

# Arbejde eller offentlig hjælp?

- Beskæftigelsessystemet og de ikke-arbejdsmarkedsparete

**Henning Jørgensen**

Professor, Aalborg Universitet, CARMA

henningj@dps.aau.dk,

Dansk Selskab for Psykosocial Rehabilitering

Vejle 25.10.2012



## Den nye italesættelse – farlig?

---

### **Før**

- borgere
- elever
- velfærd
- velstand
- kvalifikationer
- forfordeling
- makro

### **Nu**

brugere  
produktionsenheder  
nytte  
bundlinien  
kompetencer  
individuelle incitamenter  
mikro

Det, der  
binder os sammen

adskiller os fra hinanden



---

*»Hele vores samfundsproblem er, at vi er blevet for dovne og for bekvemme og har fået for meget forærende.«*

MF Brian Mikkelsen (2013)

# Indholdsskift i ledighedsindsatser

**Passiv**



**Aktiv**

**Social sikring** →

Passiv indkomstsikring

Problem =

**manglende indkomst**

1970-80'erne

**Social integration** →

Forbedre erhvervs-  
og arbejdsevnen

Problem =

**manglende kvalifikationer**

90'erne

**Social disciplinering**

Skærpe incitamenterne til  
at arbejde

Problem =

**manglende motivation**

2000-10'erne

**Konjunkturarbejdsløshed**  
(uforskyldt arbejdsløshed)

**AMP / socialpolitik**

**Strukturarbejdsløshed**  
(selvforskyldt ledighed)

**Beskæftigelsespolitik**



# Beskæftigelsesindsatsens udgangspunkt - ideelt

---

- Den enkeltes baggrund, ønsker og forudsætninger
- De mulige (behandlings)tilbud, og hvad de indebærer i forhold til vedkommende
- 'Oversættelse' af, hvad arbejdsmarkedets behov går ud på for ham/hende samt
- Forhandling om afbalancering af de individuelle og samfundsmæssige hensyn



# Nye politiske signaler 2013 ?

---

- bedre hjælp til at løse de ikke-arbejdsmarkedsparete kontanthjælpsmodtageres forskelligartede problemer samt
- at skabe flere frihedsgrader i beskæftigelsesindsatsen, så den bliver mere jobnær og tager udgangspunkt i den enkelte lediges behov

**Men hvordan er i praksis behandlingen af de ledige og sygemeldte?**



# Indsats for såkaldt "svagere" ledige og sygemeldte i jobcentrene

---

- Forskningsprojekt 2009-2012
- Betalt af Folketinget
- Udført ved **CARMA**, Aalborg Universitet
- Forskerteams ude i jobcentre, interviews
- Observationer af samtaler med ledige
- Survey - jobcentermedarbejderne



# Typer af møder mellem system og "klient"

---

- Samarbejde
- 'Hjælp'
- Kamp
- Resignation / underkastelse



# Klientbehandling?

---

*»Hvis en læge har vurderet, at vedkommende kan få det bedre ved elektrochokbehandling, så skal vedkommende sige ja til det, hvis der skal være udsigt til offentlig forsørgelse.«*

Borgerservicechef Michael Maaløe (2012)



# Case 1: En langtidsledig ung kvinde til samtale med sagsbehandler

---

- *S: "Imponerende! – Flot! Men det vil sige, at vi egentlig kan lave en handlingsplan gående ud på, at du vil være køkkenassistent"*

(Carstens 2002, s. 28)

- *Mellemlider i socialforvaltning: "Det skal være helt klart for den enkelte, at det er os heroppe, der er røvhullet; så kan de have en god kontakt til projektlederen og rigtig snakke med dem. .. I de situationer, hvor der er nogen, der skal holdes fast, så er det os, der gør det"*

(Mik-Meyer, 2002, s. 110)



## En CARMA-case 2: 55-årig tømrer med nedslidt ryg - 1

- *S: Så prøver vi det ... Men et eller andet sted sidder jeg og tænker, altså der skal noget behandling i gang. Jeg kan godt høre, du går til kiropraktor, og jeg kan godt høre, du får noget smertestillende medicin også, men jeg tror da, at jeg vil prøve at rette henvendelse til lægen ... Fordi, hvad så <navn>? Sætter kiropraktoren så det her på plads, og så er du raskmeldt om x antal uger, og så arbejder du, indtil den knækker igen? Jeg tænker, vi skal have fundet en situation, der er holdbar for dig fremover, ikke også?*
- *B: Ja, vi skal have fundet noget, der er holdbart, det er da helt sikkert.*
- *S: Ja.*
- *B: Fordi det er jo...*
- *S: Hvad tænker du sådan jobmæssigt i forhold til din situation? ...*
- *B: Nej, men altså det er svært at sige. Når man prøver at komme i gang med de ti timer der, jeg håber i hvert fald, at jeg kan komme op på..., at jeg kan arbejde halv tid, ikke også. Fordi det er – jeg bliver sgu slået ihjel, hvis jeg går hjemme.*



## Case 2: 55-årig tømrer med nedslidt ryg - 2

---

= to initiativer:

- Første initiativ vedrører *afsøgning af behandlingsmuligheder*, primært gennem borgerens læge, begrundet med, at 'vi skal have fundet en situation, der er holdbar for dig fremover, ikke også?'
- Borgerens respons herpå er bekræftende ('det er da helt sikkert').
- *Borgeren afbrydes* imidlertid i sin begrundelse heraf med sagsbehandlerens andet initiativ, et spørgsmål om, hvad han tænker i forhold til sin situation jobmæssigt.



## Case 2: 55-årig tømrer med nedslidt ryg - 3

---

- Eksempel på en *forhandling*
- Der er *asymmetri og myndighedsmagt* til stede, men hverken magtfuld eller stereotyp behandling af borgeren.
- Casen er analyseret som et eksempel på store og eventuelt langvarige problemer ud over uarbejdsdygtighed.
- Casen er et eksempel på, at *medarbejderens kvalifikationer og kompetencer* kommer i spil i form af viden og handlekompetencer i forhold til lovgivning og procedurer



# Første konstatering

---

- Processen i mødelokalet viser, at selv det stramt styrede beskæftigelsessystem, vi gennem en periode har haft, også **"forhandler"** med borgerne. Men der udøves også rå **magt** nogle gange.
- Den anden proces er direkte udtryk for systemets undertrykkelse. **Kampen** vindes ikke af den ledige med flere slags problemer
- Bedre at **udnytte potentialerne** heri end ensidigt styre og disciplinere feltet ovenfra
- En anden lære: der er **behov for at have andre kompetencer og kvalifikationer i spil end dem, der aktuelt er i beskæftigelsessystemet!**



# Personlige krav til arbejdet med ikke-arbejdsmarkedsparate ledige

---

- "Presence" (tilstedeværelse)
- "Sensing" (opsøre forhold og problemer)

= "PRESENCING"

- en mangelvare flere steder

# Hvordan er praksis søgt afdækket i jobcentrene?

- **Forståelse af opgaven**
  - Hvad er opgaven, og hvordan vurderes målgruppen?
- **Organiseringen af arbejdet**
  - Vertikal og horisontal arbejdsdeling
  - Kompetencer og autonomi
- **Hvordan udføres arbejdet?**
  - Hvad gør man, når man "gør"
  - Hvilke metoder bliver brugt



# Forståelse af opgaven

Forståelse af opgaven	
Ligheder	Forskelle
Bakker op om beskæftigelsesorienteringen	Beskæftigelse er mål og middel Beskæftigelse er ønskeligt med langvarigt projekt Beskæftigelse er urealistisk for en del af målgruppen
Bakker op om aktiveringslinjen	Vejen til beskæftigelse Vejen til en god afklaring Et godt socialt tilbud, der styrker den ledige
Vurdering af målgruppen	Problemforståelser "individuel orienteret - samfundsorienteret"



# Forståelse af opgaven

---

- *“Formålet med beskæftigelsesindsatsen er at **sikre, at udbuddet af arbejdskraft er så stort som muligt**, for dermed at medvirke til, at virksomhederne på kort og længere sigt kan få den arbejdskraft, de har brug for.”*  
*(Citat Beskæftigelsesplan 2010, Jobcenter Type IV p.5)*
- *“**Hurtigst muligt tilbage til arbejdsmarkedet** ... Ja, det er jo det øjnene er rettet imod og det der jo uanset, beskæftigelsesloven og sygedagpengeloven generelt altså, det er jo bare det der er lagt op til og der er ingen slinger i valsen.”*  
*(Sagsbehandler, kontanthjælp, Jobcenter Type IV).*
- *“Altså, vi tilpasser vores mål, den målgruppe vi arbejder med, vi kan ikke se vores største mål er at få match fire og fem ud på arbejdsmarkedet, for **det er urealistisk**, det er rent utopi at sige sådan.”*  
*(Medarbejder, kontanthjælp match 4-5(nu 2-3)).*

# Organisering af opgaven

Organisering af opgaven	
Ligheder	Forskelle
Overordnet funktionel arbejdsdeling: Visitation, arbejdsmarkedsparat, ikke- arbejdsmarkeds parat, sygedagpenge, virksomhed, administration	Specialisering, afvikling af opgaven
Styring gennem hierarki, mødestruktur, beskæftigelsesplaner	Ledelsesniveauer, teamorganisering, mødeindhold, kompetence-tildeling, anvendelse af måltal, rettidighedsopgørelser og refusionsorientering
Anvendelse af "anden aktør"	Omfang, grupper

# Ledelse – hvordan?



# Udførelsen af opgaven

Udførelsen af opgaven	
Ligheder	Forskelle
Underlagt standardisering af metoder, værktøjer og regler	Prioritering af indsatser og matchning af borgerne
Begrænsninger i autonomi	Arbejdstilrettelæggelse, valg af indsatser, økonomisk
Borgerkontakten ses som kernen i sagsbehandlingen	Hvem der har borgerkontakten

# Syn på frontmedarbejdere i jobcentre?



**Nej: afvigere, kreative og kvalificerede individer**



# Kompetencer og kvalifikationer

---

## ○ **Faglige kvalifikationer**

- Viden om lovgivning
- Administrative kompetencer
- Kunne træffe professionelle valg
- At kunne følge retningslinjer, procedurer og fastlagte metoder
- Evnen til individuel tilpasning af indsatsen og situation

## ○ **Personlige kvalifikationer**

- Evnen til at koordinere
- Evnen til at lytte og kommunikere
- Indlevelse, empati og intuition



# Vores registreringer

---

- Der er **ikke** sket en rodfæstning af en **fælles professionel forståelse** på tværs af jobcentre og fagområder
- Der er udviklet **forskelligartede strategier** for indsatsen
- Ikke-arbejdsmarkedsparete og sygemeldte behandles forskelligt – måske lemfældigt
- Der gives udtryk for såvel **faglige som etiske dilemmaer** i indsatsen



## Generel vurdering af praksis

---

- Der er ikke én praksis
- Der er ikke én metode
- Der er ikke én faglighed
  
- Der er behov for evnen til at kunne omstille sig
- Der er behov for en social-faglighed
- Der er behov for en **beskæftigelses-faglighed**
- Der er behov for en administrativ-faglighed
  
- **Der er behov for at behandle de ledige med lige omtanke og respekt!!! Og individuelt!**

# Hvem er medarbejderne i frontlinien i jobcentrene?

Uddannelse	Andel af medarbejderne
Socialrådgiver	40 %
Socionom	1 %
Socialformidler	7 %
Tværfaglig dipl.udd.i beskæftigelse	2 %
Professions BA I off.administration	1 %
Kontor uddannelse	18 %
Pædagogisk uddannelse	7 %
Voksen / erhvervsvejleder	6 %
Andet	18 %



# Uddannelse og arbejdsopgaver

---

- **Ingen entydig sammenhæng** mellem de ansattes uddannelsesbaggrund og hvilke arbejdsopgaver, jobfunktioner, målgrupper og ydelsestyper, de arbejder med.
- **Socialrådgivere og socialformidlere** varetager lidt hyppigere sagsbehandling end andre faggrupper, men forskellen er ikke markant
- **Intet uddannelsesmonopol** på arbejdet generelt eller på specifikke arbejdsopgaver

# Hvad ses som vigtigst i arbejdet?

<b>Top 5</b>	<b>I meget høj grad / I høj grad</b>
Samtale og vejledning af borgeren	93 %
Områdets lovgivning	92 %
Rådgivning af borgeren	92 %
Helhedsorienteret tilgang til borgeren	87 %
Valg af tilbud, der matcher borgeren	86 %
<b>Bund 5</b>	<b>I meget høj grad / I høj grad</b>
Uddannelse og efteruddannelsesmuligheder for borgeren	58 %
Viden om etniske minoriteter	51 %
Rettidighedsopgørelser	50 %
Kontrol med anden aktør	36 %
Statslige refusionsregler	29 %



# Medarbejder-praksisforståelser

---

- 1) Den retlige opgaveforståelse
- 2) Den organisatorisk-administrative opgaveforståelse
- 3) Den borgerrettede opgaveforståelse
- 4) Den arbejdsmarkedsrettede opgaveforståelse
- 5) Den problemfokuserede opgaveforståelse



# Medarbejder-praksis

---

- Forskellige opgaveforståelser fører til **forskellige fokuseringer** i opgaveløsningen (+ stereotypificering af ledige)
- De forskellige opgave knytter sig til **forskellige faggrupper** og jobfunktioner
- Og til **arbejdet med forskellige målgrupper og ydelsestyper**



# Medarbejderpraksis og borgeren

---

- Forskelligt syn på borgerens rolle og “habitus”
- Opgaveforståelsen knyttes også til vurdering og prioritering af de anvendte metoder
- Og til forskellige syn på sigtet med indsatsen overfor borgeren



# Oplevet opkvalificeringsbehov

<b>Top 5</b>	<b>I meget høj grad / I høj grad</b>
Områdets lovgivning	37 %
Valg af tilbud, der matcher borgeren	36 %
Træffe juridisk begrundende afgørelser	34 %
Psykiske sygdomme og diagnoser	33 %
Uddannelses- og efteruddannelsesmuligheder for borgeren	33 %
<b>Bund 5</b>	<b>I meget høj grad / I høj grad</b>
Forvaltningsloven	26 %
Rettidighedsopgørelser	18 %
Indhente dokumentation, journalføring og udarbejde indbretninger	18 %
Kontrol med anden aktør	17 %
Statslige refusionsregler	17 %



# Oplevet opkvalificeringsbehov II

---

- Dem, der har højest uddannelse, er også dem, der oplever størst behov for efteruddannelse
- Omvendt vurderer de grupper med lavest grad af "formelle" kompetencer i meget lav grad et behov for efteruddannelse og opkvalificering
- Jo mere viden, jo større bevidsthed om vidensmangler



# Hvad kan forklare den problemfyldte behandling?

---

- De lediges manglende motivation? (kampen mod dovenskab)
- De ansattes klemte kompetencer?
- Jobcentrenes kontrol- og sanktionspraksis?
- Socialpolitikken absorbering i AMP?
- Politikskiftet mod "social inklusion"?



# Konnotationer af begreber

---

- "Social inklusion" – positivt
- "Social eksklusion" – negativt

Politikmæssigt forholder det sig omvendt!



# **Social eksklusion – og indsatser**

---

**Bekæmpelse af social eksklusion udvikles på EU-niveau fra 1970'erne**

- handlingsprogrammer
- 1993: Det europæiske Observatorium for politikker mod social eksklusion

**Social eksklusion erstattede tidligere begreber som fattigdom, underklasse og mangel på ressourcer**

**Sociale problemer blev set som andet og mere end økonomiske:**  
der findes flere typer af social eksklusion



## Social inklusion: Initiativer i 2000'erne

---

### ”Social inklusion” bliver overbegreb for indsatser

- OECD anbefaler stærkt social integration – EU følger op
- 2001: EU-program for social inklusion (+ OMC)
- 2000'erne: ”Beskæftigelsespolitikken” (på EU-niveau EES) afløser så at sige den sociale dimension – aktivering hovedingrediens
- 2000'erne: Diskurser ”europæiseres” – politikker diversificeres



# Social inklusion

---

- Forbundet med: ”ikke opgive nogen”: alle forventes at deltage i at ”inkludere”/sikre beskæftigelse
- Mangler et fast teoretiske kerne: ingen klar definition, men heller ingen fast program- og indsatssteori
- Især blevet oversat til forskellige former for **aktivering** (”beskæftigelsespolitik”)
- Har hjulpet en **absorbering af socialpolitik i ”beskæftigelsespolitik”** på vej



# Social integration

## – negative konsekvenser I

---

- Fare for at **patalogisere** de ”svage”: pligtfilosofi udvikles
- Inklusion **ikke et spejlbillede af social eksklusion**: i sidstnævnte tilfælde har nogle magt til at ekskludere
- **Årsagsudredning springes over**: Man starter med den gode løsning!
  - sløring af sociale magtstrukturer
  - opmærksomhed væk fra de problemskabende forhold
  - individualisering af problemer og –løsninger
  - ”vilde” problemer omdefineres til ”tamme”



# Social integration

## – negative konsekvenser II

---

- \* Der udvikles en **moralsk-terapeutisk forståelse af ledige**
  - utilfredshed og vægring mod systemønsker skal sanktioneres
- \* **Individuelt fokus** i handlinger
  - ”noget-for-noget”-princip lægges til grund
  - normaliseringsbestrebelsler gennem aktiv-gørelse
  - standardiserede adfærdskrav
  - måling af grad af ”selvforsørgelse” (væk fra ”offentlig forsørgelse”)

**Fokus ligger på den enkelte – ikke på vedkommendes besværligheder**  
(sygdom, problemer i forhold til arbejdsmarked, familie, konflikter osv.)

**Problemer ses ikke længere som kumulative**



# Social inklusion i brug

---

- Fokuseringen på den enkeltes valg, værdier og aspirationer betyder, at der ses bort fra de sociale kontekster, som begrænser vedkommendes valg
- Der bruges en ”underskudsmodel” i forhold til selvforsørgelse og god opførsel (mangel på kompetencer og motivation)
- Spot på den enkeltes bevidsthed, kulturer for lav motivation, fatalisme, uvilje mod aktiveringskrav m.v.: ”trusselseffekter” skal sættes i værk. Rehabilitering er f.eks. ikke værdsat.
- Nogle valg og livsprojekter privilegeres, mens andre problematiseres og patologiseres



## Åndelig tilførselsvej for AMP:

---

*“..en maksimal trusselseffekt ville der være adskillige måder at opnå på, inklusiv introduktion af strenge jobsøgningskrav og alvorlige sanktioner i tilfælde af manglende samarbejdsvilje og en nedsættelse af understøttelsesniveauet gennem introduktion af forløb, der er virkelig **kolde, våde, hårde, og som ikke har noget kvalificerende elementer i sig..**”*

(M. Rosholm og M. Svarrer 2004, IZB, p. 35)



# Pejlemærker for jobcenterindsats

---

- Bedre evner til at opstille og bruge program- og indsatssteori
- Bedre evner til at tackle samspillet med borgeren ("presencing", ingen stereotypificering)
- Bedre kvalificering af de ansatte (efter- og videreuddannelse, ny uddannelse)
- Bedre opgaveløsning ved tværfaglige og tværsektorielle arbejdsmåder



# Generelle pejlemærker for indsatser

---

- ❑ Acceptere alle livsprojekter, behandle alle med lige omtanke og respekt
- ❑ Give folk hjælp og ressourcer, så de kan prioritere selv
- ❑ Frigøre innovative kræfter: udvikle kapabiliteter
- ❑ Investere i mennesker, tillid og social kapital
- ❑ Undgå misrøgt af vores muligheder og undgå nedværdigende behandling af ledige og syge



---

***“Forlover man sig med tiden, bliver man hurtigt enke”***

(Søren Kierkegaard)