med et behov for en videnskabsteoretisk mere 'sikker' og mere effektiv måde at kontrollere de sociale indsatser på, er alle former for viden, der affødes af og selv informerer styringsaktiviteter, hvilket også betegnes styringens *episteme* (Dean 2008: 73). NPM-diskursen skaber forandringer af de organisatoriske styreformer, der giver anledning til øget kontrol med og regulering af den offentlige sektors aktiviteter og har ligeledes medført en optimering af de digitale registreringssystemer. Disse forandringer har haft en indvirkning, som har ændret ved de begreber, der benyttes i beskæftigelsesindsatsen (Greve 2003: 81). Nedenstående vil diskursanalysen vise, hvordan dette kommer til udtryk og diskutere, hvad det kan betyde for det sociale arbejde og for frontmedarbejderne, når nye begreber og diskurser møder og rekonstruerer den sociale praksis.

6.2.1 Jobcentret som virksomhed og kernekunderne

Ved mine besøg i jobcentrene var det tydeligt, hvordan sproget har ændret sig, siden jeg selv fungerede som vejleder/socialrådgiver i selvsamme 'virksomhed' tilbage i 2005. Greve (2003) taler om, at udover NPM gennem en årrække har været en dominerende diskurs, har en reorganisering af den offentlige sektor ligeledes bidraget med *"et blomstrende sprogbrug og mange plus-ord, som måske kan være svære at genkende for mange offentlige ansatte i hverdagen"*, da NPM har gjort det legitimt at tale om offentlig ledelse som en efterligning af privat-sektor (Greve 2003: 78). Dette kan fremhæves med nedenstående citat, hvor en teamchef beskriver en særlig indsats for de langtidsledige på denne vis: *"Vi har prøvet at lave et forløb for de kernekunder, som vi kalder dem, altså dem som vi har haft ufattelig længe i butikken, uden at der har været noget tonstungt helbredsmæssigt konkret, altså sådan været lidt af alt muligt og de har altså bare været her lang tid og vi prøver at sige nu, nu prøver vi at lave et forløb, et samarbejde med leverandørerne, så vi ved, at det her, det er nogle, som vi tror på, som har noget potentiale, men som virkelig skal følges hele vejen, så det er dét og det er meget tæt opfølgning, måske også, hvad skal man sige... en tilgang til at når folk ikke selv sådan samarbejder, hvad har det så af konsekvenser, og man gør sig umage med at sige, også dér, jamen vi skal nok sørge for at tilpasse det her tilbud til dig, holde dig i ryggen og give dig sikkerhed, hvis der er brug for det..."* (TC 1). Citatet illustrerer med begrebet *kernekunder* om de langtidsledige, at NPM-diskursen er indlejret i jobcentrets diskursorden, og at de ledige skal

samarbejde, altså fremmøde i aktiveringsprojektet. Hentet i en socialfaglig diskurs informeres den ledige om, at jobcentret står for at *tilpasse tilbuddet til den enkelte, holde vedkommende i ryggen og skabe sikkerhed*, men at det vil få *konsekvenser* hvis den ledige ikke *samarbejder*, hvorved der henvises til de økonomiske sanktioner. Der er tale om at jobcentret giver den ledige et *tilbud*, som den ledige i bogstaveligste forstand ikke kan sige nej til, da man som kontanthjælpsmodtager er underlagt en rådighedsforpligtelse. Endvidere vil jobcentret kontrollere hvorvidt den ledige *samarbejder*, tilpasser sig forløbet og følger reglerne. Alt afhængig af samarbejdsvilje vil der så vil blive belønnet med *støtte* og *sikkerhed*, eller i modsat fald, straffet med økonomisk sanktion. Jeg ser en parallel til den governmental-etiske praksis og borger-regulering i ovenstående citat, hvor jobcentret intervenserer i forhold til de ledige som *de tror på* med hensigt at skulle lære den ledige at opføre sig efter regel og norm. Intertekstuelt kan ansføres flere diskurser, som sender mange forskellige signaler til modtageren, såsom straf/belønning og pligt/tilbud. Heffernan (2006) udtrykker skepsis i forhold til italesættelser af de ledige som 'forbrugere', som her hvor der gives et *tilbud* (aktivering) til jobcentrets *kerne kunder* (de langtidsledige), da hun mener, at hvad der skulle være professionel hjælp sættes ind i en arbejdsmarkedsramme, hvilket betoner den understøttelse af NPM, der finder sted. Endvidere ligger der en risiko for, at socialarbejderen bliver fanget i en krydsild mellem den lediges behov og ressourcerne, der kan stilles til rådighed for at imødekomme disse behov (Heffernan 2006).

I beskæftigelsesministerens indsatsmål for 2010 betegnes de ledige som uudnyttet arbejdskraft, tilhørende *arbejdskraftsreserven*; gruppen af ledige som jobcentre har til opgave at gøre til en del af arbejdsstyrken, "*da den største tjeneste, jobcentre kan gøre virksomhederne, er at få de ledige ud på arbejdsmarkedet så hurtigt så muligt*" (AMS, 2009a: 2). For at jobcentre bedst muligt kan gøre virksomhederne denne *tjeneste*, bliver de ledige matchet ind i matchkategorier, der graduerer dem i forhold til *arbejdskraftpotentialet*. Roar Hagens (2006) teori om samfundet opdelt i to hovedsystemer kan benyttes til en forståelse af, hvordan staten søger at regulere individers adfærd af hensyn til (arbejds)fællesskabet, og hvordan det politiske system med *synlig hånd* intervenserer ved hjælp af lovgivningen for at få den ledige til at tage vare på sig selv og bidrage til markedet. Eller sagt på en anden måde "*Vi vil yde dig hjælp til at praktisere din frihed, så længe du praktiserer den på vores måde*" (Dean 2008: 255), hvilket deslige trækker på workfarediskursen.

Når de ledige møder jobcentret, gradueres de i mødet med frontmedarbejderne ud fra en vurdering af deres evne til selvforsørgelse. Dette blev indtil for nyligt udført i kraft af en matchmodel, hvor frontmedarbejderne foretog en matchkategorisering fra 1-5, hvor matchkategori 4 og 5 bedst betegner specialets målgruppe af langtidsledige; ledige vurderet at have henholdsvis *lav grad* og *ingen grad af match til arbejdsmarkedet*. I april 2010 implementeredes 'den ny matchmodel' med en opdeling af de ledige i alene tre matchkategorier. Modellen vil nedenstående præsenteres og analyseres som et udtryk for politisk styring (og kontrol?).

6.3 Jobcentrets diskursorden og den politiske styring

I tidligere kapitler er den socialpolitiske udvikling betegnet som en bevægelse fra welfare til workfare og NPM-diskursen beskrevet som en dominerende styringsdiskurs i jobcenterpraksis. Denne del af analysen vil ud fra interview og offentlige tekster og debatter afgrænse hvilke dominerende diskurser, der intertekstuel fremtræder indenfor jobcentrets diskursorden, vel vidende at *"nogle former for menings- og betydningsdannelse er dominerende eller 'mainstream' inden for en bestemt diskursorden; andre er marginale, i opposition eller 'alternative'"* Fairclough 2008: 97), hvormed ikke alle diskurser belyses eller diskuteres.

Selve reorganiseringen af beskæftigelsesindsatsen - hvad enten det handler om metodiske reguleringer eller ændringer af sproglige betegnelser - involverer nye relationer mellem de genrer og diskurser, der tilsammen udgør jobcentrets diskursorden. I det tilfælde at evidensdiskursen er indlejret i jobcentrets diskursive praksis, vil der angiveligt kunne spores forskellige reaktioner på denne koloniseringsproces fra de involverede mellemledere og medarbejdere, om hvilket Fairclough (2008) siger: *"kolonisering er aldrig en simpel proces: De nye former assimileres og kombineres ofte med gamle former. Der foregår en 'overtagelsesproces', som kan have flere udfald – passiv assimilation, stiltiende eller mere åben modstand"* (Ibid. 105). Disse udfald vil udfoldes i nedenstående analyse hvor de to københavnske jobcentre, som sociale praksisser, udgør udgangspunktet for denne del af diskursanalysen. Til at undersøge og anspore hvilke dominerende (politiske) styringsdiskurser, der er indlejret i praksisfeltets diskursorden, har jeg valgt at fremhæve den ny matchmodel som eksempel på politisk styring. Dels fordi den, mens jeg indsamlede min empiri, netop blev implementeret i jobcentrene og dels fordi den udgives på ministerielt

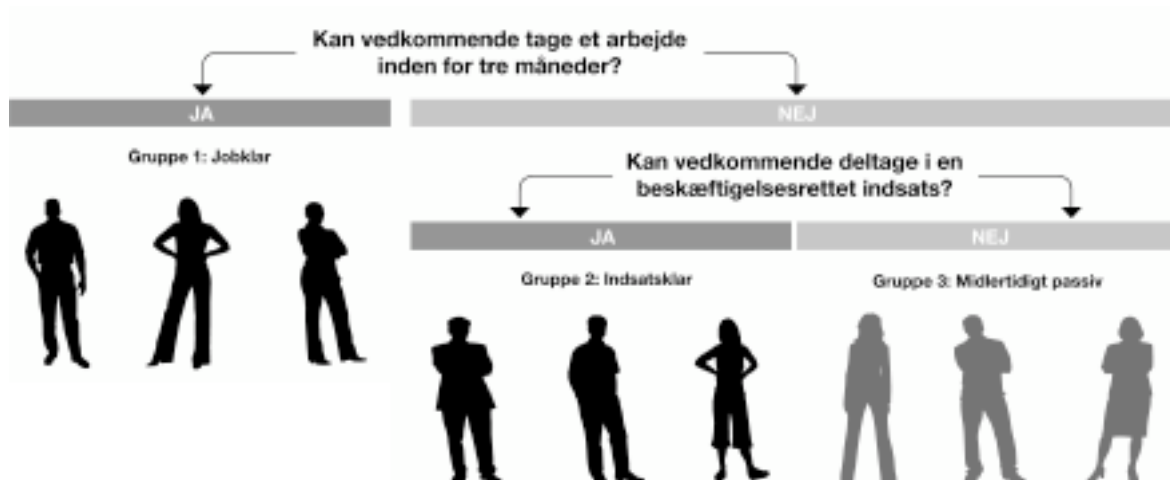
niveau, hvorved jeg håber at kunne følge denne konkrete styringsdiskurs gennem ledelsesniveauet og videre til frontmedarbejderne. Analysen vil veksle mellem et fokus på struktur og et fokus på handling, samt et fokus på diskursordener og et fokus på, hvad der sker i den enkelte interaktion (Fairclough 2008: 100), hvor jeg for at kunne undersøge de diskursive og sociale forandringsprocesser, kobler intertekstualiteten med teorier om social og politisk forandring.

6.3.1 Den nye matchmodel

Til at illustrere den eller de dominerende diskurser jobcentrets diskursorden italesætter benyttes 'den ny matchmodel' Arbejdsmarkedsstyrelsen netop har formuleret, som eksempel på en reformulering af en styringsmodel i jobcentret som social praksis. Hvor *"motivationen for at fokusere på sociale praksisser er, at det giver mulighed for at kombinere det strukturelle perspektiv med et handlingsperspektiv"* (Fairclough 2008: 94), da en social praksis kan betragtes som en bestemt måde at handle på, defineret af det netværk af praksisser det er placeret i. Dean (2008) taler om, hvordan governmentale praksisser som fx jobcentre underkastes mangfoldige reformprogrammer fra politisk hold, for at forandre eller udfordre den institutionelle praksis ved at orientere dem mod nye mål og samtidig indvirke på aktørernes ønsker og behov (Ibid. 60). Det kan ligeledes være et udtryk for risikohåndtering, at man fra politisk hold ønsker en opdeling af ledige karakteriseret efter deres risiko for langtidsledighed, hvilken diskussion jeg senere vil vende tilbage til.

Set i forhold til den aktive beskæftigelsespolitik som workfarediskursen fremfører, kan det tolkes som udtryk for at visse aspekter af den givne praksis problematiseres, når der indføres en ny matchmodel. I et notat fra Arbejdsmarkedsstyrelsen (2009) fremgår det, at der ultimo april 2010 i samtlige af landets jobcentre indføres en *"ny, simpel og forbedret matchmodel"*, der skal afløse den tidligere måde at kategorisere de ledige på, da *"den nuværende matchmodel har fem matchgrupper, og de er blevet fortolket og brugt ret forskelligt af jobcentrene"* (Ibid. 1), hvormed den ny matchmodel har til formål at skabe ensartethed i sagsbehandlingen. Denne måde at skabe social forandring på foregår via afdækning af 'best practice', der når dokumentationen standardiseres, kan identificeres og spredes ud til andre kommuner, hvilket også betegnes benchmarking.

Den ny matchmodel til kategorisering af de lediges arbejdskraftpotentiale illustreres som følger:



Som det fremgår af illustrationen, skal graden af den lediges arbejdskraftpotentiale i første omgang afhænge helt og alene af frontmedarbejderens vurdering af to overordnede spørgsmål:

- "Kan borgeren tage et ordinært arbejde, så de kan være ude af systemet inden for de næste tre måneder?"
- "Kan borgeren deltage i en beskæftigelsesrettet indsats med aktive tilbud?"

(AMS, 2009d: 2)

Jeg havde læst mig til, at der i forbindelse med implementeringen af den ny matchmodel blev udbudt kurser til de ansatte (AMS 2009f), hvorfor jeg var interesseret i genre af oplæring. En medarbejder fortæller: "Vi har været på et kursus, hvor vi blev introduceret i, at så er det sådan, vi gør det ikk'. Men jeg kan se, at der er frustrationer, det er jo selvfølgelig fordi jeg snakker med nogle af mine kollegaer.." og adspurgt til disse frustrationer fortsætter hun: "du har stort set ikke noget, der hedder fagligt samarbejde...så der er ikke sådan en snak om, hvordan man skal.. hvordan man faktisk skal forsøge at implementere det, som der bliver sagt... eller det, som bliver foreskrevet sådan rent lovgivningsmæssigt (...) Du har ingen kompetence til noget som helst. Alt er topstyret, topstyret ned i detaljen, så man tror det er løgn og den sidste detalje er, nu ved du også hvad du skal spørge borgeren om; om de er arbejdsmarkedsklar eller ikke arbejdsmarkedsklar. Vurdere om de er arbejdsmarkedsklar indenfor tre måneder eller ej. Altså man kan ikke være mere topstyret" (FM1). Denne medarbejder italesætter matchmodellen som

en del af den dominerende politisk-administrative styringsdiskurs og udtrykker modstand mod diskursen, som hun mener koloniserer feltet og den socialfaglige diskurs. Hun taler om, hvordan den politiske styring skaber frustrationer i medarbejderstaben, og at de to overordnede spørgsmål metoden dikterer, efterlader medarbejderne *frustrerede* ikke mindst grundet mangel på faglige diskussioner om og refleksioner over, hvordan modellen bedst benyttes i praksis. Medarbejderen taler om manglende handlingskompetence og det synes at hun peger på, hvordan drøftelser omkring implementeringen af matchmodellen kan opfattes som et udtryk for et detaljestyret politisk tiltag, der fraviger den faglige praksis modellen skal implementeres i.

Betragtes ledighed i en risikooptik henviser matchkategoriseringen ikke alene til den lediges match til arbejdsmarkedet, men måske snarere til graden af problem og den vurderede risiko for langtidsledighed. Dean (2008) henviser til, hvordan kalkuleringer af risiko er knyttet til to forskellige teknologityper; henholdsvis præstations- og handlingsteknologierne.¹⁴ Præstationsteknologier, der er iagttaget en voldsom fremvækst af, identificeres ved de mange styringsteknikker, der er skabt i velfærdsstaten for at indordne de mange ekspertiseområder de offentlige institutioner udgør. Værktøjer såsom standarder, benchmarking, resultatindikatorer m.v. er alle eksempler på tekniske midler til at låse de moralske og politiske krav om formning af adfærd fast til et krav om præstationsoptimering i de offentlige institutioner (Ibid. 266ff). Handlingsteknologierne er, som navnet indikerer, forbundet med vores kapacitet til at handle og kommer ofte i spil, når bestemte individer eller grupper bliver til 'målgrupper', der vurderes udsat for risici. Her har vi *match 2* og *match 3*, hvor 'de langtidsledige' gøres til genstand for handlingsteknologier, der skal ændre deres status fra risikogruppen af *passive* ledige til den bedre gruppe af *indsatsklare* eller *jobklare* aktive borgere, der er i stand til at håndtere egne risici. Til dette formål iværksætter de sociale praksisser/systemet fx aftaler om rådgivning, aktivering o. lign. der skal forbedre de *indsatsklare* lediges arbejdsmarkedsfærdigheder. Sondringen mellem handlings- og præstationsteknologier gør os i stand til at analysere to beslægtede, men forskellige strategier til at transformere ekspertise og udøve adfærdsregulering blandt professionelle, serviceleverandører osv. Handlingsstrategien lader præstation dominere handling, hvad der

¹⁴ Præstations- og handlingsteknologierne synes stærkt forbundet med de tidligere beskrevne *practices of governmental self-formation*, "statslige praksisser til borger-dannelse" og *practices of ethical self-formation*, "etiske praksisser til borger-dannelse".

også er blevet betegnet som "styring på afstand", hvilket standardiserede metoder og registreringsværktøjer er en udtryk for. En måde at kontrollere de professionelle på, uden at der foregår en åbenlys kontrol. Det kan betragtes sådan, at handlingsteknologierne forsøger at højne professionernes som klienternes evne til at samtykke, deltage og handle, og at præstationsteknologierne gør disse evner kalkulérbare og sammenlignelige, så de kan optimeres (Dean 2008: 273), hvorved matchmodellen analyseres som udtryk for en handlingsteknologi og fx resultatkontrakter, systematiske forskningsoversigter og øvrige former for monitorering som værende præstationsteknologier. Både NPM-reformerne og evidensbevægelsen er indlejret i disse former for governmentalisering af styringen, af de politiske formulerede programmer og metoder, der henviser til øget effektivisering og kontrol af såvel indsatsen som af de involverede.

Empirien viser forskellige reaktioner på matchmodellen, og det er ikke alle, der er lige villige til at samtykke, deltage og handle i overensstemmelse hermed, hvorfor der af nogle medarbejdere udtrykkes eksplicit modstand på modellen samt på den forandring, som jobcentret gennemgår i takt med optimeringen af handlings- og præstationsteknologierne. Særligt udtalt er kritikken fra de af medarbejderne, der er socialfagligt uddannede. En medarbejder udtaler, at det for jobcentret *"passer meget fint ind at få nogle folk som ikke er uddannede, som ikke har helhedssynet på sociale problemer, eller som ikke kan hægte det sammen eller perspektivere det ud i forhold til, hvad der sker rent politisk og samfundsmæssigt, fordi man har nogle politiske intentioner med jobcentrene, og det er, at kommunerne skal indkalde borgerne hver 3. måned, det er selvfølgelig en god intention at have, men det bliver til en pengetank"*. Samtalens intertekstualitet henviser til jobcentrets diskursorden og den diversitet, der opstår, når diskurser støder sammen, hvilket kommer til udtryk ved, at den i jobcentret dominerende politisk-administrative styringsdiskurs, orienteret mod dokumentation og sorte tal på bundlinjen, ifølge medarbejderen marginaliserer og undertrykker den socialfaglige diskurs og undertrykker begrebet helhedssyn. Hertil mener informanten, at det *passer meget fint ind at få nogle folk som ikke er uddannede, som ikke har helhedssynet på sociale problemer*, da disse medarbejdere ikke italesætter den socialfaglige diskurs som eksplicit modstand på jobcentrets diskursorden og herigennem deslige fremfører en kritik af den politiske - og samfundsmæssige udvikling. En anden medarbejder siger ligefrem at *"helhedssyn det er slet ikke et ord man bruger i jobcentret mere"* (FM6), hvilket indikerer at de uddannede medarbejdere er ved at miste dele af deres faglige sprog. Herom

ville Fairclough (2008) sige, at den dominerende diskurs bidrager til at opretholde de særlige magt- og dominansrelationer i jobcentret (Ibid. 101), hvilket den først citerede medarbejder omtaler som værende *en pengetank*, et jobcenter orienteret mod økonomisk styring via en workfare- eller aktiveringsdiskurs.

6.3.2 Er der behov for helhedssynet i et jobcenter?

Det er værd at bemærke sig, at de ledige omtales som *borgere*, en fællesbetegnelse der også anvendes om den del af befolkningen, der ikke benytter sig af hjælp fra det offentlige system. Heffernan (2006), der har studeret sprogets betydning for det sociale arbejdes praksis, taler om, hvordan valg af begreber er en højst politisk aktivitet, og at bevægelsen fra en italesættelse af de ledige/hjælpsøgende fra 'klient' til 'borger' har stor betydning for den økonomiske og sociale forandring, da socialt arbejde er tæt forbundet hermed. På denne måde, mener Heffernan, gør man socialt arbejde til en quasi-forretning med fokus på borgerservice og 'brugerinvolvering', og det bliver tydeligt, hvordan NPM ligger til grund for de offentlige ydelser. Til eksempel benyttes ordet 'borger' 45 gange og 'bruger' 41 gange i Regeringens Kvalitetsreform, (Madsen og Mathiasen 2008: 32), mens min egen optælling af notatet 'Den ny matchmodel – hvorfor og hvordan' (AMS 2009e) benytter 'borger' 92 gange og slet ikke begrebet 'bruger'. Heffernan mener endvidere, at denne 'forretningsføring af den offentlige sektor er til fare for de professionelle, der langsomt er ved at miste deres faglige identitet, da de der læres op i systemet, ikke længere behøver at have en socialfaglig uddannelse for at 'yde borgerne service' (Heffernan 2006). I det ene jobcenter jeg besøgte var der i en afdeling på 41 medarbejdere, kun ansat 3 socialrådgivere, hvoraf den ene var på vej på pension. Jeg fik fortalt, at meget af det uddannede personale havde søgt ud til leverandørerne eller søgt andre veje, hvor de kunne benytte helhedssynet i arbejdet med de ledige. Jeg konfronterer en mellemlider med denne ulige fordeling af fagligt personale, til hvilket der svares: *"jeg har ikke specifikt gået efter, eller skrevet, at vi ser det som en fordel, at du har en socialfaglig baggrund eller noget andet, fordi... at igen; som jobcenter så tror jeg at de kompetencer, dem kan vi sådan godt klæde folk på, det er mere vigtigt, sådan hvad skal man sige.. at de har lysten til at arbejde sammen med mennesker og være med til at dokumentere og samarbejde om det her, så tror jeg faktisk, vi er nået et langt stykke hen ad vejen"* (TC1). Teamchefen udtrykker her et andet fagligt blik på jobbet, end den medarbejder vi tidligere hørte udtale sig, der mente, at manglende faglig uddannelse fører til lav grad af kritisk refleksion over den politiske styring, hvor

mellemlideren mener, at *medarbejderne godt kan klædes på til jobbet*, hvorfor en faglig relevant uddannelse ikke er et krav eller et egentligt behov for at yde 'borgeren' den service som jobcentret tilbyder, hvilket bekræfter NPM-diskursen samt den kritik Heffernan ovenstående fremførte. Det synes at den socialfaglige diskurs marginaliseres af diskurser orienteret mod styring, hvorved diversitet opstår, samt at mine spørgsmål om matchmodellen, og den politiske styringsdiskurs denne udspringer af, udløser italesættelser om jobcentrets faglighed. Når faglighed drøftes i interviewene fremstår den socialfaglige diskurs som undertrykt og særligt de uddannede socialrådgivere, jeg taler med, udtrykker åbenlys modstand på koloniseringen af socialfagligheden, der af det uddannede personale bæres med en vis faglig stolthed. Anderledes står det til med de øvrige medarbejdere, der ikke er socialfagligt uddannet og derfor ikke konstruerer deres funktion som frontmedarbejder ind i en socialfaglig diskurs. Disse medarbejdere er ikke så eksplicite i deres modstand imod den måde jobcentret bliver styret på, men italesætter den socialfaglige diskurs, som en del af diskursordenen, men ikke som en diskurs, de selv er indlejret i. En medarbejder udtrykker det således: *"jeg kan mærke på dem, der er socialrådgivere, at de er meget meget frustrerede, netop fordi man ikke har det der sociale helhedssyn. Altså vi kigger målrettet mod job hele tiden.. man kan sige, heroppe der bliver vi hele tiden nødt til at tage højde for sygdomme og familieproblemer og hvad der ellers måtte være...det kan vi jo ikke undgå og det skal vi også, men sådan det der bliver lagt op til i arbejdet, der må det være meget frustrerende at være uddannet i et helhedssyn, og så skal have det her relativt specifikke syn mod job"* (FM2). Denne medarbejder udøver den stiltiende modstand, der implicit foregår ved at tilkendegive tilstedeværelse af den socialfaglige diskurs med italesættelser, der føres af socialrådgiverne, og udtrykker sit eget ståsted som beskæftigelseskonsulent ved at pointere, at man *bliver nødt til at tage højde for sygdomme og familieproblemer og hvad der ellers måtte være..* men betragter det ikke som den primære funktion fordi *det kan vi jo ikke undgå og det skal vi også*, selvom fokus ligger på det *relativt specifikke syn på job*. Betragtet interdiskursivt, hvor *"interdiskursivitet udvider intertekstualitets-begrebet i retning af princippet om, at diskursordenen har forrang"* (Fairclough 2008: 44), er der her tale om en dominerede politisk-administrativ styringsdiskurs, som jobcentermedarbejderen agerer i forhold til, og så en hegemonisk socialfaglig diskurs som kæmper om 'mening' med arbejdet forankret i et helhedsorienteret blik på de ledige, hvilket ikke (længere) ligger i funktionen som frontmedarbejder og hermed ikke eksplicit i det udtryk, jobcentrets nye faglige diskurs fremfører. Hermed er der tale om mindst to faglige kulturer, hvor den ene repræsenteres af medarbejdere der er oplært i

systemet af systemet, og den anden gruppe har folk med socialfaglige uddannelser, der rummer indlært viden om samfundsteorier, sagsbehandlingsmetoder og i at tænke kritisk om systemet og/eller stille kritiske spørgsmål til praksis. Dette betragter jeg som en interdiskursiv kamp om at definere den faglige disciplin og det sociale arbejde i praksisfeltet, en kamp der handler om grad af ambivalens i forhold til jobbet og en ambivalens mellem styringsmæssige hensyn og hensynet til den ledige ud fra egen faglig disciplin og stolthed.

6.3.3 Matchmodellen med formål om en ensartet praksis

I bidraget til de ledige synes det politisk betragtet højt prioriteret, at jobcentrenes praksis ensrettes og regelsættes, også på tværs af kommunerne, med hensigt at dokumentere effekten af beskæftigelsesindsatsen og hermed forsvare den økonomiske investering i sociale initiativer ved hjælp af output. Et notat fra Arbejdsmarkedsstyrelsen (2009e) henviser til en kvalitativ undersøgelse SFI udgav i 2006,¹⁵ der undersøgte hvordan to forskellige kommuner matchede de ledige, og understreger, at konklusionen på undersøgelsen er, *"at sagsbehandlerne går rimelig systematisk til værks, når de matcher. Men konklusionen er også, at deres vurdering undertiden er påvirket af en række andre forhold end lige netop borgernes beskæftigelsespotentialer"* (Ibid.15), hvilket kan tolkes som, at det er helhedssynet og skønnet, der virker forstyrrende ind. Kommunernes uens praksis er ifølge Arbejdsmarkedsstyrelsen problematisk i to henseender, dels grundet forskelsbehandling af de ledige på tværs af kommuner og dels fordi idet kommunerne vurderer *ensartede* problemer forskelligt, bliver det svært at skabe et overblik over arbejdskraftreserven, hvilket dilemma den ny matchmodel formuleres som løsning på.

Matchgrupperne i den ny matchmodel defineres som følger:

"Matchgruppe 1: Jobklar. Borgere der, efter jobcentrets vurdering, er parat til at tage et ordinært arbejde, så de kan være ude af systemet inden for de næste tre måneder.

Matchgruppe 2: Indsatsklar. Borgere, der ikke er parat til at tage et ordinært arbejde, så de kan være ude af systemet inden for de næste tre måneder, men som kan deltage i en beskæftigelsesrettet indsats med aktive tilbud.

¹⁵ SFI (2006): *"Arbejdsmarkedsparat eller ej? – en kvalitativ undersøgelse af visitationen af kontanthjælpsmodtagere i ti kommuner"*.

Matchgruppe 3: Midlertidigt passiv. Borgere der har så alvorlige problemer, at de pt. Hverken kan arbejde eller deltage i en beskæftigelsesrettet indsats med aktive tilbud" (AMS, 2009:1ff).

De ledige inddeles således gruppevis efter *karakteristika* alt afhængig af frontmedarbejderens vurdering af den lediges evne til at "være ude af systemet inden for de næste tre måneder", hvilket udgør matchgruppe 1, de 'jobklar' og matchgruppe 2, 'de indsatsklar'. Begge grupper defineres som potentielt *aktive borgere* enten i kraft af aktivering eller beskæftigelse, modsat de ledige i matchgruppe 3, der karakteriseres at have problemer, der er *så alvorlige*, at de skal placeres som 'midlertidigt passive' med henvisning til, at de "pt. hverken kan arbejde eller deltage i en beskæftigelsesrettet indsats med aktive tilbud". Det bliver med den ny matchmodel muligt at kategorisere de ledige i to overordnede grupper, de der står til rådighed, og de der (pt.) ikke gør, og modellen tegner ligeledes et økonomiske billede, idet match 1 og 2 kan udløse statsrefusion på 65 procent, i det omfang de ledige deltager i beskæftigelsesfremmende tilbud og får rettidig opfølgning herpå, hvorimod gr. 3 er placeret som *midlertidigt passive* og hermed kun udløser 35 procent statsrefusion.¹⁶ Her et udtryk for en kombineret metodisk- og økonomisk styring, der forpligter frontmedarbejderen til så vidt muligt at *aktivere* den ledige ved at igangsætte en *aktiv indsats*, understreget at "for alle har indsatsen imidlertid samme endemål, nemlig en bevægelse i retning af arbejdsmarkedet" (AMS, 2009e: 11). Adspurgte til matchmodellen som metode svarer en medarbejder som følger: "det er selvfølgelig en anden tanke fordi at man, hvad skal man sige, man skal kigge på den ideelle situation, når man matcher, hvorimod før der kunne man godt drage ind, kan de, kan de ikke, altså der kunne man godt tage andre faktorer ind, end de der med; ideelt set kan borgeren aktiveres to timer om ugen, jamen så skal borgeren matches 2 og sådan nogle har vi jo masser af, det kan man jo stort set med alle, men det er bare ikke reelt, det er ikke i virkelighedens verden, at det foregår på den måde, når man sidder med dem, hvor man kan se, jamen jeg kunne da godt smide vedkommende ud i 4 timer om ugen, men drager de nytte af det på nogen måder på nuværende tidspunkt, hvis de skal følge syv forskellige behandlinger og hvad det måtte være" (FM2). Medarbejderen illustrerer her et dilemma mellem matchmodellen som styringsredskab og det (social)faglige arbejde med de langtidsledige og mener, at matchindplaceringen bliver udtryk for en ideel snarere end en reel situation og beskriver, hvordan det systemteknisk er lettere at matche den ledige 2, frem for at matche 3, hvormed "der er en tendens til at flere vil blive holdt oppe i en

¹⁶ Bekendtgørelse nr. 449 af 28/04/2010 (www.retsinformation.dk).

2'ere, selvom de måske vil have bedre af at være i en 3'er. Det kræver mere skrivearbejde at skrive sig ud af, at folk skal fritages fra aktivering og sådan nogle ting..." (FM2). Den teknisk-administrative diskurs indleder her en kamp om definitionsretten indenfor den givne (faglige) diskursorden, hvormed medarbejderen udfører en praksis, der tilfredsstillende registreringsystemet og samtidig benytter den faglige argumentation og handlingsfrihed til at friholde den ledige fra aktivering, selvom vedkommende pr. definition burde være i en matchkategori 3, da medarbejderen finder at aktivering virker formålsløst eller forstyrrende på den samlede situation. Ifølge medarbejderne er der udstukket direktiver i forbindelse med matchkategoriseringen, der omkring match 3 opfattes således: *"altså de skal nærmest være komatøse, før de er en 3'er ikk, og det er måske bare ikke virkelighedens verden, når man sidder med dem og skal sidde og snakke med dem om hvordan og hvorledes, og så er det vi holder dem oppe og siger nå, men okay, to timer kan de måske aktiveres, men jeg gør det ikke, pga. det og det og det..."* (FM2). Ved denne modstand på matchmodellen som styringsredskab udtrykker frontmedarbejderen implicit modstand på den ledelsesmæssige udmelding, hvilket Fairclough benævner 'talk the talk', hvor medarbejderne taler på en bevidst strategisk måde uden at acceptere indholdet (Fairclough 1992: 105). Denne 'matchtendens' betyder ikke blot, at ledige aktiveres i nogle få timer i hensynet til den politiske og ledelsesmæssige beslutning, det giver også samfundsmæssigt et indtryk af en gruppe af langtidsledige, for hvem der skabes et mere idealistisk billede af arbejdskraftpotentiale, end *det der foregår i virkeligheden verden*, da flere statistisk set vil tilhøre gruppen af 'indsatsklare', match 2'ere, indplaceret af styringsmæssige, administrative og økonomiske hensyn. Hermed synes formålet om ensartethed at udmærke sig ved, at den overvejende del af de langtidsledige placeres i en match 2, hvortil begrundelserne herfor vil være mangfoldige, hvorved argumentet om ensartethed i sagsbehandlingen mest af alt fremstår som en politisk ideologi.

Dean (2008) kalder den politiske styreform, der retter sig mod regulering af mennesker, for biopolitik, hvilken han beskriver som *"et sæt af vidensformer, praksisser og interventioner, som er rationaliseret af normen om at optimere såvel det enkelte individs liv som befolkningen som helhed"* (Ibid. 315). Biopolitikken vedrører administrationen af befolkningens levevilkår og intervenserer i diverse befolkningsgruppers sundheds, uddannelses- og arbejdsforhold og i forhold til individers livsfunktioner, hvor fx sygelighed kan studeres med henblik på at igangsætte tiltag rettet mod specifikke grupper. Matchmodellen kan forstås som et udtryk for styring af sagsbehandlerens praksis mod en "ensrettet aktiv vurdering af den ledige", der ikke

påvirkes af andre forhold end lige netop beskæftigelsespotentialer. Det forventes, at samtlige sagsbehandlere rundt i landets jobcentre hver især møder forskellige individer af ledige med de samme to spørgsmål og hermed kommer frem til den samme vurdering af den ledige, uafhængig af land, by, tid, sted og interaktion, og det er spørgsmålet om dette kan realiseres i praksis. Jeg nævnte tidligere, med reference til Arbejdsmarkedsstyrelsen, argumenter for den ny matchmodel og at helhedssynet kunne virke forstyrrende på idealet om en ensartet sagsbehandling/matchning. I størstedelen af interviewene blev en drøftelse af skønnet også fremhævet som et emne, medarbejderne gerne ville tale om. Spørgsmålet omkring den stærke politisk-administrative styring er, om der på sigt bliver tale om, at skønnet ikke længere er en del af sagsbehandlingen i jobcentret, da sagsbehandlingen i højere og højere grad bliver standardiseret og digitaliseret, til hvilket en teamchef siger: "Jamen, det er jo det man kan blive bekymret over... om de (Arbejdsmarkedsstyrelsen red.) er ved at gnave sig ind på skønnet. Fordi det har de jo, det forsøger de jo at.. to enkelte spørgsmål, det skulle være til at håndtere" (TC2), hvortil jeg spørger om hans vurdering af, hvor det socialfaglige skøn ligger i dag, og han svarer: "der er jo udviklet detaljerede arbejdsgange på det meste i Københavns Kommune, og det skulle jo gerne være med til at passe på borgerne, men det lader sig ikke gøre at lave detaljerede arbejdsgange med de svageste ledige, det kan ikke lade sig gøre, så det jeg ser, det er, at skønnet i en eller anden udstrækning jo bliver skubbet ud til leverandørerne, at der bliver lavet en jobplan eller en sygeopfølgingsplan som ramme, og så bliver den lavet vid nok til at der kan ageres i forhold til den individuelle borger ude hos leverandøren, så det er jo at bringe skønnet ind i den her bestiller-udfører funktion, ikk" (TC2). Man kan altså tale om at i den arbejdsmarkedspolitiske higen efter at skabe et ensartet og aktivt system har man deslige 'udliciteret' skønnet, hvilket bringer en forståelse af, hvorfor særligt de socialfagligt uddannede taler om mangel på individuel sagsbehandling og 'lutter topstyring'. Teamchefen udtrykker en bekymring for om de er ved at gnave sig ind på skønnet, hvor der med de refereres til Arbejdsmarkedsstyrelsen, der ved at trække på NPM- og workfarediskurser stort set bringer det faglige skøn ud af jobcentrets diskursive praksis og ind i den her bestiller-udfører funktion, hvor det er private leverandører, der får leveret en kontraktlig ramme, hvorfra de kan udøve skønnet i forhold til aktiveringsindsatsen som jobcentret har bestilt. Skønnet italesættes stadig i jobcentret, men det fremstår som en flydende betegnelse, der defineres afhængig af afsender, hvorved skønnet som begreb ikke længere alene hentes i en socialfaglig diskurs, men hvor flere diskurser samles om at erobre begrebet (Jørgensen & Philips 199: 154). Fx er matchkategoriseringen baseret på en ideel situation, hvor skønnet

omtales at ligge i vurderingen af, hvor den ledige skal visiteres hen og hvor mange timers aktivering, og som beskrevet i det historiske rids om bevægelsen fra *welfare* til *workfare* synes det faglige skøn med workfarediskursen at være under pres, hvorfor jeg ønsker at vide, hvorvidt medarbejderne oplever at skønnet er 'slanket væk' eller udliciteret, til hvilket en medarbejder svarer: *"ja, skønnet er her, men jeg tror bare ikke, det er så reflekteret og professionelt som det kunne være altså, og at man måske for tit bare henholder sig til noget der står i loven, fordi man ikke har overskud eller kender, eller har en professionel forståelse af det menneske som man sidder sammen med"* (TM6). I citatet, der i sin oprindelse er noget længere, taler medarbejderen om, hvordan hun oplever de uuddannede medarbejdere træffe individuelle vurderinger og fremhæver det problematiske i dette ud fra den forskelsbehandling, der sker i det øjeblik, det pga. manglende faglig reference og overblik bliver et individuelt personligt skøn, frem for et individuelt *professionelt og reflekteret skøn* den konkrete vurdering bygger på. Da skønnet er medarbejdernes mulighed for at foretage en individuel faglig vurdering ud fra den enkelte lediges situation, synes det problematisk, at de socialfaglige professioner er henvist til øvrige institutioner, i det omfang de ønsker at kunne benytte den skønsmæssige vurdering i arbejdet med de svageste ledige. Yderligere bliver det en udfordring i forhold til frontmedarbejderens tovholderfunktion på den lediges samlede sag at handle på de anvisninger, der kommer fra leverandørerne som fra de øvrige samarbejdsparter og behandlingsinstitutioner. Dette fordi i det omfang det er uuddannet personale, der modtager vurderingerne af de enkelte ledige og som myndighedspersoner skal handle herpå, vil den manglende faglige referenceramme begrænse overblikket over sagens involverede parter, samt lovgivningens muligheder og begrænsninger og hermed evnen til at intervenere professionelt i forhold til den enkelte sag.

6.3.4 Resultatkontrakten som styringsredskab

De indhentede interview efterlader, udover illustrationen af den fagligt diskursive kamp, desuden et indtryk af en underliggende konflikt, der omhandler ledelsens såvel som det politiske systems styring via dokumentation af indsatsen, hvor medarbejderne skal 'fodre' registreringssystemerne, der skal give data videre til ledelsen, og hvor tidsforbruget til registrering står i konflikt til medarbejdernes interesse i at hjælpe og vejlede den ledige. Empirien viser, at der med henvisning til jobcentrets resultatkontrakt foregår en stram økonomisk styring med udgangspunkt i de tre store målestokke; *rettidighed i samtaler*,

aktiveringsgrad og rettidighed på aktivering, der hver især udløser refusion fra staten, og som i praksis læner sig op ad beskæftigelseslovens formuleringer vedrørende *borgerens ret og pligt til beskæftigelsesrettet tilbud, samt ret og pligt til en opfølgningssamtale*.¹⁷ Disse politiske henvisninger fører til diversitet i jobcentrets diskursorden, der identificeres som hegemoniske kampe mellem flere diskurser.

Ved besøg i to af de tre jobcentre i København, der har kontanthjælpsmodtagere som målgruppe, blev det synligt, hvordan disse politisk styrede organisationer søger at få den politisk-administrative diskurs indlejret som en 'naturlig' del af jobcentrets diskursorden, bl.a. ved at benytte sig af begreber fra resultatkontrakten i den daglige, faglige definition af medarbejdernes jobfunktioner. I et af centrene havde de besluttet, at *"nedbryde resultatkontrakten på teamniveau for også at se, det vi nu laver, hvad er det vi gør og hvordan kan vi optimere indsatsen som sådan"* (TC1) med hensigt at skabe en sammenhæng mellem ledelsens styringsredskaber og medarbejdernes praksisfelt. Adspurgt mener medarbejderne, at resultatkontrakten er et ledelsesredskab, men er så samtidigt meget opmærksomme på at deres registreringer fører til 'gode tal' på resultatkontrakten, i forhold til rettidig opfølgning, aktiveringsgrad og rettidighed i aktiveringen, og ved samtlige interview jeg foretog, blev der talt om jobcentrets fokus på at opnå refusion. Kommunernes Landsforening (KL) har i forbindelse med de omfattende proceskrav lovgivningen har, samt de komplicerede målinger af disse, udfærdiget en Kogebog,¹⁸ der anbefaler jobcentrene at centralisere overvågning og kontrol af, hvorvidt de ledige får tilbud og samtaler til tiden, fordi *"kompleksiteten medfører, at det ikke er muligt for den enkelte medarbejder at sikre, at sagerne ikke falder igennem "nettet"*" (KL 2009: 4). Den politisk-administrative diskurs er dominerende i såvel den offentlige debat som i jobcentret, hvor ledelsen via resultatkontrakten trækker på de resultater, samt styringen og kontrollen, den form for monitorering kan benyttes til. Dette foregår i praksis ved 'adviser', som er lister, der trækkes af staben og videregives til teamchefen, der herved oplyses om teamets og de enkelte medarbejders målopfyldelse på henholdsvis rettidighed, aktiveringsgrad og rettidighed i aktivering. En mellemlider siger om denne ledelses- og styringsform: *"Jeg må jo sige, at som leder er jeg jo selv vant til at blive lidt sådan.. fortaler for de*

¹⁷ Lov om Aktiv Beskæftigelsespolitik, kap. 10 og 17 (retsinformation.dk).

¹⁸ KL's 'Kogebog til workbasebrugere', henvender sig til alle kommuner der arbejder med start- og kontanthjælpsmodtagere og derfor registrerer i dette system.

her registreringer, fordi det gør det meget let. For i forhold til at kunne styre en indsats, i forhold til at kunne dokumentere overfor omverdenen, overfor os selv og politikerne og op og ned osv., så er det vigtigt at få lavet de her registreringer. Det kan nogle gange lyde lidt hult, når man sådan siger, nu registrerer vi for politikernes skyld og så kommer de (medarbejderne, red.) og siger, jamen vi er her jo for borgernes skyld, altså” (TC1). Teamchefen illustrerer her en interdiskursiv kamp mellem de økonomiske- og den politisk-administrative diskurser ledelsen italesætter og modstanden fra frontmedarbejderne, der efterspørger mening med den megen registrering og dokumentation, og som påpeger, at de er der *for borgernes skyld*, hvilket udspringer af en diskurs med et andet fagligt referencepunkt. Om end teamchefen ved, at det kan *lyde lidt hult*, så er det den dominerende diskurs, som han italesætter, fordi det giver mening i forhold til de sammenhænge, han indgår i, hvorved han henviser til de styringsmæssige hensyn, bevidst om at medarbejdernes fokus ligger hos de ledige. Teamchefen oplyser at være opmærksom på den ambivalens, medarbejderne oplever i forholdet til de politiske og ledelsesmæssige krav om registrering og ønsket om at yde den ledige hjælp, hvorfor han taler om vigtigheden af, at registreringen giver mening for medarbejderne, da det øger deres villighed til dokumentation. For at skabe konsensus, hvor der optræder diversitet i forhold til medarbejdernes faglige prioriteringer, søger teamchefen at bygge bro mellem diskurser ved at hente argumenter i den socialfaglige diskurs i sin formidling. Han siger: *”Hvis vi tager rettighed i jobsamtalerne, så bliver det jo tit solgt på, jamen for overhovedet at flytte en borger er vi nødt til at snakke med dem, og det kan mange medarbejdere kun nikke til, ja det har du ret i; Vi må møde borgerne noget oftere, det er vigtigt vi snakker med dem.. Aktivering, ja. Tesen er, at der er en større chance for at en borger rykker sig hvis de møder et sted ude i aktivering, end hvis de sidder hjemme. Og det kan folk også godt nikke ja til.. ”* (TC1). Hjælpen som medarbejderne ønsker at yde de ledige rekontekstualiseres i ovenstående citat, hvor *”rekontekstualisering betyder omformning til at passe ind i en ny kontekst og dennes diskurs”* (Fairclough 2008: 113), hvorved registreringskrav også kan betegnes som godt (social)fagligt arbejde. Teamchefen argumenterer for den økonomiske styring og kontrol, der udgår af den politisk-administrative diskurs, ved at trække på argumenter, der er hentet i en socialfaglige diskurs, hvormed rekontekstualiseringen foregår idet registreringsarbejdets vigtighed kobles med medarbejdernes mulighed for og ønske om at tale med de ledige (rettidighed) og sørge for, de ikke udsættes for fx social isolation (ved hjælp af aktivering). Imidlertid reagerer medarbejderne med modstand på den diversitet, og der opstår en kamp om hegemoni, da man ikke lader den noget marginaliserede socialfaglige diskurs ’være lig med’ den politisk-

administrative diskurs. Frontpersonalet betragter ikke uden videre ledelsens argumenter om rettidighed i opfølgning og aktivering, som en måde at *flytte borgerne* på og oplever ikke ubetinget, at det er den ledige, der får glæde af kravene om gentagende aktivering og hyppig opfølgning, hvilket stiller sig i opposition til egne opfattelser af arbejdet som frontmedarbejder og fagligheden. En medarbejder siger: *"Fagligt i et jobcenter det har ikke noget at gøre med borgeren og teori og hvad skal man sige, omkring borgerens livssituation og sådan noget. Faglighed det har noget at gøre med, hvordan vi booker borgerne, omkring det her med registreringer, hvordan vi får... altså faglighed har noget at gøre med systemet, faglighed har ikke noget med mennesket at gøre, forstår du hvad jeg mener med det.. det er det, der er faglighed her"* (FM6). Medarbejderen, der er socialrådgiver, taler her om den kolonisering af den socialfaglige diskurs, der er sket i jobcentret og mener at registreringspresset fører til, at de faglige drøftelser om metodiske tilgange og teoretiske vinklinger kommer i anden række. Hermed opstår der, ifølge medarbejderen, en anden forståelse af faglighed indenfor jobcentrets diskursorden, hvor *faglighed det har noget at gøre med, hvordan vi booker borgerne*, hvormed en (faglig) dygtig medarbejder i et jobcenter er, hvad informanten i anden anledning betegner som *"en lydig forvalter"* (FM6), der er dygtig til at tilfredsstille systemet via de krav, der stilles til registrering og dokumentation. En anden medarbejder siger således om faglighed og registreringskrav: *"Alle os som sidder hernede, som bare har en nogenlunde indsigt i, hvordan sådan noget her det fungerer, vi ved jo godt, at det handler om bundlinjen, og det handler om at et jobcenter må ikke have underskud. Vi er en forretning, dermed er vi også en produktion og dermed handler det også om at få borgerne igennem og ud af vagten, og det gør jo også at man jo til tider, når det går rigtig stærkt, så må man bare tilsidesætte.. så må serviceniveauet også falde, fordi det er en beslutning der er taget, det må man jo så tage med her, at hvis man ikke.. der er også nogle som, som.. det gør også nogle gange, at der er nogle der bliver stressede ikk', ikke fordi vi har for meget at lave, men simpelthen fordi de kan ikke stå inde for det arbejde, vi bliver sat til at lave, men i princippet, der er jo perioder hvor vi simpelthen er nødt til at tage, så har vi 90 inde på en dag, ikk.. og der er der ikke nogen der skal komme at sige til mig, at når jeg skal have 15 samtaler på en dag, at jeg kan nå at give dem en vejledende samtale, det kan jeg jo ikke, de kan nå at få en plan i røven og så ud af vagten, men det handler jo også om at, jamen så har vi ikke det stress på"* (FM4). Jeg har valgt at inddrage dette forholdsvis lange citat, fordi det skildrer de tre diskurser, der særligt opleves at dominere jobcentrets diskursorden; en politisk-administrativ diskurs, en socialfaglig diskurs og hvad jeg her vil benævne *forvalterdiskursen*. Medarbejdere med fagligheden forankret i forvalterdiskursen ser det som

en primær opgave at få *forretningen* til at køre - hvilket intertekstuel kan tolkes at være hentet i NPM diskursen - og udfører opgaven som *den lydige forvalter* med implicit modstand på dominerende diskurs. Medarbejder udtrykker i citatet at han er opmærksom på hvordan *de andre* udtrykker modstand på, at den socialfaglige diskurs bliver marginaliseret, *fordi de kan ikke stå inde for det arbejde vi bliver sat til at lave*, hvorimod medarbejderen selv betragter jobcentret som en *produktion* der - som en konsekvens af stigende effektivitet og økonomiske hensyn somme tider må lade *serviceniveauet* falde. Forvalterdiskursen er kendetegnet ved italesættelser, der handler om, at man som medarbejder bliver nødt til at gå på kompromis med kvaliteten af mødet med borgeren og sætte hensynet til de økonomiske og politiske styringsredskaber højest ved at se jobcentret som en forretning. 'Den lydige forvalter' ser det som en del af forretningsgangen, at hensynet til sorte tal på bundlinjen skal tilgodeses, og der må *serviceniveauet også falde*. Medarbejderne er i den situation henvist til blot at give de ledige *en plan i røven og så ud af vagten*, betragtet som vilkårene, da *det er en beslutning der er taget, det må man jo så tage med her*, hvilket sproglige udtryk Fairclough (2008) vil betegne passiv assimilation (Ibid. 105). Forvalterdiskursen er på medarbejderniveau i høj grad indlejret i den dominerende politisk-administrative diskurs, hvorfor medarbejderne, der skaber deres mening ud fra forvalterdiskursen, ikke italesætter udtryk for diversitet i den grad, som de der definerer praksisfeltet ud fra en socialfaglige diskurs. Man kan tale om, at frontmedarbejderne diskursivt udmærker sig ved at være indlejret i særligt to forskellige faglige diskurser, der henter forklaringskraft hos hinanden, hvis der skal redegøres for opgaven som et spørgsmål om 'overlevelse' eller i henhold til 'god sagsbehandling'. Denne ambivalens i forhold til opgaven karakteriserer Nissen og Harder (2008) ligeledes, da de interviewer en gruppe nyuddannede socialrådgivere ansat i jobcentre, der fortæller, at de økonomiske hensyn kan skabe et dilemma for medarbejderen, der handler om at skulle vælge mellem at varetage både de økonomiske hensyn i kommunerne og den faglige interesse i at hjælpe den ledige (Ibid. 238ff). Det faglige dilemma, der ovenstående antydes, kan anskues at omhandle selve jobcentrets praksis, der går på tværs af særligt de fagprofessionelles opfattelse af den sociale indsats for de langtidsledige i et jobcenter. Den socialfaglige diskurs gør modstand mod såvel den politisk-administrative diskurs som mod forvalterdiskursen, der begge truer med at overtage definitionen af jobcentrets faglighed og hermed yderligere marginalisere den socialfaglige diskurs og de værdier og forståelser af den sociale praksis, som denne bærer med sig, hvilket i værste fald helt kan udslette socialrådgiverne som en del af den faglige gruppe i jobcentret.

Ovenstående er det med matchmodellen og resultatkontrakten som eksempler på styringstiltag vist, hvordan den politiske styring af jobcentrets praksis finder sted, og det er ligeledes diskuteret, hvilken indvirkning styringen kan have på praksis og på den faglige selvforståelse. Spørgsmålet om evidensbaseret praksis eller evidensorienteret forskning som en del af jobcentrets praksis overfor de langtidsledige har jeg indtil videre ikke observeret, da jeg på intet tidspunkt har fundet genrer og italesættelser af kontrol som tegn på, at evidensdiskursen optræder som en del af jobcentrets diskursorden. Først senere i processen finder jeg et notat vedr. den ny matchmodel, hvor det indikeres, at evidensorienterede forskningsforsøg i fremtiden vil være en del af praksis indenfor dette område af beskæftigelsesindsatsen. Det angives ikke, hvad der konkret skal undersøges, men at *"personerne kan indgå i forsøg – enten i forsøget eller i kontrolgruppen. Det kan være landsdækkende, regionale eller lokale forsøg, hvor man kan følge en gruppe personer tættere"* (AMS 2010: 2). Begreberne *forsøg* med ledige, samt at der er tale om en *kontrolgruppe*, henviser til evidensorienteret forskning og principper hentet i RCT, hvorfor jeg denne erfaring rigere beslutter at udsøge dokumenter, der intertekstuelt henviser til evidensdiskursen, og samtidig undersøge hvilke øvrige diskurser, der optræder i forbindelse med italesættelser, der omhandler kontrolforsøg og/eller systematiske forskningsoversigter og RCT.

6.4 Den offentlige debat om behovet for 'mest mulig sikker viden'

Nedenstående foretages en interdiskursiv analyse (en rekontekstualisering) ved gennemgang af udvalgte offentlige dokumenter. *"En teksts 'interdiskursivitet' er en del af dens intertekstualitet – et spørgsmål om, hvilke genrer, diskurser og stilarter teksten trækker på – og hvordan de faktiske ytringer i teksten skabes derudfra"* (Fairclough 2008: 98). Hensigten er at undersøge hvorfor og hvordan, der argumenteres for evidens indenfor beskæftigelsesindsatsen. En søgning på internettet efter diverse offentlige dokumenter - og særligt Arbejdsmarkedsstyrelsens hjemmeside - gør mig bekendt med, at der er foretaget og aktuelt udføres kontrolforsøg med hensigt at kontrollere for effektivitet og relevans af beskæftigelsesindsatser for de ledige kontanthjælps- og dagpengemodtagere. De langtidsledige kontanthjælpsmodtagere er ikke målgruppe for de forsøg, jeg møder via denne forskningsvandring, men for at skildre og analysere den offentlige debat om evidens, vælger jeg nedenstående at præsentere de evidensorienterede forskningsforsøg, jeg i den offentlige

debat stifter bekendtskab med - og herunder interessere mig for, hvordan evidensorienteret forskning som videnskabelig metode italesættes i den offentlige debat.

I 2009 deltog 16 jobcentre og 2500 personer i forsøget "Aktiv – hurtigere tilbage". Forsøget var udsat for megen kritik bl.a. ved en diskussion i Orientering på P1: "Klaus Hjort laver forsøg med sygemeldte udenom folketinget" af Jesper Tunell, hvor professor i socialret Kirsten Ketscher pegede på, at forsøget var direkte ulovligt, da sygedagpengemodtagere blev frataget deres hjælp helt i strid med gældende ret og lov. *"Ministeren vil gerne vide, hvem der først bliver raske og først kommer tilbage på jobbet. Den ene halvdel af forsøgspersonerne, der beholder den ret til sygedagpenge, som gældende lov giver dem? Eller den anden halvdel af de sygemeldte, som bliver sendt i aktivering mindst 10 timer om ugen og risikerer at miste sygedagpengene, hvis de ikke møder op?"* (dr.dk/orientering). Kritikken der fremføres anfægter den politiske diskurs, hvor ministerens stræben efter at bevise effekt af beskæftigelsesindsatsen, helliger tilsidesættelsen af de etiske principper som lovens grundlag bygger på, hvor man ved den tilfældige udvælgelse af ledige, - som er karakteristisk for RCT - til forsøget stiller spørgsmålstejn ved, hvorvidt loven er lige for alle.¹⁹ I et notat fra Arbejdsmarkedsstyrelsen forsvares sanktionerne med henvisning til gældende lov²⁰ og støttes af Kammeradvokaten, der *"lægger vægt på, at hvis de sygemeldte uden grund frasiger sig den samlede opfølgning (samtaler og evt. tilbud), så skal der sanktioneres efter §21 stk. 1, nr. 3, dvs. bortfald af sygedagpenge"* (AMS 2009b: 3). Der er altså fra politisk hold opbakning til forsøg med sygemeldte samt til at sanktionerne finder sted i det øjeblik, den ledige *uden grund* frasiger sig at deltage, da man kobler rådighedsforpligtelsen med forsøget, der sidestilles med et aktiveringstilbud. Hermed indlejres evidensdiskursen i workfarediskursen, som den på en og samme tid søger at bekræfte relevans og effekter af. Efterfølgende refererer nuværende beskæftigelsesminister Inger Støjberg til selv samme forsøg i en tale på SFI konferencen 'På kanten af arbejdsmarkedet', hvor hun siger: *"Som beskæftigelsesminister har jeg efterhånden vænnet mig til, at jeg ikke kan gøre alle glade. Men jeg har fundet ud af, kritikken har det med at forstumme, når der kommer facts på bordet. Det har jeg senest oplevet i et omstridt forsøg for sygemeldte"* (Støjberg, 2009). Her retfærdiggøres forsøget fra politisk hold ved at pege på, at *et omstridt*

¹⁹ Der henvises her til den forvaltningsretlige lighedsgrundsætning, der bygger på et antidiskriminationsprincip og i socialret ofte omhandler ligebehandling i forbindelse med offentlige ydelser (Ketscher 1998:104).

²⁰ "Ministeren har ifølge Lov om sygedagpenge § 80, adgang til at iværksætte forsøg for sygedagpengemodtagere, hvilket giver mulighed for at lave forsøg med opfølgning, samtaler og indsats over for sygemeldte" (retsinformation.dk)

forsøg for sygemeldte kunne bringe *facts på bordet*. Evidensdiskursens 'mest mulig sikker viden' er her kontekstualiseret ind i en politisk diskurs, hvor den er blevet til *facts*, et begreb der henviser til *fakta*, og til at der hermed er ført *bevis* for noget. Hvormed den evidensorienterede forskning benyttes til at legitimere politiske beslutninger, og 'mest mulig sikker viden' bliver orienteret mod output snarere end mod kvalitet.

Dean introducerer begrebet governmentalisering af styring i forbindelse med de udviklingsforløb, som styringen af staten i dag udvides med, der ikke blot supplerer men rettere afløses af en styring, der retter sig mod styringen selv (Dean 2008: 37), "*en governmentality præget af eksperimenterende politiske programmer hvor man afprøver effekten af forskellige former for styring*" (Høgsbro 2009: 9). Dette udmærker sig ved, at der i den offentlige debat spores en tendens til, at metoder ikke længere er en diskussion i forhold til målgrupper eller institutioner foretaget af forskerne, men at metodediskussioner fremføres som politiske argumenter for implementering af (yderligere) styringsredskaber og kontrol. Foss Hansen og Rieper (2007) angriber diskussionen således: "*Det nye i metodedebatten i og om evidensbevægelsen er, efter vores opfattelse, ikke knyttet til indholdet i diskussionen, men til det forhold, at metodediskussionerne er flyttet uden for forskningskredse til det politiske og fagprofessionelle niveau, og dermed inddrager langt bredere og mere heterogene grupperinger end tidligere*" (Ibid. 87). Dvs. at de diskussioner, forskerne har om forskningsdesign og etiske forhold i forbindelse hermed, der er orienteret i en videnskabsteoretisk diskurs, benyttes politisk strategisk og rekontekstualiseres til argumenter indlejret i en workfarediskurs, der handler om aktive tilbud til passive borgere, eller her *de sygemeldte*, og ikke egentlig interesserer sig for metodens kvalitet. Der fokuseres på hvorvidt resultaterne kan profilere det politiske område bl.a. ved at henvise til borgertilfredshed og/eller ved at kunne bringe en *bevisførelse* og hermed legitimere indsatserne. Nuværende beskæftigelsesminister Inger Støjberg benytter de evidensbaserede resultater til at bekræfte relevans af aktiveringen på denne måde: "*Vi ved, at det bedste for den sygemeldte i mange tilfælde er at holde sig i gang. Det er dog alligevel rart at kunne se sort på hvidt, at de sygemeldte faktisk for manges vedkommende er glade for kommunernes indsats*" (Støjberg 2009). Beskæftigelsesministeren refererer her til Rambølls kvalitative evaluering af førnævnte forsøg, hvor i alt 46% af deltagere mente, at kommunens indsats var god eller meget god (Boll & Hertz, 2009), hvilket argument hun kombinerer med en henvisning til *facts* og *at kunne se sort på hvidt*, samt til at man *ved*, det er godt for den sygemeldte at *holde sig i gang*. Der refereres til aktivering som forebyggende på

langtidsledighed og 'helbredende' på de sygemeldte, ligesom der intertekstuelt kan henvises til øvrige evidensbaserede forsøg, der har bragt denne 'mest mulige sikre viden'.

Et andet evidensorienteret forskningsforsøg der er foretaget på beskæftigelsesområdet, er et forsøg med indsatsen for de forsikrede nyledige under 30 år, 'Hurtigt i gang 2' (HiG2) som Arbejdsmarkedsstyrelsen igangsatte tilbage i 2008 efter at have kørt et tidligere forsøg 'Hurtigt i Gang 1' (HiG1). HiG2 er et evidensorienteret forskningsforsøg, hvor der deltog 11 jobcentre i perioden 2008-2009, hvor *"formålet med HiG2 er at undersøge, hvorvidt de positive effekter fra HiG1 stammer fra specifikke komponenter i den samlede indsats, eller om hele indsatsen er nødvendig for at opnå den ønskede effekt. Endvidere ønskes det analyseret, hvorledes de ønskede effekter kan nås på den samfundsøkonomisk mest effektive måde"* (Rosholm & Svarer 2009: 2). Aktuelt er der et forsøg i gang 'Tilbage Til Arbejdet projektet' (TTA-projekt), der med erfaringer fra udlandet nu bliver iværksat og kontrolleret for effekt i en dansk kontekst, hvilket er det første forsøg, jeg finder, der intertekstuelt henviser til de systematiske forskningsoversigter. TTA-projektets forsøgsperiode løber fra november 2009 til udgangen af 2012 i tyve kommuner, heraf tolv forsøgskommuner og otte kontrolkommuner. Kontrolkommunerne indtræder fuldt ud i projektet primo april 2011, hvorfor der i skrivende stund ikke foreligger en evaluering af forsøget. Der er afsat kr. 280 mio. til forsøget, og der bliver desuden foretaget *cost-benefit analyser og effektmåling*, som en del af forsøget (Det Nationale forskningscenter for arbejdsmiljø, 2009). *Cost-benefit analyser og effektmåling* er begge italesættelser som kan hente mening og forklaringskraft i diskurser om NPM og evidens.

Københavns Jobcenter deltager i et kontrolleret forsøg for kontanthjælpsmodtagere ved navn 'Unge godt i Gang', der retter sig mod både de forsikrede ledige og kontanthjælpemodtagere under 30 år, hvor de *"unge i deltagergruppen får en intensiv og særlig tilrettelagt indsats, mens unge i kontrolgruppen får den normale indsats i jobcentret"* (AMS, 2009c). Forsøget henvender sig til de, der var i match 1-3 i den tidligere model med fem matchgrupper, hvilket bekræfter at jobcentret i nogen grad indgår i en evidensbaseret praksis. På trods af dette er evidensdiskursen ikke hverken italesat eller intertekstuelt identificeret i mine interview, hvad jeg antager kan begrundes med at forsøgene ikke er praktiseret overfor de langtidsledige kontanthjælpsmodtagere. Jeg beslutter derfor i min anden interviewrunde på det næste jobcenter at spørge informanterne om deres kendskab til kontrollerede forskningsforsøg.

6.4.1 Evidensorienterede kontrolforsøg for 'de indsatsklare ledige'

I samtlige interview taler jeg med informanterne om kvalitet og effektivitet samt styring og kontrol af beskæftigelsesindsatsen, i hvilken forbindelse en teamchef italesætter den politisk dominerende diskurs, han oplever styrer jobcentrenes indsats denne tid: *"Vi har en forandringsteori, der lyder på at hyppige samtaler og massiv aktivering og helst i en virksomhed, det er dét, der får folk i selvforsørgelse - og dem der skal i uddannelse, virksomhedsplaceret afklaring, det er dét der duer, det er forandringsteorien som AMS kører efter i øjeblikket og hele ministeriet formentlig"* (TC2). Jeg spørger til, hvorvidt der er undersøgelser som reelt viser at denne forandringsteori virker, til hvilket han svarer: *"Vi er faktisk med i nogle kontrollerede forsøg i øjeblikket for netop at få afdækket om den holder. 'Unge godt i gang' og så er der et på vej til efteråret også 'På rette vej'. Det er kontrollerede forsøg for at, jamen altså vi gør det i hvert fald for at afvise, eller for at finde ud af, at der er måske nogle grupper, som ikke kan profitere af det"* (TC2). Det siges, at RCT har høj intern validitet, hvilket betyder, at metoden er god til at isolere effekten af et enkelt tiltag, hvorved man med 'stor sikkerhed' opnår viden om, hvad der virker i forhold til de erklærede hensigter, hvormed den evidensbaserede tilgang ligeledes kan benyttes til at legitimere den førte politik, hvilket praktikerne vil opfatte som en måde at gennemtrumfe ideologisk prægede beslutninger, frem for som et forsøg på at fastlægge den bedst mulige politik (Dinesen 2007: 3-7). Udtalelsen, teamchefen fremkommer med, angiver en eksplicit modstand på workfarediskursen eller måske rettere aktiveringsdiskursen som AMS' forandringsteori bygger på, samt på den politiske - og evidensorienterede styring der følger heraf. Ifølge teamchefen er hensigten med at deltage i forsøgene at søge at få be- eller afkræftet, om den hårde beskæftigelsesrettede diskurs holder i forhold alle målgrupper. De 2000 'indsatsklar' ledige i matchkategori 2, der skal deltage i det kontrollerede forsøg 'Projekt på rette vej - i job', beskriver Arbejdsmarkedsstyrelsen (2010b) således: *"Personer i målgruppen er af fysiske, psykiske eller sociale grunde ikke vurderet til at være klar til at tage et arbejde, men er vurderet til at være klar til en indsats i form af tilbud efter LAB"* (Ibid. 1). Det er første gang en informant udtrykker sig i forhold til evidensbaseret praksis, hvorfor jeg videre ønsker at høre hans holdning til denne form for kontrolforsøg med indsatser for de langtidsledige. Han svarer: *"Ja, men.... Jeg synes det er meget vanskeligt.... problemet med sådan nogle forsøg er jo, at de skal være store nok sådan nogle populationer... på kontrolgruppe og undersøgelsesgruppe.. problemet er jo, selv i København, at finde populationer af tilstrækkelig størrelse, som er ensartede nok. Utroligt vanskeligt.. og heldigvis for det, for vi har jo som*

mennesker vores helt egen historie og vores helt egen baggrund, så tingene er jo nødvendigvis stærkt nuancerede, ikk, inde i os alle sammen. Og jeg kan ikke tro andet, end valide kontrollerede forsøg vil være meget vanskelige at lave for den gruppe, når man dykker ned i matchgruppe 2 og 3, de nuværende grupper. 1'erne ville der kunne være.. jamen det ville godt kunne lade sig gøre, det kan jeg ikke forestille mig andet, for der er mange ting taget ud, man ikke skal beskæftige sig med, fordi de pr. definition ikke er barrierer" (TC2). Teamchefen peger her på en diskussion, som også er fremført af mange forskere; at de langtidsledige er defineret at have andre problemer end ledighed, også betegnet *vilde problemer*, her nævnt som at gruppen ikke er *ensartet nok*, hvorfor det vurderes vanskeligt at lave *valide kontrollerede forsøg* med målgruppen, hvorimod forskningsdesignet, af teamchefen, vurderes at være mere egnet til den 'jobklar målgruppe', match 1 uden øvrige (definerede) barrierer i forhold til arbejdsmarkedet. Hvorom man kan sige, at disse praktiske problemer med at afgrænse populationen af mennesker, der ikke har samme karakteristika, undergraver validiteten af RCT baserede forsøg (Dinesen 2007: 4).

'Projekt på Rette vej – i job" skal kontrollere for, hvorvidt det er mest effektivt at benytte virksomheder og mentorer i forhold til udslusning til arbejdsmarkedet, sammenlignet med kontrolgruppen, der som hidtil af frontmedarbejderen bliver visiteret til tilbud hos de private leverandører. Teamchefen fortæller, at man fra jobcentrets side er "*inde at stille spørgsmålstegn ved det her kontrollerede forsøg*" (TC2) og adspurgt til hvad det er, de opponerer mod, ved 'Projekt på rette vej', svarer han: "*Jamen vi opponerer på, at der er nogle grupper af borgere, altså vores unge fx, hvor det ikke giver mening, og det er jo også bare, at det er usammenhængende, nu er der lige kommet lovgivning på, at de der er dårlige til at læse og skrive og regne, de skal have en særlig intensiveret indsats, og den skal de ikke nødvendigvis have på en virksomhed, de skal faktisk have noget UU-undervisning, så de kan få job og uddannelse efterfølgende, de skal ikke ud til ISS og lære at gøre rent, fordi ISS er i stand til aftagning altså, og der er ikke noget uddannelsesafklaring i at gøre rent i ISS. Det er sådan nogle ting der gør, at vi skal også lige holde snuden i bordet omkring nogle af tingene, der skal være fornuft i det, så derfor udfordrer vi forandringsteorien på nogle af de her punkter*" (TC2). Teamchefen kritiserer her den dominerende aktiveringsdiskurs og forandringsteori som Arbejdsmarkedsstyrelsen opererer ud fra, fordi den ikke imødekommer udvalgte målgruppers behov for uddannelsesafklaring ved alene at fokusere på beskæftigelsespolitik og markedshensyn. Han taler om, hvordan man i jobcentret udfordrer evidens-, aktiverings- og workfare diskursen som

Arbejdsmarkedsstyrelsen fremfører, han henviser til at der skal *være fornuft i det*, hvilket kan tolkes som en måde for jobcentret at gøre opmærksom på at have iagttaget evidensdiskursens orientering mod at "bevise" eller legitimere politikernes styringsdiskurs. En dominerende styringsdiskurs der strider imod dele af jobcentrets praksis i forhold til de ikke-arbejdsmarkedsparate ledige, hvor forsøget overskrider jobcentrets hensigt og formål med målgruppen, samt de faglige standpunkter i forhold til målgruppen, hvilket ligger bag beslutningen om at deltage i 'Projekt på rette vej', der handler om at have indflydelse på processen - og indirekte på beslutningsgrundlaget. Her udfordrer evidensdiskursen jobcentrets diskursorden på det styringsmæssige og på det faglige niveau. Hvor aktiveringsdiskursen og evidensdiskursen rekontekstualiserer *aktivering til et kontrolleret forsøg*, der har til hensigt at dokumentere såvel som legitimere effekt for den førte workfarepolitik, samt indsatserne overfor de svageste ledige, gør jobcentret modstand og indleder en hegemonisk kamp om den førte politik versus opgavens logik. Teamchefen henter sine argumenter i gældende lovgivning og en nyligt fremført uddannelsesdiskurs og ligeledes i en socialfaglig diskurs, hvorfra det ikke giver mening at tale om, at arbejde kan fungere som (varig) løsning på de sociale problemer, der kendetegner målgruppen af de unge i matchgruppe 2. Teamchefen fortæller, at de *opponerer på, at der er nogle grupper af borgere, altså vores unge fx, hvor det ikke giver mening*, og at det evidensorienterede forsøg, i henhold til gældende lovgivning, synes *usammenhængende*, hvilket tolkes som et oprør mod en kolonisering af beskæftigelsesindsatsen, hvor den individuelle vurdering i hensynet til de svageste ledige bliver nedprioriteret eller tilsidesat. Hertil stiller teamchefen under samtalen i øvrigt spørgsmålstegn ved, hvorvidt arbejdsmarkedets ansatte har kvalificerede mentorer til at varetage opgaven med de ledige, og problematiserer, hvordan fx nyligt løsladte kriminelle kan have behov for et andet tilbud end forsøget: *"Vi har også udslusningen fra fængslerne, de er blevet sat i spjældet for at tæve mester, så skal vi jo have dem lært et eller andet inden de går ud at tæver mester igen, der er også nogle ting dér, og der skal nok være et mellemtrin på vejen inden de ryger ud og bliver stressede ude i den verden"* (TC2), hvortil han om diskussionen afslutningsvis siger: *"Ja, det er nogle ting, der ikke hænger sammen, så må vi jo se, om vi kan få blødt den der forandringsteori op, så den bliver brugt sådan mere logisk, for det kan sagtens være at den holder nogle steder og det.. frygten er jo selvfølgelig, at det kontrollerede forsøg viser, at den er virksom i 60 % af tilfældene og så breder vi den ud til 100, ikk. Uden at have nærlæst de 40 og finder ud af hvad var det for noget, for de 60% det kan være fint nok, det er næsten et kvalificeret flertal, så går tingene jo igennem som regel ikk"* (TC2). Teamchefen løfter

her en problemstilling, der hører til de omdiskuterede i debatten om evidens. Han peger i ovenstående citat på, hvordan man med RCT som udgangspunkt for forskning bygger sine konklusioner, og hermed de politiske beslutninger, på *et kvalificeret flertal* ud fra forsøgets evne til at dokumentere effekt. Modsat, understreger han, siger resultatet intet om de 40% for hvem forsøget ikke *virkede*, og dem får man ikke *nærlæst* for at finde ud af, *hvad var det for noget*, altså en afdækning af hvilke indsatser de resterende 40% af ledige behøver - og hvad det var, der ikke virkede for dem. Teamchefen taler om manglende *logik* i forhold til den diskurs Arbejdsmarkedsstyrelsen fremfører, og henviser ved sin forbeholdenhed til at universelle metoder såvel som universelle aktiveringsindsatser er en politisk ideologi, hvorfor man fra jobcentrets side ønsker at få *blødt den der forandringsteori op*, så den i højere grad matcher praksis.

Udover, at det sociale område og indsatserne er for komplekse at afdække via RCT, påpeger Webb (2001), at det stramme fokus på styring skaber en forkærlighed for målbare fænomener, der ikke nødvendigvis er centrale for problemstillingen. Dette udgør en risiko for, at de forhold, der søges forbedret, baseres på deres egenskab til at dokumentere effekt, og ikke fordi de udgør forhold, der er af egentlig betydning for den givne problemstilling (Dinesen 2007: 4). Webb (2001) skriver, at den evidensbaserede praksis relaterer sig direkte til 'new managerialism', forstået som "*effectiveness, as measurement, performance and outcome targets, clearly impinges on conceptions of value for money*" (Ibid. 73), og at der ses en tendens til indføring af standardiserede modeller for intervention, der fører til et syn på praksis i socialt arbejde, som først og fremmest skal være objektivt tilgængeligt for administrative funktioner og kontroller. Yderligere mener Webb, at der sker en alliance mellem en videnskabsdiskurs og en managementdiskurs, hvilket sætter tempo på de systematiske informationsprocesser med henblik på at producere regulerede handlinger, der fører til en assimileret form for 'videnskabelig management' (Ibid. 74). Har Webb ret i dette, kan NPM- og evidensdiskursen rekontekstualiseres til en art af videnskabelig management i jobcentrets diskursorden, hvilket vil føre til en italesættelse af indsatser som kontrollerede forsøg, med argumenter for intervention hentet i den etablerede viden og *facts om virkning*. Der vil kunne sættes større indsatser i gang, der ikke argumenteres for med kvalitative referencer til sociale forhold, mellem menneskelighed og kontekst, men forklares med at visse metoder virker for visse målgrupper. Hvilket ovenstående citat peger på og stiller sig skeptisk i forhold til, hvor teamchefen taler om, at en succesrate på 60% er nok til at indføre universelle metoder for

”homogene” grupper af ledige, der deler den samme matchkategorisering eller målgruppedefinition. Dean (2008) taler om, at ikke blot kan jobcentrene tolkes som udtryk for etisk-governmentale praksisser, på den anden side er de institutionelle praksisser også normsættende og sætter standarder, benchmarks, resultatindikatorer, kvalitetskontroller og best practice kriterier for at overvåge, måle og gøre de involverede agents præstationer kalkulerbare (Ibid. 262). Alle præstationsteknologier den evidensorienterede forskning ligeledes kan betragtes som et udtryk for.

Ifølge en frontmedarbejder opleves evidensforskningen primært som en kvantitativ forskning på linje med øvrige evalueringer, der foretages af jobcentret til at informere politisk hold, og informanten refererer til forskningsforsøget ’Hurtigt i Gang 2’, hvor medarbejderne skulle visitere til en given leverandør, om hvem medarbejderen siger: *”Jeg bruger dem aldrig, jeg bruger nogle andre leverandører, som jeg mener løfter opgaven bedre, og det er jo fuldstændig subjektivt hvem man mener er gode og bruger, fordi så får man gode erfaringer med nogen, som man så bruger”* (FM4). Medarbejderen illustrerer, hvordan visitationen ved dette forsøg med aktivering skulle foregå pr. automatik og i dette tilfælde til en leverandør, som medarbejderen ikke normalvis ville have visiteret til, ud fra egen erfaring med leverandøren. Dette indikerer, at der ved forsøget er opstået situationer, hvor visitationen, grundet at den ledige udpeges som tilhørende undersøgelsesgruppen, kan gå på tværs af en faglig individuel vurdering i matchet mellem den lediges behov og leverandørens kompetencer. Man kan i den forbindelse tale om hvordan frontmedarbejderne er påvirket af en *motiv bias*, som er udtryk for de dispositioner medarbejderen selv har, hvilket spiller ind på hvilke tiltag, der opfattes som de mest hensigtsmæssige og derfor visiteres til. Frontmedarbejderne vil om muligt undlade at drage konklusioner, som går imod deres grundlæggende opfattelse af fænomenet (Dinesen 2007: 6), hvilket i sig selv udfordrer forskningsforsøgets grad af validitet.

Ovenstående viser empirien hvordan evidensdiskursen optræder som en del af jobcentrets diskursorden, samt hvordan diskurserne, der intertekstuelt kan identificeres i frontmedarbejdernes diskursive praksis, deler mange af de samme konstruktioner om styring og kontrol af beskæftigelsesindsatsen. Hvor NPM-diskursen, sammen med workfarediskursen, har medført italesættelser som bruger, udlicitering, aktive tilbud, progression og kontrakter i henhold til jobplaner og sygeopfølgingsplaner, italesætter evidensdiskursen metoder og udsagn, der udfordrer den (social)faglige praksis i frontlinjen, ved at beslutninger skal foretages med referencer til evidens frem for præferencer, der indikerer en beslutningstagen

med henvisning til holdninger. Tager man dette syn på evidens, vil frontmedarbejdernes beslutninger være baseret på referencer til et effektivt output, hvor effektivitet er et spørgsmålet om den enkeltes opfattelse af ordet, og hvor *"the interface between policy guidelines, managerial judgement, practitioner experience and clients needs would have a bearing on what is considered effective"* (Webb, 2001: 62), hvorved der ikke efterlades mange refleksioner, der baseres på individuelt skøn og (social)faglig vurdering, som danner grundlag for interventionen. For at implementere en evidensbaseret politik eller praksis er medarbejdernes uddannelsesbaggrund af væsentlig betydning for den socialiserende effekt, hvor kulturen på uddannelserne indenfor det sociale område generelt har været orienteret i retning af mere kvalitative tilgange til undersøgelse af effekten af de sociale tiltag, kan det for jobcentret være en fordel at ansætte medarbejdere, der ikke bærer den socialfaglige diskurs med sig og derfor ikke vil stille sig i hegemonisk modsætning til yderligere styring og/eller evidensorienterede forskningsforsøg og resultater (Dinesen 2007: 7).

Den empiri undersøgelsen bygger på, samt resultaterne af analysen, viser, at styringen og kontrollen, betragtet som politisk aktivitet, retter sig mod effektivitet og ligeledes mod at kunne bevise relevans af egen styring. Selve styringen af den sociale praksis kan deslige betragtes som en måde at forebygge risici, der truer med at diskvalificere de beskæftigelsespolitiske tiltag, og det synes, at styringen ikke blot styrer de ledige, men ligeledes frontpersonalet og de professionsfaglige diskurser. I nedenstående afsnit vil jeg se på, hvordan man kan forstå politisk styring betragtet ud fra en risikodiskurs.

6.4.2 Politisk styring af styringen til forebyggelse af risici

Deans (1995) eksempel fra Australien viste, hvordan de sociale praksisser søger en styring af de ledige, såvel som de professionelle, ved at regulere selve styringsmekanismerne for at forebygge eller 'behandle for', hvad Dean benævner systemafhængighed. At intervenere socialt for at behandle for systemafhængighed kan intertekstuel udspringe af den afhængighedsdiskurs, Little (1999) italesætter i undersøgelsen om aktiveringsindsatsen for afroamerikanske kvinder, og som sætter rammen for næste del af analysen, hvor jeg vil undersøge, hvorvidt der i jobcentrets diskursorden er indlejret opfattelser af beskæftigelsesindsatsen, der henter sine argumenter i en afhængighedsdiskurs, eller om der rettere er tale om en opkvalificering mod uddannelse og job. Den governmentalisering af

styring, der finder sted, udmønter sig ved, at staten søger en håndtering af risici ved at regulere de sociale praksisser via styringsværktøjer som eksempelvis den ny matchmodel og resultatkontrakter, i forsøg på at styre selve beskæftigelsesindsatsen. Dean (2008) taler om, at *"mens opdagelsen af risiko udgjorde et moment i governmentaliseringen af staten – dvs. etableringen af viden om sociale og økonomiske processer og skabelsen af et socialt medborgerskab – så er den aktuelle udbredelse af risici knyttet til governmentalisering af styring, dvs. til en viden om og en indirekte regulering af individers og institutioners adfærd"* (Ibid. 308). Governmentalisering af styring opfattes rettere som administrativ diskurs, end som den store idé om samfundet og trækker for mig at se på de samme begreber som NPM-diskursen, men henter så i øvrigt også sin logik i biopolitikken ved en regulering af individer, eller borger-regulering. Man kan sige, at risikoopfattelsen af sociale problemer er moralsk styret og oftest indebærer en forestilling om fare, hvorved det politiske spørgsmål altid drejer sig om hvilke risici, der er acceptable, og hvilke der er uacceptable og derfor kræver handling. Risikobegrebet er noget relativt nyt i Vesten, og et samfunds fokus på risici fortæller en væsentlig del om de dominerende værdier samt om ønsket om at kunne kontrollere fremtiden. I denne optik taler man ligeledes om hvordan de juridiske institutioner skaber den ideelle tankegang, og de terapeutiske institutioner tager sig af "afvigerne", personer der agerer uansvarligt og derfor skal lære at tage ansvar for egne handlinger og agere aktivt i forhold til eget liv (Mik-Meyer & Villadsen 2007: 150ff). En medarbejder udtaler sig således om relationen mellem system og ledig: *"Jeg synes jo også at nogle af vores udsatte borgere, hold da op hvor de gør meget for at tilfredsstille os; så skal de passe deres tilbud, så skal de gå til lægen, så skal de gå på socialforvaltningen, så skal de gå her og der og alle vegne, de bruger jo hele deres liv på at tilfredsstille systemet, frem for hvis de havde ét sted hvor de kunne gå hen og der var lagt en plan og de ligesom kunne følge den sammen med, altså en person eller en gruppe mennesker eller et eller andet. Der skal altså rigtig rigtig mange ressourcer til at være kontanthjælpsmodtager i dag"* (FM6). Medarbejderen problematiserer i dette citat opdelingen af forvaltningen, der bevirker, at de ledige skal gå flere steder hen, fordi de har andre problemer end ledighed, da ledighed er den primære problemstilling - og risikofaktor - jobcentret beskæftiger sig med. Det bliver et spørgsmål, hvorvidt systemet lærer de ledige at tage ansvar for eget liv, eller for livet som kontanthjælpsmodtager, der uden personlig tilknytning til én gruppe af professionelle, men med hjælp fra flere adskilte institutioner, skal lære at agere i forhold til de af velfærdssystemet definerede risici.

Betragtes jobcentret som en etisk governmental praksis, der intervenserer med *aktive tilbud* til de ledige for ikke at gøre de ledige passive/afhængige, synes selve kravet om, at den ledige er *aktiv*, at skabe en proces, hvor den ledige mest af alt *agerer aktivt* i henhold til systemets krav. Dette leder tankerne hen på, om jobcentrets aktiveringsdiskurs virker modsat på de svageste ledige, der bliver passive af borger-reguleringen og blot agerer aktivt, for at vise at de lever op til de lovgivningsmæssige krav, der ligger bag den politiske styring af jobcentret, og hermed kan opretholde berettigelsen til de sociale ydelser. Anskuet i et *'top down'*-perspektiv skal de, der identificeres at udgøre en risiko for langtidsledighed, de 'særligt udsatte grupper', gøres selvhjulpne eller indsættes i partnerskaber med professionelle (sags)behandlere, hvor de ved hjælp af markeder for service og ekspertise – ofte frembragt gennem styring – skal bringes til en anerkendelse af samhørighedsforholdet, der binder dem til andre og engagerer dem i selvledelse og politisk mobilisering. Denne politikform drejer sig ikke blot om den voksende anerkendelse af risici blandt befolkningsgrupper, men også om hvordan forskellige grupper ser sig selv inden for en bestemt risikooptik (Dean 2008: 300ff), hvilket inddelingen af de ledige i matchkategorier, den kommunale opdeling i børne- familiecenter, socialcenter, rådgivningscenter osv. samt aktiveringsindsatsernes variation af tilbud er med til at understrege såvel som definere.

Hvor afhængighedsdiskursen dominerer USA, er sociale inklusionsdiskurser et mere udbredt fokus for opmærksomhed i Europa, hvor arbejdsmarkedsprogrammer foreskriver, at de ekskluderede inkluderes via arbejde (Dahl 2003: 275). Det kan ses som en hindring for at løse problemet ledighed, at arbejde bliver betragtet som såvel problem som løsning. Det søges at 'helbrede' ledighed med *tilbud om aktivering*, som egentlig ikke er arbejde, men 'opdragelse' til at være en *aktiv borger*. Diskussionen om systemafhængighed eller social inklusion kompliceres af, hvorvidt man fra systemets side forsøger at opdrage (borger-regulere) de langtidsledige, eller der finder en opkvalificering sted med fokus på beskæftigelse. Jeg spørger en medarbejder, om vedkommende mener den primære funktion i visitationen er 'opdragelse' eller opkvalificering, til hvilket der svares: "*Jeg tror det er opdragelse. Der er et eller andet, jeg kan ikke huske hvor det er, jeg tror jeg hørte det på det første lovkursus jeg var på... adfærdsregulering. Det værste udtryk jeg nogensinde har hørt i forbindelse med omtale af andre mennesker.. og det er det, jeg tror det er; adfærdsregulering*" (FM2), hvilket analyseres at være synonym med borger-regulering, og som er nært knyttet med risikodiskursen, der taler om forebyggelse af langtidsledighed. Dette bekræfter tesen om at for de mennesker, som ikke er i

stand til selv at tage ansvar for eget liv eller egen jobsøgning, der stiller de governmentale praksisser specialister og særlige interventioner til rådighed, der arbejder på at borgerregulere de ledige. Nogle virker aktivering for, andre bliver af forskellige årsager på et tidspunkt definerede at være ledige med risiko for langtidsledighed og sidenhen udsatte eller svage målgrupper, der ved rette (aktive) indsats har mulighed for at komme ud af denne form for passiv ageren i forhold til eget liv og problemstilling. Risiko kan således forstås som et kontinuum, der i den forstand aldrig ophører fuldstændig, og heri finde en sammenhæng mellem workfare policy (liberal styring), teknologier og risikostyringens rationaliteter. *"Risiko er både noget kvalitativt og kvantitativt; dens tilstedeværelse indikeres af observerbare symptomer eller af usynlige abstrakte gensidige korrelationer mellem forskellige faktorer"* (Dean 2008: 264). Risikodiskursen tegner et billede af interventioner, der snarere retter sig mod at eliminere risikoadfærd, som eksempelvis langtidsledighed, og ikke mod at afhjælpe underprivilegering som sådan. Heri kan der identificeres et skel mellem *aktive* borgere (de der er i stand til at forvalte deres egne risici) og *målgrupper* (udgjort af underprivilegerede grupper, risikogrupper og højrisikogrupper), som har brug for interventioner for at håndtere risici, hvor de i offentligt regi møder forvaltere og vejledere i risici, der påtager sig vejledende, opdragende og præventive funktioner i forhold til de forskellige målgrupper (Rose 1996a, i Dean 2008: 264).

Madsen og Mathiasen (2008) peger på, at dokumentation og styringsredskaber kan opleves som mistillid og kontrol fra politisk niveau, og at der kan være en tendens til, at frontmedarbejderen mener, at kvalitetsudvikling sikres gennem mere tid til den ledige og mindre tid til papirarbejde (ibid. 34). Jeg spørger en medarbejder om hendes holdning til de styringstiltag der kommer, og om hvem eller hvad det er, der skal styres, når nu retorikken er, at de ledige skal holdes i gang, hvortil hun svarer: *"Jamen vi bliver det jo også (styret red.), for vi møder dem jo også med mistillid, nu siger jeg vi, jeg forsøger at virkelig ikke at møde mine borgere med mistillid, men fordi hele sproget er blevet sådan, også i de breve som vi sender til vores borgere og noget som jeg siger, jamen jeg mener virkelig, at alt det her med kontrollen det er jo en mistillidserklæring i den grad til borgerne, så bliver os der arbejder med det, vi bliver jo også påvirket af det, og vi bliver også draget ind i den diskurs 'at det er bare fordi' og 'hvorfor kan de ikke' "* (FM6). Medarbejderen taler her om, hvordan styring og kontrol af indsatsen går hånd i hånd. Hun omtaler ikke kontrol under betegnelsen evidens, men forstået som selve måden, i form af genrer og tekst, systemet kommunikerer med de ledige. Hun mener

kommunikationsformen skaber mistillid, og at denne mistillid indvirker på den opfattelse frontmedarbejderne har af de ledige. Hun taler om, at mødet mellem system og ledig er påvirket af en kontroldiskurs, der udspringer af mistillid til de ledige, hvor det politiske systems kontrolføring med de ledige fører til at medarbejderne inddrages i denne diskurs og ligeledes opbygger en art af mistillid til den ledige. Frontmedarbejderen udviser i citatet en sprogbevidsthed ved at benytte begrebet *diskurs*, hvilket begreb jeg ikke selv anvender under interviewet, hvor hun skildrer denne kontrol- og mistillidsdiskurs jobcentret fremfører, som ved sin indlejring bringer overvejelser som *'det er bare fordi'* og *'hvorfor kan de ikke'*, diskurser medarbejderen selv inddrages i, selvom hun forsøger at opretholde en tillidsrelation til den ledige. Et eksempel på hvordan hegemoni opstår ved at fx mistillid bliver en del af den diskursive praksis, som forsøges udlignet ved at benytte sig af tillidsvækkende diskurser i mødet mellem system og ledig.

Således kan den politiske styring, når den kontekstualiseres ind i jobcentrets diskursive praksis, udgøre tekst og genrer, der udspringer af en mistillids- eller risikodiskurs fra systemets side, der fører til kontrol via den governmentalisering af styringen der finder sted - og præger jobcentrets kultur. Kontrol af risici går gennem alle led i organisationen og i arbejdet med at hjælpe de ledige, viser det sig at kontrollen, der skal virke intervenerende som forebyggende på ledigheden, 'smitter af' på medarbejderne, der oplever, at de frem for at arbejde uddannelses- og jobrettet fungerer *adfærdsregulerende*, og at mødet mellem frontmedarbejder og ledig domineres af genrer og diskurser der udviser *mistillid*. Den politiske styring og jobcentrets sproglige diskurs karakteriseres, på baggrund af undersøgelsens resultater, intertekstuelt rettere at orientere sig mod at få de ledige i aktivitet og herved forebygge langtidsledighed, end forankret i en teori om systemafhængighed.

6.5 Langtidsledighed, et nødvendigt problem?

Teorier om de etisk-governmentale praksisser, governmentalisering af styring og langtidsledighed betragtet i en risikodiskurs, kan ligeledes anvendes til en refleksion over, hvorvidt jobcentret og dets netværk af praksisser kan siges at 'behøve' at have et problem som langtidsledighed. Politisk set kan de enorme registreringssystemer, der er opbygget i de kommunale og statslige institutioner, benyttes til at levere resultater til vælgerne og skabe legitimitet i forhold til den overordnede politik som workfarediskursen, NPM- og nu

evidensdiskursen italesætter, med løfter om effektivisering og kontrol, der kan fremføre dokumentation for *best practice* og bringe 'mest mulig sikker viden'. Selve definitionen langtidsledig sætter gang i både styrings- og kontrolsystemer, ved at der indhentes oplysninger fra fx læger og div. sociale (behandlings)institutioner samt hos leverandørerne, hvor de ledige deltager i aktivering, hvormed der fremkommer en mængde elektroniske data, som skal indberettes i jobcentrets registreringssystemer. Disse oplysninger og øvrig dokumentation på de lediges sociale problemer leverer hver praksis, med udgangspunkt i egen risikooptik og diskursive forståelse af problemet og ud fra den viden og ekspertise hver praksis besidder og hvorudfra der konstrueres definitioner, der peger på hvilke interventioner, der kan 'behandle', eller borger-regulere den ledige og bringe de barrierer til ophør, som hindrer den ledige i være en aktiv borger eller medarbejder på arbejdsmarkedet. De mange vurderinger og syn på sagen som det involverede netværk af praksisser italesætter, definerer og karakteriserer altså hver især problemet langtidsledighed med udgangspunkt i den eller de diskurser hver sociale praksis trækker på, når de skaber mening om problemet. Dette bringer frontmedarbejderen en vifte af forslag til, hvad der vil hjælpe den ledige tættere på arbejdsmarkedet, hvorfor tovholderfunktionen, frontmedarbejderen besidder, styrkes af et fagligt indblik, af helhedssyn på sagen samt kendskab til den bredere lovgivning og det sociale hjælpesystem. I jobcentret har man valgt at ansætte et flertal af uddannet personale, der er ude af stand til, med et fagligt indblik og overblik, at 'samle trådene' i den lediges sag, hvorfor der formuleres 'køgebøger', der skal hindre at noget 'slipper gennem nettet', ligesom der opbygges it-baserede systemer, som kan levere data om *best practice* og samtidig legitimere den førte beskæftigelsespolitik.

I jobcentrene opleves kritikken af frontmedarbejdernes funktioner og manglende handlemuligheder særlig udtalt hos de uddannede socialrådgivere, jeg interviewede, begrundet i den i jobcentret manglende tid til - og interesse for - en grundig afdækning de ledige. Desuden mener socialrådgiverne ikke at helhedssynet og de faglige kvalifikationer og refleksioner, som de med deres socialfaglige uddannelse og kompetence kan bidrage med, bliver betragtet som en faglig ressource i jobcentret. De taler om, at der i mødet med de ledige ikke længere udføres socialt arbejde i jobcentrets frontlinje, da de lediges sociale problemer bliver mødt af aktiveringskravet, om end det alene drejer sig om to timer om ugen, de kan beskæftige den ledige. Der skal ved samtalen indhentes lægelige oplysninger, og den ledige skal inden mødets afslutning have underskrevet enten en jobplan eller en

sygeopfølgingsplan, for at medarbejderen lever op til de juridiske krav, jobcentret skal efterleve i henhold til rettidig aktivering og opfølgning. En medarbejder taler om, at aktiveringskravet og fokus på effektivitet fører til manglende afklaring af den ledige situation og skaber yderligere problemer for både den ledige og for systemet at tage sig af, hvilket hun definerer således: *"Altså det er lige som om, det er sådan en stor industri, der bare.. som hviler i sig selv på en eller anden måde, altså som om vi bare er dem, der sørger for at beskæftigelsesindustrien overlever, altså jeg bliver virkelig.. jeg kan jo også se at mennesker kommer ud i tilbud, efter tilbud, efter tilbud, uden der er sket noget altså, så melder de sig syge og så bliver de tilbagevisiteret fra beskæftigelsen, fordi de ikke kan passe det, og så sidder vi så her med dem igen. Så sender vi dem i et nyt tilbud og det kan vi jo gøre rigtig, rigtig mange gange"* (FM6). Citatet kan forstås som et angreb på work first og workfareprincipperne samt på NPM-diskursen, der har konstrueret en definition af jobcentret som værende en industri, en virksomhed, der skal producere en vare, og varen er mennesker i beskæftigelse. Ligeledes udtrykker medarbejderen modstand på den økonomiske styring, der regulerer aktiveringsfrekvensen og jobcentrets aktivitet. Når beskæftigelse, som for de svageste ledige, ikke er et mål i sig selv, benytter 'industrien' sig af de aktører og styringsredskaber, der kan holde indtægten løbende, ved at mobilisere aktivitet på aktivitet overfor den ledige, der enten ikke ønsker eller er i stand til at passe dette *tilbud*, men melder sig syg og bekræfter selve systemet i den lediges risiko for passivitet og langtidsledighed. Når den ledige vender tilbage til jobcentret efter endt eller afbrudt *aktivitet*, intervenseres der fra jobcentrets side med endnu et *aktivt tilbud om aktivering* i et forsøg på at borger-regulere den ledige fra passivt modtagende til aktivt deltagende kontanthjælpsmodtager. Disse handlinger systemet foretager i forhold til den ledige defineres som *en aktiv beskæftigelsesindsats*, der udspringer af *en aktiv beskæftigelsespolitik*, men *en aktiv deltagelse* fører ikke i sig selv til aktivitet, hvormed nye tiltag igangsættes, der *sørger for at beskæftigelsesindustrien overlever*. Man kan sige, at systemet har travlt med at holde sig selv fra at være passivt, og det bruges de ledige til, og idet systemet definerer en kobling mellem aktivitet og risiko for langtidsledighed markerer det ligeledes at adskille sig fra et passivt indkomstsystem (Dean 1995: 573). Det kan også tolkes sådan, at den statslige *beskæftigelsesindustri* sætter aktiviteter i gang, der har til hensigt at legitimere (egen) aktivitet og herved bidrager til det andet hovedsystem *markedet* ved at bestille ydelser i de tilhørende funktionssystemer (Hagen 2006). Når jobcentret ovenfor beskrives som en *industri, der ligesom hviler i sig selv*, opfattes det, at medarbejderne ligeledes kan få en oplevelse af, at det der er *aktivt og selvforsørgende* er jobcentret og de

omkringliggende praksisregimer. En anden frontmedarbejder siger: *"jeg synes, at man ser, at man også fratager borgerne meget ansvar for det, de selv skal.. netop fordi at man siger; jamen vi har jo et tilbud til alt. Derude vil de sørge for sådan og sådan og sådan, så rykker vi dig et lille skridt (...) vores system er jo sådan lidt.. Vi er jo nærmest selvforsørgende, vi behøvede ikke borgere for at arbejde de næste to år, altså så kunne vi da komme i bund rent administrativt.. jamen, på den måde, jeg synes det er fænomenalt, fordi så fodrer vi vores leverandører, som hvis vi ikke fodrer dem, jamen, så ville de gå nedenunder og hjem, og så havde vi dem siddende herovre og vi kunne ikke sende dem tilbage til dem selv, altså der er lidt.. altså der er lidt Kafka²¹ over det her, ikk.. nogle gange. Så på den måde er det meget selvforsørgende og så bliver det også meget institutionaliserende, at man låser nogle borgere i noget"* (FM2). Dette citat rummer intertekstuel mange diskurser. Medarbejderen illustrerer, hvordan jobcentret qua bestiller-udfører kontrakten *fodrer sine leverandører* - der skal aktivere den ledige. I et jobcenter hvor 'alle har ret til et aktivt tilbud om aktivering', stiller udbyderne *tilbud til alt* til rådighed, hvorved samarbejdet mellem leverandør og kommune gør systemet *selvforsørgende*, og fratager den ledige meget af ansvaret for eget liv ved systemets insisteren på at *sørge for sådan og sådan*, så der via aktivering sker en bevægelse mod arbejdsmarkedet. Hertil ligger der i frontmedarbejderens arbejdsfunktion krav til megen dokumentation og registrering, der gør at jobcentret – udtrykt i en lettere ironisk tone fra medarbejderens side - fremstilles som et system med så stor en administrativ byrde, at man *behøvede ikke borgere for at arbejde de næste to år*. Medarbejderen skildrer et dilemma mellem hjælp til den ledige og ageren i forhold til de rammer som systemet tilbyder til formålet, som er et arbejdsvilkår så vel som en udfordring i jobbet, der samtidig udgør en kilde til ambivalens i forhold til opgaven.

Dean (1995) taler om, hvordan socialhjælpen fra det styringsmæssige system udgør en etisk-governmental praksis, der i stedet for at skabe frigørelse af den enkelte, bidrager til en institutionalisering, som leder til en forståelse af ledighed som en risiko for afhængighed af passive indkomster. Af den årsag forbliver de governmentale praksisser at forfine og udvikle et aktivt indkomstsystem for de ledige, der arbejder med problemer, der omhandler risiko for langtidsledighed (Ibid. 568). Jobcentret stiller et væld af muligheder, tilbud og servicier til rådighed, ikke for de ledige, men for de *jobsøgende ledige* (Ibid. 574), i praksis der er bakket op

²¹ *"Kafkas værker er ofte centreret omkring det komplekse forhold, der er mellem sønner og fædre, men som i overført betydning kan læses som det magtforhold, der er mellem autoriteter og almindelige mennesker i samfundet"* (<http://www.litteratursiden.dk/analyser/kafka-franz>).

af økonomiske sanktioner, som skal virke motiverende på den enkeltes arbejdsindsats, men som på sigt kan bevirke en udvikling af yderligere sociale problemer såsom fx fattigdom og kriminalitet. Hermed bidrager jobcentrets praksis til en definition af de sociale problemer, samtidig med at der i beskæftigelsesindsatsen ligger potentiale for nye konstruktioner af sociale problemer, idet selve forståelsen af problemet *passiv modtager af kontanthjælp* kontinuerligt skaber behov i systemet for nye måder at intervenere på. Herved kan systemet siges at bidrage til konstruktioner af de sociale problemstillinger, det skal varetage, hvilket holder de ledige såvel som de involverede praksisser i gang med selve aktiveringsindsatsen. Man kan med Faircloughs ord tale om *"at den sociale orden uundgåeligt producerer en række større problemer, som den 'behøver' for at opretholde sig selv"* (Fairclough 2008:101), hvilken iagttagelse udgør et potentiale for social forandring.

6.6 Udviklingspotentialer og kritisk sprogbevidsthed

Jeg vil nedenstående illustrere, hvilke mulige forandringspotentialer jeg med specialets undersøgelse kan pege på, med hensigt om at sætte perspektiv på den kritiske diskursanalyse, der ovenstående er blevet udfoldet. Jørgensen & Philips (1999) peger på, at man gennem træning i kritisk sprogbevidsthed kan lære om begrænsninger for sin praksis og om muligheder for forandring, hvorfor det er vigtigt at opstille resultaterne af sin undersøgelse, så de henvender sig til de mennesker, forskningen særligt har fokuseret på (Ibid. 101), hvilket for specialet primært er jobcentrets frontmedarbejdere og sekundært mellemliderpositionen.

Da evidensdiskursen udspringer af samme episteme som NPM- og workfarediskursen virker det oplagt, at jobcentrets praksis og frontmedarbejdernes faglige diskurser vil påvirkes af de italesættelser og metodiske argumentationer, begreber og konstruktioner evidensdiskursen trækker på. Det er i den situation let at forestille sig, at *rettidighed i aktivering, rettidig opfølgning og aktiveringsgrad* kommende vil blive suppleret med indikatorer i resultatkontrakten, der lyder noget i retning af; *rettidig opfølgning på kontrolforsøg, effekter af forsøg med målgruppen samt grad af deltagelse i evidensbaserede aktiveringsindsatser*. Dette synes oplagt, ikke mindst fordi jobcentrenes teamchefer, styret af politik, ledelse og resultatkontrakter, udtrykker behov for at være effekt- og målorienterede, hvilket læner sig op af den fremherskende diskurs, hvor man i den beskæftigelsespolitiske debat er interesseret i at konstruere sandhed baseret på *facts* i form af forsøg kombineret med *facts* i form af tal. I det

omfang medarbejderne er sig den sproglige konstituering af praksis ubevidst, vil en diskursiv indlejring af evidens, som jeg ser det, udgøre yderligere påvirkning af medarbejdernes faglighed og heri deslige udfordre den socialfaglige diskurs. Fordi sproget og diskurser er med til at skabe den sociale praksis, vil en (kritisk) sproglig bevidsthed i jobcentrets frontlinje kunne skærpe opmærksomheden på de koloniseringsprocesser, de politiske styringsdiskurser tilfører jobcentrets diskursorden og hermed de faglige diskurser.

Fra jobcentrets side bliver det en udfordring at implementere den evidensorienterede forskning i praksis, på en måde der indlejrer diskursen i jobcentrets diskursorden og skaber en social forandring, hvor nye italesættelser tages i anvendelse af frontpersonalet, modsat tilfældet hvor der sker en passiv assimilation og begreberne benyttes indholdstomt (Fairclough 2008: 104). På den anden side ligger udfordringen hos frontpersonalet. Der skal være særlig opmærksomhed på sproget og de faglige definitioner om praksis jobcentret rekontekstualiser, som omhandler den socialfaglige del af den udførende praksis. I den forbindelse - og med henvisning til specialets fund og diskussioner - betragtes det som gunstigt, at medarbejderne lærer/opmuntres til at gå i konstruktiv dialog med teamcheferne og ledelsen i en italesættelse af de forandringer, de oplever i organisationen. Dette særligt i de tilfælde hvor det faglige sprog afløses af mere markeds- eller evidensorienterede termer, der sår tvivl om, hvilken betydning dette har for den sociale praksis. Selve det eksplicite udtryk fra frontmedarbejderne vil signalere bevidsthed om en diskursiv forandring, hvilket skaber grobund for en hegemonisk kamp med iboende forandringspotentiale. Derfor er det, i en diskursanalytisk optik, vigtigt, at medarbejderne gør opmærksom på og eksplicit italesætter bevidsthed om de politiske styrings- og kontroldiskurser, der bringer en forandring med nye konstruktioner af den faglige praksis, konstruktioner som udfordrer eller går på tværs af medarbejdernes forståelse af den eller de fagprofessionelle diskurser i jobcentret. Ad den vej kan der udvikles nye måder at kommunikere på, som indebærer en mere lige magtfordeling, så at det ikke er en enkelt gruppe eller teamchefen fx, der styrer kommunikationsprocesserne i teamet (Jørgensen & Phillips 1999: 101), men hvorimod diskurser internt udfordrer hinanden og udfordrer de dominerende (politiske) diskurser. Dette kan potentielt føre til en kulturændring i selve frontlinjen, der vil være i stand til at rumme en sproglig - og kritisk - bevidsthed, der aktivt påvirker den rekonstruering af jobcentrets diskursorden, der til stadighed finder sted.

Min egen overvejelse er at holde et oplæg i de teams i jobcentrene, hvor jeg udførte mine interview, med henblik på at synliggøre de pointer fra specialets analyse, jeg bygger mine konklusioner på. Oplægget kan fx suppleres med eksempler, der informerer teamchefer og medarbejdere om, hvad det kan betyde for fagligheden i jobcentrets frontlinje, at de socialfaglige begreber udskiftes med et markedsorienteret og politisk sprog. Oplægget har til hensigt at invitere til en diskussion om, såvel som en bevidstgørelse af, sprogets betydning for den måde praksis i frontlinjen er konstrueret på. I forhold til den evidensorienterede forskning ser jeg, i trit med forslag fra SFI, fordele ved, at medarbejderne uddannes i kvantitative metoder. Dette for at tilegne sig kendskab til, hvad kvantitative (forsknings)undersøgelser kan bidrage med og levere viden om til det sociale arbejde - samt hvad denne forskning ikke kan bringe viden om (Nielsen et al. 2007: 88). En forskningsmæssig og teoretisk indsigt kan i bedste fald bevirke eller bidrage til at forskningen, såvel som de politiske styringsambitioner, på en kompetent og fagligt bevidst måde bliver implementeret i praksis. Hermed kan de situationer forebygges, hvor nye diskursive positioner bliver bevidstløst assimileret som en del af det sociale arbejdes praksis og den sproglige referenceramme, der definerer den beskæftigelsesrettede indsats for de langtidsledige kontanthjælpsmodtagere.

6.7 Kritisk refleksion over analysen og metodekritik

I analysens sidste afsnit vil jeg forholde mig til de forskningsmæssige kvalitetskriterier for en diskursanalyse, metodens anvendelighed og undersøgelsens mulige fejlkilder.

Fairclough (2008) henviser til, at denne del af analysen skal bidrage med *"en refleksion over hvor effektiv analysen er som kritik, om den bidrager eller kan bidrage til social frigørelse, eller om den er kompromitteret i kraft af sin egen position i akademiske praksisser, som i dag er så tæt forbundet med markedet og staten"* (Ibid. 102). Her taler han om, hvordan en kritisk forskning, der blot bibringer viden til et særligt akademisk netværk af praksisser, har minimal chance for at have nogen effekt på social forandring – hvilket er en relevant refleksion for en kommende akademiker, der nu forlader sin socialrådgiverpraksis for at bedrive forskning af socialt arbejde på et andet fagligt niveau. Med specialet vil jeg gerne om ikke bidrage, så invitere til diskussion om de muligheder, der ligger for social frigørelse på det fagprofessionelle niveau i jobcentrene, hvorfor jeg tidligere foreslog at informere jobcentrene om undersøgelsens

konklusioner, fx ved at holde et oplæg i de respektive jobcentre, i det omfang de ønsker at åbne op for denne mulighed. På et mere overordnet plan kan der arbejdes mod et bedre samspil mellem det sociale arbejdes praksis og den akademiske socialforskning ved at resultater, der er relevante for praktikerne, bliver publiceret i materiale og vejledninger som korte resuméer af undersøgelser, som praktikerne kan finde ressourcer til at læse og sætte sig ind i (Marsh & Fisher, i Dinesen 2007: 6). Alt i alt bør det altid være et fokuspunkt, hvordan forskningens resultater bedst kommunikeres til praksis.

Efter at have foretaget en undersøgelse, der bygger på interview fra to teams i to jobcentre i Københavns Kommune, skal det overvejes, hvorvidt de svar konklusionen bringer, kan sige noget generelt om, hvordan politiske styringsdiskurser indvirker på frontpersonalets fagligheder. Der er differentierede måder at arbejde på, alt afhængig af om det er store eller mindre kommuners jobcentre, der undersøges, ligesom den strukturelle opdeling og koncentrationen af sociale problemer i kommunerne er forskellige. Resultaterne af en diskursanalyse kan ikke siges at være repræsentative eller generaliserbare, men kan i en kritisk forståelse medvirke til en refleksion over og en indsigt i den sociale praksis på et givent område. Med diskursanalysen har jeg lagt fokus på at fremstille det 'selvfølgelige' ved den politiske styring og kontrol og gøre det til genstand for kritisk refleksion og debat. Det synes, at workfare-, NPM- og evidensdiskursen er så fremherskende i tiden, at det antages, at de resultater konklusionen kommer med, også på tværs af kommunegrænser, kan bidrage til diskussionen om, hvordan den politiske styring og kontrol af beskæftigelsesindsatserne kan indvirke på frontmedarbejdernes faglighed(er) og hermed på kvaliteten af det sociale arbejde med de langtidsledige kontanthjælpsmodtagere.

I analysen opererer jeg med én socialfaglig diskurs. Dette begreb benyttes af hensyn til operationaliseringen af diskurserne i analysen, i hvilken forbindelse det skal nævnes, at det på ingen måde er min formodning af socialrådgivernes faglighed eller faglige praksis kan rummes i alene én diskurs. Det vurderes, at socialrådgivernes faglighed er indlejret i mange diskursive praksisser og præget af diskursordener. Desuden forestiller jeg mig, at de socialrådgivere, der vælger beskæftigelse i et jobcenter, udtrykker sig med udgangspunkt i pågældende jobcenters kultur og diskursive praksis. Derfor formoder jeg, at de interview, jeg har foretaget, er påvirket af organisationen, kulturen og medarbejdernes politiske standpunkter. Herved er de holdninger til praksisfeltet, den enkelte medarbejder repræsenterer præget af den enkeltes

kendskab til beskæftigelsesindsatsen og beskæftigelsespolitikken, hvilket samlet set indvirker på socialfagligheden, på interviewet, samt på udsagnetens intertekstualitet.

I forbindelse med specialets undersøgelse skal væsentlige fejlkilder overvejes. Som nævnt i metodeafsnittet har informanterne selv meldt sig interesserede i at blive interviewet og er derfor ikke særlig udvalgt som repræsentative for gruppen af mellemledere og frontmedarbejdere. Idet jeg selv er uddannet socialrådgiver og har været ansat i Jobcenter København, må det overvejes, hvilken betydning dette har for samtalens indhold, der påvirkes af i interaktionen mellem os samt de faglige standpunkter, vi hver især repræsenterer. Der kan være tale, om at informanterne har fortalt mig, hvad de troede jeg "gerne ville høre", og/eller at de i deres fremstilling af jobcentret udtaler sig fx ekstra kritisk, afledt af formodninger om mine forventninger. Når det er sagt, er det min egen refleksion, at informanterne under interviewet mere og mere åbnede op og havde meget lange svar på egentlig enkle spørgsmål, hvilket for mig bekræfter, at jeg ved at benytte et semistruktureret interview og en bevidst rolig fremtræden var med til at skabe et fortroligt rum.

Dette lægger an til selve problemet med den socialkonstruktionistiske tilgang, som handler om, hvordan man argumenterer for, at ens egen tilgang er den bedste, da 'sandheden' i dette speciale er forsker-subjekt produceret og konstrueret. Det skal understreges, at specialet ikke er et forsøg på at producere én sandhed om en del af beskæftigelsesindsatsen, men at producere nyttig viden om, hvordan politiske diskurser indvirker på fagligheden, samt hvordan man som impliceret medarbejder kan forstå den diskursive kamp, man selv italesætter. Herved kan medarbejderne i bedste fald benytte sproget ved en bevidst integration af nye diskurser frem for at agere i en mere passiv assimilation, hvor nye begreber optages uden skelen til konsekvens for faget som for fagligheden. Eller med andre ord: *"individuelle kreative handlinger etablerer efterhånden omstrukturerede diskursordner"* (Fairclough 1989, i Philips & Jørgensen 1999: 27), hvorfor praktikere frem for at 'sælge ud af de faglige begreber' kan ændre deres vilkår ved at levere en professionel beskrivelse af det sociale arbejde og af egen faglighed ved at være sig de sproglige handlinger bevidst.

Kvale (1997) skriver, at i en diskursanalyse og i forskning med et socialkonstruktionistisk udgangspunkt kan den håndværksmæssige kvalitet sikres ved, at forskeren anlægger et kritisk syn på analysens fortolkninger og resultater og stiller spørgsmål til den producerede viden og ekspliciterer en teoretisk opfattelse af det, der undersøges (Ibid. 237). Det er ligeledes et

kvalitetskrav, at undersøgelsen indeholder repræsentative eksempler fra det empiriske materiale og redegørelser for de fortolkninger, der forbinder analytiske påstande og konkrete citater, hvormed analysens vej fra diskursive data til undersøgelsens konklusioner kan dokumenteres (Philips & Jørgensen 1999: 133). Denne datadisciplin har jeg efterstræbt i analysen, ved at præsentere bud på diskursive forankringer af de givne udsagn empirien er fremkommet med, ligesom jeg har koblet diskurserne med samfundsteoretiske vinkler på mine fortolkninger, i henhold til Faircloughs kritiske diskursanalyse, hvor den sociale praksis består af både strukturer og diskurser, som konstant er i forandring.

7. Konklusion

I den offentlige debat italesættes der i denne tid et behov for, ved hjælp af evidensorienteret forskning, at legitimere beskæftigelsespolitiske initiativer, der er iværksat for at forebygge eller mindske risici for langtidsledighed. Der udføres kontrolforsøg med aktiveringsindsatserne, jobcentrene benytter, med hensigt om at dokumentere eller føre bevis for hvilke indsatser, der giver de bedste output i forhold til beskæftigelse og på baggrund af disse formulere kriterier for 'best practice'. Fortalere for evidens mener, at man med evidensorienteret forskning som RCT og SR kan bringe politisk hold 'mest mulig sikker viden' med mindst mulige bias. I den politiske retorik argumenteres der for kontrolforsøg med de ledige, hvormed der kan leveres *facts* om beskæftigelsesindsatsernes effekt og relevans, hvilket refererer til en tro på, at evidensorienteret forskning kan bringe "sikker viden". Specialets undersøgelse viser, at der på beskæftigelsesområdet til dato er foretaget et mindre antal evidensorienterede kontrolforsøg, og at der først i sommeren 2010 er iværksat et forsøg, der inkluderer gruppen af langtidsledige. Forsøget for de 'indsatsparate ledige i matchgruppe 2' skal kontrollere beskæftigelseseffekterne af en særlig virksomhedsrettet aktivering kontra aktiveringstilbud hos leverandørerne i kommunens udbudsvifte.

Specialets undersøgelse af den offentlige debat viser en tendens til, at evidensdiskursen i samspil med øvrige politiske styringsdiskurser lader de evidensorienterede kontrolforsøg, med politisk fokus på resultat- og effektmåling, gå forud for evalueringen af indhold og kvalitet af det sociale- og beskæftigelsesrettede arbejde. Det fremgår, at de der deltager i debatten om evidens, alle er enige om, at der skal bedrives (yderligere) forskning indenfor det sociale arbejdes område, og at evidensorienterede forskning er relevant at inddrage i forbindelse med

visse forskningsspørgsmål. Den skepsis, der præger diskussionen om evidens, omfatter snarere at en bekymring for, at RCT baserede forsøg benyttes som universel metode til at kontrollere effekter og informere politisk hold. Derfor henvises der til en anvendelse af den brede definition af evidens ved et samspil af kvantitativ og kvalitativ metodeanvendelse, når der skal evalueres på sociale og beskæftigelsesrettede indsatser og initiativer.

I lighed med undersøgelser fra øvrige lande peger specialet på, hvordan jobcentret, udover at regulere via de administrative procedurer, ligeledes fremstår som en etisk-governmental praksis. Denne praksis (jobcentret) arbejder på at bringe de ledige tættere på arbejdsmarkedet ved at personalet, såvel som de omgivende praksisser, der støtter denne opgave, skal virke regulerende på den enkeltes adfærd. Dette har jeg i specialet betegnet borger-regulering. I denne politisk styrede praksis, hvor de professionelle (sags)behandlere har til opgave at regulere de lediges adfærd fra aktiv til passiv borger, sker der ligeledes en regulering af medarbejdernes faglige adfærd. Dette identificeres bl.a. ved, at der med de politiske styringsdiskurser konstrueres procedurer for praksis og trækkes på nye begreber, der definerer praksis. Specialets undersøgelse viser, at der i takt med workfare- og NPM-diskursernes indlejring i jobcentret, er sket en forandring af den faglig kultur i jobcentrets frontlinje, der som afledt konsekvens har opdelt frontpersonalet i to overordnede og fagligt forankrede grupper. Disse to grupper reagerer forskelligt på den politisk-administrative styring af praksis. Minoritetsgruppen, der udgør det socialfagligt uddannede personale, giver udtryk for, at de faglige udtryk og arbejdsformer, der kendetegner socialrådgivernes arbejde, er forandret eller overtaget af begreber og procedurer hentet i politisk-administrative og økonomiske styringsdiskurser. De mener, at målstyring og dokumentationskrav går forud for kvaliteten i det sociale og beskæftigelsesrettede arbejde, der udføres med de svageste ledige i jobcentrets frontlinje. Anderledes udtrykker de frontmedarbejdere sig, der er oplært af systemet og bærer øvrige professionsuddannelser med sig. De oplever ikke i samme grad ambivalens ved jobbet i det dobbelte hensyn til de administrative procedurer og til de ledige. Gruppen, der er oplært i systemet, beskriver i højere grad et skel mellem jobcentret som virksomhed og jobcentret som social institution, hvilket betyder, at de nemmere tilpasser sig de situationer, hvor hensyn til økonomi og procedurekrav går forud for selve kvaliteten i mødet med den ledige. Hermed viser undersøgelsen, at der med henvisning til det faglige referencepunkt er forskel på, i hvilken grad jobcentrets medarbejdere oplever divergens

mellem jobcentrets praksis og de grundholdninger, de konstruerer deres faglighed på baggrund af.

Specialets undersøgelse peger på, at der i jobcentrets praksisfelt foregår en hegemonisk kamp mellem den politisk-administrative diskurs, der ledelsesmæssigt dominerer jobcentret og den socialfaglige diskurs, socialrådgiverne karakteristisk trækker på. Som en konsekvens af en længere årrække med en aktiv beskæftigelsespolitik og NPM orienteret styring har mange begreber ændret betydning eller er helt ophørt at tilhøre jobcentrets praksisdefinitioner. Til eksempel oplyser medarbejderne, at helhedssynet ikke længere er et fagligt benyttet begreb blandt frontpersonalet, der for størstedelens vedkommende er oplært af det kommunale system til alene at fokusere på job og deri kun har kendskab til og anvender en afgrænset del af den samlede lovgivning på området. Ligeledes har den politiske styring af jobcentret indvirkning på skønnet, der udgør en betegnelse, der flyder mellem flere diskursive positioner. Fx bygger matchmodellen og kategoriseringen af de ledige på to åbne spørgsmål, som i udgangspunktet giver råderum til fri fortolkning, da matchvurderingen foretages ud fra en ideel, frem for en reel situation i skønnet af, hvorvidt den ledige kan deltage i aktivering/job indenfor en tre måneders periode. Det (social)faglige skøn derimod, der i sit udgangspunkt henter forklaringskraft i skønsprincippet og herunder i socialfaglige og juridiske diskurser, udgør ifølge jobcentrets personale en forsvindende del af den udførende praksis. Dette bringer overvejelser om, hvorvidt udformningen af beskæftigelsespolitikken med udliciteringsregler, øgede procedurekrav og en opsplittning af forvaltningerne har medført, at skønnet i dag primært ligger udenfor jobcentret og dermed hos anden aktør end myndighedspersonen.

Specialets undersøgelse i jobcentrene viser, hvordan de forbehold, der udtrykkes på såvel medarbejder- som på mellemliderniveau afspejler dele af den skepsis overfor evidensbaseret praksis, der føres i den offentlige debat. Medarbejderne vurderer umiddelbart kontrolforsøgene uegnede udført med målgrupper, der har problemer udover ledighed, hvilket de bl.a. begrundes med, at jobcentret i visitationen til aktiveringstilbud opstiller øvrige krav udover jobfokus til indsatsen, såsom fx udvikling af personlige, uddannelsesmæssige og/eller sociale kompetencer mv., der i den konkrete situation vurderes at stå til hinder for arbejdsmarkedsintegration. Fra mellemliderniveau stilles der spørgsmålstejn ved, hvorvidt man med ét slags tilbud til en heterogen gruppe af mennesker kan yde den enkelte en kombineret social, uddannelsesmæssig og jobrelateret hjælp, og hvorvidt arbejdspladserne

har de kvalifikationer, det kræver at varetage en sådan opgave. Derudover udtrykkes der bekymring for, at der med kontrolforsøgene vil opstå en situation, hvor alle de (langtids)ledige i 'matchgruppe 2' behandles som en homogen gruppe af mennesker, der med henvisning til effektstudiers forskningsresultater kan profitere af den samme form for beskæftigelsesrettede indsats. Dette stiller fra jobcentrets side både krav og forventninger til kontrolforsøgene, der forudsætter øvrige kriterier og indikatorer at måle succes med indsatsen på. Kriterier med forskningsspørgsmål, hvor kvalitative forskningsundersøgelser karakteristisk set bringes i anvendelse.

Medarbejderne forestiller sig, at en evidensbaseret praksis kan føre til en praksis i jobcentret, hvor sagsbehandlingen baseres på registerdata frem for individuelle faglige vurderinger, da visitationen ved kontrolforsøg er prædefineret og ikke karakteristisk set afspejler det tilbud og den plan medarbejderen vurderer bedst egnet for den enkelte ledige. Det kan samlet siges, at jobcentrets personale ikke udtrykker behov for evidensorienteret forskning og evidensbaseret praksis med gruppen af langtidsledige, og at de forbehold, de italesætter, bygger på en forventning om, at der med kontrolforsøgene foretages en skærpet styring af indsatsen og hermed lader mindre kompetence til den enkelte medarbejders faglige udfoldelse og udtryk.

8. Litteratur

Andersen, Henrik Lindegaard (2007): *Er det farligt at være arbejdsløs?* AKF nyt. 2007(1): 16-17. AKF, Anvendt Kommunalforskning. København V

Arbejdsmarkedsstyrelsen (2009a): *Beskæftigelsesministerens beskæftigelsespolitiske indsatsområder og mål for 2010*. 24. Februar 2009. www.ams.dk

Arbejdsmarkedsstyrelsen (2009b): *"Forsøget Aktive hurtigere tilbage" – lovlighed*. Notat af 14. April 2009. Download:

<http://www.ams.dk/~media/AMS/graphics/Dokumenter/Aftaler/Aktiv%20-%20hurtigere%20i%20gang/Baggrundsnotat%20om%20forsoegets%20lovlighed%20pdf.aspx>

Arbejdsmarkedsstyrelsen (2009c): *Projekt – 'Unge godt i gang'*. Notat af 22. juni 2009. www.ams.dk

Arbejdsmarkedsstyrelsen (2009d): *Ny matchmodel – sådan og derfor*. Oktober 2009. Arbejdsmarkedsstyrelsen. København. www.ams.dk

Arbejdsmarkedsstyrelsen (2009e): *Ny matchmodel – hvorfor og hvordan?* Notat. 21. december 2009. www.ams.dk

Arbejdsmarkedsstyrelsen (2009f) *Alle jobcentre inviteres til kursus om den ny matchmodel*. 29. september 2009. Download:

<http://www.ams.dk/Presse/Nyheder/2009/~media/AMS/Dokumenter/Nyheder/Invitation-til-jobcentre-om-ny-matchpdf.aspx>

Arbejdsmarkedsstyrelsen (2010a): *It-understøttelse af den nye matchmodel – andre registreringsmuligheder, herunder registrering af fravær og fritagelser*. 18. marts 2010. www.ams.dk

Arbejdsmarkedsstyrelsen (2010b): *'Projekt på rette vej – i job'*. Projektbeskrivelse. Arbejdsmarkedsstyrelsen. (<http://www.ams.dk/Reformer-og-indsatser/Udvikling-og-forsog/~media/AMS/Dokumenter/Nyheder/Projektbeskrivelse%2025-3pdf.aspx>)

Bekendtgørelse af lov om aktiv beskæftigelsesindsats, jf. *Lovbekendtgørelse nr. 938 af 25. September 2009*

Boll, Joakim og Hertz, Marie (2009) *Aktive hurtigere tilbage – forsøgsimplementering og deltageroplevelse*. Rambøll. København K

Born, Asmund W. og Jensen, Per H. (2008): *Jobplaner og medborgerskabet – et nyt dispositiv?* Uden for Nummer – tidsskrift for forskning og praksis i socialt arbejde, 8. Årgang, nr. 15. 2008. Dansk Socialrådgiverforening. København

Bredgaard, Thomas og Larsen, Flemming og Møller, Lars Rune (2005): *"Contracting out the Public Employment Service in Denmark: A quasi-market analysis"*. Kap. 11, s. 211-232 i *Employment policy from different angels*. Jurist og Økonomforbundets Forlag. København

- Dahl, E. (2003) *Does 'workfare' work? The norwegian experience*. International journal of Social welfare 2003: 12, page 274-288. Blackwell Publishing
- Dean, Michell (1995): *Governing the unemployed self in an active society*. Economy and Society Volume 24 Number 4, page 559-83
- Dean, Michell (1999): *Governmentality – magt og styring i det moderne samfund*. Forlaget Sociologi. 2. Oplag. 2008
- Det Nationale Forskningscenter for Arbejdsmiljø (2009): *Det store TTA projekt*. Udvidet projektbeskrivelse 2009. Download:
http://www.arbejdsmiljoforskning.dk/Aktuel%20forskning/Det_store_TTA-projekt.aspx
- Dinesen, Thisted Peter (2007): *Barrierer for implementeringen af en evidensbaseret socialpolitik*. Forskningsafdelingen for socialpolitik og velfærdsydelser. Arbejdspapir 05: 2007. Socialforskningsinstituttet
- Dyring, Jannie (2007): *Paradigmeskift – realitet eller forestilling?* i Uden for Nummer – tidsskrift for forskning og praksis i socialt arbejde, 8. årgang, nr. 14. 2007. Dansk Socialrådgiverforening. København
- Ekeland, Tor-Johan (2005): *Kvalitetssikring eller instrumentalistisk fejlgreb*. *Social Kritik* 17, nr. 102, s. 34-47. Selskabet til fremme af Social Debat. København
- Ejler, Nicolaj (2008) i Ejler et. al: *Når måling giver mening, resultatbaseret styring og dansk velfærdspolitik i forvandling*, heri kap. 4, s. 77-92, "Resultatbaseret styring i Arbejdsmarkedsstyrelsen: Real-time-præsentationsdata og dialogbaseret ledelse". 1. Udgave, 2. Oplag. Jurist- og Økonomforbundets Forlag. København Ø
- Fairclough, Norman (1992): *Discourse an Social Change*. Polity Press. Cambridge UK
- Fairclough, Norman (2003): *Analysing discourse – textual analysis for social research*. Routledge. New York
- Fairclough, Norman (2008): *Kritisk diskursanalyse – en tekstsamling*. 1. Udgave. 1. Oplag. Hans Reitzels Forlag. København
- Fog, Egelund Mette (2008) i Ejler et. al: "Resultatbaseret styring i kommunerne – Beskæftigelsesområdet som eksempel". Kap. 5, s. 93-114 i *Når måling giver mening, resultatbaseret styring og dansk velfærdspolitik i forvandling*. 1. Udgave, 2. Oplag. Jurist- og Økonomforbundets Forlag. København Ø
- Foss Hansen, Hanne og Rieper, Olof (2009): *The Evidence Movement: The Development and Consequences of Methodologies in Review Practices*. Evaluation 2009; 15; 141.
<http://evi.sagepub.com> at Metropolitan University College.
- Frølund Thomsen, Jens Peter (2007): "Diskursanalyse", kap. 11 i Andersen, Heine og Kaspersen, Lars Bo; *klassisk og moderne samfundsteori*. 4. Udgave, 2. Oplag. Hans Reitzels Forlag, København K
- Greve, Carsten (2002): *New Public Management*. Forskningsprojektet "Nordisk Kulturpolitik under Forandring". Nordisk Kultur Institut. Frederiksberg C

- Greve, Carsten (2003): "New Public Management – en kort oversigt over begrebets historie og udvikling", kap. 3 i *Offentlig ledelse, Teorier og temaer i det politologisk perspektiv*. Jurist- og økonomforbundets Forlag. København Ø
- Hagen, Roar (2006): "Velfærdsstatlig integration og inklusion", kap. 5 i *Nyliberalismen og Samfunnsvitenskapene*. Oslo Universitetsforlag. Oslo
- Hagen, Roar (2006): "Rasjonalitet og reform", kap. 7 i *Nyliberalismen og Samfunnsvitenskapene*. Oslo Universitetsforlag. Oslo
- Hagen, Roar (2007): "Rational choice", s. 219-234 i Andersen, Heine og Kaspersen, Lars Bo (red.), *Klassisk & Moderne samfundsteori*. Hans Reitzels Forlag. København
- Hede, Anders (2005): *Virker velfærden? – Et debatoplæg om evidens og velfærd*. Mandag Morgen, s. 1-28. Download: www.mm.dk/rapporter
- Heffernan, Kristin (2006): *Social Work, New Public Management and the Language of 'Service User'*. British Journal of Social Work 2006: 36, 139-147. Published by Oxford University Press on behalf of The British Association of Social Workers.
- Høgsbro, Kjeld (1992): "Den socialpolitiske kontekst for den selvorganiserede selvhjælp". Kap. 1 i *Sociale problemer & selvorganiseret selvhjælp*. 1. udgave. Samfundslitteratur.
- Høgsbro, Kjeld (2010): Efter manus af *Evidensbegrebet i styringsteknologisk perspektiv*.
- Järvinen, Elm Larsen & Mortensen (2005): *Det magtfulde møde mellem system og klient*. Magtudredningen, forfatterne og Aarhus Universitetsforlag
- Jørgensen, Winther Marianne & Phillips, Louise (1999): *Diskursanalyse som teori og metode*. Roskilde Universitetsforlag. Frederiksberg
- Ketscher, Kirsten (1998): "Handicapretlige grundprincipper", s. 99-114 i *Socialret, almindelige principper, retssikkerhed og administration*. GadJura, København
- Knudsen, Christian (1994): "Empirisk-analytisk videnskabsteori. Del I: Induktivismen og dens kritikere", kap. 4, s. 81-100 i *Videnskabsteori og metodelære*. 4. udgave. Samfundslitteratur. Frederiksberg C
- Kommunernes Landsforening (2009): *Kogebog for Workbasebrugere: Rettidighed for kontant- og starthjælpsmodtagere*. September 2009. Download: http://www.kl.dk/ImageVault/Images/id_39324/ImageVaultHandler.aspx
- Krogstrup, Hanne Katrine (2006): Human processing-løsninger og evaluering. *Evalueringsmodeller* s. 23-39. 2. Udgave, 1. oplag. Krogstrup og Akademia. Århus
- Kvale, Steinar (1997): *Interview, en introduktion til det kvalitative forskningsinterview*. Hans Reitzels Forlag. København
- Levine, R. & Fink, M. (2006): "The case against evidence-based principles in psykiatry". Medical Hypothesis 2006/67, page 401-410. Elsevier. <http://intl.elsevierhealth.com/journal/mehy>

- Little, Deborah L. (1999): *"Independent Workers, Dependable Mothers: Discourse, Resistance, and AFDC Workfare Programs"*. Social Politics. Summer 1999, page 161-202. Oxford University Press
- Madsen, Lone Bjørn & Mathiasen, Stinne Højer (2008): *Dokumentation: Hvordan og med hvilke effekter?*. Uden for Nummer – tidsskrift for forskning og praksis i socialt arbejde, 8. Årgang, nr. 15. Dansk Socialrådgiverforening. København
- March, Peter & Fisher, Mike (2005): *Using knowledge in social care report 10: Developing evidence base for social work and social care practice*, Social Care Institute For Excellence. <http://www.scie.org.uk/publications/reports/report10.pdf>
- Mik-Meyer, Nanna & Villadsen, Kasper (2007): *Magtens former, sociologiske perspektiver på statens møde med borgeren*. Hans Reitzels Forlag. København
- Nielsen et al. (2007): "Implementering af effektmåling på det sociale område" s. 85-92, i *Effektmåling*. SFI. 07:08. Socialforskningsinstituttet. København
- Nissen, Appel Maria og Harder, Margit (2008): *Forandringer i det sociale velfærdsarbejde – om oplevelsen af styring og socialrådgivernes strategier* i Nordisk Socialt Arbeid, nr. 3-4. Vol. 28, s. 233-246
- Olsen, Henning (2002): Kvalitative problemstillinger, design og interview, kap. 4, s. 63-103 i *Kvalitative kvaler – Kvalitative metoder og danske kvalitative interviewundersøgelers kvalitet*. Akademisk Forlag A/S
- Rieper, Olaf og Foss Hansen, Hanne (2007): *Metodedebatten om evidens*. AKF Forlaget. København V
- Rosholm, Michael og Svarer, Michael (2009): *Kvantitativ evaluering af Hurtigt i Gang 2*. 14. September 2009. Arbejdsmarkedsstyrelsen
- Skovgaard Møller, Simon & Appel Nissen, Maria (2006): *Når virkeligheden ikke altid er evident*. Uden for nummer – tidsskrift for forskning og praksis i socialt arbejde, nr. 12. 2006. Dansk Socialrådgiverforening. København
- Støjberg, Inger (2009): *Tale til SFI konference 'på kanten af arbejdsmarkedet'*. 02.12.2009. <http://www.bm.dk/Aktuelt/Nyheder/Taler/Arkiv/2009/Tale%20til%20SFI-konferencen.aspx>
- Thomsen, Frølund J.P. (2007): "Diskursanalyse", s. 178-193 i Andersen, Heine og Kaspersen, Lars Bo (red.), *Klassisk & Moderne samfundsteori*. Hans Reitzels Forlag. København
- Torfin, Jacob (1999): *Workfare With Welfare: Recent Reforms of the Danish Welfare State*. Journal of European Social Policy 1999: 9;5. SAGE.
- Webb, Stephen A. (2001): *Some Considerations on the Validity og Evidence-based Practice in Social Work*. British Journal of Social Work 2001: 31, page 57-79. British Association of Social Workers

Hjemmesider

www.ams.dk

www.bm.dk

www.brhovedstadensjaelland.dk

www.campellcollaboration.org

www.dr.dk/orientering

www.fm.dk

www.kl.dk

www.litteratursiden.dk

www.retsinformation.dk

www.sfi.dk

9. Bilag

INTERVIEWGUIDE MEDARBEJDER

Introduktion med info om tavshedspligt, transskription, anonymisering.

Hvilke uddannelsesbaggrund har du?

Hvor længe har du været ansat i Jobcenter København/Københavns kommune?

- Hvordan beskriver du de forandringer der sker i din organisation lige nu?
- Hvad skal prioriteres (politiske målsætninger)?

Matchmodel

- Hvad er der af fordele ved den ny matchmodel?
- Hvorfor kommer den? (ensartethed)
- Hvordan blev i introduceret for den?
- Er helhedssynet (stadig) en nødvendighed for at arbejde i et jobcenter?

Effektivitet

- Kunne man forestille sig mere effektive måder at møde de ledige på, end de der nu benyttes? Hvordan?
- Resultatkontrakter. Er det noget i kan bruge til noget?

Indsatsen

- Regeringen sætter særlig ind for langtidsledighed, er det opdragelse eller opkvalificering som er vigtigst?
- Hvad oplever du er den største fare ved langtidsledighed?

Evidensorienteret forskning (benyttet i anden interviewrunde i jobcenter nr. 2)

- Der er som noget nyere foretaget forsøg med de offentlige indsatser v/ "Hurtigt i Gang" og "Aktive - hurtigere tilbage", ser du denne forskningsmetode og tilgang som egnet til at kontrollere og effektivisere indsatsernes kvalitet og effektivitet?

INTERVIEWGUIDE TEAMCHEF

Introduktion med info om tavshedspligt, transskription, anonymisering.

Hvor længe har du været ansat i Københavns Jobcenter og hvad er din faglige baggrund?

Organisatoriske forandringer

- Hvordan beskriver du de forandringer der i jobcenteret lige nu?
- Hvad skal prioriteres (politiske målsætninger)?

Matchmodel

- Ser du fordele ved den ny matchmodel?
- Hvordan har dine medarbejdere taget imod den (faglighed)?
- Hvordan styrkes fagligheden i et jobcenter, er helhedssynet stadig et nødvendigt redskab?
- Ensartethed?

Effektivitet

- Hvordan oplever du resultatmålene modtages af dine medarbejdere?
- Kunne man forestille sig mere effektive måder at møde de ledige på, end de der nu benyttes? Hvordan?

Indsatsen

- Regeringen sætter særlig ind for langtidsledighed, er det opdragelse eller opkvalificering som er vigtigst?
- Hvad oplever du er den største fare ved langtidsledighed?

Evidensorienterede forskningsforsøg (alene benyttet ved besøg i jobcenter nr. 2)

- Der er som noget nyere foretaget forsøg med de offentlige indsatser v/ "Hurtigt i Gang" og "Aktive - hurtigere tilbage", ser du denne forskningsmetode og tilgang som egnet til at kontrollere og effektivisere indsatsernes kvalitet og effektivitet?