

”(...) vi går ind og lægger beslag på en del af samtalen mellem borgeren og medarbejderen. Og det gør vi fuldstændig ensartet, altså man må gerne bruge sine egne ord, men vi går ind og disponerer over en del af samtalen”

Udtalt af projektleder for pilotforsøg i Jobcenter Vejle

Resultatbaseret styring på beskæftigelsesområdet

Et kvalitativt casestudie af dobbeltheder og brudflader i frontlinjens oplevelse af resultatbaseret styring

Sophie Danneris Jensen
Speciale
Sociologiuuddannelsen, Aalborg Universitet
Oktober 2011
Antal ord: 34.977

Resultatbaseret styring på beskæftigelsesområdet

Et kvalitativt casestudie af dobbeltheder og brudflader i frontlinjens oplevelse af resultatbaseret styring

Sophie Danneris Jensen
Speciale
Sociologiuuddannelsen, Aalborg Universitet
Vejleder: Søren Peter Olesen

Indholdsfortegnelse

| | | |
|-----------|--|------------|
| 1 | Indledning | 4 |
| 2 | Problemfelt | 6 |
| | New public management og moderniseringen af den offentlige sektor | 6 |
| | Praksis på beskæftigelsesområdet – fra welfare til workfare | 8 |
| | Problemstilling | 10 |
| | Problemformulering | 10 |
| | Operationalisering af problemformuleringen | 11 |
| 3 | Forsøgsbeskrivelse | 15 |
| | Jobcenter Esbjerg | 16 |
| | Jobcenter Vejle | 20 |
| 4 | Forskningsdesign | 25 |
| | En åben fortolkningsramme | 25 |
| | Casestudiet som forskningsdesign | 29 |
| | Casen og dens kontekst | 30 |
| | Typen af casedesign | 31 |
| 5 | Metodiske refleksioner | 33 |
| | En kvalitativ metodologi | 33 |
| | Adgang til feltet | 37 |
| | Etiske overvejelser | 37 |
| 6 | Analysestrategi | 40 |
| 7 | Analyse | 43 |
| | Frontlinjepraksis under nye organiseringsformer | 44 |
| | Udformningen af handlingsrummet under en resultatbaseret styringslogik | 52 |
| | En resultatorienteret professionsforståelse | 60 |
| 8 | Kvalitetsvurdering | 72 |
| 9 | Konklusion | 78 |
| 10 | Det der ikke blev fortalt ... | 83 |
| 11 | Abstract | 86 |
| 12 | Bilagsoversigt | 89 |
| 13 | Litteraturliste | 90 |
| 14 | Bilag 1 | 95 |
| 15 | Bilag 2 | 99 |
| 16 | Bilag 3 | 101 |
| 17 | Bilag 4 | 103 |

Indledning

I de senere år har beskæftigelsesindsatsen i Danmark undergået en lang række institutionelle forandringer, hvor implementeringen af nye styringsformer, skiftende beskæftigelsespolitiske fokuspunkter samt indholdsudviklingen i indsatsen over for ledige borgere alle er elementer, der har indvirket på den organisatoriske praksis på området. Disse forandringer har blandt andet betydet, at der i dag eksisterer en række modstridende tendenser og opfattelser af handlingspraksis i feltet for socialt arbejde og hvordan denne praksis udformes i overensstemmelse med de politiske målsætninger på området, beskæftigelsesinstitutionernes begrænsede ressourcer og produktivitetsmål, frontlinjemedarbejdernes krav og betingelser for udførelsen af professionelt socialt arbejde samt borgernes forventninger om en individualiseret og helhedsorienteret indsats.

Et eksempel på en forandringsproces, som har haft direkte indflydelse på den organisatoriske praksis på beskæftigelsesområdet, og dermed adresserer disse modsatrettede krav og tendenser, der udspiller sig i feltet, er forsøget med implementeringen af resultatbaseret styring, som Arbejdsmarkedsstyrelsen og Beskæftigelsesregion Syd indledte i 2009. Som et led i at afprøve og søge at styrke rammerne og den kommunale forankring af mål- og resultatstyring skulle to af landets jobcentre, med sparring fra den amerikanske managementkonsulent David Hunter¹ og Rambøll Management Consulting, gennemføre et pilotprojekt med implementering og afprøvning af styringsmodellen *resultatbaseret styring* (også kaldet performance management) i praksis. Baggrunden for dette projekt var et ønske om at udvikle konkrete værktøjer og skabe de organisatoriske og ledelsesmæssige rammer, der er nødvendige i implementeringsfasen af en sådan type styringsmodel (Beskæftigelsesregion Syddanmark 2011). Overordnet set har resultatbaseret styring til hensigt at tilvejebringe viden om, hvorvidt en given indsats i større eller mindre grad bidrager til forbedring af effekter på langt og kort sigt. Kort skitseret kan denne styringsmodel således defineres som en systematisk og kontinuerlig tilgang til forbedring af resultaterne af en given indsats, hvilket sker gennem fortløbende indsamling af viden om effekterne af indsatsen. Selve metoden består af en værktøjskasse og herunder en række organisatoriske og ledelsesmæssige principper, som sætter rammen for at styre efter resultater. De fem grundlæggende elementer i metoden er 1) formuleringen af strategiske effektmål, som skal være styrende for indsatsen, 2) præcisering af forventede effekter og resultater, 3) organisering af aktiviteter og ressourcer til opnåelsen af disse resultater samt 4) løbende monitorering af præstationer og 5) feedback på disse. Dette sker ved at skabe en snæver forbindelse mellem målsætninger, vidensproduktion og ansvarliggørelse i den enkelte organisation, forstået som: ”(...) *en udvikling og optimering af det allerede eksisterende potentiale hos NPM i form af mål- og resultatstyring samt en indarbejdelse af evalueringsviden om præstationer og effekter som aktivitet og*

¹ David Hunter er en amerikansk managementkonsulent, som gennem sit firma Hunter Consulting LLC rådgiver offentlige og ikke-profitorienterede organisationer i forhold til implementering af resultatbaseret styring. Han har mere end 30 års erfaring på området og har siden 2010 været tilknyttet Rambøll Management Consulting som samarbejdspartner og ekstern oplægsholder på adskillige projekter inden for særligt beskæftigelsesområdet i Danmark (Hunter 2011).

styringsredskab til kontinuerlig indsamling af data om indsatsen". (Beskæftigelsesregion Syddanmark 2011:4). Ifølge Ejler, Jespersen & Nielsen er det afgørende for en succesfuld anvendelse af resultatbaseret styring, at organisationen struktureres omkring systematisk opfølgning på de dokumenterede resultater og anvendelsen heraf, til kontinuerlig revidering og tilpasning af de offentlige indsatser. Resultatbaseret styring er på denne baggrund en af de institutionelle styringsmodeller, som har vundet frem som følge af de institutionelle forandringer i landets jobcentre, da den blandt andet har et stærkt fokus på identifikation af målbare effekter af indsatser samt understøttelse af disse indsatser ved løbende monitorering og evaluering af indsatsernes aktiviteter og effekter (Ejler, Jespersen & Nielsen 2005:276). Resultatbaseret styring kan på denne baggrund ses som en konsekvens af den udvikling, samfundet har undergået, hvor der er sket et skifte i den måde offentlige indsatser styres, vurderes og evalueres på (uddybning af denne moderniseringsproces findes i det følgende kapitel).

Forsøget, som kort er blevet skitseret her, har jeg opnået indsigt i og haft mulighed for at følge på tæt hold i kraft af mit praktikophold og efterfølgende ansættelse som projektassistent hos Rambøll Management Consulting. Rambølls rolle i projektet har dels været at yde processtøtte til de to udvalgte jobcentre involveret i forsøget og på baggrund af erfaringerne herfra at udarbejde en manual til øvrige jobcentre, som ønsker at implementere samme styringsmodel. Disse aktiviteter har jeg løbende været involveret i, og det er på denne baggrund, at interessen og motivationen for nærværende speciale udspringer. Således er det min hensigt at undersøge, hvordan resultatbaseret styring som et af de styringsværktøjer, der er rullet ind over de organisatoriske grænser på beskæftigelsesområdet, påvirker de fagprofessionelle i frontlinjen, når deres arbejdspraksis med denne styringsmodel bliver genstand for en strammere styring, øget standardisering og dokumentationskrav samt flere udspecificerede metoder til hvordan, de skal udføre deres arbejde.

Formålet med nærværende speciale er på denne baggrund både drevet af et videnskabeligt sigte, hvor jeg gennem en vekselvirkning mellem empirisk materiale om forsøget og teoretiske begrebsapparater vil søge at skabe et videnskabeligt funderet grundlag for forståelsen og udviklingen af problemstillingen, og et anvendelsesorienteret sigte, ud fra et ønske om at bidrage med nogle analytiske perspektiver, der kan være relevante for de aktører, som agerer på dette felt, i krydspresset mellem modsattede holdninger, forskellige styringsrationaler og oplevelser af professionalisering på beskæftigelsesområdet. På denne måde indplacerer specialet sig i spændingsfeltet mellem sociologien og det sociale arbejde, hvor jeg, med en kombination af en fortolkningsramme konstrueret af teorier hentet fra både professions- og organisationsociologien, og empirisk materiale om frontlinjens oplevelser af resultatbaseret styring, adresserer en aktuel problemstilling i feltet.

Problemfelt

Med det formål at indramme konteksten for specialet vil følgende kapitel indledningsvist skitsere de institutionelle forandringer, som beskæftigelsesindsatsen har undergået i de senere år. Det er dog ikke hensigten at foretage en fuldstændig beskrivelse af det institutionaliserede beskæftigelsesarbejdes forandringer, da det på ingen måde synes realistisk at kunne indfange hele dette udviklingsforløb. Derfor vil kapitlet bestå af en introduktion til udvalgte begreber, som på forskellig vis reflekterer dele af den moderniseringsproces, der har fundet sted på området, hvilket vil danne baggrund for den efterfølgende indkredsning af problemstillingen og udformningen af specialets problemformulering.

New public management og moderniseringen af den offentlige sektor

Siden midten af 1980'erne har den offentlige sektor undergået en moderniseringsproces, der har udmøntet sig i flere store reformbølger, som har haft afgørende betydning for den danske velfærdsmodel. Den ene af disse reformer betegnes New Public Management (herefter NPM) og er en samlebetegnelse for en række nye styringsmetoder og organisationsændringer, der er blevet gennemført i den offentlige sektor (Hansen 2010:32-33). Med NPM søges styringsprincipper og ledelsesformer fra den private sektor overført til den offentlige sektor ud fra rationalet om, at den offentlige sektor kan moderniseres og effektiviseres gennem indførelsen af konkurrencelignende forhold og en markedsmæssiggørelse (Krogstrup 2007:183). Baggrunden for denne moderniseringsproces og reformbølge var styringskrisen, som i 1970'erne ramte det meste af den vestlige verden, fordi den offentlige sektor ikke formåede at realisere de opstillede målsætninger og resultater på området. Således var NPM et forsøg på at ændre den bureaukratisk organiserede arbejdsdeling mellem politik og administration, som havde kendetegnet den offentlige sektor op gennem en stor del af det 20. århundrede. Fra et fokus på en skarp adskillelse af politik og administration blev der med NPM skabt et stort administrativt spillerum med det formål at skabe fleksibilitet og resultatorientering i den offentlige sektor (Sørensen 2008:47). Nøgleordene i forhold til at nå dette var blandt andet skabelse af større gennemsigtighed og en effektiviseret styring af den offentligt producerede indsats. Således kan kernen i NPM sammenfattes som en styring efter dokumenterede resultater af indsatser, som har en samfundsmæssig værdi. Men, som det ofte sker når teori omsættes til praksis, har kontekstuelle betingelser, lovgivningsmæssige vilkår og øvrige omstændigheder medført, at denne styringsmodel på nogle områder er blevet anvendt med andet sigte. I praksis har det således vist sig, at en NPM orienteret tilgang til offentlige indsatser har været meget fokuseret på den korrekte anvendelse af ressourcer, processer og aktiviteter, fremfor resultatopnåelse (Ejler, Jespersen & Nielsen 2005:30). Denne dobbelthed eller modforestillingen i implementeringen af NPM relaterede tiltag, som her viser sig, er relevant i forhold til problemstillingen i nærværende speciale, fordi den illustrerer, hvordan en given styringsmodel kan variere og udformes forskelligt i den organisatoriske praksis.

På det kommunale område og i beskæftigelsesindsatsen i Danmark er NPM kommet til udtryk ved managementrelaterede reformer som decentralisering, indførelse af mål- og rammestyring og evaluering samt økonomiske reformer som udlicitering, kontraktstyring og Ny Løn (Klausen 2004). Her har de nye styringsrationaler manifesteret sig ved struktur- og kommunalreformerne i 2007, hvor den offentlige sektors struktur blev ændret ved kommunesammenlægning, nedlægning af amterne til fordel for regionerne og ændret opgavefordelingen mellem staten, regionerne og kommunerne. Dette har haft konsekvenser for offentligt ansattes handlingsrum og ansvarsdeling, ligesom det har betydet ændrede opgaver og arbejdsbetingelser for landets politikere. Således har de NPM relaterede tiltag medvirket til, at både politikere og de professionelle grupper i den offentlige sektor er fanget i et krydspres. Politikerne stående mellem borgere og mediernes kritiske søgelys på den ene side, og ønsket om budgetstyring, bedre ledelse og forsimpning af regler på den anden side. På samme måde er de professionelle fanget mellem eget ønske om ansvar og selvstændighed i opgaveløsningen og de politiske krav om kontrol og styring. Det betyder, at de både står til ansvar for produktionen af velfærd men også skal imødekomme de stigende politiske krav, der vanskeliggør dette arbejde (Hansen 2010:32-34). For nærværende speciale er det særligt det krydspres, som frontlinjeaktørerne befinder sig i dagligt i de sociale arbejdes praksisfelt, som er relevant at opnå indsigt i. Dette krydspres bliver blandt andet illustreret af Peter Kragh Jespersen i nedenstående model:

Figur 1:
Modsætninger i
frontlinjemedarbejderes
arbejdspraksis



Kilde: Egen opsætning på baggrund af Jespersen 1996:66

Set i relation til problemstillingen for specialet skal denne model således forstås i forhold til det krydspres, de professionelle sagsbehandlere oplever, hvor lovgivning og organisatoriske regler og herunder resultatbaseret styring, skal overholdes samtidig med, at den enkelte borgers behov, ud fra gældende normer om individuelt orienteret behandling, ligeledes skal imødekommes.

Praksis på beskæftigelsesområdet – fra welfare til workfare

En anden af de forandringsprocesser, som moderniseringen af den offentlige sektor har ført med sig, er målrettet beskæftigelsesområdet og kan beskrives som en flydende overgang eller et stille sporskifte fra et politisk welfareperspektiv til et workfareperspektiv (Torfing 2004 & 2009). I modsætning til NPM reformen, som er målrettet producenterne af velfærden, det vil sige socialrådgivere, sygeplejersker etc., er skiftet fra welfare til workfare henvendt modtagerne af velfærd – her tænkes på modtagere af overførselsindkomst og ledige i samfundet. Den klassiske danske velfærdsmodel bygger på et welfareprincip, hvis værdimæssige afsæt er, at alle statsborgere har ret til økonomisk hjælp ved sygdom, arbejdsløshed og alderdom (Hansen 2010:28-29). Karakteristik ved dette forsørgelseskoncept er en målsætning om at sikre levevædet og reproduktionen af arbejdskraft med store forsørgelsesydelse som midlet til at opnå dette (Torfing 2009:6). Op gennem 1990'erne ændrede politikken imidlertid karakter til en mere individualiseret tilgang til beskæftigelsesindsatsen, hvor borgernes rettigheder blev fulgt af en række forpligtelser hos den enkelte i form af eksempelvis aktiveringskrav og forpligtelse til at påtage sig et arbejde fra første ledighedsdag. Årsagen til dette skifte var blandt andet et øget behov for en mere fleksibel arbejdsstyrke, som kunne afhjælpe den stigende arbejdsløshed og de heraf følgende øgede offentlige udgifter (Hansen 2010:29-30). Centralt at bemærke i denne forbindelse er dog, at overgangen fra welfare til workfare ikke var en konsekvens af et gennemgribende brud i beskæftigelsespolitikken, men derimod et resultat af en række forskydninger på området. Forskydninger, som med den daværende regerings "Alle i gang" politik blandt også medførte et work first princip, hvis bagvedliggende tanke er, at alle ledige skal i gang med at arbejde hurtigst muligt, og så håndteres øvrige problematikker løbende (Arbejdsmarkedsstyrelsen 2009).

Hvad angår organiseringen af indsatsen inden for beskæftigelsesområdet, har overgangen fra welfare til workfare i kombination med NPM strømmingen blandt andet betydet, at den tidligere Arbejdsformidling og kommunernes indsats overfor dagpenge- og kontanthjælpsmodtagere er blevet samlet i 91 kommunale jobcentre. Baggrunden for denne organisationsændring var et ønske om at lave et enstrengt beskæftigelsessystem, hvor borgeren sættes i centrum, hvor fokus rettes mod beskæftigelse, og hvor der skabes en sammenhængende opgaveløsning (Breidahl & Seemann 2009:32-33). Hvordan disse managementrelaterede reformer har udmøntet sig i landets jobcentre, kan blandt andet ses i Arbejdsmarkedsstyrelsens mål- og resultatstyring, hvor krav om udarbejdelse af beskæftigelsesplaner og resultatrevisioner medfører stærk formalisering og standardisering af arbejdsrutiner og processer, som skal sikre, at jobcentrene fungerer effektivt, forudsigeligt og pålideligt (Breidahl & Seemann 2009:35). I forhold til praksis i jobcentrene viser en undersøgelse fra 2008, at forskydningerne i beskæftigelsespolitikken har haft stor indflydelse på både arbejdsbetingelser- og rammer samt indholdet i jobcentrenes indsatser.

Som nedenstående tabel illustrerer har den øgede dokumentation samt mål- og resultatorientering ifølge en række af landets jobcenterchefer haft stor indflydelse på opgavevaretagelsen.

Tabel 1:
Opgavevaretagelse i
jobcentre
(n=54)

| | Enig med A | | Neutral | | Enig med B | |
|--|------------|------|---------|------|------------|--|
| A. Det øgede fokus på dokumentation af præstationer og resultater fører generelt til en mere målrettet og arbejdsmarkedsorienteret indsats | 13,0 | 29,9 | 3,7 | 35,2 | 18,5 | B. Det øgede fokus på dokumentation af præstationer og resultater medfører en række utilsigtede konsekvenser, der flytter fokus fra kerneopgaverne |

Kilde: Egen opsætning på baggrund af Larsen 2009:85.

Af de adspurgte jobcenterchefer mener lige under 43 %, at den stramme statslige styring har levet op til målsætningen om et stærkere arbejdsmarkedsrettet fokus, mens mere end halvdelen modsat mener, at resultatet har været en række utilsigtede konsekvenser, som afholder de involverede aktører fra at udføre deres arbejde. Samme stærke holdningsforskel gør sig ligeledes gældende, når jobcentercheferne spørges til, hvorvidt den øgede dokumentation af resultater enten fører til viden, som anvendes til at forbedre indsatsen og skabe større systematik i opgavevaretagelsen, eller viden, som anvendes til kontrol og legitimering samt til at undgå fejl (Larsen 2009:85-87). Denne tendens er særlig interessant i forhold til indramningen af problemstillingen i dette projekt, da den store variation i besvarelserne blandt jobcentercheferne tydeligt indikerer, at der på ingen måde eksisterer en entydighed i opfattelsen af den organisatoriske praksis på beskæftigelsesområdet. Derimod peger undersøgelsen af den kommunale beskæftigelsespolitik på, at vi har at gøre med et spændingsfelt af modsatrettede holdninger til hvad mål- og resultatstyring betyder for rammer, indhold og udkom af den beskæftigelsesrettede indsats. Flere undersøgelser (Eskelinen, Caswell & Olesen 2010, Caswell 2005, Larsen 2009, Jørgensen 2010 og Hjort 2005) adresserer dette spændingsfelt på forskellige niveauer ud fra forskellige problemstillinger og med forskelligt sigte. I det følgende vil problemstillingen for nærværende speciale præciseres.

Problemstilling

Som det er blevet illustreret ovenfor, er der med moderniseringen af den offentlige sektor sket store forandringer på beskæftigelsesområdet. Således er de organisatoriske rammer i feltet for socialt arbejde forandrede og under kontinuerlig udvikling, hvilket betyder forandrede betingelserne for varetagelsen af beskæftigelsesindsatsen blandt de professionelle aktører i frontlinjen. Det centrale spørgsmål for specialets problemstilling er i denne forbindelse, hvilken indvirkning det har på frontlinjemedarbejderne i praksisfeltet at være placeret midt i dette krydspres af modsatrettede krav, behov og forandrende arbejdsbetingelser. Inden for litteraturen og forskellige undersøgelser på området synes der at fremtræde modstridende tendenser i forhold til besvarelsen af dette spørgsmål. På den ene side peger nogle tendenser i retningen af en professionalisering af frontlinjeaktørerne, da de nye styringsrationaler fordrer professionelle aktører, der kan håndtere et stigende ansvar og udfordrende arbejdsvilkår, og på den anden side tegner der sig et billede af en udvikling, der tenderer mod en devaluering af de professionelle, forstået som et tab af autonomi og handlingsrum for socialrådgiverne (Eskelinen & Olesen 2010, Hjort 2008, Steensen 2003). Devalueringen skal her forstås på den måde, at NMP strategien kan ses som et overordnet forsøg på at bryde med de professionelles stærke indflydelse på omkostningsniveau, serviceniveau og indretning af den offentlige sektor (Jespersen 2008:94).

Med afsæt i pilotforsøget om implementeringen af resultatbaseret styring, som blev skitseret indledningsvist, vil jeg søge ned i kernen af krydspresset ud fra et formål om at undersøge, hvordan dette styringsrationale, som det dominerende i to af landets jobcentre, påvirker handlingsrummet og professionsforståelsen blandt socialrådgiverne involveret i forsøget. Dette leder frem til følgende problemformulering:

Problemformulering

”Hvilken betydning oplever socialrådgiverne, at resultatbaseret styring har for den måde, de udfylder handlingsrummet på i det sociale arbejdes frontlinje, og hvordan påvirker det deres professionsforståelse?”

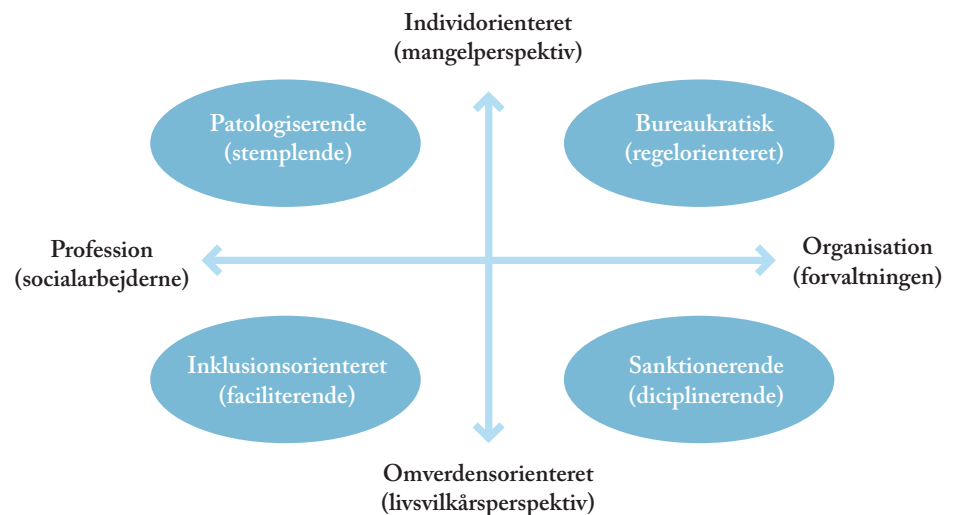
Jeg har med denne problemformulering søgt at åbne op for en nuanceret tilgang til undersøgelsesfeltet, hvor fokus rettes mod variationer i praksisfeltet blandt de professionelle sagsbehandlere. Således vil specialets undersøgelsesfokus være at finde frem til forskelle og divergerende oplevelser og erfaringer med resultatbaseret styring, og hvordan denne styringsmodel omsættes og indvirker på socialrådgivernes oplevelse af arbejdspraksis i de enkelte jobcentre. Som det her illustreres, er problemformuleringen konstrueret i to dele, hvor den første del *hvordan oplevelser socialrådgiverne at resultatbaseret styring påvirker deres arbejdspraksis*, har til formål at indfange et organisations- og praksisorienteret perspektiv på pilotforsøget i de to jobcentre, mens jeg i den anden del *hvordan påvirker det deres professionsforståelse*, anlægger et mere professionsteoretisk perspektiv på problemstillingen. Sidstnævnte ud fra en hensigt om at opnå indsigt i, hvilken betydning – eller mangel på samme – resultatbaseret styring har på socialrådgivernes forståelse af egen profession og fagidentitet.

I det følgende vil de væsentligste elementer i problemformuleringen operationaliseres, således at min bagvedliggende forståelse af disse tydeliggøres forud for analysen af problemstillingen.

Operationalisering af problemformuleringen

Den type af problemstilling som specialet tager afsæt i, kan adresseres på forskellige organisatoriske niveauer og med forskelligt målgrupperfokus afhængigt af, hvilken organisatorisk praksis som ønskes belyst. Undersøgelsesfokus for nærværende speciale er, som problemformuleringen indikerer, de professionelle sagsbehandlere i to af landets jobcentre. De defineres i denne sammenhæng som de offentligt ansatte, der i deres arbejde er i direkte kontakt med klienter, det vil sige de borgere, der er brugere af de offentlige ydelser. I forhold til nærværende speciale defineres socialrådgiverne ligeledes som professionelle. Dette ud fra en forståelse, der betoner professionsbetegnelsen som ikke-fastlåst, men derimod som en position, der skal kæmpes om og forandres i takt med samfundsudviklingen, jf. problemfeltet. Således læner jeg mig ikke op af beskrivelser af socialrådgiverne som værende eksempelvis relationsprofessionelle (Moos, Krejsler og Laursen 2004), semi-professionelle (Etzioni 1969), eller velfærdsprofessionelle (Juul 2010). Derimod er det min vurdering, at socialrådgivere som professionelle aktører såvel som de mere traditionelle professioner, her tænkes på blandt andet læge- og præstegerningen, i dag er underlagt lignende vilkår i forhold til behovet for løbende tilpasning til samfundsborgeres behov, udviklingen på området og heraf følgende forandringer i positioneringerne på feltet og det gældende vidensbehov (for uddybning se sidste afsnit i analysen). Således forstår jeg i højere grad professionalisering som et processuelt begreb, hvor en faggruppes professionsstatus bestemmes ud fra det konkrete arbejde og de tilhørende handlinger, hvor klassifikation af problemer, beslutningstagning, og herunder skønsudøvelse samt udførelsen af handlinger i relation til de identificerede problemer, er det der kendetegner professionelt arbejde (Abbott 1988:40). Specifikt i forhold til dette speciale indbefatter socialrådgiverne i problemformuleringen udelukkende de medarbejdere i de to jobcentre, som har været involveret i pilotforsøget og dermed har opnået erfaring med og indsigt i den resultatbaserede styringsmetode. Således er det ligeledes væsentligt at påpege, at min hensigt ikke er at undersøge den generelle praksis i de to jobcentre, men derimod socialrådgivernes oplevelse af praksis under implementeringen af dette styringsrationale. Dette skyldes dels, at det er socialrådgivernes oplevelse af praksis, som har betydning for deres opgavevaretagelse uagtet at oplevelsen kan differentiere fra den faktiske opgavevaretagelse, og dels fordi forsøget på at åbne problemstillingen op for de variationer og dobbeltheder, der eksisterer i praksis, fordrer et fokus på logikker og praksisformer i opgavevaretagelsen frem for datagenerering om faktuelle forhold og resultater af opgavevaretagelsen (Hammerslev, Hansen & Willig 2009:18).

Figur 2:
Praksislogikker i et
handlingskompas



Kilde: Egen opsætning på baggrund af Caswell 2005:289

Handlingskompasset, som figuren her illustrerer, er overordnet set et udtryk for et dialektisk forhold mellem forskellige teoretiske og empiriske antagelser og har således til hensigt at indfange nogle af de mekanismer, der eksisterer i feltet for socialt arbejde (Caswell 2006:39). De fire praksislogikker, som er afbilledet i koordinatsystemet, betegner de forskellige positioner, der findes i feltet, hvilket vil sige de forskellige måder at anskue, udføre og organisere socialt arbejde på (Caswell 2005:52). Logikkerne har forskellig betoning afhængig af hvor de placerer sig i feltet, ligesom de eksisterer i blandingsformer, som udformes i lyset af feltets historiske udvikling, kontekstuelle faktorer, interaktionen i feltet samt den enkelte socialrådgivers tilgang til arbejdet. I relation til operationaliseringen af problemformuleringen indfanger dette handlingskompas et centralt element i min forståelse af handlingsrummet i det sociale arbejdes frontlinje. Dette element værende, at der med afsæt i Caswells handlingskompas følger en forståelse af, at socialrådgiverne *har* et handlingsrum. Således er det min antagelse, at frontlinjen i feltet for socialt arbejde nok er præget af en række kontekstuelle betingelser, rammer og retningslinjer bestemt ovenfra, jf. figur 1, men at aktørerne i feltet har mulighed for at agere inden for disse, og, afhængig af deres tilgang til arbejdet at påvirke handlingsrummet. Praksislogikkerne skal dog ikke forstås på den måde, at socialrådgiverne frit og bevidst kan vælge imellem dem, da udfoldelsen af logikkerne er betinget af en række faktorer, der udspringer af strukturelle omstændigheder og faktorer, der relaterer sig til individet. Det faktiske handlingsrum består dermed af en række brudflader og gensidige kampe og forhandlinger, som giver sig udtryk i en både kompleks og flertydig virkelighed. (Caswell 2006:41).

Det er også med afsæt i dette handlingskompas, at professionsforståelse, som der refereres til i problemformuleringen, skal operationaliseres. De fire praksislogikker kan således forstås som forskellige tilgange til og opfattelser af den enkelte socialrådgivers profession og fagidentitet. Med en horisontal akse, der adresserer forskellige måder at forstå sociale problemer på, og en vertikal akse, der udgør spændingsfeltet mellem at udføre socialt arbejde under organisatoriske- eller professionsorienterede præmisser, illustrer handlingskompasset således forskellige logikker og forståelser af professionelt socialt arbejde. Hvilken logik der gør sig gældende for de enkelte socialrådgivere i de to jobcentre, vil ikke være genstand for yderligere karakteristik her, da formålet med specialet netop er at undersøge, hvordan resultatbaseret styring påvirker socialrådgivernes professionsforståelse og dermed de forskellige praksislogikker i feltet.

Hvad angår operationaliseringen af resultatbaseret styring, lægger min forståelse heraf sig op ad den indledningsvise beskrivelse af metodens udformning i pilotprojektet. Dette ud fra en erkendelse, at begrebet kan tillægges forskellig værdi og have en meget varierende karakter afhængig af den enkelte organisations forudsætninger for implementeringen, øvrige kontekstuelle forhold samt modtagelsen blandt de involverede aktører. Blot skal det her bemærkes, at jeg i kraft af denne erkendelse, ikke betragter resultatbaseret styring som et neutralt værktøj, men derimod som et værdiladet redskab, der forandrer sig i takt med den vedvarende konstruktion og fortolkning, der finder sted, når metoden skal finde sin anvendelse i praksis.

Afslutningsvis i operationaliseringen af problemformuleringen skal det påpeges, at der, som problemfeltet også har indfanget, foruden resultatbaseret styring også findes en lang række andre styringsteknologier, der præger beskæftigelsesområdet i øjeblikket. I forlængelse heraf er der ligeledes en lang række andre forhold, som kan påvirke sammenhængen mellem socialrådgivernes udfyldelse af handlingsrummet og betydningen heraf for deres professionsforståelse. Her kan eksempelvis nævnes omfanget af tilgængelige ressourcer i det enkelte jobcenter, uddannelsesinstitutionernes indhold og organisering samt forskningsmæssig og teknologisk udvikling (se blandt andet Hjort 2008). Derudover afhænger forholdet mellem resultatbaseret styring og socialrådgivernes handlingspraksis og professionsforståelse også af, hvad det er for nogle empiriske aspekter og fokuspunkter, der udvælges, samt hvordan de begrebsliggøres teoretisk. På denne baggrund har jeg således ikke nogen forudgående ambition om at kunne etablere en fuldstændig kausalslutning mellem de fremhævede elementer i problemformuleringen. Som det løbende vil fremgå undervejs i de følgende kapitler, vil jeg dog for at sikre det bedste grundlag for undersøgelsen af denne sammenhæng dels foretage nogle metodiske valg, som retter fokus mod resultatbaseret styring og dels vil jeg sikre en gennemskuelig forskningsprocessen, således at de valg, jeg har truffet undervejs, bliver tydeliggjort og dermed skaber et oplyst afsæt for at kunne besvare problemformuleringen.

Som kapitlet her har haft til hensigt at præcisere, er formålet med nærværende speciale altså hverken at undersøge de lediges oplevelse af praksis på beskæftigelsesområdet (Eskelinen & Olesen 2010, Järvinen & Mik-Meyer 2003), det strategiske og ledelsesmæssige perspektiv på mål- og resultatstyring (Larsen 2009) eller konkrete

indsatsers effekter på arbejdsløshed (Baadsgaard & Jørgensen 2009). Derimod er det min målsætning, at specialet med fokus på socialrådgiverne og indvirkningen af resultatbaseret styring på deres rammebetingelser og praksis vil kunne bidrage med et centralt perspektiv på, hvilken betydning forandringer i den organisatoriske praksis har for en fagprofession og dennes opgavevaretagelse.

Forsøgsbeskrivelse

For at skabe en større indsigt i udformningen af pilotforsøget i de to jobcentre og dermed sikre et grundlag for analysen, der er oplyst og sensitivt i forhold til de variationer og forskelle, hvormed implementeringsprocessen har udformet sig, har jeg valgt forud for den nærmere præcisering af undersøgelsens forskningsdesign og metodologi at foretage en dybdegående beskrivelse af forsøget med implementeringen af resultatbaseret styring i henholdsvis Jobcenter Vejle og Jobcenter Esbjerg. Således har kapitlet til hensigt at fremhæve de væsentligste elementer og karakteristika ved organiseringen og gennemførelsen af forsøget i de to jobcentre og dermed skabe et afsæt for at undersøge, hvordan socialrådgiverne på forskellig vis oplever det resultatbaserede styringsredskab og agerer i forhold til at gøre det anvendeligt og meningsfuldt for deres arbejdspraksis. Formålet med forsøgsbeskrivelsen er derfor ikke at foretage en overordnet portrættering af det faktisk forekommende i de to jobcentre, men derimod, gennem en fordybelse i afgrænsede, udvalgte områder at tydeliggøre genstandsfeltet for specialets analyse. Begrundelsen for ikke at foretage en fuldstændig beskrivelse af de to jobcentre skyldes dels, at organisationsstrukturen i de enkelte jobcentre er så forskellig, at en sammenligning på en lang række områder ikke vil være meningsgivende. Således kan jobcenterkonstruktionen, som den ser ud i dag, ikke beskrives under et, da de enkelte jobcentre har forskellige organisatoriske strukturer, forskellige indsatsområder, samarbejdspartnere og målgrupper. Det enkelte jobcenters organisatoriske målsætninger og organiseringsformer kan derimod ses som et udtryk for de historiske udviklinger, forhandlinger og opnåede løsninger, som har fundet sted under påvirkning af hele beskæftigelsesområdet udvikling, der som nævnt i problemfeltet er i kontinuerlig bevægelse i forhold til dets forestillinger, mål og midler samt organiseringsformer (Breidahl & Seemann 2009:14). Dels skyldes det, at et af kendetegnene ved resultatbaseret styring netop er, at den i praksis gennem betoning af forskellige elementer i modellen, kan udformes og implementeres forskelligt.

Fælles for de to jobcentre udvalgt i nærværende speciale er dog, at deres pilotforsøg tager udgangspunkt i formuleringen af en forandringsteori, der som nævnt indledningsvist har til formål at tydeliggøre sammenhængen mellem behovene hos udvalgte målgrupper, den indsats disse målgrupper skal modtage og de resultater som indsatsen skal føre til (Beskæftigelsesregion Syddanmark 2011:7)². Udformningen af forandringsteorien for de to jobcentre fandt sted, da Arbejdsmarkedsstyrelsen i 2009, som en del af indsatsen i forhold til at give landets jobcentre de nødvendige redskaber til at planlægge og styre beskæftigelsesindsatsen lokalt, besluttede at gennemføre et pilotprojekt med to jobcentre i Region Syd. Her blev der, med afsæt i udviklingen af en forandringsteori for jobcenterets indsats sat fokus på resultatbaseret styring. Som nævnt hyrede Arbejdsmarkedsstyrelsen i denne forbindelse Rambøll Management Consulting og den amerikanske managementkonsulent David Hunter til at

² Forandringsteori, også kaldet programteori, kan gribes an på forskellige måder og have forskellig udformning. Den der tages afsæt i her, er den som Rambøll Management i samarbejde med David Hunter har gennemført på i de to pilotjobcentre. En detaljeret beskrivelse af processen for det enkelte jobcenter findes i bilag 16 og 26.

arrangere og facilitere forandringsteoriworkshops i henholdsvis Jobcenter Vejle og Jobcenter Esbjerg. Disse workshops blev afholdt i efteråret 2009, hvor udvalgte ledere og medarbejdere i de to jobcentre samarbejdede om at udvikle en forandringsteori, som afspejler lokale forhold vedrørende jobcenterets indsatser, udvalgte målgruppers karakteristika og organisatoriske strukturer. Med denne forandringsteori blev rammen for implementeringen af resultatbaseret styring skabt. Efter workshoppen blev der udarbejdet en implementeringsplan, som efterfølgende har dannet grundlaget for pilotforsøget med implementeringen af resultatbaseret styring. Selvstændige formål med forsøget har i denne forbindelse været at afprøve, hvorvidt resultatbaseret styring som metode er anvendelig i jobcenterpraksis, at udvikle en konkret model for resultatstyring, at give Beskæftigelsesregion Syd redskaber og erfaringer med henblik på udbredelse af metoden samt at afprøve i hvilken udstrækning resultatbaseret styring giver bedre resultater.

På denne baggrund vil jeg i det følgende foretage en adskilt beskrivelse af de to jobcentres forsøg med resultatbaseret styring ud fra udvalgte forhold omkring implementeringsprocessen samt rollefordelingen og opgavevaretagelsen i pilotprojektet. Beskrivelserne tager afsæt i interviews foretaget i forbindelse med specialet (beskrives nærmere i kapitel 5), en række baggrundsinterviews med udvalgte aktører i de to jobcentre, som jeg i forbindelse med mit studiejob hos Rambøll Management deltog i gennemførelsen af, og derudover forskelligt baggrundsmateriale (Dette materiale er vedlagt i bilagene 13-17 samt 23-27).

Jobcenter Esbjerg

Arbejdet med resultatstyring i Jobcenter Esbjerg strækker sig tilbage til januar 2007, hvor jobcenteret gennem forskellige tiltag søgte at styrke arbejdet med at målrette deres indsats mod meget specifikke målgrupper og deres barrierer i forhold til arbejdsmarkedet. Udgangspunktet for dette arbejde var blandt andet et ønske om at skærpe fokus mod effektmåling og resultatorientering, hvilket ifølge jobcenterledelsen særligt har vist sig ved en kontinuerlig dialog om resultater, initieret af ledelsen, som har forplantet sig nedad i organisationen til både sektionsledere og medarbejdere. Som en ledelsesrepræsentant udtaler: "*Jorden var delvist gødet for at kunne gå i gang med det* [resultatbaseret styring, red.]" (Ledelsesrepræsentant 2010:3). Dette fokus på målgruppers barrierer og indsatsernes resultater viser sig blandt andet i jobcenterstrukturen, der organisatorisk er opdelt i en række små teams, som har ansvaret for små målgrupper, og hvis indsats tager afsæt i en tilbudsvifte af målrettede aktiviteter. De forskellige teams hører under et af jobcenterets tre afdelinger, som er henholdsvis *Jobafklaring*, *Projektudvikling* og *Jobservice*. I tilknytning hertil er ligeledes en administrativt funderet stabs- og udviklingsafdeling. Således er det ledelsens vurdering, at de forud for forsøgsdeltagelsen dels havde tilpasset deres ledelsesstruktur til den resultatbaserede styringsmodel, dels at de både var bekendte og tidligere havde arbejdet med udarbejdelse af forandringsteorier og havde et ønske om at kunne måle effekterne af deres indsatser (Ledelsesrepræsentant 2010:3).

I Jobcenter Esbjergs forandringsteoriworkshop deltog der, udover ledelsesrepræsentanter, seks af jobcenterets socialrådgivere. På workshopen blev der udvalgt tre målgrupper, som forsøget skulle tage sit afsæt i. Disse målgrupper bestod af unge ledige forsørgere uden uddannelse, unge med misbrugsproblemer samt ledige over 30 år med alkoholproblemer. Efter workshopen blev der nedsat en projektgruppe bestående af en projektleder, de seks sagsbehandlere og deres sektionsledere, som tilsammen var ansvarlig for gennemførelse af forsøget. Derudover blev der etableret en styregruppe, hvis formål er at vurdere fremdriften i forsøget og træffe beslutninger om eksempelvis udvælgelse af nye målgrupper og aktiviteter. Styregruppen består af jobcenterchefen, kontorcheferne for *Jobservice* og *Projektudvikling*, sektionslederne for de deltagende sagsbehandlere og forsøgets projektleder (Kommissorium Esbjerg 2010:1-3).

I forhold til de involverede medarbejdere i forsøget, indbefatter det alle, som arbejder med de udvalgte målgrupper, hvor hver medarbejder er blevet pålagt at skulle indskrive to nye borgere i forsøgssystemet ugentligt. Som nævnt var det kun seks medarbejdere, som deltog i den indledningsvise workshop, hvor målsætninger, spørgeguides med videre blev defineret, mens de øvrige sagsbehandlere efterfølgende har fået en introduktion til den resultatbaserede styringsmetode og det tilhørende it-baserede registreringssystem. Efterhånden som der er blevet registreret flere og flere borgere systemet har projektlederen ligeledes påbegyndt udtrækning af resultatopgørelser fra it-systemet i forhold til at kunne anvende det registrerede data i det fremadrettede arbejde i jobcenteret. I denne forbindelse fortæller projektlederen, at de fra ledelsens side, med det formål at sikre den rette fremdrift i forsøget, har besluttet at hver socialrådgiver ugentligt skal registrere mindst to borgere i det resultatbaserede it-system (Projektleder Esbjerg:1).

Som nedenstående citat illustrerer, oplever socialrådgiverne, som har deltaget i forsøget fra begyndelsen, at deres rolle har været at afprøve og drage nogle erfaringer med metoden og at bidrage med ændringsforslag og forbedringer på baggrund af deres erfaringer.

"Jeg var med i den gruppe af rådgivere, som skulle definere indsatsområder og skulle være med til at udforme spørgeguiden og prøve det af på de unge. Det var fedt med den proces med spørgeguiden. Fra det var på et overordnet niveau, hvor vi havde forskellige indgangsvinkler. Vi har haft en, akademikerne kalder vi hende, som har kunnet koge alt vores snak ned til generelle spørgsmål, som kunne bruges. Vi har kommet med de ting – ti områder tror jeg – som vi så, der fyldte mest for de unge, og så er hun kommet med forslag til spørgsmål. Dem har vi bagefter snakket igennem, ændret dem, afprøvet dem og ændret dem igen."

(SR-unge Esbjerg:2)

I forhold til den praktiske organisering af den resultatbaserede styringsmetode er det i denne forbindelse relevant at præcisere hvordan de involverede socialrådgivere gennemfører samtalerne og heraf følgende scoringer med borgerne som er en del af målgruppen for pilotforsøget. Som det blev præciseret i den indledningsvise beskrivelse af resultatbaseret styring, følger der med anvendelsen af den resultatbaserede styringsmodel nogle bagvedliggende metodiske antagelser som blandt andet fordrer,

at socialrådgiverne i deres samtaler med borgerne skal gennemføre en registrering på en række områder hos borgeren. Det drejer sig blandt andet om borgernes helbreds-tilstand, fysisk som psykisk, deres arbejdsmarkedsparathed samt deres økonomiske situation. I Jobcenter Esbjerg har socialrådgiverne i samarbejde med repræsentanterne fra ledelsen og det administrative personale, udvalgt i alt ti fokuspunkter som bliver gjort til genstand for borgersamtalerne (Se bilag 28). Til hver af disse fokuspunkter er der formuleret en række spørgsmål, som skal danne baggrund for en scoring af borgeren på en skala fra et til fem på. Følgende citat illustrerer den generelle tendens i den praktiske anvendelse af metoden i Jobcenter Esbjerg:

"Jeg kører skemaerne igennem, hvor han eller hun svarer på spørgsmålene. Og så samler jeg op og fortæller hvad det skal bruges til og sætter krydser ved det der skal arbejdes med og boller ved det der ikke skal arbejdes med. Og så snakker jeg med de unge om de er enige i det jeg har valgt at der skal arbejdes med og så fortæller jeg hvad de skal starte med, og så kan den unge sige om han eller hun er enig i at det er det der er bedst at starte med. Og så er det de skemaer vi kører med derefter og ved hver samtale aftaler vi så hvad der skal følges op på til næste gang."
(Ungerådgiver Esbjerg)

Uafhængigt af hinanden fortæller socialrådgiverne i denne forbindelse, at de forsøger at følge spørgsmålsformuleringerne meget præcist, således at det er muligt at sammenligne scoringerne både hos den enkelte borger og på tværs af borgere og sagsbehandlere. Dog påpeges det, at det ikke altid er muligt at anvende den korrekte formulering, da borgerne ikke altid forstår denne ligesom de oplever, at det kan virke kunstigt med den præcise formulering når spørgsmålene ligger på ryggraden, hvorfor de i højere grad tilpasses situationen. Den efterfølgende scoring af borgeren sker ifølge sagsbehandlerne ved de følgende samtaler, hvor det ud fra borgerens situation og handlinger siden sidste samtale vurderes hvorvidt der er sket fremskridt eller ikke. Alle scoringerne indberettes løbende i registreringssystemet, hvorfra socialrådgiverne også selv kan udtrække statusrapporter over den enkelte borgers scoringer. Disse rapporter danner udgangspunkt for de efterfølgende samtaler, og bliver, i de tilfælde hvor socialrådgiveren vurderer at det er relevant og borgeren selv ønsker det, uddelt til borgeren. Som et led i samtalerne med borgerne anvendes scoringerne ligeledes som afsæt for at indgå aftaler med borgerne om hvad der skal ske fremadrettet for at borgeren kan forbedre sin score og dermed komme nærmere arbejdsmarkedet.

Blandt socialrådgiverne i Esbjerg tegner der sig således et billede af, at resultatbaseret styring ikke udelukkende indbefatter en indsamlingen af en række data om de enkelte målgrupper og deres fremskridt i sagsbehandlingsprocessen. Derimod påvirker styringsmodellen og metoden indlejret heri, i høj grad den samtale som socialrådgiverne fører med borgerne i Jobcenter Esbjerg. Dog skal det i denne forbindelse bemærkes, at socialrådgiverne oplever, at styringsredskabet ikke kan stå alene i den forstand, at det ikke er muligt at læse de bagvedliggende vurderinger ud af statusrapporterne, hvorfor de ofte benytter sig af journalnoter og kommentarfelder til at uddybe og begrunde deres scoringer (Socialrådgivere Esbjerg 2010, Bilag 23).

Forsøgsperioden i Esbjerg kommer på denne baggrund til at fremstå som en dynamisk proces, hvor medarbejderne i høj grad har været involveret i udformningen af selve redskabet og det løbende tilpasnings- og revideringsarbejde. I forlængelse heraf oplever socialrådgiverne ligeledes, at de i høj grad har haft mulighed for at påvirke processen og komme med konkrete forslag til udformningen af den resultatbaserede styringsmetode (SR-projektudvikling Esbjerg:2).

Formålet med resultatbaseret styring i Esbjerg har været at gøre jobcenteret i stand til at følge, hvorvidt de enkelte borgere og foruddefinerede målgrupper bevæger sig mod det langsigtede strategiske mål om arbejde eller uddannelse. Forventningen har i denne forbindelse været, at jobcenteret ved at være i stand til at følge fremdriften på individniveau forbedrer deres mulighed for at opnå gode resultater. Den langsigtede plan med forsøget i Jobcenter Esbjerg har blandt andet indbefattet, at modellen gradvist skal kunne overføres til andre målgrupper, og at de involverede medarbejdere i denne forbindelse bliver i stand til at beherske metoden og dermed deltage i oplæringen af andre, samt at der foretages målinger, som kan belyse effekten af resultatbaseret styring.

På interviewtidspunktet (maj 2011) har jobcenteret udvalgt en række målgrupper, som de har vurderet som meningsfulde at arbejde med i lyset af det sted, de er i implementeringsprocessen. Disse målgrupper omfatter ledige i matchgruppe to, kontanthjælpsmodtagere, som ikke er arbejdsmarkedsparate men indsatsparate samt borgere, der har modtaget ledighedsydelse i mere end seks måneder. Således omfatter forsøget på nuværende tidspunkt ikke arbejdsmarkedsparate, forsikrede ledige og kontanthjælpsmodtagere, der ikke har problemer ud over ledighed samt sygedagpengemodtagere, da de er en del af et andet forsøgsprojekt. Samlet set vurderer projektlederen i Esbjerg, at forsøget ved fuld indfasning i de udvalgte målgrupper, som forventeligt er i løbet af et års tid, kommer til at inkludere omkring 2000 borgere.

I beskrivelsen af implementeringsprocessen fortæller den ansvarlige projektleder, at de startede fra bunden af med projektet i forhold til at få opsat registreringssystem, udvalgt målgrupper og opstillet forandringsteori for disse målgrupper samt udarbejdet fokuspunkter og spørgeskemamateriale for hver målgruppe. Næste skridt i forsøgsprocessen er ifølge projektlederen at rette fokus mod de resultater, der kommer ud af socialrådgivernes registreringer og finde ud af, hvad resultaterne skal bruges til på længere sigt herunder hvilke handlinger, de skal føre med sig. Som ovenstående forsøgsbeskrivelse indfanger, så oplever socialrådgiverne en høj grad af medbestemmelse og indflydelse på pilotforsøget, hvilket skyldes deres involvering i en stor del af det indledende arbejde. Oplevelsen blandt socialrådgiverne i Esbjerg er således ikke, at dette er en metode, som er blevet påtvunget dem, men derimod fungerer den som et redskab, hvor de ud fra nogle foruddefinerede spørgeguides, som de selv har været med til at formulere, skal stille nogle bestemte spørgsmål, delvist modificeret med deres egne formuleringer og registrere svarene i et tilhørende it-system.

På denne baggrund kan forsøget med implementeringen af resultatbaseret styring karakteriseres som en bottom-up proces, hvor medarbejderne i kraft af deres rolle som aktive deltagere undervejs i processen, har haft stor beslutningskompetence i

forhold til den praktiske udformning af metoden og dermed haft en aktiv deltagerrolle undervejs i processen. Som ovenstående beskrivelse illustrerer, så har socialrådgiverne selv stået for oversættelsesarbejdet af metoden i forhold til, hvordan de vurderer redskabets anvendelighed og afprøvningen heraf.

Jobcenter Vejle

I modsætning til Jobcenter Esbjergs baggrund for at medvirke i forsøget med implementeringen af resultatbaseret styring, var Jobcenter Vejles deltagelse ikke på samme måde initieret af nogen bagvedliggende strategiske målsætninger. Således blev Jobcenter Vejle involveret i forsøget efter at være blevet udvalgt af Arbejdsmarkedsstyrelsen til at få besøg af David Hunter, som gennemførte en workshop med de deltagende medarbejdere og ledelsesrepræsentanter. Efterfølgende er forsøget blevet indarbejdet i jobcenterets overordnede kvalitetsstrategi, som udover resultatbaseret styring omfatter måling af brugertilfredshed, effekter og omkostningseffektivitet. I forlængelse heraf er forsøget også kommet til at spille en rolle i relation til jobcenterets arbejde mod at blive tildelt frikommunestatus fra 2012 og frem til 2016, hvilket de fik tilsagn om i maj 2011. Her har resultatbaseret styring været et væsentligt element i jobcenterets ansøgning om frikommunestatus, hvor det at sætte borgeren i centrum, blandt andet gennem resultatstyring, refusionsomlægning og nedbrydning af forvaltningsgrænser, har været det væsentligste omdrejningspunkt (Projektleder Vejle:2).

Kort skitseret er den organisatoriske struktur i Jobcenter Vejle bygget op omkring tre forskellige sektioner, henholdsvis *Job og Integration*, *Ledig ved sygemelding samt Jobklare ledige og Virksomhedsservice*. Derudover er der inden for arbejdsmarkedsområdet i Vejle Kommune ligeledes tilknyttet en afdeling for *Analyse og Udvikling, Kompetencecenteret* (kommunens eget aktiveringstilbud) samt *Ydelsescenteret* (Vejle Kommune 2011). Internt i hver af disse afdelinger er medarbejderne opdelt i mindre teams, som hver har deres ansvarsområder i Jobcenterets arbejde. Her kan eksempelvis nævnes teamet for unge ledige under 30 år og opfølgningsteamet for sygemeldte ledige.

Rollefordeling og opgavevaretagelse

I forandringsteoriworkshoppen i Jobcenter Vejle, som blev afholdt over fire dage i oktober måned 2009, deltog blandt andet ledere og medarbejdere fra jobcenterets to ungegrupper, gruppen for unge under 30 år uden problemer og gruppen for unge under 30 år med problemer. Resultatet af workshoppen var en foreløbig forandringsteori for de to ungegrupper, hvor der blev udvalgt indikatorer til målgrupperne, udarbejdet en spørgeguide og et resultatkort, og hvor der blev diskuteret konkrete indsatser for de to ungegrupper. Efter workshoppen blev der i Vejle Jobcenter nedsat to arbejdsgrupper bestående af ledere og medarbejdere for de to ungegrupper, som havde til opgave at kvalificere de redskaber, der blev udviklet på workshoppen og udforme den endelige spørgeguide til opdelingen af de unge i målgrupper. Efter den indledende workshop blev det besluttet at også andre af jobcenterets teams skulle involveres i forsøget, hvilket resulterede i, at udvalgte medarbejdere og ledelse fra *Ledig ved sygemelding* og *Kompetencecenteret* som det første blev inviteret til at deltage i en studietur til København, arrangeret af Rambøll Management. Her besøgte deltagerne, herunder medarbejdere og ledelse fra både Jobcenter Esbjerg og Jobcenter Vejle,

to institutioner³ med erfaring med denne styringsmodel, hvor de fik indsigt i og eksempler på den praktiske brug af resultatbaseret styring. De deltagende medarbejdere fra Jobcenter Vejle fik efter denne studietur tilbuddet om at deltage i forsøget, hvorefter der blev afholdt en simplificeret udgave af forandringsteoriworkshoppen for sygedagpengeområdet.

På interviewtidspunktet består forsøgets deltagere således af i alt seks medarbejdere, to fra henholdsvis *Unge ledige under 30 år med problemer*, to fra *Kompetencecenteret* og to fra sygedagpengeafsnittets opfølgningssteam samt en leder fra hver af de tre afsnit. Derudover er der tilknyttet en projektleder, som har det daglige ansvar for driften af forsøget. I denne sammenhæng skal det bemærkes, at projektlederrollen har været genstand for en del udskiftning undervejs som en konsekvens af forskellige organisatoriske ændringer. Disse ændringer har ligeledes resulteret i, at forsøget i perioder har stået stille og er blevet forsinket i forhold til den oprindelige tidsplan. I juni 2011 er status i implementeringen af resultatbaseret styring således, at det ønskede antal borgerregistreringer i forsøget ikke er nået, men at alle de involverede medarbejdere i varierende grad har opnået erfaring med brug af spørgeguide, borgerregistreringer og resultatmålinger samt erfaringsudveksling omkring forsøget.

Som beskrivelsen her illustrerer, har den indledende proces i Vejle været præget af løbende medarbejderudskiftning. Ifølge afsnitslederen for sygedagpengeområdet faldt de to medarbejdere som oprindeligt var involveret i forsøget fra af forskellige årsager efter den første workshop, hvorfor ledelsen i stedet besluttede at inddrage to unge socialrådgivere med en systemisk baggrund. Disse to medarbejdere deltog som det første i en studietur til København, hvorefter de fik en kortere introduktion til resultatbaseret styring, herunder en mini workshop og vejledning i registreringssystemet. Fælles for socialrådgiverne i Vejle er således, at deres deltagelse i de forsøgsrelaterede aktiviteter er meget varierende og usammenhængende, ligesom deres introduktion til redskabet og kendskab til tankegangen bag styringsmodellen er begrænset. Nedenstående citat illustrer denne tendens, hvor en socialrådgiver fra aktiveringsprojektet *Kompetencecenteret* svarer følgende til spørgsmålet om, hvordan hun blev inddraget i forsøget:

"Det fik jeg bare at vide, at jeg skulle. Jeg fik faktisk ikke engang at vide, at jeg skulle i gang med det. Jeg blev spurgt, om jeg ville med på sådan en studietur til København. Det var faktisk gået i gang her i Jobcenteret, men vi ligger jo sådan lidt på sidelinjen, fordi vi er Kompetencecenteret. Og i første omgang så var vi sådan lidt: "Øh, det havde vi faktisk ikke helt tid til". (...) det var ikke sådan noget med, at vi blev dunket oven i hovedet med det, det var noget vi kunne gøre. Så et eller andet sted har jeg ikke tænkt så meget over det, jeg er bare blevet kastet ud i det. Ikke så bevidst. Jeg har ikke gjort mig så mange tanker om det, men da jeg så stod ovre i København, så synes jeg da egentlig at det lød meget spændende. Men det er ikke et eller andet med, at det har været gennemtænkt, eller jeg har forholdt mig sådan til det. Det har bare været en tilfældighed og senere et krav om at det skulle vi være med i."
(SR-kompetence Vejle:3)

³ Det drejer sig om Mødrehjælpen og Den Flyvende Hollænder, som er en døgninstitution med tilhørende daginstitution og familiesamarbejde.

Fælles for de deltagende socialrådgivere og afsnitsledelsen er således en meget begrænset indsigt i begrundelserne bag jobcenterets deltagelse i forsøget, da: ”*det kom simpelthen bag om os. Man kan sige, på en måde er det her et af eksemplerne på at være dårligt informeret, og jeg ved ikke, om det var fordi at det var i sidste øjeblik, at vi kom med i det her projekt, eller hvad der egentlig skete, andet end at vi fik at vide, at det var sådan!*” (Afsnitsleder Vejle:3). Dette medvirkede ifølge afsnitslederen ligeledes til, at en stor del af forsøget har været præget af forvirring, afbrudte perioder samt længerevarende processer (ibid.).

Hvad angår selve udvælgelsen af socialrådgivere til at deltage i forsøget foregik dette, som bemærket ovenfor, i en løbende proces, hvor nogle medarbejdere blev bedt om at deltage og efterfølgende faldt fra, mens andre var med på studietur til København og efterfølgende indvilligede i at deltage efter opfordring fra ledelsen. Opgavevaretagelsen hos socialrådgiverne har derfor ligeledes været differentieret, da nogle slet ikke har deltaget i forsøgsaktiviteter, enkelte har været med fra begyndelsen og nogle først er kommet ind i processen undervejs.

Den konkrete anvendelse af resultatbaseret styring i Jobcenter Vejle, har både udformet sig i lighed med Esbjerg, og på nogle områder på en anderledes måde. Der hvor de to jobcentre i særlig grad afviger fra hinanden er i forhold til den måde fokusområderne anvendes på. Således er det blevet besluttet, at de syv fokuspunkter som blev udpeget i det indledende arbejde, alle skulle adresseres aktivt i borgersamtalerne, med det formål at få erfaring med redskabet. I modsætning til Esbjerg, hvor socialrådgiverne ud fra en vurdering af borgeren har udvalgt to områder, som arbejdet har centreret sig omkring, har man altså valgt at alle der skal foretages en scoring på alle syv områder til hver samtale. Men på trods heraf, er socialrådgivernes beskrivelser af borgersamtalerne meget sammenlignelige på tværs af de to jobcentre.

”(…) jeg siger, at jeg er med i det her projekt og at jeg i samtalen vil lave en registrering ud fra syv forskellige områder, og når vi så har lavet en almindelig opfølgningssamtale, så åbner jeg det her Rambøll system og så gennemgår jeg egentlig spørgsmålene og siger: ”Her i personlig fremtræden der får du en score der hedder nogenlunde og den har jeg vurderet ud fra at du i samtalen måske var meget aggressiv eller måske i samtalen har givet udtryk for ...”. Der har været noget i samtalen som jeg plukker ud og siger at det er min begrundelse for at du får den her scoring. (...) Og så kan man gå ind og sige: ”Hvis den nu for eksempel skulle op på god, så kunne det være at du til næste gang skulle have nogle muligheder med fra nogle praktiksteder eller sådan noget.”

(SR- sygedagpenge Vejle)

Denne beskrivelse genfindes ligeledes hos de øvrige deltagende socialrådgiverne i Vejle, som, afhængigt af den enkelte borgers ressourcer og tilstand, veksler mellem at inddrage borgerne i scoringerne, spørge direkte i overensstemmelse med den konkrete formulering eller afvige fra denne samt uddele statusrapporterne i slutningen af samtalerne (SR-unge Vejle & SR-kompetence Vejle).

I denne forbindelse er det relevant at påpege en yderligere forskel blandt de to jobcentre, som, med henvisning til den delvist ustrukturerede proces i Vejle omkring

udvælgelsen af socialrådgivere, har betydet at identificering af fokuspunkter og udformningen af spørgeskemaer er blevet foretaget en administrativ ansat på baggrund af indledningsvise diskussioner blandt de først deltagende socialrådgivere og ledere. Dette har blandt andet betydet, at de deltagende medarbejdere har oplevet at nogle af elementerne i redskabet har været mindre relevante. Grundet forsøgets karakter som pilotprojekt har det imidlertid ikke været muligt for de deltagende medarbejdere at ændre i udvælgelsen af fokuspunkter og spørgsmålsformuleringer, selvom de på nogle områder vurderer disse som uegnede, fordi projektet i sin forsøgsfase skal udformes efter den oprindelige plan (SR-sygedagpenge Vejle).

Generelt er der i Vejle enighed om, at det har været en meget ustruktureret, rodet og langvarig proces med forskellige projektledere, forsinket it-registreringssystem og manglende informering af de deltagende medarbejdere. Ifølge informanterne fra Vejle har forløbet været en udviklingsproces, hvor fokus har ændret sig meget undervejs i kraft af, at de har fået en bedre indsigt i metoden og dens anvendelsesmuligheder. I begyndelsen af forløbet var fokus overvejende rettet mod at opnå progression hos borgeren gennem scoringerne af fokusområderne, mens det senere er blevet tydeligt for informanterne, at det resultatbaserede styringsredskab også har andre anvendelsesmuligheder herunder, hvordan det kan bruges i samarbejdet med andre aktører. Således fortæller en socialrådgiver, at det er et redskab, som hele tiden skal udvikles og tilpasses forskellige behov og lovgivningsmæssige ændringer. Til spørgsmålet om, hvornår styringsmodellen er endeligt implementeret i jobcenteret, siger hun blandt andet:

"Jeg tror ikke, at jeg kan sige, at vi skal derhen, og så kører det bare. Men jeg tror, det er et system, hvor man hele tiden skal være opmærksom på, om det her passer til den her kontekst eller nogle ændringer i samfundet eller hos borgeren eller i jobcenteret som gør, at man skal ind og ændre lidt i det."
(SR-sygedagpenge Vejle:12)

Projektlederen i Vejle beskriver i forlængelse heraf forsøgsprocessen som: "en sti vi træder, mens vi går den" (Projektleder Vejle:7), hvilket netop indfanger det karakteristiske ved implementeringsprocessen i jobcenteret. Samlet set peger både socialrådgivere og projektlederen i Vejle dog på, at forsøget i dets nuværende fase har haft tre praksisnære formål, disse værende skabelsen af et fælles sprog om den konkrete indsats hos socialrådgiverne, motiveringen af borgerne i kraft af den grafiske illustration af deres forbedringer over tid, forstået som udviklingen i deres scoringer, samt muligheden for at kunne dokumentere indsatsen over for borgerne selv, jobcenterledelsen og politikerne.

I forhold til en samlet karakteristik af pilotprojektet med implementeringen af resultatbaseret i Jobcenter Vejle, tegner ovenstående et billede af en forsøgsproces, som bærer præg af en manglende sammenhængende strategi for forløbet, hvilket blandt andet har medvirket til en stor usikkerhed blandt deltagerne omkring formålet og manglende indsigt i forsøgets karakter. I modsætning til Esbjerg hvor formålet med deltagelsen i forsøget var meget klart fremlagt fra starten, og hvor både ledelse og medarbejdere havde en forudgående forståelse af arbejdet med resultatstyring,

har målsætningerne i Vejle taget form undervejs. Dette skal forstås på den måde, at ønsket om at skabe et fælles sprog og motivere borgerne ud fra deres scoringer, først er blevet italesat undervejs, efter de første erfaringer har vist, at dette har været potentielle resultater af metodens anvendelse. På denne baggrund peger forsøgsbeskrivelsen af Vejle på, at implementeringsprocessen frem for at være en bottom-up proces, i højere grad har båret præg af en top-down styring, hvor ledelsen har afgjort jobcenterets deltagelse i forsøget og forholdene omkring dette, uden forudgående fælles overvejelser og informering af de ansatte. Dog skal denne karakteristisk ikke forstås sådan, at socialrådgiverne ikke oplever at have indflydelse på den praktiske anvendelse af metoden i samtalerne med borgerne, men derimod ud fra en forståelse af, at de i højere grad end i Esbjerg er blevet gjort til styringsobjekter frem for medaktører i udformningen af metoden.

Som forsøgsbeskrivelsen af de to jobcentre illustrerer, er der stor variation i udformningen af resultatbaseret styring som metode i det beskæftigelsesrettede arbejde. Formålet med kapitlet har ikke været at foretage en fuldstændig beskrivelse af forholdene omkring de to jobcentre, men derimod påpege nogle centrale variationer, som vil anvendes som udgangspunkt for analysen af specialets problemstilling. Således peger ovenstående karakteristik på nogle modsætninger og brudflader i problemstillingens genstandsfelt, som jeg aktivt vil anvende i analysen af det empiriske datamateriale.

Forskningsdesign

Forskningsdesignet i nærværende speciale har et kvalitativt afsæt med inspiration fra casestudiet og er struktureret omkring specialets centrale analyseenheder, jf. problemformuleringen. Det særlige kendetegn ved casestudiet inden for sociologien er dets fokus på specifikke eller interessante fænomener i det sociale livs organisering og med en kvalitativ tilgang, udstrakt opmærksomhed og sensitivitet over for det sociale livs udfoldelse og forandring i en given case (Antoft & Salomonsen 2007:29-30). I det følgende kapitel vil jeg argumentere for valget af casestudiet som forskningsdesign samt redegøre for, hvordan casestudiet er konstrueret i dette projekt. Dog er det min vurdering, at det indledningsvist er nødvendigt at uddybe min indgangsvinkel til forskningsprocessen, idet den dels præciserer sammenhængen mellem den ovenfor præsenterede problemformulering, og den valgte metodiske tilgang, og dels fordi den skaber tydelighed omkring forudsætningerne for den viden, som frembringes undervejs i analysen.

En åben fortolkningsramme

Udgangspunktet for forståelsen af sammenhængen mellem problemstillingen og analysen heraf tager i nærværende speciale afsæt i en åben fortolkningsramme, der hverken er entydigt deduktiv eller induktiv i sin form, men derimod ser det empiriske materiale og de teoretiske begrebsapparater som værende en del af et gensidigt afhængighedsforhold. Forudsætningerne for anvendelsen af en sådan åben og flydende rammesætning af specialet, vil i nærværende skabes med afsæt i dele af Pierre Bourdieus feltanalytiske begrebsapparat og hans forståelse af en reflektiv sociologi, idet han med sin relationelle og empirisk orienterede tilgang til forskningsprocessen, indfanger vigtigheden af et dynamisk samspil mellem teori og empiri i fortolkningen af sociale fænomener (Hammerslev, Hansen & Willig 2009:16)⁴. Karakteristisk for Bourdieus forskningspraksis var, at han ud fra en relationel tænkning betonedede vigtigheden af at tage afsæt i empirien og undersøge de enkelte individers ageren ud fra den omgivende helhed. Gennem undersøgelser af det sociale livs udfoldelser handlede store dele af Bourdieus forskning således om at sammenligne forskellige sociale enheder for at finde frem til forskelle og ligheder i praksis. Og netop den sociale praksis var et vigtigt element hos Bourdieu, hvilket særligt træder frem i hans konstruktion af et feltanalytisk begrebsapparat. Et af de centrale aspekter i dette begrebsapparat er selve feltet, fordi den sociale verden ifølge Bourdieu består af relationer og for at forstå og arbejde med disse relationer, skal man tænke i felter. Et felt defineres i Bourdieus terminologi som *"(...) et netværk eller en konfiguration af objektive relationer mellem forskellige positioner"*, hvor positionerne bestemmes ud fra de bånd de pålægger de aktører og institutioner, som udfylder positionerne (Bourdieu

⁴Det skal i denne forbindelse bemærkes, at hensigten med at introducere Bourdieus reflektive sociologi ikke er at redegøre for og efterfølgende anvende hele hans feltanalytiske begrebsapparat i analysen af problemstillingen. Imidlertid vurderes hans relationelle tænkning og forståelse af åbne begreber som relevant i forhold til at skabe en fortolkningsramme, der sætter fokus på forskelle og ligheder i praksisformer og logikker, som de viser sig i det empiriske materiale (Hammerslev, Hansen & Willig 2009:18).

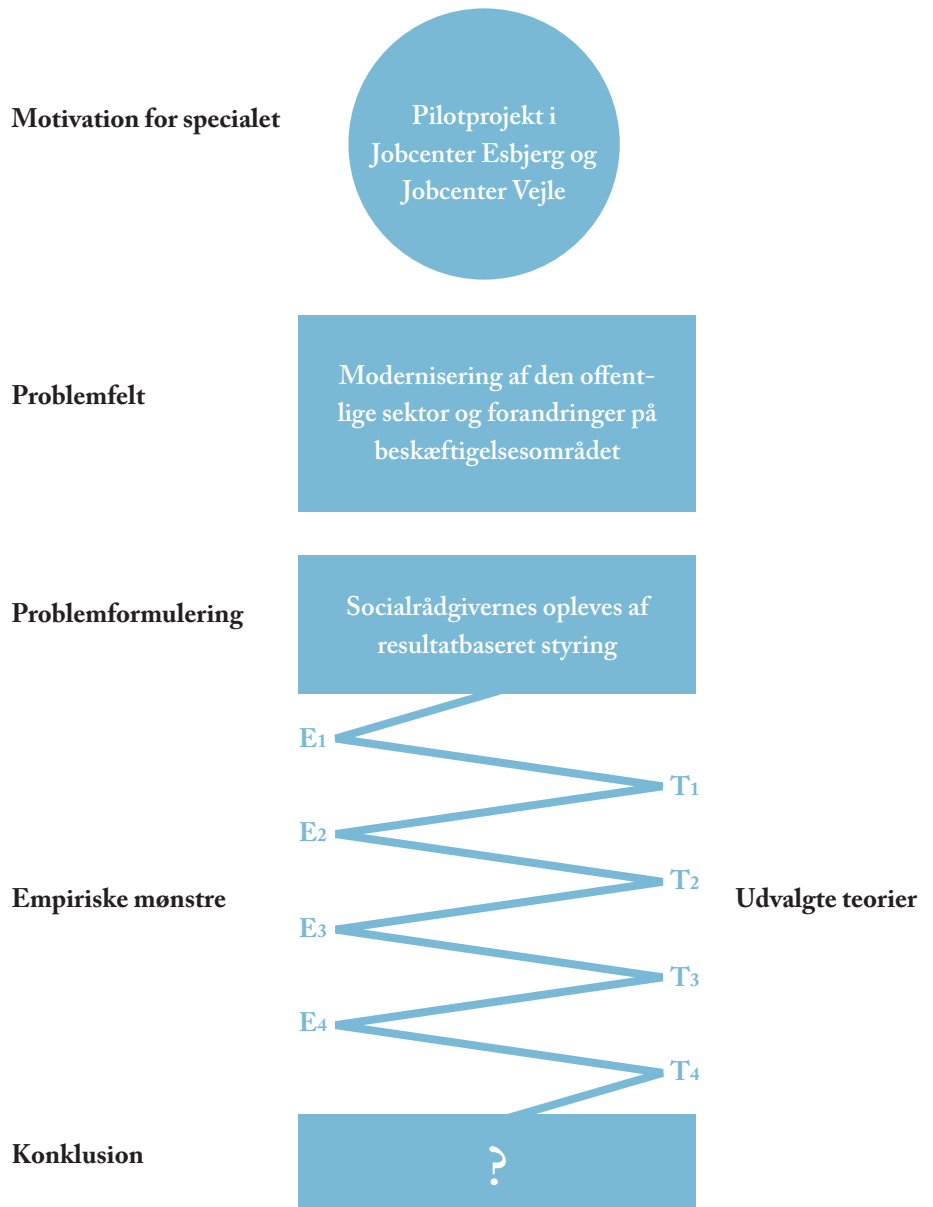
& Wacquant 2002:84). Det felt, som er genstand for nærværende opgave, er det felt, hvori der udføres socialt arbejde på beskæftigelsesområdet. Som problemfeltet har illustreret, er socialt arbejde et felt, der særligt er præget af flertydighed og forandring. Årsagen hertil skal blandt andet findes i den store udvikling som organiseringen af beskæftigelsesindsatsen har gennemgået og de strømninger og forandringer, som NPM har ført med sig. Således kan der, som resultaterne af undersøgelsen blandt landets jobcenterchefer indikerer, være betydelig variation i det, der sker, når beskæftigelsespolitikken føres ud i livet i forskellige organisatoriske kontekster.

For at indfange denne variation i forskningsprocessen er min forståelse af dels de centrale elementer i problemformuleringen, som blev operationaliseret ovenfor og dels de teoretiske begrebsapparater, som jeg løbende vil benytte mig af, at de ikke skal betragtes som faste og klart definerede begreber, der følges af bestemte konsekvenser og ændringer i praksis. Derimod vil de, med inspiration Bourdieus feltanalytiske begrebsapparat betragtes som *åbne begreber*, forstået som afhængige af den praksis og empiri, de anvendes i henhold til (Bourdieu & Wacquant 1996:83). Bag Bourdieus karakteristik af åbne begreber ligger en antagelse om, at videnskab er den måde teoretiske problemer bliver anvendt i praksis. For Bourdieu kan teori og empiri altså ikke adskilles, da teoretiske begreber er beregnet til systematisk at blive anvendt på det empiriske materiale. I Bourdieus terminologi kan åbne begreber således defineres som abstrakte begreber, der kun giver mening, hvis de benyttes i forhold til konkret empiri (Prieur & Sestoft 2006:212-14).

Med afsæt i denne metode bliver det muligt at skabe en fortolkningsproces, hvor forholdet mellem det empiriske materiale og de teoretiske begreber styrkes, hvor jeg med en løbende inddragelse af et teoretisk begrebsapparat møder empirien med en åbenhed overfor en genfortolkning og revidering af teorien, når den udfordres af nye mønstre i empirien. Med denne forståelse er det centralt at påpege, at jeg i min tilgang til feltet ikke har til hensigt at indtage en objektiv og distanceret position men derimod løbende at tydeliggøre det bestemte perspektiv på analysen, jeg anlægger for på denne måde at søge en kvalificering og et gennemskueligt valideringsgrundlag for undersøgelsen (Caswell 2005:104). I nærværende speciale søges dette gennem en abduktiv forskningsproces, hvor udvalgte teoretiske perspektiver og det empiriske datamateriale løbende sættes i forhold til hinanden og revideres som følge af analysens fremskridt (Langergaard, Rasmussen & Sørensen 2006:111-112). Således fremkommer en dialektisk fortolkningsproces, hvor de bagvedliggende antagelser og teoretiske forestillinger anvendes i forståelsen af det empiriske materiale samtidig med, at der i kraft af empirien sker en løbende revidering og udfordring af den teoretiske ramme for projektet (Ragin 1994:53).

Nedenstående model illustrerer specialets forskningsdesign og hvordan den abduktive forskningsproces er tiltænkt.

Figur 3:
En abduktiv
forskningsproces



Som modellen illustrerer tager den abduktive forskningsproces jf. indledningen udgangspunkt i min indsigt i forsøget omkring implementeringen af resultatbaseret styring i to af landets jobcentre, hvilket efterfølges af en bredere orientering omkring kontekstuelle betingelser og problemstillinger på området, i dette tilfældet problemfeltet. Dette munder ud i formuleringen af et specifikt undersøgelsesfokus, som, gennem en dialektisk vekselvirkning mellem udvalgte teoretiske begreber og den indsamlede empiri, bliver genstand for en analytisk fortolkning. Den abduktive forskningsproces finder sted, når de teoretiske begrebsapparater og det indsamlede datamateriale danner henholdsvis en analytisk ramme og en række empiriske mønstre, som virker tilbage på hinanden og tilsammen udgør en repræsentation af det sociale liv, her forstået som belysningen af problemstillingen. Processen, som her skitseres, og som afspejler mit erkendelsesforløb undervejs i forskningsprocessen, handler ifølge Ragin om forholdet mellem ideer og evidens, hvor ideer repræsenterer det teoretiske udgangspunkt, mens evidensen er det empiriske datamateriale:

"Social research, in simplest terms, involves a dialogue between ideas and evidence. Ideas help social researchers use evidence to extend, revise, and test ideas. The end result of this dialogue is a representation of social life – evidence that has been shaped and reshaped by ideas, presented along with the thinking that guided the construction of the representation."

(Ragin 1994:57)

Denne forståelse af forholdet mellem teori og empiri samt valget af en kvalitativt orienteret tilgang til undersøgelsen af specialets problemstilling forudsætter ikke et fastdefineret metodisk begrebsapparat og tilhørende videnskabsteoretisk erkendelsesretning (Jørgensen 2008:221). Derimod består kvalitativ forskning af et bredt spektrum af metoder og teoretiske fundamenter, som er nødvendige at være bevidste om for at kunne foretage en præcis og meningsfuld tolkning af et empirisk materiale. Inden for dette spektrum findes overordnet set tre videnskabsteoretiske retninger; interaktionismen, hermeneutikken og fænomenologien, som fordrer anvendelsen af en kvalitativ metodologi i dataindsamlingsprocessen.

Trods variationer inden for de tre retninger, er der det fællestræk blandt dem, at de forstår individet som en selvstændig aktør, der kan tænke og handle uafhængigt af andre og er i stand til at forme det sociale liv ud fra dets tanke- og handlemønstre. Dertil er de ligeledes fælles i deres fokus på den bagvedliggende mening af individets oplevelser og handlinger, hvorfor de alle i en eller anden grad søger at afdekke årsager og motiver bag disse oplevelser og handlinger (Jørgensen 2008:221). På denne baggrund vil det ikke være min hensigt at foretage en dybdegående beskrivelse af de tre retninger og efterfølgende bekende mig udelukkende til en af disse, da jeg er af den overbevisning, at de på trods af deres forskelligheder kan forenes i en tilgang, som både sigter mod at studere socialrådgivernes erfaringer og oplevelser, som de umiddelbart viser sig i datamaterialet, og som samtidig giver mulighed for at forstå og fortolke disse erfaringer og oplevelser med anvendelse af udvalgte teoretiske begrebsapparater. Således er det min overbevisning, at hverken rene empiriske iagttagelser eller teoretiske sammenhænge uden empirisk reference er mulig, eller ønskeligt at efterstræbe. Derimod er den abduktive forskningsproces med til at understøtte en videnskabsteoretisk forståelse af, at en løbende vekslen mellem graden af teoretisk

abstraktion og graden af tilnærmelse til empirien, er nødvendig i frembringelsen af ny viden.

Med anvendelsen af Ragins terminologi skal det ligeledes præciseres, at jeg med en abduktiv forskningsproces ikke forstår det samme som Ragin definerer som retroduktion (Ragin 1994:72). Forskellen mellem de to forskningsprocesser er, at retroduktion indebærer en systematisk pendlen mellem teori og empiri, mens der ved en abduktiv forskningsproces mere skal forstås en flydende proces, hvor teorien og empirien i en fortløbende proces understøtter hinanden mod målet om at nå det bedst mulige forskningsresultat (Layder 1998:132). Systematikken, som jeg har valgt at lægge til grund for forskningsprocessen i dette speciale, er på denne baggrund en åbenhed over for den kompleksitet, der eksisterer i undersøgelsesfeltet, hvilken efter min vurdering bliver tydeligst gennem en fortolkningsproces, hvor empirien forstås og forklares ud fra teoretiske begrebsmæssige sammenhænge, men hvor disse sammenhænge ligeledes kan revideres og omfortolkes, når empirien virker tilbage på dem.

Denne systematik er en vigtig del af min analytiske fremgangsmåde, hvorfor jeg løbende i analysen af specialets problemstilling vil søge at fremhæve den vekselvirkning, jeg foretager mellem de empiriske iagttagelser og de teoretiske begreber, således at det bliver tydeligt, hvilken anvendelse og forklaringskraft de har for de fremkomne perspektiver. Valget af en abduktiv forskningsproces betyder således, at der ikke, i modsætning til den måde mange projekter traditionelt set er bygge op på, vil fremkomme et selvstændigt kapitel, hvor det udvalgte teoretiske begrebsapparat præsenteres. Derimod vil den skriftlige fremstilling af analysen afspejle forskningsprocessen således, at teori og empiri præsenteres undervejs, som de er relevante for fortolkningen af problemstillingen. For afslutningsvis at vende tilbage til Bourdieus forståelse af åbne begreber, er denne med til at understøtte en abduktiv forskningsproces i den forstand, at de begrebsmæssige sammenhænge kun er af midlertidig karakter og udelukkende har sin gyldighed, når de sættes i relation til og udvikles i et samspil med empirien.

Med afsæt i en argumentation for valget af casestudiet som forskningsdesign, vil følgende afsnit indeholde en beskrivelse af de øvrige designmæssige overvejelser, som ligger til grund for specialet, samt en nærmere præcisering af de udvalgte cases.

Casestudiet som forskningsdesign

Argumentationen for valget af casestudiet kan blandt andet identificeres ud fra tre forhold, som er afgørende for valget af forskningsdesign: 1. Problemformulerings-type, 2. Graden af forskerens kontrol over feltet/fænomenet der ønskes undersøgt og 3. Hvorvidt fokus er på et nutidigt eller et historisk fænomen/begivenheder (Yin 1994:4). Problemformuleringen i nærværende speciale har med formuleringen *"hvilken betydning oplever socialrådgiverne, at resultatbaseret styring har for den måde, de udfylder handlingsrummet på i det sociale arbejdes frontlinje, og hvordan påvirker det deres professionsforståelse?"* til hensigt at undersøge variationer blandt de to pilotjobcentre i forhold til, hvordan resultatbaseret styring som en NPM inspireret styringsmodel indvirker på socialrådgivernes professionsopfattelse og opgavevaretagelse. Denne formuleringsform fordrer ifølge Robert K. Yin enten et casestudie, et historisk studie

eller et eksperimentelt studie som forskningsdesign (Yin 1994:6).

Indholdet i problemformuleringen omhandler i dette tilfælde et *nutidigt fænomen*, nemlig implementeringen af resultatbaseret styring i de to pilotjobcentre, hvor jeg som forsker ikke har nogen *kontrol over fænomenet*. Disse omstændigheder kvalificerer ifølge Yin yderligere til, at et casestudie, frem for et historisk eller eksperimentelt design, er særlig relevant som forskningsdesign, fordi casestudiet gennem direkte observation og systematisk dataindsamling kan opnå viden om et aktuelt og vildt fænomen (Yin 1994:8-9). Derudover er casestudiemetoden central når grænserne mellem det undersøgte fænomen og dets kontekst anses som flydende:

"A case study is an empirical inquiry that investigates a contemporary phenomenon within its real-life context, especially when the boundaries between phenomenon and context are not clearly evident."

(Yin 1994:13)

Casestudiet er derfor en velegnet forskningsstrategi ved antagelser om en sammenhæng mellem casen, som ønskes undersøgt, og konteksten. Dette gør sig gældende i nærværende projekt, idet sammenhængen mellem implementeringen af resultatbaseret styring og socialrådgivernes professionsforståelse og opgavevaretagelse i beskæftigelsesindsatsen ikke klart kan adskilles, og fordi den flydende rammesætning med begreberne NPM og resultatbaseret styring betyder, at case og kontekst ikke kan konstrueres ud fra en fast form. Dog skal det i denne sammenhæng nævnes, at kritikere af denne definition af casestudiet påpeger, at grænserne mellem en case og dennes kontekst aldrig er tydelig, hvorfor denne argumentation ifølge kritikerne ikke er holdbar. Derfor argumenterer blandt andet Antoft og Salomonsen (2007) for, at valget af casesdesignet skal baseres sig på dets mulighed for en særlig opmærksomhed mod de kontekstuelle forholds betydning for casen samt en synliggørelse af, at grænsen mellem fænomenet og dets kontekst er en social konstruktion, man som forsker foretager for at kunne undersøge fænomenet (Antoft & Salomonsen 2007:29).

Ud fra de tre forhold, der er præsenteret her, vil jeg argumentere for, at casestudiet er et hensigtsmæssigt forskningsdesign i dette speciale. Hvilken betydning casestudiet som forskningsdesign har for valg af dataindsamlingsmetode, vil fremgå i det følgende kapitel, mens jeg i det nedenstående vil foretage en nærmere definition af både case og kontekst i projektet, således at sammenhængen mellem dem tydeliggøres.

Casen og dens kontekst

I litteraturen om casestudier eksisterer der mange forskellige opfattelser af, hvad en case er, hvordan den defineres og hvad den kan eller ikke kan repræsentere (Yin 1994, Antoft & Salomonsen 2007, Ragin 1987). I nærværende projekt tages der afsæt i ovenstående karakteristika for et casestudie, nærmere bestemt, at et casestudie baserer sig på empiriske undersøgelser af nutidige fænomener på deres egne præmisser og i den kontekst, hvori de udfolder sig. På denne baggrund kan casen siges at repræsentere en generel sammenhæng eller et særlig unikt eller ekstremt fænomen, som udfolder sig i nutiden og i relation til dets kontekst. Det nutidige fænomen der udgør casene i dette projekt, er *socialrådgivernes oplevelse af resultatbaseret styring i de to pilotjobcentre*. I casestudieterminologien kan dette karakteriseres som en unik case,

idet forsøget med implementering af resultatbaseret styring er det eneste af sin slags i konteksten for socialt arbejde i Danmark. Som det ofte er tilfældet i casestudier med mere end en case, er caseudvælgelsen i nærværende speciale defineret på forhånd, idet jeg ikke har haft indflydelse på hverken forsøgets udformning eller udvælgelsen af de deltagende socialrådgivere, hvilket betyder, at det ikke er nødvendigt at foretage yderligere overvejelser omkring udvælgelseskriterier, processer og lignende (Ragin 1994:105).

I forhold til afgrænsningen skal det bemærkes, at casene er analytisk og socialt konstruerede, og derfor ikke kan findes i sin rene form i virkeligheden. Det skal forstås på den måde, at socialrådgivernes oplevelse af resultatbaseret styring i de to jobcentre ikke består af en række på forhånd definerede elementer og karakteristika, men derimod ligeså vel kunne afgrænses og defineres på en anderledes måde. Casevalget i nærværende speciale er således et udtryk for min interesse i feltet og den måde jeg har valgt at afgrænse problemstillingen på, for at kunne opnå et sammenhængende forskningsdesign og dermed være i stand til at besvare problemformuleringen. Men da det ikke er muligt at afdække alle forhold omkring de udvalgte cases, er det nødvendigt at udvælge en eller flere analyseenheder som repræsenterer det centrale fikspunkt i casene (Antoft & Salomonsen 2007:31, Yin 1994:20-21). Med henvisning til problemformuleringen har jeg udvalgt to analyseenheder i dette speciale, disse værende henholdsvis socialrådgivernes handlingsrum i praksisfeltet samt deres professionsforståelse. Ved at definere analyseenhederne bliver det evident, hvad casene ikke inkluderer, hvilket i dette tilfælde er øvrige socialrådgivere i de to jobcentre, som ikke er involveret i forsøget med implementering af resultatbaseret styring, ligesom jobcenterledelsen og andre aktører heller ikke er en del af analyseenheden. Disse øvrige aktører fungerer derimod som en del af casens kontekst, og har en central rolle i forhold til udviklingen af casen, da: *"(...) egenskaberne ved casen (fx en social aktør) får deres mening fra casekonteksten. Det skal forstås således, at kriterierne for udvælgelsen af de case-elementer, der studeres, vil afspejle de værdier, normer og forestillinger i den sociale virkelighed, som casen er indlejret i"* (Antoft & Salomonsen 2007:33).

Typen af casedesign

Med afsæt i ovenstående caseudvælgelse vil forskningsdesignet i nærværende speciale indfanges i et komparativt casestudie. Argumentationen for dette valg skal findes i, at det gennem en sammenligning af socialrådgivernes oplevelse af resultatbaseret styring i henholdsvis Jobcenter Esbjerg og Jobcenter Vejle bliver muligt at nuancere undersøgelsen af problemstillingen, da en analyse to grupper af frontlinjemedarbejdere, som indgår i to forskellige organisatoriske kontekster, indfanger en mere åben tilgang til datamaterialet og de variationer og brudflader, der viser sig på tværs af casene. Det skal dog her pointeres, at formålet med komparationen ikke er at søge generaliseringer på tværs af de to jobcentre.

"Thus, in research that emphasizes diversity the focus is on the similarities within a category of cases with the same outcome (...) that (1) distinguish that category from other categories (...) and (2) explain the outcome manifested by that category. In other words, the study of diversity is the study of patterns of similarities and differences within a given set of cases (...)"

(Ragin 1994:106)

Som citatet illustrerer, giver et komparativt casestudie derimod mulighed for at identificere sammenhænge mellem case og kontekst samtidig med, at det åbner op for et blik på de mere generelle og unikke træk ved de enkelte cases i det komparative design (Antoft & Salomonsen 2007:46). På denne måde kan et komparativt casestudie med en betoning af diversitet og variation medvirke til en systematisk udfordring og udvikling af såvel de empiriske begreber som de teoretiske forståelser, der danner rammen for projektet, hvilket, i henhold til problemstillingen, muliggør en undersøgelse af hvordan resultatbaseret styring som et flydende begreb manifesterer sig i socialrådgivernes oplevelse af egen profession og opgavevaretagelse.

En yderligere præcisering i forhold til struktureringen af casesdesignet i dette projekt vedrører sondringen mellem holistisk og embedded casestudier, hvor sidstnævnte indbefatter udvælgelse af flere analyseenheder som på forskellig vis bidrager til belysningen af den enkelte case. I modsætning hertil referer et holistisk casestudie til de tilfælde, hvor der kun tages udgangspunkt i en enkelt analyseenhed i undersøgelsen af casen som helhed (Yin 1994:41-44). Den måde jeg har valgt at konstruere forskningsdesignet på synes ikke at kunne karakteriseres som enten holistisk eller embedded. Således er det min vurdering, at nærværende casestudie er holistisk i den forstand, at dele af de udvalgte cases fortolkes i deres kontekst af hele casen. Ligeledes er valget af en kvalitativ metodologi ifølge Ragin i sig selv holistisk orienteret, idet den indsamlede viden nødvendigvis må trianguleres mellem de udvalgte cases for at kunne fortolke den enkelte case (Ragin 1994:103). På den anden side kan casestudiet karakteriseres som embedded hvad angår valget af både handlingsrummet og professionsforståelsen som specialets analyseenheder. Forstået på den måde, at socialrådgivernes oplevelse af resultatbaseret styring som case belyses ud fra flere elementer, som er embedded i casene (Yin 1994:41-42). Denne kombination af et holistisk og embedded design skal forstås i lyset af den anlagte forskningsstrategi, der, som nævnt tidligere, både inddrager udvalgte teoretiseringer i forskningsprocessen og samtidig ser de empiriske mønstre og variationer heri, som et vigtigt element i fortolkningen af problemstillingen. For at kunne indfange den kompleksitet, som det empiriske materiale består af, er det således min vurdering, at et stringent holistisk eller embedded design ikke vil være tilstrækkeligt. Derimod vil et kombineret design kunne adressere problemstillingens kontekst uden at overse variationer i blandt socialrådgiverne.

Hvilken betydning dette og de øvrige designmæssige overvejelser i dette kapitel har for forholdet mellem den teoretiske rammesætning og det empiriske materiale, vil præciseres igen i kapitel 6, som indeholder specialets analysestrategi. Forud herfor vil følgende kapitel indeholde de metodiske overvejelser, jeg har gjort mig forud for og undervejs i dataindsamlingsprocessen.

Metodiske refleksioner

Følgende kapitel vil omhandle de metodiske valg, der tages afsæt i ved indsamlingen af det empiriske datamateriale. Hensigten er i denne forbindelse ikke at foretage en dybdegående redegørelse for den udvalgte metode, men derimod at fokusere på metodens anvendelsesperspektiv i dette projekt, og herunder de overvejelser, valg og fravalg, jeg har foretaget. Således vil kapitlet som det første argumentere for den valgte metodes relevans i forhold til indsamlingen af datamaterialet og den følgende analyse. Herefter findes en redegørelse for, hvordan jeg har fået adgang til de udvalgte cases og informanter samt de metodiske udfordringer heri, efterfulgt af et afsluttende afsnit omhandlende etiske overvejelser og refleksioner omkring min rolle i dataindsamlingsprocessen.

En kvalitativ metodologi

Anvendelsen af et komparativt casestudiet som specialet forskningsdesign har indvirkning på de metodiske overvejelser forbundet dataindsamlingen, idet et casesdesign indebærer en inddragelse af de kontekstuelle forholds betydning for problemstillingen, ligesom den komparative tilgang fordrer en metodologi, som kan indfange de komplekse mønstre af variationer og ligheder, som findes i empirien. Et casestudie baserer sig som nævnt på empiriske undersøgelser af nutidige fænomener på deres præmisser og i den kontekst, hvori de udfolder sig. Det betyder blandt andet, at en metodologi baseret på kvantitative dataindsamlingsmetoder ikke er relevant for problemstillingen, da et sådant udgangspunkt i overvejende grad har til formål at forklare kovariansen mellem få variable på tværs af en lang række cases, og ikke, som det er tilfældet i dette projekt at belyse flere forskellige variable og kontekstuelle betingelsers indvirkning på få udvalgte cases. I forlængelse heraf vil det eksempelvis heller ikke være tilstrækkeligt udelukkende at tage afsæt i skriftlige dokumenter om forsøgets tilblivelse og herunder mål- og resultatbeskrivelser for en succesfuld implementering af styringsmodellen, da disse, med henvisning til den indledningsvise inddragelse af jobcenterchefundersøgelsen, ikke nødvendigvis afspejler de aktiviteter som udspiller sig i hverdagspraksis, ligesom denne praksis hverken er entydig eller gennemskuelig (Breidal & Seemann 2009:15-16). Derimod er en central forudsætning for at kunne sige noget om, hvilken betydning resultatbaseret styring har for socialrådgivernes udfyldelse af handlingsrummet og deres professionsforståelse, at fokus rettes mod de organisatoriske dagligdagsopfattelser i forbindelse med konkrete arbejdsopgaver, som de bliver italesat og kommer til udtryk blandt socialrådgiverne selv og aktørerne i deres nærmeste kontekst. Den viden, som belystningen af problemstillingen fordrer, skal derfor basere sig på en indsigt i hverdagen i jobcenterets forsøg med implementeringen af resultatbaseret styring og hvilke handle- og udviklingsmuligheder socialrådgiverne oplever i denne forbindelse. På denne baggrund er det min vurdering, at en række kvalitative interviews med de involverede aktører vil være særlig relevante – både i forhold til problemstillingens omdrejningspunkt, og fordi en sådan metodologi reflekterer et udgangspunkt, hvor fortolkningen af den enkeltes udsagn i henhold til dennes kontekst, og muligheden for at undersøge, hvordan resultatbaseret styring konstitueres og giver mening hos den enkelte, er centralt.

Således giver dybdegående kvalitative interviews indblik i den diversitet, der eksisterer på området, ligesom de åbner op for en genfortolkning og udfordring af udvalgte teoretiseringer, som løbende inddrages i analyseprocessen.

Karakteristisk for kvalitative, dybdegående interviews er, at de er mindre strukturerede end andre metoder, idet man som forsker som oftest har en vis grad af åbenhed over for undersøgelsesobjekterne, og frem for at have til hensigt at teste en etableret teori i højere grad søger at udfordre teorien (Ragin 1994:85). For nærværende speciale betyder det, at anvendelsen af en kvalitativ interviewmetode indvirker på den abduktive forskningsproces og dialogen mellem *ideas* og *evidence* på en sådan måde, at hovedvægten i dataindsamlingen som nævnt ligger på evidenssiden. Forstået på den måde at tilgangen til interviewene afspejler en åbenhed og sensitivitet overfor den enkelte informants oplevelser og erfaringer og ikke et forsøg på at teste en række teoretisk konstruerede hypoteser. Det skal dog ikke forstås således, at specialet er induktivt orienteret i sin stringente form. Derimod er hensigten at tilstræbe den refleksivitet i tilgangen til empirien, som jf. specialets forskningsdesign bliver mulig gennem konstruktionen af en fleksibel fortolkningsramme, der henleder mig i en bestemt retning uden at forud antage specifikke sammenhænge, men med mulighed for revision af de begrebsmæssige sammenhænge gennem en udforskning af diversitet og nye mønstre i empirien. Med henvisning til Ragin er en sådan ramme som nævnt særlig relevant i komparativ forskning, hvor målet er at finde variationer og mønstre blandt flere cases (Ragin 1994:74).

Den forståelse af interviewmetoden jeg anlægger i det følgende, læner sig delvist op af Steiner Kvaales definition af forskningsinterviewet som: *et interview, der har til formål at indhente beskrivelser af den interviewedes livsverden med henblik på at fortolke betydningen af de beskrevne fænomener* (Kvale 2007:19). I forhold til den mere tekniske definition, skal interviewet i denne sammenhæng forstås som et halvstruktureret livsverdensinterview, der gennem en organiseret samtale tilvejebringer viden, som skal belyse problemstillingen. For at kunne indfange denne viden nærmer forskningsinterviewet sig en form for samtale, hvor en særlig tilgang og spørgeteknik medvirker til at belyse informanternes livsverden ud fra deres eget perspektiv (Kvale 2007:38). Den tilgang og spørgeteknik, der her henvises til, tager udgangspunkt i en bestemt forståelsesform, som blandt andet baserer sig på en fokusering på tematiske afgrænsninger, indhentning af oplysninger om situationelle forløb og handlinger frem for generelle opfattelser, samt en meningssøgning gennem en beskrivelse og fortolkning af informanternes udsagn (Kvale 2007:40-47). Dog er det min vurdering, at interviewmetoden ikke udelukkende kan betragtes som en ”søg- og afdæk-mission”, hvor neutral viden kan frembringes. Derimod skal denne metodologi ligeledes forstås i forhold til både interviewerens rolle som medskaber af den fremkomne viden, og informantens positionering over for interviewer og følgende bagvedliggende hensigter med de oplevelser der italesættes. Interviewmetoden og det datamateriale som frembringes, er således flertydig i sin form, hvilket nødvendigvis skal indtænkes i analysen af materialet (Järvinen & Mik-Meyer 2005:15).

Med anvendelse af Ragins forståelse af den komparative undersøgelsesmetode, er det i præsentationen af specialets metodologi her relevant at bemærke, at det kvalitative interview ifølge Ragin ikke umiddelbart kan benyttes i et komparativt casestudie. Dette fordi det kvalitative interview og den komparative forståelsesform differencierer i forhold til deres grundlæggende forståelse af cases. Således mener Ragin, at et kvalitativt orienteret casestudie har til formål at undersøge ligheder ved inddragelse af en række cases til belysning af en enkelt variabel, mens en komparativ tilgang, gennem et fokus på mønstre af forskelligheder, søger at indfange diversiteten i en mere afgrænset gruppe af cases (Ragin 1994:107). Min vurdering er dog, at kvalitative interviews, såfremt der etableres en åbenhed i dataindsamlingsprocessen, i ligeså høj grad kan bidrage til skabelsen af et empirisk grundlag, som giver rum til at undersøge, hvordan socialrådgiverne på forskellig vis oplever og agerer under implementeringen af et nyt styringsrationale. Således bliver det komparative design efter min vurdering ikke undermineret eller ofret til fordel for interviewene. Derimod ser jeg med anvendelsen af denne metodologi en styrkelse af forskningsprocessen og det analytiske grundlag, idet det kvalitative interview både er sensitivt overfor variationer i empirien, ligesom det indfanger socialrådgivernes egne oplevelser af og erfaringer med resultatbaseret styring i praksisfeltet på beskæftigelsesområdet.

En semistruktureret interviewguide

Den type af interviewguide, som er udformet til dataindsamlingen, kan betegnes som semistruktureret i den forstand, at den indeholder en række temaer, der skal dækkes ud fra nogle løst formulerede spørgsmål. Det betyder, at der er plads til en åbenhed over for ændringer i både spørgsmålsformulering og rækkefølgen for spørgsmålene, så det bliver muligt at tilpasse guiden undervejs i interviewet afhængig af informantens udsagn og fortællinger (Kvale 2007:129). Således ville en detaljeret og stramt styret interviewguide kunne resultere i, at centrale perspektiver og variationer i socialrådgivernes oplevelser og erfaringer med resultatbaseret styring ikke kom frem i interviewsituationen, mens jeg med en helt åben interviewguide med få spørgsmål modsat ville kunne risikere et datamaterialet ikke var i stand til at belyse problemstillingen.

Temaerne, som interviewguide er struktureret omkring, afspejler ligeledes en mere åben indgangsvinkel, hvor hensigten er at indfange forskellige forhold omkring og perspektiver på problemstillingen, frem for, gennem opstilling af en række teoretisk konstruerede hypoteser, at teste et bestemt teoretisk begrebsapparat. Se interviewguides i bilag 1 samt 5-6. Af disse temaer kan eksempelvis nævnes teamet om *handlingsrum og faglighed*, der har til hensigt at belyse informanternes oplevelse af de handlingsbetingelser, som resultatbaseret styring skaber, ligesom det har til formål at indfange informanternes vurdering af egen metodefrihed og faglighed i det daglige arbejde. For at sikre belysningen af temaerne og at informanternes besvarelser i sidste ende kan bidrage med relevant viden om problemstillingen, har jeg udformet en række forskningsspørgsmål som skaber sammenhæng mellem selve undersøgelsesspørgsmålene og problemstillingen. Disse er udformet gennem en proces, hvor problemformuleringen er søgt udspecificeret gennem en række forskningsspørgsmål (fremgår i interviewguiden), hvilke efterfølgende er omformuleret til mere åbne og undersøgende formuleringer, som stilles direkte til informanterne i interviewsituationen. På denne måde undgås det, at informanterne skal svare direkte på

problemformuleringen og de abstrakte forskningsspørgsmål, uden at interviewenes formål tabes af sigte.

Et væsentligt element i rammesætningen af interviewet har ligeledes været introduktionen til selve interviewet, hvor det har været vigtigt at fremhæve nogle udvalgte forhold for at sikre et datamateriale, som reflekterer det, jeg ønsker at undersøge. Således har præciseringen af, at jeg gennemfører interviewet som led i mit speciale, og ikke i kraft af min funktion som projektassistent hos Rambøll, været central. Dette fordi informanterne, såfremt de betragtede interviewet som et led i Rambølls konsulentbistand til implementeringen af projektet, kunne foranlediges til at svare på spørgsmålene ud fra et ønske om at få pilotforsøget til at fremstå så succesfuldt som muligt, ligesom man kunne forestille sig, at de ville være tilbøjelige til at undlade at fortælle om nogle bestemte problemstillinger grundet deres relation til øvrige aktører involveret i processen, herunder Arbejdsmarkedsstyrelsen og Beskæftigelsesregion Syd. I forlængelse heraf informeres informanterne også om, at hensigten med interviewet ikke er at gennemføre en evaluering af pilotprojektet, hvor deres succes eller mangel på samme vurderes, men derimod at opnå indsigt i deres oplevelser og erfaringer med projektet. Derudover er påpejningen af, at informanternes viden og erfaring på området ikke kun er vigtig for mit speciale men også i forhold et større samfundsmæssigt perspektiv væsentligt for kvaliteten af datamaterialet. Når informanterne med denne information vælger at deltage i interviewet, skaber det en form for forpligtelse hos dem til at være ærlige, fordi deres udsagn er med til at generere ny viden på et område, de selv er en del af. Forbundet hermed er også et etisk hensyn, som vil præciseres nærmere i kapitlets sidste afsnit.

Som det fremgår i bilagene 1 samt 5-6, varierer temaer og spørgsmål i interviewguidene afhængig af om det er socialrådgiver, projektleder eller afsnitsleder, der interviewes. De primære forskelle findes i temaerne omkring opgavevaretagelse og medarbejdermodtagelse, hvor førstnævnte ikke giver mening at få belyst fra afsnitsledelsens side, idet de ikke sidder med den konkrete opgavevaretagelse ligesom medarbejdernes modtagelse af projektet og særlige ledelsesspecifikke overvejelser kun skal besvares af afsnitslederne. Derudover indeholder interviewguiden til projektlederne i Jobcenter Esbjerg og Jobcenter Vejle en række spørgsmål omkring selve projektførelsen, idet de som den koordinerende instans har overblik over og indsigt i de mere praktiske forhold omkring forsøget. Disse oplysninger er blandt andet væsentlige i forhold til afdækningen af baggrundsforhold og forsøgets karakter i forhold til at kunne foretage en sammenligning mellem de to jobcentre. Derfor har dette datamateriale både været benyttet i den indledningsvise forsøgsbeskrivelse, ligesom det vil indgå løbende i analysen af problemstillingen.

Generelt for interviewguidene er dog, at de er formuleret på en sådan måde, at informanterne får mulighed for at bidrage med nye perspektiver som ikke umiddelbart er en del af den oprindelige interviewguide. Dette sikres yderligere gennem løbende tilkendegivelser, hvor jeg opfordrer informanterne til at uddybe deres udsagn og komme med eksempler på deres oplevelser og erfaringer. Således kan spørgsmålsformuleringerne med Kvaes terminologi karakteriseres som hovedsagligt dynamiske og sondrende spørgsmål, som både lægger op til at fremme en positiv interaktion i interviewsituationen og til at få en detaljerig viden til anvendelse i analysen (Kvale 2007: 134-137).

Adgang til feltet

Som det blev nævnt indledningsvist i specialets første kapitel, blev jeg i foråret 2010 involveret i pilotprojektet *"Implementering af resultatbaseret styring i jobcentre"*, hvor jeg blandt andet deltog i to forandringsteoriworkshops, bistod i gennemførelse af erfaringsinterview med involverede aktører i henholdsvis Jobcenter Esbjerg og Jobcenter Vejle, samt udfærdigede materiale til en manual beregnet til øvrige jobcentre med ønske om at implementere resultatbaseret styring. Det var ligeledes på grund af blandt andet dette projekt, at jeg udviklede en stærk interesse for beskæftigelsesområdet og de problemstillinger, som dagligt udspiller sig på arenaen i feltet for socialt arbejde. Således var det naturligt, at jeg med kendskabet til projektet og mine forudgående relationer til både Rambøll og projektledere i de to jobcentre, efterfulgte denne interesse med afsæt i netop det projekt. Adgangen til undersøgelsesfeltet var på den baggrund ikke så vanskelig, som det nogle gange kan være, idet jeg med gatekeepere i både Rambøll og jobcentrene ganske hurtigt fik etableret et samarbejde, som gav mig adgang til forudgående datamateriale samt indsamlingen af eget materiale hos de to jobcentre. Derfor er caseudvælgelsen ikke foregået efter en række opstillede kriterier for eksempelvis geografisk spredning, projektføreløb og indsatsområder, men derimod med udgangspunkt i omstændighederne bag pilotprojektet og tilgængeligheden blandt de deltagende aktører. Specifikt for Jobcenter Vejle blev interviewaftalerne sat i stand efter et indledende baggrundsinterview med projektlederen og deltagelse i et erfaringsmøde på projektet, hvor jeg fik lejlighed til at fortælle om mit speciale og opfordre både sagsbehandlere og afsnitsledere til at deltage i et interview. Se oversigt over det samlede interviewmateriale fra Jobcenter Vejle i bilag 2. I Esbjerg blev kom interviewene på plads lidt anderledes, idet projektlederen efter min henvendelse og udspecificering af informantønsker, stod for informeringen af sagsbehandlere og afsnitsledere uden min involvering, ligesom hun stod for planlægningen af alle interviewene. Oversigten over interviewmaterialet fra Jobcenter Esbjerg kan ses i bilag 3. I kapitlets sidste afsnit vil være en diskussion af de etiske overvejelser, jeg har gjort mig, både i forhold til adgangen til feltet og etableringen af interviewaftaler samt i forhold til mere generelle overvejelser omhandlede min relation til feltet og informanterne i interviewsituationen.

Etiske overvejelser

En af de etiske overvejelser, som er til stede i de fleste forskningsprojekter, der omhandler mennesker, er anonymitet. I nærværende er det dog ikke muligt helt at sløre informanternes identitet, idet jeg har besluttet ikke at lave pseudonymer for de to jobcentre i projektet. Begrundelsen herfor er, dels at pilotprojektet er så unikt, at det ikke vil være vanskeligt at finde frem til de to jobcentre trods anonymisering, og dels fordi der er nogle kontekstspecifikke og organisatoriske aspekter, som er relevante for belysningen af problemstillingen og derfor ikke ønskes sløret. For de deltagende informanter betyder det imidlertid, at de, trods de fremstår under pseudonymer, ikke kan sikres fuld anonymitet, fordi nogle af deres stillingsbetegnelser og baggrundsoplysninger er så personspecifikke, at det ikke kan udelukkes, at man kan finde frem til dem. For at sikre informanternes indforståethed med dette, indledte jeg som nævnt ovenfor hvert interview med at gøre opmærksom på disse omstændigheder og gav

dem mulighed for at fortryde deres deltagelse. Dette skete dog i forbindelse med en præcisering af vigtigheden af, at den viden, de sidder inde med i kraft af de erfaringer, de har gjort sig gennem deres deltagelse i projektet, bliver tilgængelig både for mig, forskningsverdenen samt det omgivende samfund (Se bilag 1 for den præcise formulering). På denne måde sikrer jeg i en vis udstrækning, at informanternes beslutning om at deltage ikke udelukkende vedrørte anonymitet eller lysten til at gøre mig som specialestuderende en tjeneste, men derimod var drevet af et ønske om at bidrage med deres unikke viden om pilotforsøget.

En væsentlig etisk overvejelse er i denne forbindelse omstændighederne omkring rekrutteringen af informanter, hvor jeg som nævnt har fået assistance af både min kollega hos Rambøll Management og projektlederne i de to jobcentre. Dette er særlig problematisk i forhold til rekrutteringen i Jobcenter Esbjerg, hvor jeg ikke selv har haft kontakt med informanterne, undtaget selve projektlederen forud for interviewet. Dette udfordrer frivillighedsaspektet, som jeg ikke har kunnet sikre opfyldelse af i selve rekrutteringsprocessen, da jeg ikke har haft indflydelse på eller viden om, hvorvidt informanterne er blevet pålagt at deltage eller frit har kunnet afslå såfremt de ikke ønskede at blive interviewet. Dette har jeg søgt at kompensere for i selve interviewsituationen, hvor jeg som nævnt har gjort opmærksom på, at de ikke har tvunget deltagelse og kan afbryde interviewet undervejs. I modsætning hertil fik jeg i Vejle mulighed for at præsentere mig selv og formålet med interviewet, hvorefter potentielle informanter frit kunne henvende sig, hvis de ønskede at deltage.

I selve interviewsituationen ligger såvel nogle etiske overvejelser som mere videnskabssteoretiske refleksioner, som er afgørende for udkommet af det endelige datamateriale. Af etiske aspekter findes blandt andet det misforhold mellem informant og interviewer, som uundgåeligt vil fremkomme i mere eller mindre grad. I dette projekt vurderes det dog ikke som udpræget, idet jeg ikke har haft brug for at spørge ind til personlige forhold eller eksempelvis har skullet interviewe svage eller dårligt stillede borgere. Med henvisning til den indledningsvise inspiration fra Bourdieu og hans refleksive sociologi, kan det dog alligevel være relevant at reflektere over min rolle i dataindsamlingsprocessen. Således er et centralt aspekt i det kvalitative interview ifølge Bourdieu, at intervieweren er bevidst om at reflektere over sin egen position i forskningsprocessen, hvilket indebærer *"at forskeren underlægger sig selv og sin egen virksomhed den samme form for objektivisering som den, han eller hun underlægger sine objekter for"* (Bourdieu & Wacquant 2002:234-236). Formålet med dette er, at jeg ved at underlægge mig de forestillinger og forforståelser jeg har om feltet en grundig refleksion i hele forskningsprocessen, så jeg til en vis grad er i stand til at distancere mig fra disse og dermed være åben over for informanternes fortællinger. Af de forforståelser, som er relevante at fremhæve i nærværende, er eksempelvis dem jeg har med mig fra mit arbejde hos Rambøll, hvor jeg ligeledes har været i kontakt med dette pilotforsøg og opnået en viden og erfaringer med det, som har været tilegnet et andet formål. For at sikre at dette ikke har u hensigtsmæssig indflydelse på dataproduktionen, har jeg blandt andet valgt ikke at anvende baggrundsinterviewene gennemført i samarbejde med Rambøll Management (se bilag 13-15 samt 23-25) som afsæt for udformning af spørgeguides, ligesom jeg indledningsvist i alle interviewene har gjort opmærksom på, at jeg udelukkende gennemfører interviewet som studerende og ikke

i kraft af min funktion som projektassistent hos Rambøll Management, hvorfor deres udsagn ikke vil indgå i en evaluering eller anden afrapportering til dem.

Øvrige forforståelser har jeg forsøgt at bevidstgøre og anvende i interviewsituationen for på den måde at få informanternes reaktioner på dem. Her kan blandt andet fremhæves betragtning om, at resultatbaseret styring kan indvirke på socialrådgivernes oplevelse af egen faglighed samt udfordre deres handlingsbetingelser i arbejdet med de ledige borgere. Denne objektivisering af min rolle i interviewsituationen er medvirkende til, at jeg har undgået unødige fejl i interviewsituationen, som kunne skyldes en manglende forståelse af min rolle og positionering i forhold til informanterne, ligesom det har været med til at sikre, at de tolkninger, jeg har foretaget undervejs i interviewet, ikke kun er et resultat af mine betragtninger men også kan bekræftes af informanterne. Afslutningsvis skal det i denne forbindelse bemærkes, at alle informanter udtrykte tilfredshed med interviewene og tilkendegav at jeg meget gerne måtte kontakte dem igen for yderligere spørgsmål eller uddybninger, hvilket giver indtryk af, at de ikke har oplevet interviewet som hverken uvedkommende eller ubehageligt.

Analysestrategi

Valget af en abduktiv forskningsproces og en videnskabsteoretisk tilgang, der dels fordrer et studie af informanternes erfaringer og oplevelser, som de umiddelbart viser sig i datamaterialet, og dels har til hensigt at forstå og fortolke disse erfaringer og oplevelser med anvendelse af udvalgte teoretiske begrebsapparater, har stor betydning for opstillingen af kriterier for den analytiske fortolkning. Det primære afsæt for analysen i specialet er således den strategi, der ligger til grund for forskningsprocessen, som den blev præsenteret i kapitel 4. For at denne strategi bedst understøttes i fortolkningsprocessen, er der en række elementer, som er nødvendige at reflektere over. Disse elementer vil fremhæves i det følgende, således at strategien for analysen bliver tydelig.

Et af de væsentligste elementer i analysestrategien omhandler den indledende bearbejdning af datamaterialet. For at sikre, at de empiriske mønstre er i overensstemmelse med den måde, de interviewede informanter har givet udtryk for deres oplevelser og erfaringer, har jeg valgt som det første at foretage en meningskondensering af det indsamlede datamateriale. Det betyder, at hovedbetydningen af informanternes egne udsagn sammenfattes til kortere formuleringer og beskrivelser af det sagte. Dette står blandt andet står i modsætning til en teoretisk-deduktiv styret strukturering, hvor udsagnene organiseres i kategorier, der er opstillet på baggrund af teoretiske begreber (Kvale 1997:190). Centralt i meningskondenseringen er derfor, at de indledningsvise typologier af udsagnene er baseret på den bagvedliggende subjektive mening for de udforskede handlinger, samt at de konstrueres på en måde, så de giver mening for de udforskede i deres hverdagsliv. For at sikre det i nærværende speciale har jeg anvendt det kvalitative databehandlingsprogram Nvivo til at systematisere og forbinde datamaterialet på tværs af de forskellige interviewkilder. Opsætningen af et kodetræ⁵ i Nvivo er ikke, som det eksempelvis ofte er tilfældet, hvis hensigten er at teste hypotetiske antagelser, konstrueret ud fra på forhånd definerede og teoretisk begrundede koder, men derimod med udgangspunkt i informanternes udsagn. I forhold til den praktiske gennemførelse betyder det, at kodningen er en løbende proces, hvor både kodetræ og de enkelte koder revideres, rekodes og udvikles efterhånden, som der viser sig forskellige mønstre i empirien. På denne måde bliver det muligt både at kondensere og raffinere de udforskede fortællinger uden direkte anvendelse af den teoretiske rammesætning, ligesom de udforskede udsagn, eksemplificeringer og erfaringer kan gengives på en systematisk og sammenfattende måde.

⁵ Kodetræet er den måde interviewmaterialet organiseres på i Nvivo, og består af en række løbende eller på forhånd definerede kategorier hvorunder interviewkoderne placeres. Kodetræet kan både være hierarkisk opbygget ligesom det kan bestå af en flere sideordnede kategorier, der på forskellige måder belyser problemstillingen (Kristiansen 2005:90-91).

I nedenstående skema findes kodetræet samt antallet af referencer og datakilder for hver kode.

**Tabel 3:
Kodetræ**

| Kode | Datakilder | Referencer |
|--|------------|------------|
| Jobcenterspecifikke karakteristika | | |
| Esbjerg | 5 | 10 |
| Vejle | 6 | 14 |
| Forudsætninger for forsøgsdeltagelse | 11 | 13 |
| Opgavefordeling og rolleovertagelse | 7 | 9 |
| Implementeringsprocessen | 11 | 18 |
| Ændringer i opgaveovertagelse | 10 | 23 |
| Kvalificering af indsatsen | | |
| Bestilling | 7 | 17 |
| Systematik | 6 | 9 |
| Samtaler | 7 | 15 |
| Indflydelse på beslutningsprocesser | 3 | 4 |
| Faglighed | 10 | 14 |
| Kompetenceudvikling | 6 | 13 |
| Resultatstyring | | |
| Dokumentation af indsatsen | 10 | 22 |
| Karakteristika ved resultatbaseret styring | 11 | 36 |
| Måling på bløde områder | 7 | 12 |
| Registrering på medarbejderniveau | 7 | 8 |
| Konsekvenser af styringsmodellen | | |
| Arbejdsbelastning | 7 | 11 |
| Standardisering | 4 | 10 |
| Arbejdsmarkedsfokus | 6 | 8 |
| Helhedsorientering/problemløsning | 5 | 8 |
| Skønsudøvelse | 6 | 10 |
| Nye medarbejdere | 2 | 2 |
| Professionsforståelse | 10 | 18 |
| Professionalisering/deprofessionalisering | 11 | 31 |

Efter den indledningsvise kodning af datamaterialet, vil den videre fortolkning følge den proces, som jeg har skitseret i figur 3, hvor de kategorier som kodningen er udmundet i, løbende sættes i forhold til, fortolkes og forklares ud fra udvalgte teoretiske begrebsapparater.

Et andet kriterium for analysen, som lægger sig op ad ovenstående er, at der sikres en sensitivitet over for de variationer og divergerende oplevelser og erfaringer, som det empiriske materiale indeholder, på en måde så komparationen af de to cases aktivt bidrager i belysningen af problemstillingen. For at opfylde dette bliver et andet særligt aspekt væsentligt, hvilket, som nævnt flere gange i de foregående kapitler, omhandler anlæggelsen af en åben tilgang til analysen af problemstillingen, hvor det kvalitativt orienterede afsæt, anvendelsen af Bourdieus forståelse af åbne begreber og en abduktiv forskningsstrategi, der kombinerer empiri og teori, alle centrale elementer i skabelsen af denne tilgang. Særligt for det komparative casestudie er i denne forbindelse, at de udvalgte teorier har karakter af *multipelt teorifortolkende*, forstået på den måde, at de bidrager til at beskrive og forklare de forskelle eller ligheder, som sammenligningen af de to cases viser (Antoft & Salomonsen 2007:39). Centralt at bemærke her er, at inddragelsen af de udvalgte teorier ikke afspejler en fuldstændig fremstilling af begrebsapparatets omfang og rækkevidde. Derimod er de et udtryk for en selektiv udvælgelse af enkelte perspektiver, som efter min vurdering er relevante i forhold til at kunne fortolke de empiriske sammenhænge. Dog er det min vurdering, at de teoretiske begrebsapparater til trods herfor, ligeledes giver mulighed for at diskutere den analytiske generaliserbarhed af de valgte cases, da de etablerede teorier kan anvendes til at generalisere enkeltfund i det empiriske materiale til mere generelle teoretiske begreber (Yin 1994:36). Dette vil uddybes nærmere i kvalitetsvurderingen af de fremkomne resultater, som finder sted efter analysen af problemstillingen.

Forud for den følgende analyse, vil jeg afslutningsvis foretage en præcisering i forhold til den skriftlige fremstilling i specialet. Denne præcisering knytter sig til anvendelsen af citater, som vil fungere som eksemplificeringer på i øvrigt generelle mønstre i empirien. Det betyder, at de udvalgte citater ikke er at betragte som selvstændigt repræsenterende af en given sammenhæng, men derimod som illustration af en generel sammenhæng, som gør sig gældende på tværs af de fremhævede informanter. Udvalgelsen af interviewudsagn baserer sig således ikke på et forudgående og fastlagt analytisk fokus, som søges bekræftet gennem eksemplificeringer. Derimod bygges de empiriske sammenhænge, eller images, for at bruge Ragins terminologi, op af hypotetisk forekommende betydningskonstruktioner hos informanterne.

Analyse

Som den indledningsvise diagnostik af den senere tids forandringer i feltet for socialt arbejde og beskæftigelsesindsatsen i landets jobcentre peger på, så er der sket en forskydning i retningen af en organisering af professionelt socialt arbejde, som har skabt en række modsætningsforhold og dilemmaer i frontlinjen. Således har jeg konstateret, at der ligger en spænding mellem dels profession og organisation, mellem menneske og system, og mellem bureaukratiet og forvaltningen. Denne spænding indfanges blandt andet i handlingskompasset skitseret i specialets problemstilling, som illustrerer det mangefacetterede handlingsrum i feltet og hvordan dette kan anskues ud fra forskellige forståelser og logikker for praksis. De to første afsnit af specialets analyse har til hensigt at belyse følgende del af problemformuleringen: *Hvilken betydning oplever socialrådgiverne at resultatbaseret styring har for den måde, de udfylder handlingsrummet på i det sociale arbejdes frontlinje?* Ved at sætte fokus på kontinuummet mellem profession og organisation, som mere præcist adresserer det organisatoriske aspekt i socialt arbejde og herunder de strukturerer, regler og rutiner, som har indflydelse på frontlinjepraksis, er formålet at belyse hvilken sammenhæng, der er mellem resultatbaseret styring og de frontlinjeaktiviteter, som udføres i feltet, samt hvordan disse aktiviteter opleves af socialrådgiverne som de primære aktører i den udførende del i jobcentrene. Den anden og sidste del af analysen vil trække på de fremkomne perspektiver her og på denne baggrund adressere det næste niveau i specialets problemformulering: *hvordan påvirker resultatbaseret styring socialrådgivernes professionsforståelse?* Hensigten med dette afsnit er at sætte fokus på, hvordan det handlingsrum, som resultatbaseret styring skaber, indvirker på socialrådgivernes måde at indtænke og vurdere metodens relevans for deres arbejde og dermed hvilken betydning den har for udviklingen af deres professionsforståelse og faglighed i udførelsen af professionelt socialt arbejde. Denne del af analysen kan ligeledes ses i forhold til spændingsfeltet mellem profession og organisation, og hvordan socialrådgiverne agerer og spiller tilbage imod organisationen og resultatbaseret styring som det gældende styringsrationale i feltet.

Med henvisning til valget af en abduktiv tilgang til forskningsprocessen, skal det indledningsvist bemærkes, at strukturen for analysen afspejler en vekselvirkningen mellem de empiriske iagttagelser og de teoretiske begreber. For at understøtte denne vekselvirkning, vil jeg løbende beskrive de analytiske greb, der inddrages, og hvorfor den udvalgte teori og empiri er væsentlig i besvarelsen af problemformuleringen. Som det første skridt i denne proces, vil jeg i det følgende afsnit lægge ud med at se nærmere på informanternes oplevelse af resultatbaseret styring som retningsgivende og rammesættende for deres arbejde, idet jeg vurderer denne del af det empiriske datamateriale som relevant i forhold til at forstå udformningen af frontlinjepraksis under implementeringen af denne styringsmodel.

Frontlinjepraksis under nye organiseringsformer

"(...) vi går ind og lægger beslag på en del af samtalen mellem borgeren og medarbejderen. Og det gør vi fuldstændig ensartet, altså man må gerne bruge sine egne ord, men vi går ind og disponerer over en del af samtalen."

(Projektleder Vejle:9)

Med henvisning til den indledende forsøgsbeskrivelse af de to jobcentre, så medfører den resultatbaserede styringsmetode en ændring i den praktiske gennemførelse af socialrådgivernes sagsbehandling, idet de skal stille nogle specificerede spørgsmål, foretage scoringer af den enkelte borger og registrere dette i et it-system. Som citatet her illustrerer, så betyder det, at en del af samtalerne med borgerne er foruddefineret på en måde, som sikrer at den rette information bliver indhentet og dermed skaber grundlag for en belysning af resultatudviklingen hos borgeren, på tværs af målgruppen og blandt socialrådgiverne. Dette er dog ikke ensbetydende med, at det sociale arbejdes praksis udformer sig ens hos de interviewede sagsbehandlere. Derimod tegner empirien et meget differentieret billede af, hvilke rammer socialrådgiverne oplever at styringsmodellen opstiller for deres arbejde.

Rammer og retningslinjer

Til spørgsmålet om hvilke rammer resultatbaseret styring skaber, er der stor enighed blandt socialrådgiverne i Vejle om, at metoden ikke skaber hverken rammer eller retningslinjer for deres arbejde. Som nedenstående citater illustrerer, stiller socialrådgiverne sig derimod undrende over for spørgsmålet, og jeg må flere gange uddybe og omformulere:

"S: Okay. Som du ser det, hvad er det så for nogle rammer resultatbaseret styring stiller op for dit arbejde?"

I: Kan du være lidt mere specifik?"

S: Jamen ... Adskiller det sig fra de borgere, du ikke kører det på, eller på hvilken måde adskiller det sig?"

I: Det ved jeg faktisk ikke. Det ved jeg faktisk ikke ... Jeg tænker, at det der sker, det er jo, det fine, det er jo faktisk, at det der sker det er, at man skal have fat i de her unge, og der får de klart noget mere fokus end de andre får, fordi vi kører det her med dem (...). Det svarer vel egentlig for sig selv på nogle områder, det er vel svar nok?"

(SR-kompetence Vejle:6)

I lighed hermed svarer en socialrådgiver fra sygedagpengeafsnittet i Vejle følgende til samme spørgsmål:

I: Rammer? Stiller det nogle rammer op?

S: Det føler du måske ikke, det gør? Om det skaber nogle rammer for det arbejde, du skal udføre?

I: De rammer, jeg arbejder ud fra, det er lovgivningens rammer. Det er det her med, at der skal være opfølgning i et vist interval og i forhold til uarbejdsdygtighed, hvor jeg skal ind og vurdere, om det er helt eller delvist. Det er rammerne for mit arbejde. Resultatbaseret styring stiller ikke nogen rammer op, som jeg ser det, rammerne det er stadig den måde vi arbejder på. Men jeg laver bare en registrering på mit arbejde, og borgeren ser et billede af sin situation, men rammerne det er stadig lovgivningen, der sætter, hvordan vi arbejder. Men det her, det er så et redskab eller en metode som kan vise borgeren, hvordan situationen er, og som kan vise vores indsats (...) Så jeg føler ikke, at resultatbaseret styring laver nogle rammer for mig. Mine rammer de kommer fra lovgivningen, og det er det, jeg laver mine vurderinger ud fra (...)

(SR-sygedagpenge Vejle:10)

Det mønster, der fremtræder her og som peger på, at socialrådgiverne i Vejle ikke oplever resultatbaseret styring som havende betydning for rammerne, de arbejder under, kan nuanceres yderligere empirisk ved at inddrage omstændighederne bag implementeringsprocessen i jobcenteret, som de blev præsenteret i forsøgsbeskrivelsen. Særligt interessant er her karakteristikken af den top-down orienterede tilgang, der viste sig i den indledende fase af forsøget, hvor socialrådgiverne ikke blev indviet i baggrunden for deltagelsen i pilotforsøget og omstændighederne herfor. Med afsæt heri er det min vurdering, at oplevelsen af, at resultatbaseret styring ikke sætter nogle rammer for arbejdet, kan forstås som et resultat af, at informanterne ikke har opnået indsigt i antagelser bag metoden og dermed til stadighed anvender lovgivningen og tidligere erfaringer som referenceramme, frem for at anlægge et resultatorienteret fokus.

Dette perspektiv kan understøttes yderligere ved at sætte fokus på Jobcenter Esbjerg, da socialrådgiverne her har en meget anderledes beskrivelse af, hvilke rammer metoden skaber for deres arbejde:

"Det handler om, at vi skal have et meget mere konkret fokus - at uddannelse eller arbejde er endemålet bliver mere tydeligt og hvilke ressourcer og barrierer der er for at nå derhen. Det kommer rigtig meget i fokus, at det er det, der er formålet med det vi laver. Altså selvfølgelig skal vi have en helheds-vurdering hver gang, men vi har vores arbejdsområder og andre har deres."

(SR-unge Esbjerg:4)

I modsætning til informanterne i Vejle så er denne informant i høj grad bevidst om formålet med metoden og oplever således også, at hendes arbejde er blevet mere fokuseret mod de langsigtede resultater om uddannelse og arbejde. På trods af at hun ikke vil beskrive det som retningslinjer eller som noget der er blevet bestemt ovenfra, så giver en anden socialrådgiver fra Esbjerg ligeledes udtryk for, at resultaterne er kommet mere i fokus i det sociale arbejdes praksis:

"Hmm, jeg synes ikke ... retningslinjer som sådan er der ikke, altså der er ikke noget lovmæssigt der gør, at vi skal gøre nogle bestemte ting. Det stiller selvfølgelig, uden at det er retningslinjer i den forstand, at vi skal fokusere på og få nogle resultater. Vi skal fokusere på at belyse problemerne og derfra finde en løsning på dem sammen med borgeren. Det kan man sige, det er retningslinjen vi kører efter. Jeg synes ikke der er blevet presset noget ned over hovedet på os på den måde."

(SR-kontanthjælp Esbjerg:7-8)

Som citatet her illustrer, oplever denne informant på samme måde, at der er sket en ændring i sagsbehandlingsfokus, som har resulteret i en mere problem- og resultatorienteret indgangsvinkel. Ved at sammenligne socialrådgivernes udtalelser på tværs af de to jobcentre, så kan de variationer som træder frem i forsøgsbeskrivelsen forstås som betydningsfulde og centrale elementer i den efterfølgende karakteristik af resultatbaseret styring og den måde, metoden bliver indtænkt i praksis. For at forstå og forklare disse mønstre og variationer, som tegner sig i analysen af de organisatoriske rammer for opgavevaretagelsen med resultatbaseret styring, vil jeg i det følgende inddrage et teoretisk begrebsapparat, som indfanger forskellige typer af organiseringsformer og de mekanismer, der ligger bag disse. Formålet med dette er således at skabe et afsæt for en fortolkning af, hvordan den organisatoriske udformning kan påvirke adfærd og oplevelser blandt aktørerne på det udførende niveau i organisationen.

I denne forbindelse skal det kort bemærkes, at min hensigt ikke er at skitserer *one best way of organizing* set i forhold til den resultatbaserede styringsmodel. Derimod baserer min tilgang til analysen sig på en forståelse af, at organisationer reagerer og håndterer ændringer forskelligt, fordi de bliver påvirket af og er afhængige af det omgivende samfund. Uden at komme nærmere ind på de forskellige retninger inden for organisationssociologien, læner denne forståelse sig op ad de nyere bidrag på området som, i forlængelse af introduktionen til handlingskompasset i problemfeltet, antager, at aktørerne på feltet har et handlingsrum, hvori de har mulighed for at påvirke de organisatoriske rammer i et større eller mindre omfang. Således er det min vurdering, at organisationsstrukturerne skal ses i relation til de kontekstuelle betingelser, og herunder de beskrevne forandringer på beskæftigelsesområdet og lokale forhold i de enkelte institutionelle sammenhænge.

*Typer af
organiseringsformer*

Ifølge Henry Mintzbergs og hans beskrivelse af organisationer i bogen *Structures in Fives – Designing effective organizations*, kan alle typer af organisationer defineres ud fra fem dele, som kan variere i størrelse, grad og effektivitet afhængig af den enkelte organisations opgaver, kontekstuelle forhold etc. (Mintzberg 1983). De fem del-elementer omfatter produktionskernen, direktionen, mellemløbet, teknostrukturer samt organisationens støttefunktioner og kan afhængig af den konkrete

sammensætning udgøre fem forskellige former for organisationer – disse værende organisationer med en simpel struktur, maskinbureaukratiet, fagbureaukratiet som også kaldes det professionelle bureaukrati, samt adhokratiet eller den divisionaliserede form for bureaukrati. I det følgende vil maskinbureaukratiet og det professionelle bureaukrati være genstand for en nærmere beskrivelse, fordi disse to organiseringsformer kan ses som modpolerne i den måde, strukturen kan udforme sig på i de to jobcentre.

Maskinbureaukratiet har som sin overordnede koordineringsmekanisme at standardisere arbejdsprocedurerne, hvorfor også teknostrukturen, forstået som den del af organisationen der overvåger produktionskernen og indsamler viden om denne til videreformidling opad i organisationen, er en vigtig del af organisationen. I forlængelse heraf er produktionskernen den største del af organisationen, som med en særlig høj grad af rationalisering af arbejdsprocesserne oftest udfører simple, kontinuerlige opgaver, der kræver et minimum af kompetencer og en begrænset oplæring. Af øvrige forhold som er karakteristiske for denne type af organisation kan nævnes høj grad af centraliseret magt i beslutningsprocesser, skarp adskillelse af produktion og administration samt et stabilt miljø, hvor potentielle usikkerheder søges begrænset i videst mulige omfang (Mintzberg 1983:163-167).

Som modsætning hertil findes fagbureaukratiet, der i stedet for standardisering af arbejdsprocedurer, har som sin primære koordineringsmekanisme at standardisere kompetencer. Det skal forstås på den måde, at denne type af organisation er afhængig af produktionskernens evner og viden for at kunne fungere, da produktionskernen producerer standardiserede produkter eller serviceydelser for samfundets borgere. Det der nærmere præcist karakteriserer denne idealtipe er derfor, at:

"It hires duly trained and indoctrinated specialists – professionals – for the operating core, and then gives them considerable control over their own work. In effect, the work is highly specialized in the horizontal dimension, but enlarge in the vertical one."
(Mintzberg 1983:190)

Det Mintzberg i denne sammenhæng mener med kontrol over eget arbejde er, at de professionelle medarbejdere arbejder relativt uafhængigt af deres kollegaer, men i tæt kontakt med klienterne, som modtager serviceydelserne (Mintzberg 1983:190). Således peger Mintzberg på, at fagbureaukratiet i sin form har en udpræget decentraliseret struktur, fordi en stor del af magten over det faktiske arbejde ligger hos de professionelle i produktionskernen. Baggrunden for den magtfulde position som tildeles produktionskerne skal, som citatet ligeledes adresserer, findes i den egenskab som medarbejderne i kraft af deres specialiserede viden og kompetencer har, og som er uundværlig i løsningen af de komplekse arbejdsopgaver, som er karakteristisk for de udbudte serviceydelser. Disse omstændigheder vanskeliggør en overvågning af arbejdspraksis, hvilket giver medarbejderne høj grad af mobilitet i arbejdet og dermed ligeledes autonomi over, hvordan opgaverne udføres (Mintzberg 1983:195). I idealtypisk forstand er et eksempel på et fagbureaukrati sociale institutioner, herunder hospitaler, jobcentre og skoler, som alle i mere eller mindre grad kan kendetegnes ved de forhold som Mintzberg opstiller for denne organisationsform.

På baggrund af det teoretiske begrebsapparat, som her er blevet skitseret, vil jeg nu vende tilbage til de empiriske mønstre, som blev præsenteret indledningsvist. Med det formål at opnå en forståelse for og forklaring på variationerne i socialrådgivernes oplevelse af resultatbaseret styring som rammesættende for deres arbejde, vil differentieringen mellem henholdsvis fagbureaukratiet og maskinbureaukratiet således anvendes som afsæt for en fortolkning af de empiriske variationer. Det skal forstås på den måde, at valget af Mintzbergs teoretiske begrebsapparat understøtter en belysning af forskellene mellem de to jobcentres organisering af en resultatbaseret praksis, og derfor ikke er et forsøg på en entydig indplacering af de to jobcentre under de forskellige organiseringsformer. Derimod er min hensigt at undersøge, hvad det er for nogle mekanismer der, på baggrund af den udvalgte teori, træder frem i det empiriske materiale, og hvordan det kan virke tilbage på de begrebsmæssige sammenhænge. I lyset af forskellene mellem den maskin- og fagbureaukratisk organisering bliver det således interessant at undersøge, hvordan resultatbaseret styring indvirker på jobcentrenes organiseringsform, og dermed i hvilken retning denne styringsmodel trækker organisationsstrukturen.

Med henvisning til specialets problemfelt og den udvikling som beskæftigelsesområdet i lighed med samfundets øvrige dele har undergået i de senere år, så kan de variationer og brudflader, der viser sig i empirien, forstås i forhold til de kontekstuelle betingelser, der omgiver organisationerne. Det betyder, at de træk, som Mintzberg opstiller, og de områder, hvor de kan genfindes i det empiriske materiale, skal sammenholdes med de to jobcentres kontekstuelle betingelser.

Som det blev skitseret i problemfeltet indeholder NPM strategien og herunder det resultatbaserede styringsrationale en lang række reformer, hvilke, ifølge Peter Kragh Jespersen kan forstås som en måde at modarbejde professionelles autonomi og indflydelse på serviceniveauet i og organiseringen af den offentlige sektor. Og uanset om dette er det faktiske resultat af strategierne, så vil organisatoriske og ledelsesmæssige forandringer udfordre det fagprofessionelt funderede styringsrationale, hvad enten formålet er at foretage effektiviseringer af organisationen eller ændre på de professionelles etablerede frontlinjepsiksis (Jespersen 2008:94-95).

Antagelserne om mål- og resultatstyring samt effektivisering og standardisering af arbejdsprocesser, peger ifølge Jespersen i retningen af, at organiseringen af det sociale arbejde i højere grad bestemmes ud fra et hensyn til effektiv ressourcedannelse frem for et hensyn til professionel autonomi, hvilket, oversat med Mintzbergs termer, betyder at maskinbureaukratiet vinder frem til fordel for fagbureaukratiet (Jespersen 2008:88). I det empiriske materiale tegner der sig imidlertid et billede af, at denne udvikling ikke kan forstås entydigt, da der eksisterer et modsætningsforhold som kommer til udtryk, når variationerne blandt de to jobcentre træder frem.

I forbindelse med pilotprojektet om implementering af resultatbaseret styring kan Jobcenter Vejle på baggrund af den indledningsvise forsøgsbeskrivelse umiddelbart karakteriseres som et maskinbureaukati, hvor den organisatoriske praksis bliver bestemt ovenfra og gøres til genstand for en rationalisering og standardisering, som fratager de professionelle i produktionskernen indflydelsen på udformningen af arbejdet. Denne karakteristik hænger sammen med beskrivelsen af

jobcenteret som top-down orienteret i forhold til implementeringsprocessen, da det ustrukturerede forløb og den manglende strategi for forsøgsdeltagelsen medvirker til en manglende indsigt blandt socialrådgiverne i forhold til formål, opgavevaretagelse og forforståelse for forsøget. Dog er det min vurdering, at denne karakteristik kan nuanceres når de empiriske mønstre præsenteret oven for, bliver taget i betragtning. Når socialrådgiverne i Vejle giver udtryk for, at de ikke oplever at resultatbaseret styring skaber nogle rammer for deres arbejde, kan det således fortolkes på flere måder.

På den ene side kan det ses som et udtryk for, at den resultatbaserede styringsmodel ikke har nogen indvirkning på frontlinjepraksis, hvilket betyder at karakteristikken som maskinbureaukrati ikke afspejler sig i socialrådgivernes fortællinger i interviewene. Det skal forstås på den måde, at de ændringer, som metoden medfører, ikke opleves som hverken bestemmende eller begrænsende for socialrådgiverne, der derfor kan udføre deres arbejde med samme grad af autonomi og beslutningskompetence som hidtil. Hvis dette er tilfældet, betyder det, at organiseringen af frontlinjepraksis i Jobcenter Vejle i højere grad nærmer sig et fagbureaukrati, hvor informanterne selv har kontrol med arbejdet, og hvor ledelsen med deres beslutning om anvendelsen af en resultatbaseret styringsmodel ikke indskrænker eller på nogen måde påvirker socialrådgivernes arbejdsbetingelser.

På den anden side kan informanternes udtalelser ligeledes betragtes ud fra en forståelse af, at de som professionelle aktører på feltet søger at fremstille deres arbejde som værende i overensstemmelse med elementerne i fagbureaukratiet, uden at dette nødvendigvis gør sig gældende. Dette kan forklares ved at vende tilbage til eksemplet med socialrådgiveren fra sygedagpengeområdet i Vejle, som tydeligt giver udtryk for, at resultatbaseret styring ikke skaber nogen ramme for hendes arbejde, idet de rammer, hun arbejder under, er defineret ud fra hendes faglighed og fortolkning af lovgivningen og ikke ud fra resultatbaseret styring. Med den bagvedliggende viden om omstændighederne for implementeringsprocessen i jobcenteret, kan dette udsagn fortolkes som værende en form for afværgemekanisme, hvor informanten, som et resultat af den manglende inddragelse i processen, søger at fastholde sin egen forståelse af, hvordan socialt arbejde skal udføres, frem for at tage resultatorienteringen til sig. Her tegner der sig således et billede af, at antagelserne bag resultatbaseret styring ikke har cementeret sig i den organisatoriske praksis i Jobcenter Vejle, men derimod svæver som en overordnet strategi og praksisfjern metode for arbejdet. Hvis denne fortolkning gør sig gældende, er det min vurdering at den umiddelbare karakteristik af jobcenteret, som et maskinbureaukrati på nuværende tidspunkt i analysen stadig er gyldig, dels fordi styringsmodellen kommer til at fungere som et ledelsesmæssigt redskab til at kontrollere medarbejderne og standardisere arbejdet, og dels fordi socialrådgivernes forståelse af arbejdspraksis ikke bliver inddraget i den nye organiseringsform. Dette skal dog ikke forstås på den måde, at socialrådgiverne i Vejle blot lader sig styre eller frivilligt bliver en del en maskinbureaukratisk organisering. Derimod kan denne form for organisering skabe grundlag for konflikter og udøvelsen af modstrategier i feltet, da frontlinjen fortsat ønsker et fagbureaukrati, hvor autonomi og metodefrihed er kendetegnede for arbejdet. Det perspektiv er efter min vurdering særlig centralt i forhold til fortolkningen af problemstillingen og vil derfor være genstand for nærmere undersøgelse senere i analysen.

I modsætning til tendensen i Vejle peger de empiriske mønstre fra Jobcen-

ter Esbjerg mere entydigt i retningen af, at bottom-up processen har medvirket til, at socialrådgiverne dels har taget den resultatorienterede tilgang til sig, og dels har kunnet definere den ind i deres forståelse af det sociale arbejdes praksis, uden at de har oplevet et tab af autonomi eller beslutningskompetence. Således beskriver socialrådgiverne i interviewene flere områder, hvor resultatbaseret styring har ændret rammerne for deres arbejde, og hvordan denne forandring har styrket organiseringen af deres arbejde. Med anvendelse af ovenstående teoretisering, kan Jobcenter Esbjerg på dette niveau i analysen derfor karakteriseres som et fagbureaukrati, fordi socialrådgiverne i kraft af at have haft en forudgående indsigt i og forståelse for resultatstyring og på denne baggrund har fungeret som aktive deltagere i oversættelsesprocessen af resultatbaseret styring, har taget metoden til sig og indtænkt den i deres individuelle handlingspraksis. Årsagen til dette skal igen, med afsæt i karakteristikken af jobcenteret som fagbureaukratisk, findes i den måde socialrådgiverne er blevet inddraget i processen. Forstået på den måde at informanterne i kraft af at have taget del i de indledende aktiviteter, selv har været med til at udforme og oversætte styringsmodellen til et konkret redskab eller metode, som de efterfølgende har skullet anvende i praksis. Det er dog ikke muligt at afgøre, hvorvidt denne tendens udelukkende skyldes at socialrådgiverne har haft en medindflydelse i implementeringsprocessen, eller om den i højere grad skyldes at denne gruppe af informanter er blevet 'forført' af systemet og den måde David Hunter og Rambøll Management har præsenteret dem for metoden. Disse modstridende forklaringer vil jeg vende tilbage til i et senere afsnit, hvorfor jeg på nuværende tidspunkt, med anvendelse af Mintzberg begrebsapparat som fortolkningsgrundlag, fastholder det analytiske greb, som peger i retningen af, at den måde implementeringsprocessen er foregået på i Jobcenter Esbjerg i høj grad understøtter en fagbureaukratisk organisering, hvor ledelsen tildeler produktionskernen metodefrihed og autonomi i forhold den enkeltes handlingspraksis i feltet for socialt arbejde.

Det analytiske greb, som jeg har skabt i nærværende afsnit, indfanger nogle variationer og brudflader i empirien, som har vist sig i forhold til spørgsmålet om, hvilke rammer resultatbaseret styring skaber for socialrådgivernes arbejde. Således peger nærværende analyse ikke entydigt på, hvorvidt implementeringen af en resultatbaseret styringsmodel trækker i retningen af en maskinbureaukratisk organisering eller en fagbureaukratisk organisering af det sociale arbejdes praksis. Derimod viser der sig et meget komplekst billede af, hvilken betydning resultatbaseret styring har for rammerne om socialrådgivernes arbejde. Hvad angår Jobcenter Vejle viser analysen at de kvalitative interviews med socialrådgiverne både kan fortolkes som et eksempel på, at den resultatbaserede styringsmodel trækker i retningen af en maskinbureaukratisk organisering, fordi informanterne som produktionskernen er blevet adresseret som styringsobjekter, der ikke har haft nogen indflydelse på udformningen af metoden, ligesom empirien ligeledes kan trække i modsatte ende af kontinuummet med den fagbureaukratiske organisering. Dette ud fra en forståelse af, at socialrådgiverne med oplevelsen af at resultatbaseret styring ikke sætter nogle rammer for deres arbejde, er i stand til at skabe en arbejdspraksis, hvor det er deres egen faglighed og fortolkning af lovgivningen, som er det afgørende. Ved en sammenligning med Jobcenter Esbjerg bliver dette billede yderligere nuanceret, da socialrådgiverne her har lykkedes med at fortolke det nye styringsrationale ind i deres forståelse af det professionelle arbejde,

hvilket særligt viser sig i måden, de fortæller om den mål- og resultatorientering, som metoden har givet dem.

Analysen af organiseringen af resultatbaseret praksis i Jobcenter Esbjerg og Jobcenter Vejle, har skabt et vigtigt grundlag for en yderligere fortolkning af problemstillingen, som vil finde sted i de følgende afsnit. Årsagen hertil er, at den indsigt, som jeg her har fået i informanternes oplevelse af resultatbaseret styring som rammesættende for deres arbejde, er nødvendig for at jeg kan nærme mig en forståelse af hvilken betydning metoden har for udfyldelsen af handlingsrummet i det sociale arbejdes frontlinje, og som følge heraf, dens påvirkning af socialrådgivernes professionsforståelse. Det næste niveau i den analytiske fortolkning er på denne baggrund en undersøgelse af, hvorvidt det mønster, som har vist sig i nærværende afsnit også gør sig gældende efter en nærmere analyse af, hvordan socialrådgiverne har håndteret overgangen til den resultatbaserede styringsmodel.

Udformningen af handlingsrummet under en resultatbaseret styringslogik

For at opnå indsigt i hvordan handlingsrummet i frontlinjen udformes under en resultatorienteret styringslogik, vil jeg i det følgende afsnit tage udgangspunkt i de uddrag af det kvalitative datamateriale, der indfanger forskellene mellem socialrådgivernes daglige praksis og praksis med resultatbaseret styring som metodisk redskab i samtalerne med målgruppen for pilotforsøget. Med afsæt i ovenstående analytiske perspektiv på problemstillingen er formålet med denne del af analysen således at gå i dybden med socialrådgivernes oplevelse af resultatbaseret styring som handlingsramme for deres arbejde og de mekanismer, der er på spil i frontlinjen, når metoden oversættes og tilpasses i praksisfeltet. På denne baggrund skabes således et grundlag for en undersøgelse af, hvordan handlingsrummet i frontlinjen udformes under en resultatorienteret styringslogik.

I lighed med analysen af resultatbaseret styring som rammesættende for det sociale arbejdes praksis, kan der ligeledes identificeres forskellige tendenser og modforestillinger i informanternes oplevelser af, hvordan den resultatbaserede metode adskiller sig fra praksis uden for pilotforsøget. Overordnet set tegner der sig to gennemgående tendenser i det empiriske materiale. Følgende citat illustrerer den tendens som socialrådgiverne i Vejle repræsenterer:

"Mine samtaler er ikke stort anderledes, end de var før. Eller der er nogle observationer på borgerens fremtræden, hvor jeg måske før, hvis han sad enormt tilbagelænet, så fik jeg nok ikke skrevet det på mit notat, men det vil blive tydeligt i de her registreringer, fordi jeg går ind og scorer på den personlige fremtræden. Jeg vil helt sikkert registrere det i alle samtaler, at han havde en passiv tilgang til tingene, men jeg ville nok ikke få skrevet det i mit notat i min almindelige opfølgning, hvor jeg laver en bred opfølgning og vurderer om der er grundlag for sygdommen. Her er det nok et af de mere bløde områder, når man går ind og laver det her. Men selve samtalen den er ikke sådan særlig anderledes end en almindelig opfølgningssamtale."

(SR-sygedagpenge Vejle:7)

Det eneste element, som informanten her påpeger som værende forskellig fra den måde hun normalt fører samtaler på, er hvorvidt hun fysisk får noteret vurderingen af borgerens personlige fremtræden ned. Således oplever hun ikke, at resultatbaseret styring påvirker hendes måde at føre samtaler på, og hun fremhæver i denne forbindelse, at observationerne af den personlige fremtræden ikke i sig selv bliver tydeligere med denne metode, de bliver blot registeret, uden at dette har indflydelse på den måde, hun gennemfører samtalen på. Derimod cementerer hun med udtalelsen *jeg vil helt sikkert registrere det i alle samtaler*, at metoden i sig selv ikke er værdifuld i forhold til varetagelsen af sagsbehandlingen. Ved at bygge ovenpå det analytiske perspektiv, som er fremkommet i ovenstående afsnit, er dette empiriske mønster ikke overraskende. At socialrådgiverne i Vejle ikke oplever deres samtaler som værende anderledes end i den øvrige praksis, kan således forstås i forhold til, at rammerne for deres arbejde ikke har ændret sig ved indførelsen af en ny styringsmodel.

Denne fortolkning kan understøttes ved at inddrage det kvalitative datamateriale fra Esbjerg, da de variationer som blev identificeret ovenfor, blot bliver tydeligere i spørgsmålet om forskellene mellem resultatbaseret styring og daglig praksis. I modsætning til socialrådgiverne i Vejle fremhæver informanterne fra Jobcenter Esbjerg således flere områder, hvor resultatbaseret styring har direkte indvirkning på afviklingen af borgersamtalerne.

"Det jeg synes, der adskiller sig allermest i forhold til almindeligt, det er, hvis der nu er nogle områder, jeg har glemt eller ikke har tænkt på at spørge borgeren om. For eksempel hvor stabile de er, hvad jeg faktisk godt ved er vigtigt men har glemt, fordi der er så mange sager at tænke på eller et eller andet, så hjælper den mig til: "Åh vi skal også lige have snakket om det her stabilitet, for der er et eller andet her". Så bliver jeg lige mindet om det, så det synes jeg er godt. (...) Hvis ikke der er et problem med stabilitet, så springer vi den jo bare over, men er der et problem med stabilitet, så er det jo noget vi tager en snak om. Så jeg husker lige pludselig at tage en snak om de ting, vi har aftalt fra gang til gang og det kan man godt komme til at glemme ellers, synes jeg."
(SR-kontanthjælp Esbjerg:7)

På samme måde som socialrådgiveren her oplever, at hun bliver bedre hjulpet til at huske at komme omkring alle områder i sagsbehandlingen, så fortæller en anden informant fra Esbjerg, at hun i de resultatorienterede samtaler føler sig bedre rustet til at foretage en målrettet indsats:

"Det adskiller sig ved, at man kan få lov til at være mere firkantet og styret af spørgsmålene, og det er jo ikke så velanset i vores fag, at være så firkantet. Men hvis det skal rykke noget, bliver man nødt til at være lidt mere målrettet og firkantet, og det giver det her lov til. At man sætter spørgsmålstejn ved nogle flere ting ved de unge."
(SR-unge Esbjerg:3)

Som citatet illustrerer, oplever denne socialrådgiver således at resultatbaseret styring kan være med til at legitimere den type af spørgsmålsformulering hun vurderer som anvendelig for at opnå den nødvendige viden om målgruppen. Samme informant peger i forlængelse heraf på, at der bliver skabt en større synlighed i den fremadrettede proces, fordi det bliver mere overskueligt hvad formålet med samtalerne er, og hvad borgerne skal foretage sig: "du skal bestille en tid ved lægen, du skal møde op ved lægen, du skal indløse din recept og så videre" (SR-unge Esbjerg:3). Dette medvirker ifølge informanten ligeledes til, at sagsbehandlingstiden forkortes, fordi det bliver nemmere at have et fast tag om borgerne, når de kan holdes op på nogle konkrete aftaler.

Som det empiriske materiale her indfanger, eksisterer der nogle dobbeltheder i den måde resultatbaseret styring påvirker den faktiske opgavevaretagelse i frontlinjen. På den ene side oplever informanter i Esbjerg, at metoden adskiller sig fra den øvrige sagsbehandling i den forstand, at deres arbejde bliver mere målrettet, handlingsorienteret og gennemført i forhold til at sikre at alle relevante fokuspunkter adresseres. På den anden side betragter socialrådgiverne i Vejle ikke metoden som

værende af betydning for det arbejde, de udfører og den måde, det udføres på. For at forstå og forklare disse variationer og modsætninger i forhold til problemstillingen og dermed bringe mig videre i fortolkningen af resultatbaseret styrings betydning for socialrådgivernes udfyldelse af handlingsrummet, vil jeg i det følgende inddrage et teoretisk begrebsapparat, som indfanger den proces, der finder sted i frontlinjen, når en styringsmetode skal finde sin anvendelse i praksis. Hertil har jeg valgt at inddrage professor Michael Lipsky og mere præcist bogen *Street Level Bureaucracy: Dilemmas of the individual in Public Services* (Lipsky 1980) Årsagen hertil er, at det begrebsapparat, han fremstiller her, indeholder en dobbelthed i forhold til frontlinjeaktørernes handlinger i praksisfeltet, som kan være med til at belyse de variationer der fremkommer mit empiriske datamateriale. Med henvisning til analysestrategien kan Lipskys begrebsapparat således forstås som multipelt teorifortolkende i den forstand, at det bidrager til at beskrive og forklare de forskelle, som sammenligningen af de to cases viser.

For at forstå og forklare socialrådgivernes håndtering af arbejdspraksis i frontlinjen i lyset af implementeringen af resultatbaseret styring, er det nødvendigt at vende tilbage til de kontekstuelle betingelser for og forandringer i beskæftigelsesindsatsen, da disse udgør rammerne for frontlinjepraksis på feltet for socialt arbejde. Dette fordi Lipsky i sin teoretisering af den enkelte professionelles situation i bureaukratiet adresserer de dilemmaer, som medarbejdere i den offentlige sektor oplever i det yderste udførende led i frontlinjen. Med henvisning til figur 1 præsenteret i specialets problemfelt, kan de dilemmaerne frontlinjemedarbejderne står over for, karakteriseres som et krydspres mellem organisatoriske krav og retningslinjer på den ene side og borgernes behov og interesser på den anden side (Lipsky 1980:4, Jespersen 1996:65). På baggrund af en række observationer af adfærden blandt professionelle grupper peger Lipsky på, at medarbejderne i dette krydspres mellem organisationskrav og brugerkrav ikke er i stand til at foretage en fuldstændig overholdelse af organisationens regler. Årsagen hertil skal blandt andet findes i den modstrid, der eksisterer mellem de enkelte elementer i de gældende regler og retningslinjer, da den enkelte organisations langsigtede målsætninger ofte er tvetydige. Derudover er en forklaring, at en fuldstændig overholdelse af de organisatoriske regler ofte ikke er mulig ud fra de tilgængelige ressourcer, ligesom kravene om produktivitet i serviceydelse kan medføre at udvalgte regler favoriseres på bekostning af andre (Lipsky 1980:29-33, Jespersen 1996:65-66). Således viser Lipskys undersøgelser, at de rutiner og beslutninger, som udvikles i frontlinjen, bliver den faktiske lovgivning eller service som organisationen yder, uagtet de organisatoriske retningslinjer.

"(...) the decisions of street-level bureaucrats, the routines they establish, and the effective device they invent to cope with uncertainties and work pressure, effectively become the public policies they carry out. I argue that public policy is not best understood as made in legislatures or top-floor suites of high ranking administration, because in important ways it is actually made in the crowded offices and daily encounters of street-level workers."
(Lipsky 1980:XII)

Som citatet illustrerer, er de professionelles handlinger ifølge Lipsky bestemmende for de offentlige ydelser, der når ud til borgerne. Det betyder at de professionelles handlinger samlet set udgør den enkelte organisations politik, forstået på den måde, at det ikke er den gældende lovgivning, styring og politik, som bliver udført i praksis, men derimod den måde de professionelle vælger at oversætte og fortolke disse organisatoriske ramme i deres møde med borgeren. (Lipsky 1980:3). Dette skal dog ikke forstås sådan, at lovgivningens rammer og organisationens regler ikke har betydning for socialrådgivernes arbejde. Derimod fungerer de som baggrund for frontlinjens faglige og konkrete skønsudøvelse. I kraft af de professionelles karakteristiske arbejdsfunktion, bestående af dels en vis grad af autonomi og dels muligheden for skønsudøvelse, kan de ifølge Lipsky karakteriseres som policymakers i den forstand, at de i deres arbejde i vidt omfang foretager skønsmæssige vurderinger af de borgere de interagerer med, hvilket samlet set udgør den givne organisations adfærd (Lipsky 1980:13).

Det perspektiv som Lipsky her anlægger på frontlinjen giver indtryk af, at der er en høj grad af agency blandt socialrådgiverne, idet de har et handlingsrum og en autonomi i arbejdet, som betyder i at de i udstrakt omfang selv kan definere den indsats, der ydes over for målgruppen. Denne forståelse er dog ikke entydig, da Lipsky ligeledes peger på, at frontlinjemedarbejderne, for at være i stand til at håndtere det krydspres de står i, benytter sig af en række afværgemekanismer. Antagelsen bag dette er, at medarbejderne får en følelse af utilstrækkelighed, da de som nævnt ikke kan gennemføre en fuldstændig overholdelse af lovgivningen samtidig med at de skal imødekomme de andre behov og interesser, der omgiver deres arbejde. Således har Lipsky identificeret en række sammenlignelige afværgemekanismer blandt forskellige typer af frontlinjemedarbejdere, som blandt andet indeholder stigmatisering, rutinisering, creaming samt styring af borgerne (Lipsky 1980:44-48+81-151, Olesen, Eskelinen & Caswell 2005:30). Dette peger i modsætning til en høj grad af agency på, at der ligeledes er en determinisme på spil i feltet, idet de omgivende strukturer er bestemmende for deres arbejde, og skaber et behov for at forsøge at gå til modværge mod organisationsstrukturen. Det skal forstås på den måde, at arbejdets karakter og betingelserne herfor betyder at socialrådgiverne, ikke er i stand til at udføre deres arbejde, som de ønsker, men derimod sigter mod tilnærmelsesvis tilfredsstillende håndtering af de modsatrettede opgaver ved eksempelvis bevidst at udvælge de sager, hvor muligheden for et succesfuldt forløb er størst (Lipsky 1980:106-107).

Som citatet oven for illustrerer kan dette blandt andet betyde at de regler og krav, som besluttes oven fra blandt politikere og forvaltning ikke udmønter sig direkte i frontlinjen, men derimod er et resultat af de modstrategier, socialrådgiverne benytter sig af. Ifølge Lipsky opstår der blandt de professionelle i bureaukratiet nogle nye rutiner, forstået som systematiske og ikke foreskrevne rutiner, der er i modstrid med de organisatorisk etablerede rutiner. Rutinerne er i udgangspunktet individuelle løsninger, som socialrådgiverne anvender i håndteringen af de modsatrettede krav, de konfronteres med men udvikler sig efter kort tid til uformelle organisatoriske rutiner, som ikke er tilsvarende de officielle regler.

Afslutningsvis skal det i denne forbindelse bemærkes, at Lipsky, trods en gennemgående kritisk betoning af betingelserne for frontlinjepraksis og vilkårene i forhold til at gennemføre politiske tiltag, som de er intenderet, mener at det er muligt at forbedre kvaliteten af serviceydelserne og tillige skabe bedre rammer for frontlinjemedarbejdernes arbejde (Olesen, Eskelinen & Caswell 2005:31). I denne mere konstruktive del af Lipskys teori peger han således på, at reformer og rekonstruktion af den offentlige service organisering, gennem eksempelvis prioritering af økonomiske ressourcer og kompetenceudvikling samt øget brug af supervision og evaluering, kan medvirke til at forandre betingelserne for praksis (Lipsky 1980:192-201). Lipskys begrebsapparat skal på denne baggrund ikke udelukkende forstås som skabende en kritisk bevidsthed om de udfordringer og problematiske tendenser, der gør sig gældende i feltet, men ligeledes ud fra et forandringsorienteret perspektiv, som kan bidrage til legitimering og videreudvikling af street-level bureaukратиernes berettigelse i udbydelsen af den offentlige service.

Som det var min hensigt med inddragelsen af Lipsky, indfanger ovenstående begrebsapparat den flertydighed, der eksisterer i interaktionen i feltet, hvor frontlinjemedarbejderne som reaktion på de dilemmaer, der dagligt opstår i deres arbejde, enten kan sætte sig til modværge eller underkaste sig de gældende strukturer. I følgende afsnit vil jeg vende tilbage til de empiriske mønstre og med anvendelse af de modsætningsforhold, som her er blevet påpeget, foretage en nærmere fortolkning af hvordan variationerne i socialrådgivernes oplevelse af forskellene mellem resultatbaseret og daglig praksis kan forstås i forhold til den måde, de udfylder handlingsrummet på i det sociale arbejdes frontlinje.

Fra styringsrationale til handlingspraksis

Den måde den resultatbaserede styringsmodel udformer sig i praksis kan, med afsæt i Lipsky, anskues ud fra socialrådgivernes oplevelse af modellen som rammesættende for deres arbejde, og hvordan de på baggrund heraf, oversætter den til et arbejdsredskab i mødet med borgeren. Det centrale perspektiv på det empiriske datamateriale præsenteret først i nærværende afsnit er således, hvorvidt informanterne med implementeringen af resultatbaseret styring bliver fremmedgjort og behandlet som styringsobjekter, eller om de får en aktiv deltagerrolle som medaktør i processen.

Hvad angår Jobcenter Esbjerg, peger det kvalitative materiale som nævnt på, at resultatbaseret styring har en betydning for socialrådgivernes handlingsrum, dette værende en betydning som medvirker til en øget målrettethed, synlighed og resultatorientering i praksisfeltet. Uden at have til hensigt at foretage en normativ vurdering af, hvorvidt styringsmodellen er implementeret som intenderet, da dette som nævnt indledningsvist kan variere meget i formål til mål, middel og rammer, så peger empirien i denne forbindelse på, at metoden har levet op til de bagvedliggende antagelser om at skabe en praksis, som er orienteret mod resultaterne hos borgeren og at sikre en ensrettet indsats, hvor alle relevante fokuspunkter bliver adresseret. Det billede, der tegner sig blandt socialrådgiverne i Esbjerg, er dermed en positiv vurdering af metoden, som værende et anvendeligt redskab for deres arbejde. Således har informanterne i jobcenteret taget metoden til sig, uden umiddelbare behov for at etablere nye organisatoriske rutiner, hvorfor jeg heller ikke har kunnet finde mønstre i empirien, som peger på, at de har sat sig til modværge gennem fremførelse af en række afværgemekanismer mod styringsrationalet.

Ved at trække linjer tilbage til det første analyseafsnit er det min vurdering, at de modforestillinger, som blandt andet viser, at resultatbaseret styring både kan trække i en fagbureaukratisk og en maskinbureaukratisk retning, kan bygge oven på den tendens, som tegner sig i nærværende afsnit. Det skal forstås på den måde, at socialrådgivernes oplevelse af resultatbaseret styring som både rammesættende og værdifuld for deres arbejde, kan fortolkes som et resultat af, at blev inviteret med ind i processen som medaktører, hvilket har betydet, at de har været i stand til at indtænke metoden i deres daglige arbejde. Således peger empirien her på, at der eksisterer nogle brudflader i feltet, som betyder, at den resultatorienterede metode kan passe ind i socialrådgivernes forståelse af handlingspraksis, på trods af at den adskiller sig fra den normale praksis, og på nogle områder ligeledes forstærker det allerede eksisterende krydspres i feltet, da der med dette styringsrationale følger et øget fokus på standardisering, dokumentation og opnåelse af resultater.

Disse variationer og brudflader i udformningen af praksisfeltet kan understøttes ved at se nærmere på informanterne i Vejle, som i modsætning til socialrådgiverne i Esbjerg, giver udtryk for, at deres arbejde med den resultatbaserede styringsmetode ikke adskiller sig fra den øvrige sagsbehandling. Således peger denne del af empirien på, at socialrådgiverne på trods af at resultatbaseret styring er et redskab, der er forbundet med nogle praktiske ændringer for deres borgersamtaler, ikke påvirker deres arbejde. Dette kan med afsæt i Lipskys teoretisering forklares med, at informanterne har oversat og omfortolket metoden således, at den passer ind i deres individuelle praksisforståelse og opgavevaretagelse. Forstået på den måde at forklaringen på at den resultatorienterede praksis ikke adskiller sig fra den normale praksis er, at socialrådgiverne har udviklet nogle organisatoriske rutiner, som sikrer, at metoden er overensstemmende med den måde, de nødvendigvis skal agere i krydspreset mellem lovgivningens rammer og borgernes behov. Uden på denne baggrund at konkludere at metoden ikke er implementeret efter hensigten i Vejle, peger empirien i retningen af, at resultatbaseret styring i Vejle ikke på samme måde som i Esbjerg har skabt en øget resultatorientering og målrettethed på det udførende led i jobcenteret. Derimod er udformningen et resultat af den måde socialrådgiverne har tilpasset metoden til de vilkår og kontekstuelle betingelser, der udgør deres handlingsrum.

For igen at vende tilbage til modforestillingerne i ovenstående analyseafsnit, kan karakteristikken af Jobcenter Vejle som både værende et maskinbureaukрати hvor socialrådgiverne bliver genstand for en top-down orienteret styringsproces, og et fagbureaukрати hvor socialrådgiverne har autonomi over eget arbejdet, nuanceres med afsæt i nærværende afsnit. Således kan de empiriske mønstre præsenteret her på den ene side fortolkes som understøttende af den fagbureaukratiske karakteristik, idet den manglende inddragelse i processen har betydet, at socialrådgiverne har sat sig til modværge, og gennem udvikling af nogle rutiner, der er overensstemmende med deres praksisforståelse, har været i stand til at fastholde deres autonomi i sagsbehandlingen. På den anden side kan socialrådgivernes oplevelse af, at en resultatbaseret sagsbehandling ikke adskiller sig fra deres øvrige sagsbehandling, fortolkes som værende i overensstemmelse med den maskinbureaukratiske karakteristik, idet informanterne afviser metodens betydning, og dermed nødvendigvis må benytte sig af nogle afværgemekanismer for at holde den ovenfrakommende styring på afstand fra deres handlingsrum.

Med det anlagte perspektiv på analysen tegner der sig på nuværende tidspunkt et billede af, at den måde resultatbaseret styring er implementeret på, har afgørende betydning for socialrådgivernes modtagelse og anvendelse af metoden i praksisfeltet. Det er dog på ingen måde muligt at tegne et entydigt billede af resultatbaseret styrings betydning for den måde, handlingsrummet udfyldes på i det sociale arbejdes frontlinje. Derimod tegner der sig et billede af en mangefacetteret og flertydig virkelighed. Når frontlinjemedarbejderne bliver gjort til objekter i implementeringsprocessen, følger en række mekanismer og handlingsstrategier, som betyder, at resultatbaseret styring ikke får betydning for praksis og skabelsen en øget resultatorientering i sagsbehandlingen. Men når socialrådgiverne bliver inviteret med inden for i oversættelses- og implementeringsprocessen, bliver de i stand til at definere deres praksisforståelse ind i nogle begrebsmæssige sammenhænge, som i udgangspunktet ligger uden for den måde de normalt udfører deres arbejde på. Således peger analysen på, at i de organisatoriske sammenhænge, hvor implementeringsprocessen er stramt styret og fastlåst i en bestemt metodelogik, der udformer styringsmodellen sig anderledes end intenderet, mens den i de tilfælde, hvor frontlinjen bliver aktivt inddraget i processen, sætter sig igennem i sin oprindelige form i langt højere grad. Sidstnævnte tilfælde, som her afspejler sig i Jobcenter Esbjerg, illustrerer på denne måde en langt mere raffineret styringsproces, hvor frontlinjen reelt er mere styret end det kommer til udtryk udadtil, idet informanter i modsætning til socialrådgiverne i Vejle tager den resultatbaserede metode til sig og lader den være bestemmende for praksis. Men når systemet netop optræder raffineret, får det samtidig en anden karakter, da det ved at give plads til socialrådgiverne, bliver mere inkluderende i sin form end den eksklusion, der afspejler sig i Vejle, når styringsprocessen er mere mekanisk og top-down orienteret i sin form.

Det jeg på nuværende tid i analysen har fundet frem til, er på denne baggrund et meget differentieret billede af resultatbaseret styring som en ny styringsform i frontlinjepraksis. Således viser første afsnit at organiseringen af resultatbaseret praksis på ingen måde er tilsvarende i de to pilotjobcentre, ligesom der viser sig et meget komplekst billede af, hvilken betydning metoden har for rammerne for socialrådgivernes arbejdspraksis. Det er altså ikke er muligt entydigt at placere dem under Mintzberg idealtypiske organiseringsformer. Derimod peger de analytiske resultater i retningen af, at Jobcenter Vejle dels kan karakteriseres som maskinbureaukratisk i sin organiseringsform, fordi informanterne i implementeringsprocessen har fungeret som styringsobjekter, og dels viser der sig en arbejdspraksis som i højere grad tenderer mod et fagbureaukrati, hvor socialrådgiverne er i stand til at skabe en arbejdspraksis ud fra deres egen faglighed frem for nogle fastdefinerede rammer. I modsætning hertil kan Jobcenter Esbjerg kategoriseres som et fagbureaukrati, da der her tegner sig et billede af, at informanterne har fortolket dette nye styringsrationale ind i deres forståelse af professionelt socialt arbejde og derfor oplever, at metoden skaber en anderledes, mere målrettet og resultatorienteret praksis. På denne baggrund er det min vurdering at resultatbaseret styring på samme tid kan trække i en maskinbureaukratisk retning, når de involverede aktører ikke har medindflydelse på processen og udformningen af metoden, ligesom den kan trække i en fagbureaukratisk retning, når socialrådgiverne får mulighed for at påvirke de organisatoriske rammer for styringsmetoden og dermed kan fortolke den ind i deres arbejdspraksis, eller fordi rammerne for

metoden er så løst formulerede, at de kan udføre deres arbejde i overensstemmelse med egen praksisforståelse. Med udgangspunkt i det andet analyseafsnit er det i forlængelse heraf min vurdering, at der ligeledes er betydelige forskelle i den betydning, resultatbaseret styring har for udfyldelse af handlingsrummet i frontlinjen. Hvad angår Jobcenter Vejle viser analysen, at socialrådgiverne involveret i pilotprojektet accepterer metoden udadtil, men efterfølgende udvikler nogle andre organisatoriske rutiner på gulvniveau, som betyder at resultatbaseret styring får et andet anvendelses-sigte i sagsbehandlingen. Ved at trække linjer til første afsnit i nærværende analyse kan socialrådgiverne i Vejle således karakteriseres som styringsobjekter i forhold til implementeringsprocessen men også som aktører, der sætter sig til modværge og selv definerer deres handlingsrum. Derimod peger analysen på, at informanterne i Jobcenter Esbjerg fungerer som medaktører og aktive deltagere i processen, hvilket efterfølgende resulterer i en tilegnelse af metoden, som betyder, at den måde de påvirker metoden ikke fører til nye organisatoriske rutiner i handlingsfeltet, men en tilegnelse af de rutiner som styringsrationalet lægger op til. Dette mønster kan både fortolkes som en underkastelse for styringsrationalet i den forstand, at informanterne i Esbjerg accepterer og handler efter den resultatbaserede styringsmodel men ligeledes som et bevis på, at metoden finder anvendelse i praksis ud fra den måde, den bliver implementeret på. I forhold til spændingsfeltet mellem organisation og profession er det således min vurdering, at resultatbaseret styring på nuværende tidspunkt i analysen har en flydende placering, og afhængigt af de kontekstuelle betingelser og feltets modtagelse af metoden kan placere sig helt eller delvis i de to ender af dette kontinuum.

Det jeg på denne baggrund har brug for, for at komme videre i min analyse af problemstillingen er, hvordan de perspektiver, som er fremkommet indtil nu, sætter sig igennem og påvirker professionsforståelse blandt de interviewede socialrådgivere. For at opnå indsigt i dette, vil jeg i følgende afsnit tage udgangspunkt i de uddrag af det empiriske datamateriale, som indfanger socialrådgivernes oplevelse af styrker og svagheder ved en resultatbaseret praksis.

En resultatorienteret professionsforståelse

Som det sidste afsnit i specialets analyse, vil jeg i det følgende trække linjer fra de perspektiver, som er fremkommet ovenfor for på denne baggrund at undersøge den anden af de to analyseenheder i det komparative casestudie; professionsforståelsen, og mere præcist adressere sidste del af problemformuleringen *hvordan påvirker resultatbaseret styring socialrådgivernes professionsforståelse?* For at indfange dette vil jeg som det første uddrage de elementer af det empiriske datamateriale, som adresserer socialrådgivernes vurdering af positive henholdsvis negative karakteristika ved den resultatbaserede styringsmetode. Med det formål at kvalificere fortolkningen af problemstillingen vil jeg efterfølgende inddrage et professionssociologisk begrebsapparat, som kan understøtte de empiriske iagttagelser ligesom empirien, med henvisning til forståelse af åbne begreber og anvendelsen af en abduktiv forskningsproces, kan give modspil til og udfordre de begrebsmæssige sammenhænge.

På baggrund af det kvalitative datamateriale er det muligt at identificere en række elementer, som socialrådgiverne på tværs af de to jobcentre og i mere eller mindre grad italesætter som karakteristiske ved resultatbaseret styring. Hvad angår de positive elementer, forstået som en kvalificering af det professionelle arbejde, peger socialrådgiverne overordnet set på, at metoden er med til at kvalificere sagsbehandlingen gennem en øget systematik i borgersamtalerne, en bedre spørgsmålsformulering samt et stærkere fokus på opfølgning og håndhævelse af aftaler mellem socialrådgiver og borger. Hvad angår de mere negative aspekter af en resultatbaseret praksis, tegner der sig generelt set et billede af, at disse overskygges af de positive tilkendegivelser. Således er det kun enkelte informanter på tværs af de to jobcentre, der påpeger, at der med denne metode følger en begrænset forøgelse af det administrative arbejde, fordi de er nødsagede til at registrere deres samtaler i to systemer, henholdsvis det overordnede system, som anvendes af hele jobcenteret, samt it-registreringssystemet udviklet til pilotforsøget. Denne omstændighed underkendes dog af samme informanter, som dels giver udtryk for, at de er vant til dette arbejde, der under alle omstændigheder foretages under begrænsede ressourcer og dels, at der på tværs af de to jobcentre er blevet oplyst, at det resultatbaserede styringssystem fremadrettet i driftsfasen skal erstatte øvrige systemer i organisationen.

For Jobcenter Esbjerg skal dette positive billede ses i lyset af analysen af resultatbaseret styrings betydning for handlingsrummet i frontlinjen, som viser, at socialrådgiverne i Jobcenter Esbjerg oplever, at metoden gør deres arbejde mere målrettet, synligt og resultatorienteret. Det billede, der tegner sig blandt socialrådgiverne i Esbjerg, er således overordnet set en positiv vurdering af metoden, som værende et anvendeligt redskab for deres arbejde. Af de aspekter, som er særligt fremtrædende blandt informanterne i Esbjerg, er redskabets evne til at sikre systematik og struktur i opgavevaretagelsen. Til spørgsmålet om hvorvidt metoden påvirker fagligheden i det beskæftigelsesrettede arbejde, er det på denne baggrund interessant, at socialrådgiverne ikke oplever, at metoden understøtter og styrker deres faglighed.

"Jeg synes ikke at fagligheden er blevet styrket, da alle arbejder inden for forskellige områder, og socialrådgiveruddannelsen er en generel uddannelse. Det har højnet niveauet inden for det beskæftigelsesrettede arbejde, men generelt er al læring med til at gøre os bedre."

(SR-unge Esbjerg:4)

"Jeg synes ikke, det har haft nogen påvirkning på vores faglighed. Når man er socialrådgiver, det er sådan en meget bred uddannelse, og det er meget individuelt, hvordan man som medarbejder griber den enkelte opgave an, så jeg synes ikke, at det sådan fagligt giver noget ekstra på den måde. Jeg synes, det gør, at vi tænker anderledes (...). Men jeg synes jo stadigvæk, at jeg er en ligeså god socialrådgiver, som jeg var inden. På den måde synes jeg ikke, jeg har udviklet mig på den måde. Man fokuserer lidt anderledes, men.."

(SR-kontanthjælp Esbjerg:8)

Som de to citater illustrerer, så bruger begge informanter som forklaring på deres oplevelse af, at metoden ikke styrker deres faglighed, at socialrådgiveruddannelsen er en generel og bredt funderet uddannelse, som danner baggrund for en individualisering og forskelligartet udformning af arbejdet og tilgangen hertil. På trods af at de oplever at resultatbaseret styring styrker opgavevaretagelsen, mener de således ikke, at det har haft en direkte indvirkning på deres individuelle, fagligt funderede kompetencer som socialrådgivere.

Dette mønster blandt informanterne i Esbjerg kan nuanceres ved at medtage de uddrag af det kvalitative datamateriale, som indfanger deres oplevelse af muligheden for skønsudøvelse, idet dette jf. Lipskys karakteristik af frontlinjebureaukrater, er et væsentligt element i udførelsen af professionelt socialt arbejde. Til spørgsmålet om hvorvidt den resultatbaserede styringsmetode skaber nogle begrænsninger, svarer informanten fra kontanthjælpsafsnittet i Esbjerg følgende:

"Nej det synes jeg ikke. Du har mulighed for at gøre det på den måde, der passer dig bedst. Du er selvfølgelig begrænset i forhold til, at du skal registrere hver gang borgeren har været inde til en samtale, og at vi skal snakke om problemet, og hvad vi gør til næste gang. Det er ikke noget, der står på skrift, men det ligger ligesom i kortene, det er det, der er meningen med projektet. Det er det, der er begrænsningen i det. Jeg ser ikke nogen begrænsninger i mit arbejde, kun tidsmæssigt, men sådan er det jo med så meget."

(SR-kontanthjælp Esbjerg:8)

Som citatet her illustrerer, oplever informanten fra kontanthjælpsområdet i Esbjerg således, at de organisatoriske rammer skaber et handlingsrum i praksisfeltet på trods af, at der eksisterer nogle fastlagte retningslinjer for, hvordan samtalen skal forløbe. Den eneste begrænsning, som socialrådgiveren peger på, er de knappe tidsmæssige ressourcer, hvilke hun dog i samme sætning negligerer med en udtalelse om, at det ikke er noget som udelukkende gør sig gældende for denne metode, men derimod er et generelt vilkår i beskæftigelsesindsatsen. Samme oplevelse kendetegner udtalelserne blandt de øvrige informanter i Esbjerg, som ligeledes oplever, at metoden

giver plads til deres egen individuelle vurdering af borgeren: ”der er ikke nogen, der har blandet sig i, hvad jeg har gjort – de har målt på det men ikke blandet sig” (SR-unge Esbjerg:4). Relevant at bemærke i denne sammenhæng er, med henvisning til de to ovenstående analyseafsnit, at socialrådgiverne i Esbjerg, i modsætning til dem i Vejle, har været med i de indledende workshops og udformningen af spørgsmålene. Derudover er det min vurdering, at beslutningen om, at socialrådgiverne skal udvælge to fokuspunkter hos den enkelte borger jf. forsøgsbeskrivelsen, ligeledes er med til at styrke oplevelsen af medbestemmelse og indflydelse på arbejdet.

I forhold til informanterne i Jobcenter Vejle tegner der sig et anderledes billede af vurderingen af resultatbaseret styrings styrker og svagheder i det beskæftigelsesrettede arbejde. Til spørgsmålet om anvendeligheden af metoden i sagsbehandlingen, svarer socialrådgiveren fra sygedagpengeområdet i Vejle:

”Det er nok i forhold til bestillingerne i øjeblikket, men det kan jo også ændre sig, for vi er jo helt på startniveau, og jeg kan jo se, at hvad jeg troede før i forhold til at ressourceprofilen var der, hvor det ville være rigtig godt at kunne ændre det. Men i øjeblikket, så er det med at kvalificere vores bestillinger til tilbuddene, det er nok der, hvor borgeren får et mere målrettet forløb, der kan ændre noget og der kan hjælpe dem. Så det er nok i bestillingen til tilbudsstederne i øjeblikket hvor jeg synes, det er mest anvendeligt. Og så også for at motivere borgerne selvfølgelig.”

(SR-sygedagpenge Vejle:11)

Som citatet her har til formål at illustrere, er de gennemgående elementer, der bliver fremhævet på tværs af socialrådgiverne i Jobcenter Vejle, at resultatbaseret styring kan være med til at skabe en øget motivation hos borgeren samt en kvalificering af både bestilling af ydelser hos anden aktør og telefoniske borgersamtaler. Som eksempel på sidstnævnte, fortæller afsnitslederen for sygedagpengeområdet, at et emne for de møder, hun har holdt med de involverede socialrådgivere i afdelingen, har været, hvordan det er muligt at sikre den rette scoring af borgeren ved denne opfølgingsmetode, da en medarbejder har observeret at scoringer foretaget ud fra telefoniske samtaler ofte ikke viser nogen progression. Derudover peger informanterne i Vejle ligeledes på, at metoden er med til skabe en øget systematik i sagsbehandlingen, som sikrer at man i samtalerne kommer ind på nogle af de mere bløde områder, som ikke direkte bliver adresseret ud fra lovgivningens rammer. I modsætning til tendensen i Esbjerg, peger socialrådgiverne her på, at disse elementer er med til at øge det faglige niveau i arbejdet:

”Det synes jeg, det har i den måde, vi får borgeren engageret og motiveret. Jeg var for eksempel på kursus i sådan noget systemisk et eller andet. Og det var også meget med den tilgang, at borgeren selv skal tage ansvar, og det synes jeg helt sikkert, at det her støtter rigtig meget op om. At borgeren selv ... at man på en måde får en objektiv rolle i samtalen, altså at man ikke er så, at det ikke er sådan borger/sagsbehandlerforhold, men at det mere er borgerens situation og hvad kan sagsbehandleren hjælpe med, og hvad skal borgeren selv gøre for at nå hen til et mål, som borgeren måske selv har sat sig. Så jeg, den faglige måde i forhold til vores tilgang til borgeren, det er den en god vinkel på.”

(SR-sygedagpenge Vejle:11)

Ifølge denne socialrådgiver styrker resultatbaseret styring det faglige niveau i den forstand, at borgerens indsats i sagsbehandlingen bliver forstærket, idet metoden er med til at skabe øget motivation og engagement. Som citatet illustrerer, betyder det, at informanten i selve sagsbehandlingen kommer til at indtage en mere passiv position, hvilket skal forstås i en positiv forstand, da det fastholder ansvaret for udviklingen hos den enkelte borger. Som informanten her udtaler, er resultatbaseret styring således med til at understøtte fagligheden i den måde, de adresserer borgerne i sagsbehandlingssituationen.

Hvordan disse variationer i sammenligningen af de to jobcentre kan fortolkes i forhold til resultatbaseret styrings påvirkning af socialrådgivernes professionsforståelse, vil indkredses i det følgende, hvor jeg vil præsentere udvalgte teoretiske bidrag fra professionssociologien. Formålet med de udvalgte teorier er dels at udpege en retning for belysningen af problemstillingen, og dels, for ikke at lade teorien være entydigt styrende for fortolkningen, at benytte den til at sætte fokus på de brudflader og dobbeltheder, der eksisterer i datamaterialet. Derfor har jeg valgt et perspektiv, som både indkredser det karakteristiske ved selve professionsteorien og derudover skaber indsigt i den udvikling, der er sket i forhold til professioner, deres virke og position i praksisfeltet.

Professionsforskningen har rødder langt tilbage i sociologien og trækker på flere forskellige traditioner og tilgange i forståelsen af professionen og dets anvendelsessigte (Sognstrup 2003:48-75). Sociologien om professioner kan således ikke karakteriseres som en entydig størrelse men nærmere som en samling af forskellige retninger, der tager afsæt i et fælles forståelsesgrundlag. Af de tidlige tilgange kan blandt andet nævnes den funktionalistiske professionsforskning grundlagt med Talcott Parsons, som primært har interesseret sig for, hvilke funktioner og arbejdsopgaver, der var tilknyttet de professionelle grupper og på denne baggrund, hvad det kræves for en faggruppe at blive professionel (Parsons 1964 el. 1968, Sognstrup 2003:48, Scott:1966). En af de fremtrædende bidrag til denne del af professionsforskningen er Richard W. Scott, som i publikationen *Professionals and Complex Organizations* giver en detaljeret skildring af professionelle i bureaukratiske organisationer, og hvad der sker, når handlingsrummet for en faggruppe forandres. De professionelle deltager i to systemer, henholdsvis det professionelle og det bureaukratiske system, og de væsentlige forskelle i organiseringen af disse systemer, er ifølge Scott problematisk for den organisation, hvori de professionelle er ansat. Dette skyldes, at organisationen for at opretholde en rationel struktur og dermed opnå dets strategiske målsætninger nødvendigvis må have kontrol over medarbejderne og deres arbejdsfunktioner, hvilket med professionelle medarbejdere ansat ikke er muligt (Scott 1966:266). I modsætning til Scott og hans forståelse af forholdet mellem professionelle og bureaukrater som to forskellige institutioner, der organiserer arbejdsopgaver vidt forskelligt, findes nyere forståelser, som åbner professionsperspektivet op ved at lægge vægt på at de professionelle gruppers tilstedeværelse modificerer og ændrer bureaukratiet i en sådan udstrækning, at sondringen mellem internt uddannede bureaukrater og eksternt uddannede professionelle bliver mindre interessant, og andre konflikter bliver mere fremtrædende. Billedet af den frie professionelle, hvis forståelse af egen position og arbejdspraksis modstrider organisationens rammer og retningslinjer, er således ikke

længere aktuel (Jespersen 1996:87). Derimod peger nyere professionsforskning, ud fra en neweberiansk tilgang til forståelsen af professioners samfundsmæssige og organisatoriske position, at de professionelle selv er aktive i forhold til udformningen af regelsæt og metoder for arbejdet. Ifølge Jespersen kan man derfor i dag i højere grad tale om organisatoriske professioner frem for klassiske liberale professioner, hvor førstnævnte karakteriseres ved både at være afhængige af bureaukratierne men også som havende en stor indflydelse på arbejdet (Jespersen 1996:87). Udtrykt anderledes kan man tale om at de professionelle er blevet bureaukratiseret, og bureaukratierne er blevet professionaliseret, hvilket indfanger den dobbeltbevægelse, som medvirker til at professionernes handlinger udspiller sig i organisatoriske sammenhænge, hvor de løbende søger at opnå kontrol over deres eget arbejde, kunne ekskludere andre fra arbejdet samt være i stand til at overføre egne organisatoriske problemdefinitioner til andre sammenhænge (Jespersen 2008:85). Med henvisning til operationaliseringen af professionsforståelsen i kapitel 2 er min tilgang inspireret af den neweberianske professionsteori, som med et fokus på selve arbejdsfunktionen og de opgaver, som de udøvende aktører skal varetage, adresserer handlingerne i praksisfeltet, samt hvordan disse forstås og udføres ud fra forskellige opgaveforståelser.

Som et udtryk for den udvikling, der er sket inden for professionsforskningen og de forandringerne i professioners position og opgavevaretagelse i frontlinjen, som denne udvikling afspejler, kan man ifølge Katrin Hjort, skelne mellem særligt to forskellige professionsforståelser; den professionsteoretiske forståelse og den organisationsteoretiske forståelse (Hjort 2005:93-102⁶). Den professionsteoretiske forståelse trækker på de forskellige traditioner inden for professionsforskningen, og kan i generaliseret form siges at være defineret ved udførelsen af autoriseret arbejde, hvor den udvalgte faggruppe på baggrund af en specialiseret uddannelse og heraf følgende videnskabelig og teoretisk funderet viden, har beskæftigelsesmonopol inden for et afgrænset fagområde. Fra denne forståelse udspringer den klassiske professionsdefinition, som, jf. den funktionalistiske professionsforskning, netop er centreret omkring en særlig viden, der er forbeholdt en bestemt faggruppe i samfundet. Af klassiske professioner kan eksempelvis nævnes læger og præster, som på hvert deres område har monopol på at udføre fagets gerning. Særligt for professionsudøvelsen blandt disse faggrupper er, at deres arbejde er baseret på en særlig etisk eller social legitimitet, hvilket vil sige, at den enkelte professionelle fremstår som repræsentant for en troværdig og autentisk faggruppe. Den anden professionsforståelse er ledelses- og organisationsorienteret, og er kendetegnet ved en forpligtelse over for opfyldelsen af organisationens mål på en effektiv og loyal måde. Forstået på den måde, at fokus er på spørgsmålet om, hvordan holdninger, arbejdsprocesser samt ledelsesformer – og strukturer udvikles, så

⁶ Derudover peger Hjort også på en hverdagsforståelse, som kan forstås som en modsætning til det at være amatør. Denne forståelse knyttes til nogle faglige standarder og til varetagelsen af en funktion, som medfører en økonomisk gevinst. Forstået på den måde, at de professionelle i hverdagsforståelsen er defineret ud fra, hvorvidt de bliver betalt for deres arbejde, som eksempelvis professionelle sportsudøvere, dagplejere og lignende, eller om de som fritidsmotionister og husmødre udfører deres erhverv ulønnet. Denne forståelse er dog ikke relevant i nærværende sammenhæng, og vil derfor ikke uddybes nærmere.

de kan understøtte den enkelte organisations overlevelse i et komplekst og konkurrencepræget felt med mange modsatrettede interesser. Karakteristisk for arbejdsorganiseringen i denne professionsforståelse er fleksibilitet, samarbejde på tværs af professioner samt ekstern kvalitetskontrol af det udførte arbejde (Hjort 2005:93-100). I modsætning til den professionsteoretiske forståelse, hvor de professionelle søger at kontrollere de institutionelle rammer for deres arbejde, har en organisationsteoretisk forståelse fokus på den ressourcemæssige prioritering af, hvordan det bedste output skabes ud fra de givne investeringer. Disse forskellige organisationsforståelser kan ifølge Hjort både modarbejde og supplere hinanden i en given samfundsmæssig kontekst og skabe forvirring og konflikter, når de bruges i moderniseringsprocesser.

Givet de forandringer og udviklingsprocesser, som den offentlige sektor og særligt beskæftigelsesområdet har undergået i de senere år, kan der på baggrund af nærværende afsnit argumenteres for, at der i øjeblikket sker en brydning mellem tidligere tiders klassiske professionelle og deres holdninger og kompetencer, og nutidens organisationsprofessionelle, hvor det professionelle arbejde løbende ændres. Hvordan dette kan være med til at forstå og forklare professionsforståelsen blandt socialrådgiverne i de to jobcentre, vil adresseres i det følgende afsnit, hvor jeg vender tilbage til de empiriske mønstre og, med afsæt i dette professionssociologiske perspektiv, vil fortolke variationerne i informanternes vurdering af resultatorienteret praksis med de dobbeltheder, som er fremkommet i nærværende afsnit.

En resultatbaseret professionsforståelse?

I forsøget på at indkredse en begrebsmæssig sammenhæng, som kan være relevant i forståelsen af de empiriske mønstre skitseret først i afsnittet, er dette mod- og medspil mellem den professionsteoretiske og den organisationsteoretiske forståelse særlig interessant. Årsagen hertil er, at disse to tilgange på forskellig vis adresserer nogle centrale aspekter, som gør sig gældende for den organisatoriske kontekst og den praksis, hvori socialrådgiverne udfører deres arbejde. Forstået på den måde, at jobcenteret som organisatorisk fænomen jf. specialets problemfelt er karakteriseret ved en styring efter strategiske mål, den effektive opfyldelse af disse samt kontrollen med det udførte arbejde, indenfor rammerne af både struktur og interagerende aktørers forskellige forståelser af praksis (Breidahl & Seemann 2009:12).

Ved først at vende tilbage til informanternes vurdering af resultatbaseret styring i forhold til udviklingen af deres faglighed, tegner der sig som nævnt et differentieret billede i det kvalitative datamateriale. Hvad angår informanterne i Jobcenter Esbjerg, er det deres oplevelse, at metoden, trods positive tilkendegivelser i forhold til dens mulighed for at skabe systematik og målrettethed i opgavevaretagelsen, ikke har betydning for deres faglighed. Med inddragelse af de begrebsmæssige sammenhænge, præsenteret i afsnittet oven for, kan denne afstandstagen fra resultatbaseret styring som en metode, der udvikler fagligheden, ses som et forsøg på at fastholde en professionel status i feltet, ud fra en betoning af deres professions som havende en særlig viden, der ikke kan påvirkes eller udvikles af eksterne veje. Forstået på den måde, at socialrådgiverne ved at underkende metodens potentiale til at understøtte fagligheden, sikrer sig deres professions legitimitet som en faggruppe, der har nogle kompetencer med sig fra deres uddannelse, som ikke kan tilegnes eller påvirkes af nye styringsrationaler. Ud fra en organisationsteoretisk forståelse af professioner

kan udtalelserne fra informanterne i Esbjerg således fortolkes som værende en illustration af, hvordan socialrådgiverne gennem handlinger, der udspiller sig i organisatoriske sammenhænge og arenaen for beskæftigelsesindsatsen, søger at fastholde deres faglighed for at opnå kontrol over deres eget arbejde og ekskludere andre fra muligheden for at udfylde samme funktion. I lyset af at informanterne i Esbjerg er positive over for metoden og aktivt tager den til sig og anvender i frontlinjepraksis, kan de trods forsøget på at fastholde deres specifikke viden, ses som værende et eksempel på den organisationsbaserede profession skitseret ovenfor, som i modsætning til en klassisk liberal professionsforståelse, er i stand til at indgå i organisatoriske sammenhænge og udføre deres professionelle handlinger samtidig med, at de er underlagt nogle retningslinjer, som de nødvendigvis må agere under. Denne fortolkning kan understøttes ved at fremhæve det karakteristiske i, at begge informanter i samme citater påpeger, at metoden har medvirket til at skabe et styrket fokus på den beskæftigelsesrettede orientering i sagsbehandlingen. Forstået på den måde at det work first princip, som moderniseringen af det offentlige sektor og beskæftigelsesindsatsen har medført, bliver tydeliggjort ved informanternes anvendelse af den resultatbaserede styringsmetode, da dette understøtter det øgede fokus på den langsigtede målsætning om arbejde eller uddannelse. Således kan socialrådgivernes brug af denne metode forstås som værende en måde til at imødekomme det pres, der eksisterer ovenfra omkring et øget arbejdsmarkedsfokus. Ved at trække linjer tilbage til de to øvrige analyseafsnit og forholdende omkring socialrådgivernes involvering i implementeringsprocessen, kan nærværende perspektiv efter min vurdering fortolkes på den måde, at socialrådgiverne, i kraft af at være blevet inddraget som medaktører i processen, har inkorporeret resultatbaseret styring i deres professionsforståelse. En professionsforståelse, som i henhold til det mønster, der viser sig her, kan forstås som et skridt væk fra en professionsfaglig forståelse og mod en organisationsfaglig professionsforståelse. Formuleret anderledes påvirker resultatbaseret styring socialrådgivernes professionsforståelse i den forstand, at den er med til at styrke en organisatorisk faglighed frem for en fag-faglig viden og dermed forstærke udviklingen mod socialrådgiverne som en organisationsprofession.

Et yderligere perspektiv, der kan være med til at nuancere denne fortolkning, er de uddrag af datamaterialet, som viser, at informanterne i Esbjerg oplever, at metoden har skabt et mere problemorienteret fokus i det beskæftigelsesrettede arbejde.

"Jeg synes, det gør, at vi tænker anderledes. Fra at tænke på ressourcerne som vi blev tæsket med på skolen, at det er at nedbryde et menneske at blive ved med at fokusere på det man ikke kan, og derfor skal man fokusere på ressourcerne. Der kan man sige, at her vender vi bøtten og siger at nu skal vi fokusere på deres barrierer og fokusere hen imod løsningen på de her barrierer."
(SR-kontanthjælp Esbjerg:8)

Til trods for at socialrådgiveren fra kontanthjælpsområdet i Esbjerg ikke oplever, at hendes faglighed er blevet styrket, peger hun alligevel på, at der er sket en udvikling i hendes arbejde, som har fået hende til at reflektere over hendes tilgang til sagsbehandlingen og revurdere den forståelse af det sociale arbejde, som hun har med sig fra uddannelsesinstitutionen. Som et eksempel herpå fortæller samme informant

senere i interviewet, at udvælgelsen af enkelte fokusområder hos borgeren, trods det barrieredannende fokus, er med til at sikre at borgeren ikke nedbrydes, da det ville være overvældende, såfremt han eller hun skulle forholde sig til og arbejde med udvikling inden for alle områder på en gang (SR-kontanthjælp Esbjerg:9, SR-unge Esbjerg:4).

Dette empiriske uddrag er relevant i nærværende sammenhæng, fordi informanternes oplevelse af, at resultatbaseret styring har skabt et mere problemorienteret fokus, skaber en yderligere cementering af et organisationsfagligt grundlag for sagsbehandlingen. Det skal forstås på den måde, at den tilgang til udførelsen af professionelt socialt arbejde, som de har med sig fra studiet (her forstået som den professionsteoretiske faglighed), bliver udfordret og revurderet med resultatbaseret styring. Resultatet heraf er fremkomsten af en praksis, som i højere grad er overensstemmende med en organisationsfaglighed, hvor sagsbehandlingen er orienteret mod opnåelsen af de organisatorisk fastsatte mål om, at få borgerne i beskæftigelse så hurtigt som muligt. Således peger det empiriske materiale fra Jobcenter Esbjerg på, at der eksisterer nogle brudflader i feltet for socialt arbejde, som betyder, at den resultatorienterede metode kan passe ind i socialrådgivernes forståelse af handlingspraksis, på trods af at den adskiller sig fra den normale praksis, og på nogle områder ligeledes forstærker det allerede eksisterende krydspres i feltet, da der med dette styringsrationale følger et øget fokus på standardisering, dokumentation og opnåelse af resultater. Det betyder, at socialrådgiverne i Esbjerg både kan karakteriseres som organisationsprofessionelle i den forstand, at de har kunnet indtænke deres professionsforståelse i det resultatbaserede styringsrationale og anvende disse rammer til at styrke deres profession som havende en berettigelse i beskæftigelsesindsatsen i feltet for socialt arbejde.

Hvis vi på denne baggrund ser nærmere på Jobcenter Vejle, oplever socialrådgiverne her som nævnt, at resultatbaseret styring er med til at styrke deres faglighed. Denne dobbelthed i de empiriske mønstre kan fortolkes ud fra en sammenligning af informanternes vurderinger af resultatbaseret styring. Mens socialrådgiverne i Esbjerg tager udgangspunkt i deres individuelle faglige udvikling i forhold til brugen af metoden, retter informanterne fra Vejle primært deres fokus mod borgerne i sagsbehandlingen.

”Og fordelen det er at borgeren får en mulighed for selv at styre sit forløb og se sin fremgang og sin egne udviklingsområder. Altså det bliver ikke mig som sagsbehandler, der siger, at du skal blive bedre til at sådan og sådan. (...) Det bliver nogle tal, hvor du scorer sådan i personlig fremtræden, og hvis du vil have en bedre score der, så skal du måske starte med at gå i bad om morgenen, det vil i hvert fald gøre en ændring ved den her score. Så man bliver mere en objektiv part i sagsforløbet, for det er ikke mig, der stiller kravene, jeg oplyser, at hvis borgeren gerne vil have bedre score, så er der nogle forskellige ting der kan gøres, for at få en bedre score.”

(SR-sygedagpenge Vejle:6)

Det som citatet her har til hensigt at illustrere er, at informanterne i Jobcenter Vejle i deres beskrivelse af den indvirkning resultatbaseret styring har på deres arbejde, vedvarende vender tilbage til den enkelte borger og den måde, redskabet er med til at

styrke dennes motivation for at komme i arbejde (SR-kompetence Vejle:3, SR-unge Vejle:3). Eksempelvis fortæller samme socialrådgiver fra sygedagpengeafsnittet, at hun har oplevet flere sine klienter, som udviser en højere grad af motivation grundet denne metode og måden, de scores på i samtalerne. Dette viser sig blandt andet ved, at borgerne under samtalerne giver udtryk for, at de er utilfredse med deres score og selv spørger ind til hvordan de kan forbedre den, ligesom de ytrer ønske om at få afrapporteringen af deres scoringer med hjem, så de kan dokumentere over for deres familie, at de gør fremskridt. Frem for at give udtryk for hvordan resultatbaseret styring indvirker på den generelle tilgang til arbejdet som socialrådgiver i feltet for socialt arbejde, adresserer informanterne i Vejle således forandringerne som en ændring i forholdet mellem sagsbehandler og borger. Fælles for socialrådgiverne i Vejle er dermed, at de betoner virkningerne hos borgerne frem for metodens påvirkning af deres eget handlingsfelt, hvilket er i modsætning til informanterne i Esbjerg, som i højere grad adresserer ændringerne for deres individuelle arbejde. Dog ikke forstået på den måde at socialrådgiverne i Esbjerg slet ikke sætter metodens relevans i forhold til den enkelte borger. Deres beskrivelser retter sig blot mere mod en konkretisering af opgaven og en styrkelse af det beskæftigelsesrettede fokus.

Ved at sammenligne socialrådgivernes udtalelser på tværs af de to jobcentre, kan fortolkningen af disse variationer i vurderingen af resultatbaseret styring som led i styrkelsen af det faglige niveau i sagsbehandlingen tage afsæt i forskellene i det niveau, informanterne bevæger sig på i deres udtalelser. Forstået på den måde at informanterne i Vejle relaterer den faglige udvikling til selve sagsbehandlingssituationen, mens socialrådgiverne i Esbjerg, med afsæt i et mere individualiseret plan, vurderer, at deres faglighed er den samme som før resultatbaseret styring blev implementeret. Således tegner der sig et billede af, at den faglige udvikling som informanterne i Vejle henviser til, indfanger den mere fag-faglige viden i beskæftigelsesindsatsen, mens den i Esbjerg understøtter en mere organisatorisk faglighed.

Denne fortolkning kan understøttes ved at inddrage de dele af det kvalitative datamateriale fra Vejle, som peger på, at resultatbaseret styring ikke på samme måde som i Esbjerg har skabt en øget resultatorientering og målrettedhed på det udførende led i jobcenteret. Derimod er udformningen et resultat af den måde, socialrådgiverne har tilpasset metoden til de vilkår og kontekstuelle betingelser, der udgør deres handlingsrum. I forhold til nærværende afsnit fungerer dette som en væsentlig forklaringsfaktor i forhold til analysen af de empiriske mønstre, som viser, at socialrådgivernes vurdering af metoden er mere praksisrelateret og borgerfokuseret, end det er tilfældet blandt informanterne i Jobcenter Esbjerg. Forstået på den måde, at resultatet af, at informanterne i Jobcenter Vejle ikke oplever at den resultatbaserede metode opstiller nogle rammer for eller påvirker deres arbejde, viser sig i denne del af analysen, hvor det bliver evident, at metodens betydning for handlingsrummet påvirker professionsforståelsen i en anden retning end i Esbjerg. Med anvendelse af et professionssociologisk perspektiv på de empiriske mønstre tegner der sig på denne baggrund et billede af, at den resultatbaserede metode i Vejle ikke på samme måde som blandt informanter i Esbjerg skaber en mere organisationsbaseret professionsforståelse. Derimod er metoden med til at understøtte informanterne fag-faglige viden, idet deres anvendelse af redskabet retter sig mere mod en understøttelse af det arbejde, de udfører i handlingsrummet, frem for redskabets evne til at sikre et mere beskæftigelsesrettet fokus. Her tænker jeg eksempelvis på deres betoning af

metodens anvendelighed i forhold til at kvalificere bestillinger og telefoniske borger-samtaler samt motiveringen af borgerne, som det blevet fremhævet oven for. I forhold til resultatbaseret styrings påvirkning af socialrådgivernes professionsforståelse er det på denne baggrund min vurdering, at metoden, som et resultat af dels implementeringsprocessens udformning og dels socialrådgivernes modtagelse og praktisk anvendelse af metoden, ikke har haft nogen indvirkning på professionsforståelse blandt socialrådgiverne i Vejle, da de har haft nogle stærke afværgemekanismer, som er trådt i kraft og har resulteret i, at dette nye styringsrationale ikke har haft praktiske konsekvenser for sagsbehandlingen. Derimod er informanternes brug af resultatbaseret styring med til at legitimere en mere klassisk professionsforståelse, da de anvender metoden et som redskab, men uden at det påvirker deres tilgang til arbejdet.

Gennem specialets analyse er der fremkommet en række forskellige analytiske perspektiver, som tegner et differentieret billede af, hvilken betydning resultatbaseret styring har for den måde, socialrådgiverne udfylder deres handlingsrum i frontlinjen, og hvordan dette påvirker deres professionsforståelse. Mens resultatbaseret styring er blevet inkorporeret i handlingspraksis og som følge heraf er med til at styrke en organisatorisk professionsforståelse blandt informanterne i Esbjerg, peger det empiriske materiale fra Vejle på, at metoden er med til at styrke deres fag-faglige position i beskæftigelsesindsatsen. Karikeret sagt, er det således min vurdering at resultatbaseret styring påvirker socialrådgivernes professionsforståelse på den måde, at den i Esbjerg anvendes som middel til at håndtere det krydspres socialrådgiverne står i, og dermed skaber afsæt for en stærk organisationsbaseret professionsforståelse, mens socialrådgiverne i Vejle bruger metoden som middel til at understøtte den fag-faglige viden, og dermed styrkelsen af en mere klassisk orienteret professionsforståelse. Med det formål at samle op på disse perspektiver vil jeg som en afrunding på kapitlet foretage yderligere belysning af problemformuleringen ved at sætte fokus på, hvilke konsekvenser forandringerne i de kontekstuelle betingelser, her forstået som resultatbaseret styring, har for socialrådgiverprofessionen under de forudsætninger, som har været gældende for selve pilotprojektet. Dette ud fra en forståelse af at de brudflader og variationer, som har vist sig undervejs i analysen, kan indsættes i en mere overordnet ramme bestående af tendenser, der peger i retningen af en professionalisering henholdsvis deprofessionalisering af socialrådgiverprofessionen.

Af de forhold, der har været fremtrædende for analysen af implementeringen af resultatbaseret styring i Jobcenter Esbjerg, tegner der sig et billede af, at anvendelsen af denne metode både kan føre til en yderligere og vedvarende professionalisering af socialrådgiverne, og den kan medvirke til, at nogle af de karakteristiske træk ved socialrådgiverprofessionen underkendes, hvorved tendensen trækker mere i retningen af en deprofessionalisering af frontlinjen. Mønstrene i analysen af resultatbaseret styrings betydning for socialrådgivernes udfyldelse af handlingsrummet i Jobcenter Esbjerg, som værende enten en underkastelse for styringsrationalet eller som et resultat af at informanterne har været i stand til at indtænke og aktivt drage anvendelse af metoden i praksisfeltet, indfanger spørgsmålet om professionalisering eller deprofessionalisering meget præcist. På den ene side kan de empiriske mønstre fortolkes som værende et billede på, at socialrådgiverne er blevet forført af den omfattende proces, som med anvendelse af David Hunter og Rambøll Management blev igangsat ved

forsøgets begyndelse, og som blandt andet betød, at de deltagende medarbejdere blev inddraget i udformningen af redskabet. Hvis denne fortolkning gør sig gældende, kan socialrådgivernes oplevelser således udvise tegn på en deprofessionalisering af frontlinjen i den forstand, at de positive tilkendegivelser analysen har båret præg af, kan ses som et resultat af en underkastelse for metoden, som betyder at fagligheden negligeres og potentielle afværgemekanismer og forsøg på at fastholde indflydelsen på handlingsrummet forsvinder. På den anden side kan samme empiriske fund fortolkes som en måde, hvorpå socialrådgiverne har brugt metoden som et aktivt redskab i deres forsøg på at agere i krydspresset mellem organisation og borger, hvorved de har været i stand til at styrke deres position som organisationsprofession og således forbedret egne forudsætninger for en forsat professionalisering i tider, hvor frontlinjen er under pres fra alle sider.

Karakteristisk for analysen af Jobcenter Vejle er imidlertid, at flere perspektiver peger i retningen af, at der med resultatbaseret styring hverken medfølger professionalisering eller deprofessionalisering. Det der i særlig grad understøtter den fortolkning er socialrådgivernes oplevelse af, at metoden ikke skaber nogen ramme for deres arbejde, ligesom deres beskrivelse af, at samtalerne ikke adskiller sig fra hinanden, uanset om den enkelte borger er en del af målgruppen for forsøget eller ikke. Dette illustreres blandt andet, når informanten fra jobcenterets sygedagpengeafdeling fortæller, at hendes arbejde udelukkende baserer sig på lovgivningens rammer og ikke tager hensyn til eller inddrager resultatorienteringen som et led i sagsbehandlingen. Dog tegner der sig også et billede af, at resultatbaseret styring kan være med til at understøtte socialrådgivernes faglige praksis, forstået som deres mulighed for at skabe en sagsbehandling, der i øget omfang er i stand til at motivere borgere samt skabe systematik i samtale og kvalificere bestillinger og den telefoniske opfølgning. Denne fortolkning kan ses som trækkende i retningen af en professionalisering af socialrådgiverne i den forstand, at resultatbaseret styring er med til at udvikle og understøtte informanternes faglighed i sagsbehandlingssituationen. Derudover er et yderligere perspektiv, som følger denne fortolkning, at socialrådgivernes oplevelse af, at metoden ikke påvirker deres opgavevaretagelse, kan forklares med, at de ved anvendelse af en række afværgemekanismer har været i stand til at sætte sig til modværge mod den styring, som de er blevet underlagt ved at udvikle nogle organisatoriske rutiner, som sikrer, at de kan udføre deres arbejde i overensstemmelse med deres individuelle praksisforståelse.

I lighed med analysen af implementeringsprocessen i Jobcenter Esbjerg, tegner der sig dog også et billede af, at resultatbaseret styring kan medvirke til en deprofessionalisering af socialrådgiverne i Vejle. Dette ud fra en vurdering af, at informanterne her har været udsat for en styret proces, hvor metoden er rullet ind over praksisfeltet uden at de, som udøvere af frontlinjepsikis, har haft nogen indflydelse herpå. I modsætning til socialrådgiverne i Esbjerg kan informanterne fra Vejle i denne forbindelse karakteriseres som styringsobjekter, der i kraft af en mangelfuld inddragelse og autonomi i forhold til fastlæggelsen af strukturen i metodens anvendelse, er blevet genstand for en deprofessionalisering af deres position i det sociale arbejdes frontlinjen.

Som denne fremhævelse af udvalgte dele af specialets analyse peger på, så eksisterer der en række variationer og brudflader i det empiriske materiale og pilotforsøgets karakter, der både peger på at den resultatbaserede styringsmetode kan medføre en

professionalisering og en deprofessionalisering af socialrådgiverprofessionen. Som det løbende er fremhævet undervejs i kapitlet, er disse brudflader og dobbeltheder særlig væsentlige i forståelsen af specialets problemstilling, idet de indfanger den betydning resultatbaseret styring har for socialrådgivernes arbejdspraksis og, i forlængelse heraf, deres professionsforståelse. Før jeg vil sammenfatte de væsentligste analytiske resultater i en konklusion og på denne baggrund besvare den opstillede problemformulering, vil jeg i det følgende afsnit foretage en kvalitetsvurdering af specialet i sin helhed, som den har afspejlet sig gennem forskningsprocessen.

Kvalitetsvurdering

Ud fra en forståelse af at kvalitetssikringen afspejler sig gennem hele forskningsprocessen lige fra opstilling af problemformulering, rekruttering af informanter og gennemførelse af interviewene samt bearbejdningen af datamaterialet i analysen, har følgende kapitel til formål at foretage en kvalitetsvurdering af specialet. En del af denne kvalitetssikring afspejler sig således i forskningsdesignet, da det sikrer sammenhængen mellem de forskellige elementer i projektet. Kapitlet vil både indeholde mine refleksioner omkring datamaterialets validitet samt inddrage Egon G. Guba & Yvonna S. Lincolns opstillede kriterier for kvalitativ forskning. Dette ud fra en struktur, der tager afsæt i Bent Flyvbjergs forståelse af videnskabeligheden i case-studiet og de misforståelser, der traditionelt set har knyttet sig til vurderingen heraf. Således vil de positivistiske videnskriterier generaliserbarhed, validitet og reliabilitet ikke anvendes i deres oprindelige forstand i nærværende projekt, da jeg ikke vurderer disse som retvisende i forhold til at vurdere kvaliteten af et kvalitativt funderet, komparativt casestudie. Derimod er det min overbevisning at kvalitetsvurderingen skal tage afsæt i de forudsætninger og præmisser, som undersøgelsen er gennemført under. Overordnet set har følgende kapitel til formål at tydeliggøre specialets kvalitet og dermed danne baggrund for den afsluttende besvarelse af problemformuleringen i den følgende konklusion.

Ifølge Flyvbjerg eksisterer der fem misforståelser i opfattelsen af casestudiet og vurderingen af denne forskningsstrategis teoretiske forklaringskraft samt pålidelighed og gyldighed (Flyvbjerg 2006). Den første misforståelse indebærer en opfattelse af, at teoretisk viden er mere værdifuld i sin form end praktisk, kontekstafhængig viden, hvilket, set i lyset af nærværende speciale, dels underkender den abduktive tilgang til forskningsprocessen, som jeg anlægger og dels den kvalitative orientering, der fungerer som grundlaget for specialet. Argumentationen mod denne forståelse tager hos Flyvbjerg afsæt i to overordnede pointer, henholdsvis at den type af kontekstafhængig viden, som casestudier producerer er nødvendig for udviklingen af den enkeltes forskningsmæssige kompetencer, og at studiet af menneskelige relationer kun eksisterer i form af kontekstafhængig viden (Flyvbjerg 2006:221-222). Ud fra disse antagelser mener Flyvbjerg således, at forudsigende teorier og den universalistiske forståelse indlagt heri ikke er mulige at genfinde i studiet af menneskelige relationer. Derimod er praksisnær, kontekstafhængig viden mere værdifuld som forskningsmæssigt produkt end er en forsætlig søgen mod universalisme og teorier, der har til hensigt at afgøre den fremtidige udvikling inden for et givent felt (Flyvbjerg 2006:224). Set i relation til analysen i nærværende speciale afspejler denne forståelse sig i fremgangsmåden for behandlingen af datamaterialet, forstået på den måde, at det abduktive tilsnit og heraf følgende valg om at lade de empiriske mønstre og teorien indgå i et dialektisk forhold i analysen, cementerer den empirinære tilgang og min forståelse af denne indgangsvinkel som værende gyldig i forhold til undersøgelsen af specialets problemstilling. Den første misforståelse af casestudiet handler på denne måde om den mere overordnede tilgang til forskningsprocessen og kan, med en modargumentation, som læner sig op ad Flyvbjergs to pointer, være med til at

understøtte den metodologi og analytiske fremgangsmåde, jeg har valgt i belysningen af resultatbaseret styrings indvirkning på socialrådgivernes opgavevaretagelse og professionsforståelse. Således er det min vurdering, at et kvalitativt casestudie har sin berettigelse i forhold til besvarelsen af specialets problemstilling, idet fremkomsten af praksisnær, kontekstafhængig viden er med til at sikre de analytiske resultaters forklaringskraft.

Denne vurdering leder naturligt over i spørgsmålet om datamaterialets validitet, som overordnet set handler om, hvorvidt den valgte metode undersøger det, den har til hensigt at undersøge, og dermed i hvilket omfang det kvalitative datamateriale er en faktisk afspejling af det fænomen, som er omdrejningspunktet for problemstillingen. Med anvendelse af Guba & Lincolns kriterium om troværdighed, vil den interne validitet i nærværende vurderes ud fra hvorvidt de analytiske fortolkninger er velargumenterede og tager højde for casens kompleksitet (Bryman 2004:274). For at skabe velargumenterede fortolkninger af datamaterialet, har jeg løbende valgt tydeliggøre de variationer og modforestillinger, der viser sig i empirien og ved anvendelse af teoretiske perspektiver, der kan være med til at forstå og forklare disse brudflader, fremhævet rivaliserende fortolkninger af resultatbaseret styrings indvirkning på udførelsen af professionelt socialt arbejde blandt socialrådgiverne i de to pilotjobcentre. Denne analytiske strategi er med til at sikre, at mangfoldigheden i det empiriske materiale bliver evident og dermed mulig at tage højde for undervejs i fortolkningerne, således at den endelige analyse afspejler en nuanceret forståelse af datamaterialet og er med til at udelukke alternative forklaringer. Værd at bemærke i denne forbindelse er, at dette generelt set er en central fordel ved casestudiet, da logikken i casestudiet om netop at studere casens kompleksitet er med til at højne troværdigheden af de analytiske fortolkninger. En anden dimension i vurderingen af specialets troværdighed omhandler tydeliggørelsen af, hvilke antagelser der ligger til grund for fortolkningerne, da det herved bliver muligt for andre forskere at bedømme projektets kvalitet (Yin 1994:123). Derfor har jeg søgt at tydeliggøre mine antagelser undervejs i specialet, blandt andet gennem operationaliseringen af de centrale begreber i problemformuleringen, således at min forståelse af disse er evident, samt gennem en løbende tydeliggørelse af hvilke teoretiseringer, der ligger til grund for de analytiske fortolkninger af datamaterialet⁷. Med henvisning til analysestrategien har et bevidst valg i denne forbindelse ligeledes været at strukturere analysen ud fra de fremkomne empiriske mønstre og ikke på baggrund af nogle bagvedliggende, skjulte antagelser og forestillinger, som udspringer af min erfaring og forudsætninger forud for undersøgelsen. Det betyder, at det ikke er min indledningsvise forståelse af resultatbaseret styring og socialrådgivernes opgavevaretagelse, der bliver lagt ned over empirien som fortolkningsramme, men derimod informanternes egne fortællinger, der bliver afgørende for forståelsen af problemstillingen. Denne tilgang udelukker dog ikke, at de bagvedliggende antagelser, som jeg har med fra min sociologiske baggrund og viden i øvrigt, har en indvirkning på fortolkningen af datamaterialet.

⁷ En yderligere dimension i vurderingen af datavaliditeten er den økologiske validitet, der bestemmes ud fra, i hvilken grad dataindsamlingen foregår i naturlige omgivelser (Bryman 2004). I dette speciale er denne type af validitet søgt højnet gennem afholdelse af interviewene på de to jobcentre, i socialrådgivernes nærmiljø samt gennem udførelsen af en interviewguide bestående af åbne spørgsmål, som ikke forstyrrer informanternes tilkendegivelser af egne oplevelser, jf. kapitlet *Metodiske refleksioner*.

Som det sidste i forhold til vurderingen af specialets validitet skal en anden af de af Flyvbjerg fremhævede misforståelser af casestudiet adresseres. Denne omhandler en forståelse af, at casestudiet i højere grad end øvrige metodiske fremgangsmåder, besidder en større risiko for verifikationsrelaterede bias. Forstået på den måde at casestudiet som oftest tenderer mod at bekræfte forskerens antagelser, hvilket sætter spørgsmålstegn ved undersøgelsens videnskabelige værdi (Flyvbjerg 2006:234). Ud fra en argumentation om at dette problem ikke er unikt for casestudiet, men derimod kendetegner samfundsvidenskabens metoder generelt, peger Flyvbjerg i stedet på en række erfaringsbaserede mønstre, der viser, at casestudiet i højere grad indeholder bias mod en falsifikation af forudgående antagelser end en verifikation. Ifølge Flyvbjerg viser en stor del af de casestudier, der har fundet sted gennem tiden således, at resultatet ofte er en række fund, som modstrider det først antagne og dermed har tvunget forskere til at revidere deres hypoteser (Flyvbjerg 2006:235). Set i relation til nærværende betyder det, at jeg med den valgte forskningsstrategi for specialet, bekender mig til en mere kvalitativ forståelse af validering, hvor undersøgelsesprocessen bevæger sig fra et forsøg på verifikation til falsifikation og at valideringen af datamaterialet i højere grad bliver til et spørgsmål om at fremhæve og vælge mellem konkurrerende fortolkninger. Dette har jeg søgt at opfylde undervejs i analysen, hvor undersøgelsen af og argumentationen for de forskellige mønstre, som viser sig i empirien, er med til at højne den fremkomne videns troværdighed. Således skal specialets analyse betragtes som en åben proces, hvor valideringen af de fremkomne perspektiver finder sted ved udviklingen af nogle holdbare fortolkninger af datamaterialet⁸. På denne baggrund er det min vurdering, at de resultater der er fremkommet undervejs i analysen, i kraft af en bevidsthed om og et løbende fokus på de kvalitative validitetskriterier gennem hele forskningsprocessen, har en høj forklaringskraft i forhold til at belyse specialets problemformulering.

Hvad angår to af de øvrige misforståelser af casestudiet, som Flyvbjerg har identificeret, indfanger disse overordnet set spørgsmålet om generaliserbarhed i kvalitativ forskning. Således adresserer disse misforståelser dels den traditionelle positivistiske opfattelse af, at det ikke er muligt at generalisere ud fra enkelte cases og dels en forståelse af, at casestudier i højere grad end andre metoder er anvendelige i forhold til at generere hypoteser, mens disse andre metoder (særligt kvantitativt orienterede) egner sig bedst til hypotesetest og teoriudvikling. Disse misforståelser baserer sig på naturvidenskabelige videnskriterier og indbefatter en forståelse af, at studier af enkelte cases ikke kan bidrage til vidensgenerering (Flyvbjerg 2006:224-233). Ifølge Flyvbjerg er det afgørende for generaliserbarheden selve case-udvælgelsen og i denne forbindelse, hvad det er casen har til hensigt at repræsentere. Hvis ønsket er at generalisere et casestudiets fund, skal man ifølge Flyvbjerg vælge en kritisk case, forstået som en case, der har til formål at indhente information, som tillader den logisk deduktive slutning; hvis det ikke er gyldigt for denne case, så er det ikke gyldigt for nogen cases (Flyvbjerg 2006:230). Denne type af case vil ikke diskuteres nærmere her, da casene i nærværende, som nævnt i kapitel 4 betragtes som unikke i den forstand, at det ikke er muligt at genfinde samme kontekstuelle betingelser og karakteristika

⁸ Dette bliver af Kvale også defineret som begrebsvaliditet (Kvale 1997:235).

for forsøgets udformning i andre jobcentre. Det betyder, at jeg ikke har en bagvedliggende forventning om at kunne sige noget generelt om alle landets jobcentre på baggrund af analysen af det tilgængelige datamateriale. Således har hensigten med dette speciale ikke været at frembringe en række analytiske perspektiver, som er repræsentative for og skal kunne genfindes i andre lignende sammenhænge. Derimod har jeg arbejdet ud fra et kvalitativt inspireret generaliseringsmål, hvor hensigten har været at belyse, hvordan genstandsfeltet udfolder sig frem for at have til formål at undersøge, hvad der er muligt på området eller hvordan det kunne blive (Kvale 1997:230). For at vende tilbage til Flyvbjerg mener han i forlængelse heraf, at casestudiet er af væsentlig betydning for videnskabelig udvikling gennem generalisering som supplement eller alternativ til andre metoder, samt at "... *formal generalization is overvalued as a source of scientific development, whereas "the force of example" is underestimated*" (Flyvbjerg 2006:228).

Med Guba & Lincolns kvalitativt inspirerede videnskriterier kan vurderingen af specialets generaliserbarhed, oversættes til et spørgsmål om overførbarheden af de empiriske resultater til andre kontekster (Bryman 2004:275). En måde at vurdere dette er gennem empirisk generalisering, hvor empiriske resultater fra lignende undersøgelser kan anvendes til at validere og på et empirisk grundlag generalisere resultater til en anden kontekst. For nærværende er det relevant at fremhæve den undersøgelse, som blev præsenteret i specialets problemfelt, hvor landets jobcenterchefer blandt andet blev spurgt om deres vurdering af betydningen af beskæftigelsesindsatsens forandringer for opgavevaretagelsen i frontlinjen. Det kvantitative datamateriale viste her, at der eksisterer en meget stor variation i respondenternes besvarelser eksempelvis i forhold til spørgsmålet om, hvorvidt den strammere statslige styring har levet op til målsætningen om et stærkere arbejdsmarkedsrettet fokus. Disse modsatrettede holdninger til nye styringsrationaler kan genfindes i dette speciales analytiske mønstre, som ligeledes peger på at der eksisterer en række brudflader i feltet for socialt arbejde og den måde, organiseringen af beskæftigelsesindsatsen udformer sig på i frontlinjen under en ny styringsform. Således kan overførbarheden af resultaterne i nærværende vurderes som høj i den forstand, at hverken en kvantitativ undersøgelse eller et kvalitativt studie skaber et billede af en entydig praksis på området, men derimod begge peger i retningen af, at der eksisterer et spændingsfelt af modsatrettede holdninger til hvad mål- og resultatstyring betyder for rammer, indhold og udkom af den beskæftigelsesrettede indsats.

Denne forståelse kan understøttes ved at inddrage et andet, mere kvalitativt orienteret kriterium for generaliserbarheden, nærmere bestemt betegnet som den analytiske generaliserbarhed, hvilken inddrager tidligere udviklet teori som skabelon til sammenligning af specialets analytiske resultater⁹. Vurderingen af den analytiske generaliserbarhed indfanger på denne baggrund en proces, hvor man danner slutninger ved at sammenkæde enkelte tilfælde med teoretiske forestillinger (Antoft & Salomonsen 2007:49). I forhold til dette speciale er den analytiske generalisering

⁹ Herudover findes også den statistiske- og naturalistiske generaliserbarhed, som henholdsvis indbefatter en repræsentativ udvælgelse af interviewpersoner, der bevirker at resultaterne kan udtrykkes i statistisk sandsynlighed, og, hvad angår den naturalistiske, at generaliserbarheden udspringer af tavs viden og baseres på personlig erfaring, som kan verbaliseres og fører til, at den tavse viden kan overføres til eksplicit propositionel viden (Kvale 1997:228).

foretaget ved at undersøge, hvorvidt de empiriske resultater kan forstås og forklares ved hjælp af den teoretiske ramme (Yin 1994:30-32). Eftersom alle de inddragede teorier har vist sig relevante til at belyse og forklare variationerne i de empiriske mønstre, er det min vurdering, at de fremkomne analytiske resultater kan genfindes i en lignende kontekst, hvor teorierne har forklaringskraft. Der kan således argumenteres for, at eksempelvis sagsbehandlingens differentierede måder at udfylde handlingsrummet på med den resultatbaserede styringsmetode ligeledes vil kunne genfindes blandt socialrådgivere i andre af landets jobcentre, hvis samme styringsmodel implementeres her, ligesom det kan forestilles, at tendensen til en mulig de-professionalisering af socialrådgiver, der ikke har været en del af indkøringsfasen også vil gøres sig gældende som en relevant problematik i forhold til organiseringen af arbejdet i frontlinjen. Her skal det kort bemærkes, at anvendelsen af et multipelt teorifortolkende forskningsdesign er med til at understøtte denne vurdering, idet teorien bidrager til at beskrive og forklare de forskelle og brudflader, som sammenligningen af de to cases viser (Antoft & Salomson 2007:39).

I specialets forskningsdesign og kapitlet om de metodiske refleksioner, der ligger til grund for dataindsamlingen, har jeg argumenteret for, at empirien i nærværende er konstrueret i en unik kontekst, da forsøget med implementeringen af resultatbaseret styring er den eneste af sin form i landet. På denne baggrund vurderes det ikke som meningsfuldt at diskutere reliabiliteten i dataindsamlingsprocessen ud fra en positivistisk forståelse af dette kriterium, hvorfor jeg i stedet har søgt at stræbe efter Guba & Lincolns definition af samme begreb, hvor fremgangsmåder, analytiske valg og fortolkninger af empirien gøres mest muligt transparent (Bryman 2004:276). For at øge gennemsigtigheden er interviewguide, referater og kodetræ vedlagt som bilag. På den måde bliver det muligt for andre interesserede at opnå adgang til og indsigt i fortolkningsprocessen, ligesom det bliver synligt, at jeg har søgt at medtage alt relevant data samt adresseret de signifikante aspekter i empirien. Af mere praktisk karakter har jeg ligeledes søgt at højne pålideligheden ved at sikre konsistens i forskningsprocessen, forstået som udformningen af åbne, ikke-ledende spørgsmål, som ikke er vildledende i forhold til socialrådgivernes individuelle oplevelser, samt i kraft af at jeg som den eneste har foretaget alle interviews, transkriberinger og kodninger, hvorved der ikke er forekommet forskellige udgaver heraf.

Som det afsluttende element i vurderingen af specialets kvalitet, vil jeg kort berøre den sidste af de af Flyvbjerg definerede misforståelser ved casestudiet. Denne omhandler en påstand om, at det som oftest er vanskeligt at sammenfatte casestudier, hvilket Flyvbjerg til dels medgiver hvad angår selve forskningsprocessen. Derimod mener han, at det i mindre grad gør sig gældende for udfaldet af casestudiet, da det ofte ikke er ønskeligt at foretage en fuldstændig sammenfatning af casestudier. I modsætning til kritikere af casestudiet, der mener at vanskeligheden ved at foretage en fuldstændig beskrivelse af en case er problematisk og devaluerende for metodens videnskabelighed, kan det således betragtes som noget positivt i den forstand, at det er et bevis på, at analysen har været i stand til at indfange en meget komplekst og flertydig problematik, som vanskeligt lader sig forstå i sin helhed (Flyvbjerg 2006:237). Jeg læner mig i det nærværende op ad Flyvbjergs argumentation mod denne misforståelse, idet jeg ikke ser en fuldstændig beskrivelse af de to cases som hverken

praktisk mulig eller ønskelig, hvorfor jeg i stedet, som det indledningsvist blev præciseret, har haft en målsætning om at frembringe en viden, som dels er videnskabeligt funderet og som dels kan være anvendelig for forskellige aktører på feltet.

Konklusion

Hensigten med dette speciale har dels været et videnskabeligt sigte, hvor de to udvalgte cases er undersøgt i deres kompleksitet, og hvor de empiriske mønstre er søgt analytisk generaliseret ud fra en abduktiv forskningsproces, hvor teoretiske begrebs-sammenhæng er anvendt i fortolkningen af de variationer og brudflader, som har vist sig i empirien. Desuden har specialet haft et mere anvendelsesorienteret sigte, hvilket er initieret af den indledende problemstilling og forholdene omkring pilotprojektet om implementeringen af resultatbaseret styring, som to af landets jobcentre har forsøgt sig med i de seneste to år. Formålet har i denne forbindelse været at bidrage med nogle relevante perspektiver på denne proces og den fremadrettede udvikling heraf. Disse to forskellige formål med specialet er forenet i specialets problemformulering, der har haft socialrådgivernes handlingsrum og professionsforståelse under resultatbaseret styring som sine væsentligste analyseenheder.

For at besvare problemformuleringen er der valgt et forskningsdesign, som både har ladet empirien fremstå på egne vilkår og i tilhørende kontekstuelle betingelser, og som løbende har fundet anvendelse i udvalgte teoretiske begrebsapparater i forståelsen og forklaringen af de fremkomne empiriske mønstre. Dette ud fra en forståelse af, at empiriske sammenhænge ikke kan betragtes uafhængigt af bagvedliggende og forudgående antagelser, samt at teoretiske begreber udelukkende har sin berettigelse, når de udfordres, fortolkes og revurderes i forhold til de empiriske mønstre. Til indsamlingen af det empiriske grundlag for specialet er valgt en kvalitativ metodologi, med interviewmetoden som den primære indsamlingsaktivitet. Empirien består således af elleve kvalitative interviews med henholdsvis tre socialrådgivere, en projektleder samt en afsnitsleder fra hvert af de to jobcentre samt et indledende interview med projektlederen fra det ene jobcenter. Derudover er udvalgte dokumenter og baggrundsinterview fra pilotprojektet inddraget i begrænset omfang. I analysen af det empiriske materiale er Henry Mintzbergs indkredsning af forskellige organisationstyper, Michael Lipskys forståelse af frontlinjen i street-level bureaukratier samt et professionssociologisk perspektiv på udviklingen i professionsforståelser løbende inddraget i fortolkningsprocessen. Disse teoretiske begrebsapparater er alle udvalgt ud fra en karakteristik af dem som multipelt teorifortolkende i den forstand, at de er anvendelige i forståelsen og forklaringen af de variationer og dobbeltheder, som fremtræder i empirien og dermed deres berettigelse i forhold til at komme nærmere en besvarelse af problemformuleringen.

Udgangspunktet for analysen har været den indledende forsøgsbeskrivelse blandt de to jobcentre, hvor forudsætninger og forhold omkring implementeringsprocessen, herunder rollefordeling og opgavevaretagelse samt metodens praktiske udformning er tydeliggjort. Hvad angår projektets udformning i Jobcenter Vejle, kan forsøget med implementeringen af resultatbaseret styring karakteriseres som en ustruktureret proces, hvor manglende inddragelse i de indledende aktiviteter og begrænset ledelsesmæssig information omkring forsøgets formål har været kendetegnede for informanternes oplevelse af processen. På baggrund af oplevelser med og beskrivelser af deres deltagelse i forsøget, har jeg således karakteriseret projektforløbet som en top-down orienteret proces, hvor socialrådgiverne er indtrådt i rollen som styringsobjekter uden direkte indflydelse på forsøgets udformning. Anderledes har det set ud for

informanterne i Jobcenter Esbjerg, hvor en løbende inddragelse af socialrådgiverne i de indledende aktiviteter, herunder deltagelse i workshop, udvikling af spørgeguide samt indflydelse på forhold omkring metodens udformning, efter min vurdering indfanger en bottom-up orienteret proces, der trods et fastlagt, ledelsesmæssigt fokus på resultatorientering, har behandlet socialrådgiverne som aktive medaktører.

I den efterfølgende analyse af styringsmodellens rammesætning for opgavevaretagelsen, har det vist sig, at de forudsætninger som har ligget til grund for socialrådgivernes forsøgsdeltagelse, har haft afgørende betydning for deres oplevelse af resultatbaseret styring som rammesættende for handlingsrummet i praksisfeltet for socialt arbejde. I Jobcenter Vejle er det således socialrådgivernes oplevelse, at metoden ikke har skabt nogen rammer eller ændrede vilkår for deres arbejde. Derimod peger informanternes italesættelser på, at de har været i stand til at fortsætte deres arbejde som hidtil og holde den nye styringsmetode fra døren i den forstand, at udformningen af praksisfeltet til stadighed defineres ud fra lovgivningen og informanternes individuelle håndtering af målgruppen for forsøget. I modsætning her til viser de empiriske mønstre fra Jobcenter Esbjerg, at socialrådgiverne her i langt højere grad har taget den resultatbaserede metode til sig og indtænkt den i deres opgavevaretagelse på en måde, som betyder, at deres arbejde er blevet mere målrettet og resultatorienteret i sin form. Med inddragelse af Henry Mintzbergs karakteristik af henholdsvis en fagbureaukratisk- og en maskinbureaukratisk organisering, kan disse modsatrettede tendenser fortolkes således, at variationerne i forholdene omkring pilotprojektets implementering kan udtrykkes på den måde, at organiseringen i Jobcenter Esbjerg på den ene side kan karakteriseres som et fagbureaukrati, hvor frontlinjeaktørerne i produktionskernen har indflydelse og autonomi i forhold til udformningen af indsatsen og handlingsrummet i feltet for socialt arbejde. På den anden side er det min vurdering, at organiseringen i Jobcenter Vejle både kan karakteriseres som et maskinbureaukrati og et fagbureaukrati ud fra de empiriske mønstre i datamaterialet. De tendenser, der peger i retningen af en maskinbureaukratisk organisering, skal primært ses i forhold til den top-down orienterede tilgang til implementeringsprocessen, mens de tendenser der trækker mod den fagbureaukratiske organiseringsform viser sig i socialrådgivernes oplevelser af, at styringsmodellen ikke skaber nogle rammer for eller begrænser autonomien i opgavevaretagelsen. Ud fra analysen af resultatbaseret styring som rammesættende for arbejdet i det sociale arbejdes frontlinje, er der således ingen entydig konklusion på baggrund af de empiriske mønstre. Derimod viser de analytiske resultater, at organiseringen af resultatbaseret styring i jobcenterregi både kan trække i en maskinbureaukratisk retning, når de involverede aktører ikke har medindflydelse på processen og udformningen af metoden, ligesom den kan trække i en fagbureaukratisk retning, når socialrådgiverne får mulighed for at påvirke de organisatoriske rammer for styringsmetoden og dermed kan fortolke den ind i deres arbejdspraksis, eller fordi rammerne for metoden er så løst formulerede, at de kan udføre deres arbejde i overensstemmelse med egen praksisforståelse.

I anden del af den tredelte analyse har fokus været på, hvilken sammenhæng der er mellem resultatbaseret styring og de frontlinjeaktiviteter, som udføres i feltet, samt hvordan disse aktiviteter opleves af socialrådgiverne som de primære aktører i den udførende del i jobcentrene. Med udgangspunkt i denne del af analysen, er det

ligeledes muligt at konkludere, at der er betydelige forskelle i de to jobcentres handling i praksisfeltet. Med inddragelsen af Michael Lipskys teoretiske begrebsapparat, som indfanger den flertydighed der eksisterer i interaktionen i feltet, hvor frontlinjemedarbejderne som reaktion på de dilemmaer, der dagligt opstår i deres arbejde, enten kan sætte sig til modværge eller underkaste sig de gældende strukturer, kan de empiriske mønstre fremkommet i analysen både fortolkes ud fra et deterministisk perspektiv på, hvordan resultatbaseret styring sætter sig igennem i frontlinjen, ligesom de kan forstås og forklares i forhold til graden af agency i måden frontlinjemedarbejderne oversætter metoden til individuelle organisatoriske rutiner. Når socialrådgiverne i Jobcenter Vejle fortolkes i forhold til disse dobbeltheder, er det min vurdering, at de både kan karakteriseres som styringsobjekter i forhold til implementeringsprocessen, men også som aktører, der sætter sig til modværge og selv definerer deres handlingsrum. I modsætning hertil peger analysen på, at informanterne i Jobcenter Esbjerg fungerer som medaktører og aktive deltagere i processen, hvilket efterfølgende resulterer i en tilegnelse af metoden, som både kan fortolkes som en underkastelse for styringsrationalet og som et bevis på, at metoden finder anvendelse i praksis ud fra den måde den bliver implementeret på og den heraf følgende mulighed for at indtænke egen praksisforståelse i styringsapparatets metode. I forhold til besvarelsen af første del af problemformuleringen *hvilken betydning har resultatbaseret styring for den måde socialrådgiverne udfylder handlingsrummet på i det sociale arbejdes frontlinje*, kan jeg på denne baggrund konkludere, at de brudflader og dobbeltheder, som empirien har vist, tegner et billede af, at resultatbaseret styring, afhængig af den måde modellen bliver implementeret på, både kan føre til nye rammer og ændrede rutiner i praksisfeltet, som skaber en øget resultatorientering og målrettethed i det beskæftigelsesrettede arbejde. På den anden side er der også scenarier, hvor modellen ikke har nogen betydning for udfyldelsen af handlingsrummet, fordi frontlinjemedarbejderne sætter sig til modværge og forstår at holde den fra døren ved etableringen af nye rutiner og oversættelsen af metoden til en praksis, som er i overensstemmelse med den gældende forståelse og lader plads til autonomi i opgavevaretagelsen.

I forhold til konklusionen på analysens sidste afsnit vil jeg kort vende tilbage til handlingskompasset skitseret i specialets problemfelt. Formålet med dette er, at indplaceringen af resultatbaseret styring i denne begrebmæssige ramme kan være med til at udfordre dikotomien og de modstridende forståelser af denne styringsmodel, som værende henholdsvis god eller dårlig for praksis i socialt arbejde. Således kommer besvarelsen af problemformuleringen ikke alene til at handle om, hvorvidt resultatbaseret styring er entydig godt eller dårligt, da jeg i kraft af handlingskompassets flerdimensionalitet bliver i stand til at indtænke styringsmodellen i en sammenhæng, som netop belyser dobbelthederne i dens udformning og betydning for socialrådgivernes professionsforståelse.

Oprindeligt var det min forestilling, at den resultatbaserede styringsmetode efter analysen af det empiriske datamateriale, enten kunne indplaceres i en af de fire praksislogikker, eller at den kunne udgøre en selvstændig praksislogik, defineret ud fra nogle bestemte karakteristika fremkommet undervejs. Men som analysen er skredet frem, har jeg hverken været i stand til at definere metoden som eksempelvis overensstemmende med den bureaukratisk, regelorienterede praksislogik eller som entydigt omverdensorienteret. Derimod er det min vurdering, at implementeringen af

resultatbaseret styring, som den har udformet sig i de to jobcentre, er så fuld af dobbeltheder og modsatrettede tendenser, så det ikke vil give mening eller overhovedet afspejle analysens resultater, hvis jeg forsøgte at presse dem ned i en bestemt praksislogik. Frem for at kunne konkludere, at resultatbaseret styring påvirker logikkerne i handlingskompasset i en bestemt retning, peger analysen derimod på, at metoden på den ene side kan ses som understøttende en logik, der sikrer øget resultat- og problemorientering samt større arbejdsmarkedsfokus, og på den anden side en logik, der følger den enkelte socialrådgivers forståelse af sagsbehandlingen. Førstnævnte praksis har vist sig blandt socialrådgiverne i Jobcenter Esbjerg, og må, med afsæt i handlingskompasset siges at udgøre en ny logik i feltet for socialt arbejde. Dette værende en logik som, efter inddragelsen af et professionssociologisk perspektiv, peger i retningen af en overvejende organisatorisk professionsforståelse blandt socialrådgiverne, hvor metoden har fundet anvendelse og er blevet indtænkt i sagsbehandlingen på en måde, der er med til at sikre, at de som udøvende aktører i frontlinjen kan håndtere krydspresset af modsatrettede behov og rammer for den beskæftigelsesrettede indsats. I modsætning hertil tegner det kvalitative datamateriale et billede af, at resultatbaseret styring i Jobcenter Vejle medvirker til at styrke socialrådgivernes fag-faglige position i feltet, forstøet på den måde at metoden fungerer som understøttende for den praksisforståelse, de har med sig fra deres uddannelsesmæssige baggrund. Ud fra et professionssociologisk perspektiv skal denne tendens i højere grad ses som overensstemmende med en mere klassisk professionsforståelse, hvor socialrådgiverne til stadighed udfører deres arbejde som privatpraktiserende professionelle, som definerer deres arbejde ud fra lovgivningens rammer og muligheden for individuel skønsudøvelse og autonomi i opgavevaretagelsen.

På denne baggrund kan besvarelsen af anden del i speciallets problemformulering *hvordan påvirker resultatbaseret styring socialrådgivernes professionsforståelse* heller ikke indfanges i et entydigt svar. Således kommer der også her en række modstridende tendenser og dobbeltheder til udtryk, når de empiriske mønstre fortolkes ved anvendelse af udvalgte teoretiseringer. I Esbjerg har en bottom-up orienteret proces, hvor socialrådgiverne har haft indflydelse og medbestemmelse i udformningen af metoden betydet, at de har været i stand til at definere deres professionalitet ind i nogle bestemte begrebmæssige sammenhænge, som påvirker deres professionsforståelse i en organisationsfaglig retning, mens den mere top-down orienterede proces i Jobcenter Vejle har understøttet en klassisk professionsfaglig forståelse, hvor en manglende inddragelse i processen har resulteret i, at socialrådgiverne har sat sig til modværge mod, og været i stand til at holde den resultatorienterede styringsmodel fra døren i en grad, som betyder, at den hverken har fungeret som rammesættende for deres arbejde eller har skabt øget resultatorientering og målrettethed i sagsbehandlingen. Det er således min konklusion, at implementeringen af resultatbaseret styring ikke kan indplaceres i en dikotomi som værende enten entydigt positivt eller negativt, bestemmende for eller uden betydning for handlingsrum og professionsforståelse i frontlinjen for udøvelsen af professionelt socialt arbejde i de to jobcentres beskæftigelsesindsats.

Som det oftest er tilfældet med undersøgelser baseret på et større kvalitativt datamateriale, og i særlig grad ved komparative casestudier, hvor kompleksiteter og

mangfoldigheden vanskeligt lader sig indfange, er der empiriske mønstre og perspektiver, som nødvendigvis må udelades grundet naturlige begrænsninger. Dette gør sig ligeledes gældende for nærværende speciale, hvorfor jeg i følgende kapitel som et afsluttende perspektiv kort vil fremhæve nogle af de elementer i det kvalitative datamateriale, som af forskellige årsager ikke har fundet vej til den analytiske fortolkning.

Det der ikke blev fortalt ...

Som det fremgår af kodetræet i tabel 3, er der en række empiriske sammenhænge, som træder frem i det kvalitative datamateriale, men som ikke er blevet genstand for nærmere fortolkning i specialets analyse. Årsagen hertil skal dels findes i disse mønstres manglende relevans for besvarelsen af problemformuleringen og dels i de fastlagte rammer for specialet, som sætter nogle omfangs- og tidsmæssige begrænsninger for forskningsprocessen. Det betyder dog ikke, at denne del af det empiriske materiale ikke har min interesse, eller ikke er af betydning for vidensgenereringen i feltet for socialt arbejde. På denne baggrund og af respekt for både de informanter, som har bidraget i belysningen af problemstillingen og det heraf følgende omfattende datamateriale, som ligger til grund for specialet, har jeg valgt kort i det følgende at fremhæve nogle af de empiriske sammenhænge, som ikke er medtaget i analysen.

En af de tydelige tendenser, som træder frem i særligt interviewene med projektledere og afsnitsledere er, at der kun i meget begrænset omfang er gjort overvejelser omkring måden, hvorpå resultatbaseret styring skal viderefremmes til de øvrige medarbejdere i jobcentrene. Således er det kun i svagt formulerede vendinger, at forslag som sidemandsoplæring og udvælgelse af ambassadører blandt de deltagende socialrådgivere, bliver forelagt som mulige udbredelsesmåder. Sikker er det dog, at ingen af de øvrige medarbejdere i de to jobcentre kommer til at gennemgå en proces lignende den i forsøgsperioden. Følgende citat illustrerer denne tendens:

”Vi er 240 medarbejdere, og jo flere vi skal have blandet ind i det, jo mere forsinkelse kommer der i vores drift, fordi vi skal stoppe op flere gange. Og det jeg så nødig vil, det er, at vi skal i gang med at formulere nye forandringsteorier hver gang, vi skal have fat i en ny målgruppe. Så er jeg villig til lidt at kortslutte og sige nej, vi har jo allerede formuleret, vi har jo allerede lavet en forandringsteori for sygedagpenge og for unge, så hvis vi bare breder det felt ud til alle unge, hvorfor er det så, at vi ikke bare kan genbruge vores forandringsteori? Det kan godt være, at det er ikke helt fair at gøre det sådan, det ville Hunter nok sige. Men det er en måde at få stordrift i det. Så det er nok det, vi gør. Og så tænker jeg, at vi gør det, som vi snakkede om, altså prøver at lave en bruttoliste på 15 spørgsmål måske, så hver gang vi får nye målgrupper ind, så formulerer vi ikke nye spørgsmål, men vi vælger de spørgsmål ud som passer lige præcis til målgruppen.”

(Projektleder Vejle:2)

Med henvisning til afrundingen på analysen, hvor jeg har sat de analytiske resultater ind i overordnet ramme under begreber professionalisering og deprofessionalisering, kan denne tendens ses som en deprofessionalisering af de øvrige medarbejdere i jobcentrene. Dette bliver særlig tydeligt, når de deltagende socialrådgivere spørges til, hvad der har været det væsentligste, for at redskabet har givet mening for dem. Her fortæller flere informanter nemlig, at det i høj grad har været selve processen, indflydelsen på udformningen af spørgeguiden samt de løbende erfaringsmøder, som har spillet en stor rolle (SR-sygedagpenge Vejle, SR-projektudvikling Esbjerg), hvilke

alle er elementer som jf. citatet ikke kommer til at indgå i overgangen til driftsfasen. Således tegner der sig, om end det ikke er muligt for mig at vurdere, hvorvidt overgangen til driftsfasen kommer til at udforme sig som beskrevet, at det modsatte billede af professionalisering eller deprofessionalisering af de deltagende medarbejdere, mere entydigt peger i retningen af en deprofessionalisering, når det drejer om involveringen af de øvrige medarbejdere i jobcentrene. Uden at gå mere i dybden med disse, understøtter en række teoretiske bidrag på området denne tendens. Eksempelvis taler Katrin Hjort om konstruktionen af a- og b-hold, og en opdeling af frontlinjen i grupper af servicemedarbejdere på den ene side og professionelle på den anden side (Hjort 2008), mens Rasmus Willig anvender begrebet umyndiggørelse til at indfange en lignende tendens (Willig 2009).

Et andet empirisk mønster, som er fremkommet i det kvalitative datamateriale på tværs af de to jobcentre, omhandler spørgsmålet om resultatmåling som relevant for udviklingen af det beskæftigelsesrettede arbejde. Eksempelvis bliver en vis skepsis tydelig undervejs i interviewet med afdelingslederen i Jobcenter Vejle.

"De måler på noget, som jeg har forsøgt mange gange at sige, at det giver ingen mening, fordi de måler tilgang og afgang [fra sagsstammen] og det kan du jo ikke bruge til noget, for det kan godt være, at der er nogle borgere, der er meget tunge. Du kan jo ikke måle på tyngden af borgeren, og når man så ser på, hvorfor man ikke har fået flere ud af systemet, så er det misvisende (...) så derfor kan jeg ikke rigtig bruge det til noget, det de måler."

(Afdelingsleder Vejle:11)

Som afdelingslederen her giver udtryk for, er der således nogle uklarheder i forhold til, hvad der måles på i it-registreringssystemet tilknyttet styringsmodellen. Disse værende hvorvidt de fremkomne resultater reelt kan bruges til at vurdere udviklingen i forhold til opnåelsen af de opstillede målsætninger og i forlængelse heraf metodens relevans som redskab til at forbedre indsatsen. I modsætning til at måle på tyngden og progressionen på mere bløde områder hos borgerne, som nærværende afdelingsleder vurderer som det vigtigste, rækker metoden således kun til at kunne måle på de hårde fakta omkring afgang og tilgang fra sagsstammen. En af de diskussioner, som er meget fremtrædende på området i øjeblikket, relaterer sig til denne problematik, idet flere forskere peger på vanskeligheden ved udførelsen af evidensbaseret socialt arbejde (se eksempelvis Krogstrup 2011 og Bryderup 2008). Uden at kunne uddybe det nærmere, peger dette på en omvendt kronologi i forhold til brugen af resultaterne i de to jobcentre i den forstand, at der kun måles på det, som der er muligt at måle på, frem for det som er relevant for udviklingen af området.

Et yderligere perspektiv fra det empiriske materiale, som læner sig op ad denne diskussion er spørgsmålet om registrering på medarbejderniveau, forstået som den enkelte socialrådgivers succesrate i forhold til at få afsluttet borgersagerne. Hvor man måske kunne forestille sig, at socialrådgiverne har været betænkelige ved at blive målt på, og den følgende risiko for at blive vurderet på nogle hårde fakta, tegner empirien et helt andet billede. Således har informanterne i interviewene ikke givet udtryk for en sådan betænkelighed eller nervøsitet over at blive målt på. Derimod giver de, at

ledelsen har været gode til at kommunikere deres hensigter med metoden som værende et forsøg på at forbedre de langsigtede målsætninger om flere i uddannelse og arbejde, og ikke et forsøg på at måle på socialrådgivernes individuelle kompetencer. I forlængelse heraf giver afsnitslederen fra Esbjerg udtryk for, at han ser medarbejderregistreringerne som en mulighed for at gennemføre nogle bedre samtaler med de enkelte socialrådgivere, idet han på en anden måde bliver opmærksom på de områder, hvor medarbejderen er dygtig og omvendt de områder, hvor der kan være behov for kompetenceudvikling. Uden at være i stand til at vurdere hvorvidt og i hvilket omfang medarbejderregistreringerne bliver brugt i det ledelsesmæssige arbejde, er det således min vurdering, at angsten for at blive registreret og målt på, ikke gør sig gældende (længere). Som en socialrådgiver fra Vejle udtrykker det i nedenstående, afsluttende citat, så er hun godt klar over at hun bliver målt på, men det er hun efterhånden vant til på alle områder i arbejdet:

"Altså jeg er jo godt bevidst om, at det kan lade sig gøre, men det kan det jo med alt. Altså man kan nu gå ind og se hvor mange tasteslag jeg laver i minuttet og hvor mange laver min nabo. Men det er aldrig blevet brugt på en dårlig måde, så vidt jeg ved i hvert fald".

(SR-sygedagpenge Vejle:6)

Abstract

The aim of this thesis has partly been scientific, where the two selected cases are studied in their complexity and the empirical patterns are sought analytically generalized from an abductive research process¹. Furthermore, the thesis has had a more application-oriented aim, which is initiated by the initial issues and circumstances surrounding the pilot project on the implementation of performance management, as two of the country's job centers have participated in for the past two years. The aim in this regard has been to contribute with some relevant perspectives on this process and its prospective development. These two different objectives of the thesis is united in the thesis' research question "*What significance does the social workers experience that performance management has for their work practice in the frontline of social work, and how does it affect their professional understanding?*"

To answer this main question I have chosen a comparative case study as the research design, where the empirical findings is respected in their own terms, but also has been continuously interpreted in relation to the selected theoretical concepts. This is based on an understanding that empirical correlations cannot be considered independently of the underlying assumptions and that the theoretical concepts are only valid when they are challenged, interpreted and reassessed in relation to the empirical patterns. For the collection of the empirical material, I have chosen a qualitative methodology, with the interview method as the primary collection activity. The data consists of eleven qualitative interviews with three social workers, a project manager as well as a section leader from each of the two job centers and in addition an initial interview with the project leader from one of the job centers. Additionally, selected documents and background interviews from the pilot project are used as background information in a limited extent. In analyzing the empirical material Henry Mintzberg's identification of different types of organizations is involved, as well as Michael Lipsky's understanding of the frontline of street-level bureaucracies, and perspectives from the sociology of professions, is continually involved in the interpretation process. These theoretical concepts has all been selected on the grounds of them being identified as multiple theories, which means that they are useful in the understanding and explanation of the variations that appear within the interview data, and hence their legitimacy in terms of getting closer to answering the main question of the thesis.

The first part of the analysis has involved a description of the two job centers, where conditions and circumstances surrounding the implementation process are clarified. Regarding the project's design in Jobcenter Vejle, the experiment with the implementation of performance management can be characterized as an unstructured process where lack of involvement in the initial activities and limited managerial information about the study objectives have been characteristic for the informants' experience of the process. On the contrary, in Jobcenter Esbjerg the informants experienced a continuous involvement in the preliminary activities, including participation in workshops, development of question guides and influence on matters about the method's design.

¹ When theoretical concept is used in the interpretation of the variations and fractures that have proven in the empirical findings.

In the subsequent analysis concerning performance management as a framework for the frontline practice, it is shown that the assumptions which have relied on the social workers' initial participation has been crucial in their experience of performance management as a frame for action in the practice field of social work. In Jobcenter Vejle, the social workers' experience that the method has not created a framework or changed the conditions of their work. However, the informants' experiences that they have been able to continue their work as usual and keep the new management methods away in the sense that the design of the practice field is constantly defined by law and the informants' individual handling of the target group of the study. In contrast, the empirical patterns from Jobcenter Esbjerg shows that the social workers has taken the performance-based method into action and used it in their work practice in a way that has made their work more focused and result-oriented in its form. With the inclusion of Henry Mintzberg's characterization of a professional bureaucracy and a machine bureaucracy, the analysis indicates a number of conflicting tendencies in the comparison of the two job centers. From the analysis of performance management as a framework in the frontline of social work there is thus no clear conclusion on the basis of the empirical patterns. By contrast, the analytical results shows that performance management in the job centers can both pull in a machine bureaucratic direction when the actors do not have a say in the process and the formulation of the method, as it can pull in the direction of a professional bureaucracy when social workers are able to influence the organizational framework for the management method and thus can interpret it into their work practices.

The second part of the analysis has focused on the relationship between performance management and the frontline activities performed in the field, and how these activities are experienced by the social workers. This part of the analysis also shows that there are significant differences in the two job centers' action in the practice field. With the inclusion of Michael Lipsky's theoretical concepts it is possible to capture the ambiguity that exists in the interaction of the field where frontline workers in response to the dilemmas that daily arise in their work, can either defend themselves or submit to the current structures. In this sense, the empirical patterns emerged in the analysis can both be interpreted from a deterministic perspective on how performance management is experienced in the frontline and it can be understood and explained in relation to the degree of agency in the way the social workers translate the method to individual organizational routines. On this basis it is possible to conclude that the variations in the empirical patterns has shown a picture of performance management, depending on which way the model is implemented, that on one hand can lead to new frameworks and changing routines in the practice field, which creates an increased performance orientation and focus in the work. On the other hand, there are also scenarios where the model has no impact on the work practice, because frontline workers resists the method, and knows how to keep it away by establishing new routines and translate the method into a practice which is consistent with their current understanding of their work practice.

As is the case with the other two parts of the study, there appears no clear pattern based on the last part of the analysis. Using Dorte Caswell's action compass, in which different logics of practice are placed, it is my assessment that the implementation

of performance management, as it has shaped itself in the two job centers, are so full of double entirety and opposing tendencies, that it cannot be forced down in a particular practice logic. Rather than concluding that performance management affects the logic core in the action compass in a certain direction, the analysis indicates that the method on the one hand can be seen as supporting a logic that ensures increased performance and problem orientation and greater labor market focus. On the other hand it can also follow the logic of the individual social workers understanding of practice. The former practice has been found among social workers in Jobcenter Esbjerg, and must, based on the action compass, be said to constitute a new logic of practice in the field of social work. This being a logic which, after the involvement of a professional sociological perspective, pointing in the direction of a predominantly, organizational professional understanding among social workers, where the method has been applied and has been incorporated in the current practice in a way that helps to ensure that the workers in the frontline can handle the cross-pressures by conflicting needs in the field. In contrast, the qualitative data in Jobcenter Vejle forms a picture of performance management as helping to strengthen social workers' professional academic position in the field, in the sense that the method works as supportive of the practice understanding they have adapted from their educational background. From a perspective within the sociology of professions, this trend is increasingly seen as consistent with a more classic understanding the profession, where social workers continue to perform their work as private practice professionals who define their work based on the statutory framework and the opportunity for individual discretion and autonomy in task performance.

Against this background, the answer to the second part of the main question: *how does performance management affect the social workers professional understanding* does not capture a clear answer. Thus, there are also here a number of contradictory tendencies when the empirical patterns are interpreted by selected theories. In Esbjerg the bottom-up driven process, where social workers have had an influence and participated in the formulation of the method, means that they have been able to define their professionalism in some particular conceptual relationships that affect their professional understanding in an organizational direction. In contrast the more top-down oriented process in Jobcenter Vejle has supported a classical professional understanding, where the lack of involvement in the process has resulted in a resistance from social workers, where they have been able to keep performance management to a distance. This means that performance management neither has worked as a frame for their work nor has it created increased profit orientation and focus of the inquiry. On these grounds it is my conclusion that the implementation of performance management cannot be classified in a dichotomy as being either entirely positive or negative, deterministic for or irrelevant to the work practice and the nature of the profession in the frontline of professional social work in the two job centers.

Bilagsoversigt

Vedlagt i specialet:

1. Interviewguide socialrådgivere
2. Oversigt over informanter, Vejle
3. Oversigt over informanter, Esbjerg
4. Øvrige datakilder

Vedlagt på cd-rom:

5. Interviewguide projektleder
6. Interviewguide afsnitsleder
7. Interviewreferat, baggrundsinterview projektleder, Vejle
8. Interviewreferat, supplerende interview projektleder, Vejle
9. Interviewreferat, afsnitsleder, Vejle
10. Interviewreferat, socialrådgiver, Sygedagpenge, Vejle
11. Interviewreferat, socialrådgiver, Unge, Vejle
12. Interviewreferat, socialrådgiver, Kompetencecentret, Vejle
13. Interviewreferat, baggrundsinterview, socialrådgivere, Vejle
14. Interviewreferat, baggrundsinterview, afsnitsledelse, Vejle
15. Interviewreferat, baggrundsinterview, ledelse, Vejle
16. Rapport: *Udvikling af forandringsteori, Jobcenter Vejle*
17. Kommissorium for forsøg med resultatstyring, Jobcenter Vejle
18. Interviewreferat, projektleder, Esbjerg
19. Interviewreferat, afsnitsleder, Esbjerg
20. Interviewreferat, socialrådgiver, Kontanthjælp, Esbjerg
21. Interviewreferat, socialrådgiver, Unge, Esbjerg
22. Interviewreferat, socialrådgiver, Projektudvikling, Esbjerg
23. Interviewreferat, baggrundsinterview, socialrådgivere, Esbjerg
24. Interviewreferat, baggrundsinterview, afsnitsledelse, Esbjerg
25. Interviewreferat, baggrundsinterview, ledelse, Esbjerg
26. Rapport: *Udvikling af forandringsteori, Jobcenter Esbjerg*
27. Kommissorium for forsøg med resultatstyring, Jobcenter Esbjerg
28. Fokusområder/spørgeguide, Jobcenter Esbjerg

Litteraturliste

Antoft, Rasmus & Heidi Houllberg Salomonsen (2007):

”Det kvalitative casestudium” i Antoft, Rasmus m.fl.: *Håndværk og horisonter. Tradition og nytænkning i kvalitativ metode*
Odense: Syddansk Universitetsforlag.

Arbejdsmarkedsstyrelsen (2009):

Alle i gang

Lokaliseret d. 25. juli på

<http://www.ams.dk/Reformer-og-indsatser/Udvikling-og-forsog/Alle-i-gang.aspx>

Baadsgaard, Kelvin og Henning Jørgensen (2009):

Skaber måling mening i beskæftigelsessystemet? – Måling og styring på det arbejdsmarkedspolitiske område belyst ved resultater for Jobcenter Randers.

Aalborg: CARMA

Beskæftigelsesregion Syddanmark (2011):

Resultatbaseret styring – manual til jobcentre

København: Arbejdsmarkedsstyrelsen

Lokaliseret d. 28. September 2011

<http://www.brsyddanmark.dk/For-jobcentre/Performance%20Management.aspx>

Bourdieu, Pierre & Loïc J. D. Wacquant (2002):

Refleksiv sociologi

København K: Hans Reitzels Forlag

Breidahl, Karen & Janne Seemann (2009):

Jobcenteret som organisatorisk fænomen

København K: Forlaget Frydenlund

Bryderup, Inge M. (2008):

Evidence Based and Knowledge Based Social Work

Århus N: Aarhus University Press.

Bryman, Alan (2004):

Social Research Methods

Oxford University Press

Caswell, Dorte (2005):

Handlemuligheder i socialt arbejde – et casestudie om kommunal frontlinjepraksis på beskæftigelsesområdet

Roskilde: AKF Forlaget.

Caswell, Dorte (2006):

”Socialt arbejde som slagmark” i *Uden for nummer 12, 7. årgang*

København K: Dansk Socialrådgiverforening

Ejler, Nicolaj, Heino Jespersen og Steffen Bohni Nielsen (2005):

Når måling giver mening

Randers: Jurist- og Økonomforbundets Forlag

Eskelinen, Leena, Søren Peter Olesen & Dorte Caswell (2008):

Potentialer i socialt arbejde Et konstruktivistisk blik på faglig praksis

København K: Hanz Reitzels Forlag

Eskelinen, Leena & Søren Peter Olesen (2010):

Beskæftigelsesindsatsen og dens virkninger set fra kontanthjælpsmodtagernes perspektiv

København: AKF Forlaget

Etzioni, Amitai (1969):

The semiprofessions and Their Organization

New York: Columbia University.

Flyvbjerg, Bent (2006):

Five Misunderstandings About Case Study Research

Qualitative Inquiry, volume 12, number 2. Sage Publications

Hammerslev Ole, Jens Arnholtz Hansen & Ida Willig (2009):

Refleksiv sociologi i praksis. Empiriske undersøgelser inspireret af Pierre Bourdieu

København K: Hans Reitzels Forlag

Hansen, Steen Juul (2010):

Professionelle i velfærdsstaten

København K.: Hans Reitzels Forlag.

Hjort, Katrin (2008):

Professionalisering i den offentlige sektor

Gylling: Roskilde Universitetsforlag.

Hunter, David (2011):

Hunter Consulting LLC

Lokaliseret d.14. september på <http://dekhconsulting.com/home>

Jespersen, Peter Kragh (1996):

Bureaukratiet - magt og effektivitet

Gylling: Jurist- og Økonomiforbundets Forlag.

Jespersen, Peter Kragh (2008):

“De professionelle, fagbureaukratiet og omstilling i den offentlige sektor” i *Sociale organisationer i en omstillingstid*, 3. udgave

København K: Hans Reitzels Forlag.

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

Järvinen, Margaretha & Nanna Mik-Meyer (2005):
Kvalitative metoder i et interaktionistisk perspektiv
Gylding: Hans Reitzels Forlag

Jørgensen, Anja (2008):
”Hermeneutik, fænomenologi og interaktionisme - tre sider af samme sag?” i *At forstå det sociale i sociologi og socialt arbejde* af Keith Pringle og Michael Hviid Jacobsen
København: Akademisk forlag

Klausen, Kurt Klaudi (2004):
”Den skjulte ledelsesreform” i *Samfundsøkonomen*, nr. 6
<http://www.djoef.dk/Udgivelser/Samfundsoekonomen/Samfundsoekonomen2004/Samfundsoekonomennr62004/Denskjulteledelsesreform.aspx>
Lokaliseret d. 28. September 2011

Kristiansen, Søren (2005):
Kvalitativ dataanalyse og software – Introduktion til Nvivo
København K. Hans Reitzels Forlag

Krogstrup, Hanne Kathrine (2007):
Evalueringsmodeller
Gylding: Academica.

Krogstrup, Hanne Kathrine (2011):
Kampen om evidens. Resultatmåling, effektevaluering og evidens
København K. Hans Reitzels Forlag.

Kvale, Steiner (1997):
Interview – En introduktion til det kvalitative forskningsinterview
København K: Hans Reitzels Forlags

Langergaard, Luise Li, Søren Barlebo Rasmussen og Asger Sørensen (2006):
Viden, videnskab og virkelighed
Frederiksberg : Samfundslitteratur.

Larsen, Flemming (2009):
Kommunal beskæftigelsespolitik. Kommunale jobcentre mellem statslig styring og kommunal autonomi
København K.: Frydenlund Academica

- Larson, Margali Sarfatti (1977):
The rise of professionalism
London: University of California Press, ltd.
- Layder, Derek (1998):
Sociological Practice: Linking Theory and Social Research
Sage Publications
- Lipsky, Michael (1980):
Street-level bureaucracy. Dilemma of the individual in public services
New York: Russel Sage Foundation.
- Mintzberg, Henry (1983):
Structures in Fives - Designing effective organizations
New Jersey: Prentice-Hall
- Moos, Leif, John Krejsler & Per Fibæk Laursen (2004):
Relationsprofessioner
København NV: Danmarks Pædagogiske Universitets Forlag
- Moos, Leif (2004):
"Relationsprofession – hvem er de?" i *Relationsprofessioner* af Leif Moos, John Krejsler & Per Fibæk Laursen.
København NV: Danmarks Pædagogiske Universitets Forlag
- Olesen, Søren Peter, Leena Eskelinen & Dorte Caswell (2005):
Faglighed i socialt arbejde – et kritisk konstruktivt perspektiv
København: AKF. Lokaliseret d. 25. juli på
http://www.akf.dk/udgivelser/container/2006/udgivelse_2138/
- Parsons, Talcott (1964):
The Profession and Social Structure
New York: The Free Press.
- Parsons, Talcott (1968):
Professions. International Encyclopedia of Social Sciences.
New York
- Prieuer, Annick & Carsten Sestoft (2006):
Pierre Bourdieu. En introduktion
København K: Hans Reitzels Forlag.
- Ragin, Charles C. (1987):
The Comparative Method – moving beyond qualitative and quantitative strategies
California: California University Press.

Ragin, Charles C. (1994):
Constructing Social Research. The Unity and Diversity of Method
California: Pine Forge Press.

Ritzer, Georg (2002):
McDonaldization. The Reader
USA: Sage Publication, Inc.

Scott, Richard W. (1966):
Organizations. Rational, Natural and Open Systems
New Jersey: Prentice Hall, Inc.

Sognstrup, Hanne (2003):
Professionelle i afdelingsledelse
Aalborg Universitet: Institut for politik, økonomi og forvaltning.

Sørensen, Eva (2008):
"Institutionsledere mellem politik og administration" i Jacob Torfing: *Ledelse efter kommunalreformen – sådan takles de nye udfordringer*
København Ø: Jurist- og Økonomiforbundets Forlag.

Torfing, Jacob (2004):
Det stille sporskifte i velfærdsstaten. En diskursteoretisk beslutningsprocesanalyse
Århus N: Aarhus Universitetsforlag

Torfing, Jacob (2008):
Ledelse efter kommunalreformen – sådan takles de nye udfordringer
København Ø: Jurist- og Økonomiforbundets Forlag.

Triantafillou, Peter (2008):
"Håndtering af målestyring og resultatmåling" i Jacob Torfing *Ledelse efter kommunalreformen – sådan takles de nye udfordringer*
København Ø: Jurist- og Økonomiforbundets Forlag

Vejle kommune 2011:
<http://www.vejle.dk/Om-Kommunen/Organisation-og-ledelse/Administration-og-ledelse/Organisationsdiagrammer.aspx>

Willig, Rasmus (2009):
Umyndiggørelse
Gylling: Hans Reitzels Forlag.

Yin, Robert K. (1994):
Case Study Research – Design and Methods
USA: Sage Publications Inc.

Interviewguide, socialrådgivere

Introduktion:

Først vil jeg gerne starte med at sige mange tak fordi du har mulighed for at deltage i dette interview. Inden vi går i gang vil jeg kort lige sige lidt om hvorfor jeg er her, hvad det er jeg gerne vil interview dig omkring og derudover et par praktiske bemærkninger.

Som du sikkert er jeg i gang med mit afsluttende speciale på sociologistudiet på Aalborg Universitet, hvor jeg har valgt at tage afsæt i det her pilotforsøg med implementeringen af resultatbaseret styring som I har deltaget i.

Mit fokus i projektet er på jer socialrådgiver, som er involveret i forsøget og hvordan resultatbaseret styring indvirker på det arbejde I udfører her i jobcenteret. Det betyder, at hensigten er at få indsigt i din professionsforståelse og oplevelse af dit eget arbejde i lyset af rbs-projektet, og ikke at foretage en evaluering af hvordan det er gået med projektet. Derfor er det også dine oplevelser og erfaringer i forbindelse med deltagelsen i forsøget, som vil være i centrum.

Praksis på beskæftigelsesområdet i forbindelse med implementeringen af nye styringsmodeller er et underbelyst område generelt i samfundet og i særlig grad i forskningsverdenen, så derfor er det vigtigt at du i dette interview giver adgang til den viden du ligger inde med omkring dette forsøg. Det er selvfølgelig også på nogle områder et følsomt emne at bevæge sig ind på, så derfor vil jeg så vidt muligt forsøge at beskytte dig gennem anonymisering. Men det er vigtigt – både for mit speciale og i et lidt større samfundsmæssigt perspektiv, at du stiller dig til rådighed med de erfaringer og den viden du har tilegnet dig gennem deltagelsen i dette projekt. Det betyder også, at jeg er interesseret i så dækkende et billede som muligt, hvor der ikke er pyntet på noget hverken i den ene eller anden retning.

Og lidt praktiske informationer:

- Jeg vil gerne have lov til at optage interviewet, så jeg sikrer, at jeg får alt med af det du siger. Lydoptagelsen bliver selvfølgelig slettet så snart jeg er færdig med analysen.
- Derudover vil jeg gerne præcisere at jeg udelukkende er her i dag som studerende og ikke som ansat hos Rambøll, hvorfor mine resultater naturligvis heller ikke kommer til at indgå i nogen form af rapportering hos dem.
- Jeg forestiller mig at interviewet kommer til at tage X min. og du skal bare sige hvad der falder dig ind og kom gerne med konkrete eksempler fra dit arbejde – der er ikke nogen rigtige eller forkerte svar. Dog vil jeg gerne hvis du så vidt muligt vil tage udgangspunkt i dine erfaringer med rbs-projektet når du svarer – jeg er godt klar over at det måske ikke altid giver mening eller er muligt at adskille tingene, men det er også helt i orden.
- Så medmindre der er noget du gerne vil spørge om, så synes jeg bare vi skal gå i gang – du skal selvfølgelig også bare spørge undervejs hvis der er noget du gerne vil have uddybet eller er i tvivl om.

| Introduktion | |
|----------------------------|---|
| Forskningsspørgsmål | Afdækning af informantens baggrund og arbejdets karakter |
| Spørgsmål | <p>Som det første kunne jeg godt tænke mig at høre lidt nærmere om dig og din baggrund.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Vil du fortælle lidt om dig selv, • din uddannelsesbaggrund, • hvor lang tid du har arbejdet som socialrådgiver og, • hvad det er for nogle arbejdsopgaver du sidder med i det daglige? |
| Socialrådgiverprofessionen | |
| Forskningsspørgsmål | Hvad kendetegner informantens professionsforståelse? |
| Spørgsmål | <p>Hvad ser du som din primære rolle i jobcenterets arbejde?</p> <p>Hvad er det vigtigste for dig i forhold til at udfylde din arbejdsfunktion?</p> <p>Hvilken indgangsvinkel har du til arbejdet som socialrådgiver?</p> <ul style="list-style-type: none"> • Jobfokus, helhedsorientering eller? <p>Hvad driver dig i dit arbejde?</p> <ul style="list-style-type: none"> • Hvad er din motivation i det beskæftigelsesrettede arbejde? <p>Med dine ord, hvad kendetegner så beskæftigelsesindsatsen i Jobcenter Esbjerg/Vejle?</p> |
| Implementeringsprocessen | |
| Forskningsspørgsmål | Hvad har informantens motivation været for at deltage i forsøget – hvilken rolle har informanten haft i implementeringsprocessen? |
| Spørgsmål | <p>Hvordan blev du involveret i dette projekt?</p> <p>Hvilke tanker havde du om projektet før du blev en del af det? Har disse tanker ændret sig?</p> <p>Hvad har din rolle/arbejdsopgaver været?</p> <p>Hvilke af projektaktiviteterne har du deltaget i?</p> <ul style="list-style-type: none"> • (udformning af spørgeguides, workshops ol.) <p>Hvordan synes du implementeringsprocessen har forløbet?</p> <ul style="list-style-type: none"> • Hvilke faktorer har haft betydning for forløbet? |

| | |
|----------------------------------|---|
| | <p>Kan du beskrive hvilke positive og negative sider der er forbundet med dit arbejde i kraft af forsøget? I forhold til:</p> <ul style="list-style-type: none"> • generelt • kontakten til kollegaer • borgere • det administrative arbejde • ledelsen <p>Er der nogle problemområder som resultatbaseret styring er særlig anvendelig til at håndtere?</p> <p>Er der omvendt nogle problemområder det ikke kan tage hånd om?</p> <ul style="list-style-type: none"> • hvad gør du i disse tilfælde? |
| Opgavevaretagelsen | |
| Forskningsspørgsmål | Hvordan adskiller resultatbaseret styring sig fra daglig praksis? |
| Spørgsmål | <p>Kan du prøve at beskrive hvad der sker når du får en borger ind, som er en del af rbs-projektet?</p> <p>Hvordan forløber samtalen?</p> <p>Hvordan adskiller rbs-projektet sig fra den måde du normalt har samtaler på?</p> <p>Hvordan har din opgavevaretagelse ændret sig med rbs-projektet?</p> <p>Hvilken betydning har resultatbaseret styring for de samarbejdsrelationer du indgår i, i dit arbejde?</p> |
| Handlingsrum og faglighed | |
| Forskningsspørgsmål | Hvilket handlingsrum skaber resultatbaseret styring, hvordan indvirker det på deres faglighed og opgavevaretagelsen? |
| Spørgsmål | <p>Kan du beskrive hvad det for nogle rammer eller retningslinjer resultatbaseret styring stiller op for dit arbejde?</p> <p>Har du mulighed for at påvirke disse rammer?</p> <p>Skaber rammerne nogle begrænsninger?</p> <p>Giver rammerne plads til at du kan tilpasse dit arbejde afhængig af din vurdering af den konkrete borger og arbejdsopgaverne?</p> |

| | |
|--|--|
| | Kan du beskrive hvordan eller om resultatbaseret styring har haft indvirkning på det faglige niveau i det beskæftigelsesrettede arbejde? |
| Styring efter resultater | |
| Forskningsspørgsmål | Hvordan bliver resultatbaseret styring brugt i den organisatoriske praksis? |
| Spørgsmål | <p>Kan du beskrive anvendeligheden af resultatbaseret styring som redskab i dit arbejde?</p> <p>Hvordan bruger I borgerregistreringerne i jeres arbejde?</p> <p>Hvordan mener du at resultaterne skal anvendes?</p> <p>Har du gjort dig overvejelser omkring ledelsens mulighed for at bruge resultaterne på sagsbehandlerniveau – til fx overvågning og vurdering af den enkeltes indsats?</p> <p>Hvordan sikrer du, at resultatbaseret styring giver mening for dig i dit arbejde?</p> |
| Den fremsigtede brug af resultatstyring | |
| Forskningsspørgsmål | Hvilke muligheder ser informanten i forhold til resultatstyring på beskæftigelsesområdet fremover? |
| Spørgsmål | <p>Hvordan ser du den fremadrettede brug af resultatbaseret styring i jobcenteret?</p> <p>Vil det kunne forbedre/forværre dit arbejde?</p> <p>Hvor lang vej er der før styringsmodellen efter din mening kan benyttes succesfuldt i jobcenteret?</p> <ul style="list-style-type: none"> • Hvad kræver der før dette sker? |
| Afrunding | |
| Spørgsmål | <p>Overordnet set, hvad i dette projekt har haft den største betydning for dit arbejde?</p> <p>Jeg er ved at have været igennem mine spørgsmål, så her til sidst vil jeg blot høre om du har nogle yderligere kommentarer eller perspektiver du ikke synes vi har været inde på?</p> <p>Så vil jeg gerne sige mange tak for din tid, jeg sætter stor pris på, at du havde mulighed for og lyst til at deltage.</p> |

Oversigt over informanter, Jobcenter Vejle

| Informant | Baggrund | Involvering i projektet |
|----------------|--|--|
| Projektleder | Uddannet folkeskolelærer, og har får sit nuværende job været ansat i Vejle Kommunes i Børne- og Ungeforvaltningen, hvor han har arbejdet med kvalitet i skoler og daginstitutioner. Han blev ansat i sit nuværende job i slutningen af 2010, og har som opgaver at arbejde med Jobcenterets kvalitetsstrategi, ledelsesinformation samt projektleder for forsøget med resultatbaseret styring. | Hans involvering i dette projekt var et led i hans ansættelse i Jobcenteret, hvor en del af stillingsbetegnelsen blandt andet var at være projektleder for dette forsøg. Han har således ikke deltaget i de indledende aktiviteter i forsøget, men har siden sin ansættelse stået for det praktiske håndtering og organisering af projektet, herunder opfølgning på de involverede medarbejdere, ledelsesinformation og generelt procesfacilitering. |
| Afsnitsleder | Før sin uddannelse som socialrådgiver i 2006, har hun arbejdet som projektleder i en privat virksomhed samt været leder i en skolefritidsordning. Siden har hun arbejdet som sagsbehandler i sygedagpengeafdelingen i forskellige kommuner, inden hun fik stillingen som afsnitsleder i sygedagpengeafdelingen i Jobcenter Vejle i 2009. I det daglige arbejde har hun ansvaret for to medarbejderteams i afsnittet. | Stiftede første gang bekendtskab med resultatbaseret styring ved workshop med David Hunter, hvorefter det blev besluttet at hendes afdeling også skulle været en del af forsøget. Derfor deltog hun efterfølgende i to seancer med Rambøll Management, hvorfor hun siden har været leder for to af de involverede medarbejdere, herunder deltaget i erfa-møder, studietur til København og generel opfølgning på sine to medarbejdere. |
| Socialrådgiver | Uddannet socialrådgiver, og ansat i Jobcenter Vejles <i>Kompetencecenter</i> , hvor hun sidder i visitationen og straksaktiveringen, hvor borgerne er tilknyttet i fire uger. Her foretager de individuelle- og gruppesamtaler med borgerne i forhold til at få fokus på de problemstillinger som afholder den fra at få et arbejde eller uddanne sig. | Fik besked på at deltage af sin leder, hvorefter hun blev spurgt om hun ville deltage i studieturen til København, hvilket hun gerne ville. Hun oplever at være blevet kastet lidt ud i det ved en tilfældighed, snarere end grundet et ledelsesmæssigt krav. Hendes involvering i forsøget har udover studieturen været begrænset til anvendelse af redskabet på borgerne samt deltagelse i erfa-møder. |

| | | |
|----------------|---|---|
| Socialrådgiver | Uddannet socialrådgiver i 2004, hvorefter hun, undtaget et tre måneders barselsvikariat i Ungeforvaltningen, har arbejdet inden for arbejdsmarkedsområdet i forskellige kommuner. Har siden 2007 været ansat i Jobcenter Vejle i opfølgningssteamet under sygedagpengeafdelingen. | Involveringen i projektet startede da hun blev spurgt om hun ville deltage i studieturen til København, hvilket hun indvilligede i. Herefter blev hun spurgt om hun ville være med i projektet, hvilket hun gerne ville. Derofra fik hun sammen med en kollega en introduktion til registreringsystemet samt en gruppe borgere som de skulle registrere heri. Herfra forsøgte hun sig frem, da hun ikke har været med i workshop, udformning af spørgeguides ol. Efterfølgende har hun deltaget i erfa-møder, kommunikationskursus samt været med til at præsentere projektet for ledelse og øvrige medarbejdere. |
| Socialrådgiver | Uddannet socialrådgiver og arbejder i dag i Jobcenter Vejles Ungeafdeling hvor han arbejder med afklaring af de unge borgere de får ind, som primært er matchkategori tre, samt få i matchkategori to. | Har været involveret i projektet helt fra starten, og har således deltaget i alle projektaktiviteterne, undtaget udformningen af spørgeguiden da han på dette tidspunkt havde tre måneders barselsorlov. Han fik efter den indledende workshop med David Hunter af vide af sin chef at hun synes han og en kollega skulle være med i projektet, hvilket de begge efterfølgende blev. |

Oversigt over informanter, Jobcenter Esbjerg

| Informant | Baggrund | Involvering i projektet |
|----------------|---|---|
| Projektleder | Uddannet socialrådgiver for 24 år siden. Har siden 2007 været en del af stabs- og udviklingsafdelingen i Esbjerg, hvor arbejdsopgaverne er differentierede, men særligt inden for ledelsesinformation. | Blev involveret i projektet efter deltagelse i workshop, hvor projektlederens overordnede spurgte om ikke hun ville deltage, hvilket hun indvilligede i. Rollen som projektleder i pilotforsøget har været i form af den praktiske håndtering og organisering af forløbet, herunder effektmålingen og implementering af it-systemet. |
| Sektionsleder | Uddannet socialrådgiver og har været ansat mellemlider i Esbjerg Kommune siden 1997. I dag er han sektionsleder for 20 socialrådgivere i afdelingen <i>Jobservice</i> , hvilket omfatter borgere med problemer ud over ledighed samt borgere omfattet af integrationsloven. | Har været involveret i pilotforsøget fra opstarten, hvor han både var med i workshop, studietur samt udformning af spørgeguides. Hans deltagelse var mere eller mindre tilfældig idet han er leder for en af de grupper af medarbejdere, der sidder med en af de udvalgte målgrupper. Han har ansvaret for seks af de rådgivere som har været med i projektet, hvorfor det kun har været en del af hans arbejde at følge op på dette projekt. |
| Socialrådgiver | Uddannet socialrådgiver i 2005 og arbejdede fra 2006 som familierådgiver i afdelingen <i>Projektudvikling</i> , hvor hun sidder i et fire ugers ret og pligt forløb. | Blev involveret i projektet efter deltagelse i workshop hvor den målgruppe som hun arbejder med, blev udvalgt til forsøget. Hendes rolle i forsøget har været at afprøve projektets elementer og ændre på det som ikke har fungeret. Hun har afprøvet metoden og forsøgt at påvirke processen så vidt muligt. |
| Socialrådgiver | Uddannet i 2007 som socialrådgiver, har siden haft barsel hvorefter hun blev ansat i Jobcenter Esbjerg i februar 2008. Hun arbejder med unge mellem 18 og 30 år, der har problemer ud over ledighed. | Blev bedt om at deltage af sin overordnede. Hun har været med i hele forløbet siden 2010 eller deromkring. |

Socialrådgiver

Uddannet socialrådgiver i 2009 og har derefter arbejdet som jobkonsulent i et år hvorefter hun nu i et halvt år har arbejdet med kontanthjælpsmodtagere i matchkategori 2 og 3, i Jobcenter Esbjerg.

Er først blevet involveret i forsøget i starten af 2011 hvor David Hunter var på besøg i Esbjerg igen for at holde et endags oplæg, hvorefter hele hun og resten af teamet skulle starte op med resultatbaseret styring den efterfølgende dag.

Øvrige datakilder

Som supplement til datamaterialet indhentet gennem interviewene med de udvalgte informanter, vil jeg ligeledes inddrage en række skrevne datakilder i form af projektbeskrivelser samt erfaringsrapporter og interne notater fra jobcentrenes deltagelse i de indledende forandringsteoriworkshops. I tråd med interviewet med projektlederne anvendes dette materiale primært i forbindelse med forsøgsbeskrivelsen samt løbende i analysen i forhold til sammenligningen af implementeringsprocessen blandt de to jobcentre. Derudover har jeg som led i etableringen af kontakten til potentielle interviewinformanter fået mulighed for at deltage i to erfaringsmøder i Jobcenter Vejle, hvor de involverede sagsbehandlere og afsnitsledere sammen med projektlederen erfaringsudveksler og diskuterer den konkrete opgaveløsning, ligesom jeg i Jobcenter Esbjerg fik lejlighed til at observere en borgersamtale (efter samtykke fra borgeren uden min tilstedeværelse), hvor sagsbehandleren benyttede sig af værktøjet udformet til projektet med resultatbaseret styring. Centralt at bemærke i forhold til observationerne er, som nævnt tidligere, at hensigten ikke har været at undersøge hvorvidt det informanterne giver udtryk for også gør sig gældende i praksis, da fokus er på hvordan de oplever at resultatbaseret styring indvirker på deres arbejde og som følge heraf, hvilken betydning det har for socialrådgivernes professionsforståelse.