

15



DANSK SOCIALRÅDGIVERFORENING

TIDSKRIFT FOR FORSKNING
OG PRAKSIS I SOCIALT ARBEJDE

8. ÅRGANG
NR. 15. 2008

uden for [nummer]

uden for nummer, nr. 15, 8. årgang, 2008
Løssalg: 60 kr.

Redaktion:

Lise Færch, lise.færch@ps.rm.dk

Mariane Johansen, mjo@fa.aarhus.dk

Nanna Mik-Meyer, nmm@sfi.dk

Lars Uggerhøj, lug@socsci.aau.dk

Redaktionssekretær: Mette Mørk

Produktionsstyring: Kommunikations-
afdelingen Dansk Socialrådgiver forening

Copyright: Forfatterne

ISSN nr.: 1600-888X

Design og produktion: Datagraf Auning AS

Illustration: Katrine Clante

Oplag: 15.250

inden for

- 04]** **MIKKEL BO MADSEN**
Socialpolitik og beskæftigelsespolitik i konkurrencestaten
- 16]** **ASMUND W. BORN OG PER H. JENSEN**
Jobplaner og medborgerskabet – et nyt dispositiv?
- 30]** **LONE BJØRN MADSEN OG STINNE HØJER MATHIASSEN**
Dokumentation: Hvordan og med hvilke effekter?

Tidsskrift uden for nummer udgives af:



Dansk Socialrådgiverforening

Toldbodgade 19A

Postboks 69

1003 København K

Tlf. 33 91 30 33

Fax: 33 91 30 19

Ieder

Den offentlige sektor generelt og det sociale arbejde specifikt bliver mødt af mange nye krav og forventninger. Kommunalreformen er i sig selv en stor udfordring, og parallelt hermed er der en række nye, betydningsfulde rammevilkår både lovgivningsmæssigt og styringsmæssigt for socialt arbejde.

Derfor har redaktionen fundet det udfordrende at bruge størstedelen af spalteplassen i dette og det forrige nummer på at få belyst nogle af centrale temaer i tidens tendenser, som skaber en ny ramme for det sociale arbejdes vilkår.

I nr. 14 var der fokus på retssikkerhedsmæssige konsekvenser af den øgede retlige regulering af forvaltningsprocesserne, helhedssynets vilkår inden for arbejdsmarkedsområdet med standarder og lovpligtige metoder samt

overvejelser over mulighederne for at realisere en effektiv beskæftigelsesindsats.

Dette nummer fortsætter i samme spor. Første artikel sætter fokus på sammenhængen mellem globalisering og den førte arbejdsmarkedspolitik for matchgruppe 4 og 5. Den anden artikel reflekterer over det nye medborgerskab, der betyder, at borgeren skal definere sig selv – og være sin egen sagsbehandler. Endelig beskæftiger den tredje artikel sig med dokumentation som det politiske krav til socialt arbejde.

Vi håber, at de to numre tilsammen har bidraget til at sætte det sociale arbejde ind i en større sammenhæng.

God læselyst
REDAKTIONEN



Socialpolitik og beskæftigelsespolitik i konkurrencestaten



Mikkel Bo Madsen

Uddannet cand. mag. i filosofi og historie og ph.d. i sociologi fra KU. Arbejder nu som forsker på SFI – Det Nationale Forskningscenter for Velfærd i Afdeling for Beskæftigelse og Erhverv. Har i de senere år beskæftiget sig empirisk og teoretisk med globaliseringens betydning for arbejdsmarked og velfærdspolitik i Danmark.

MBM@SFI.DK

Af Mikkel Bo Madsen, forsker, ph.d., SFI – Det Nationale Forskningscenter for Velfærd

Artiklen sætter det fremherskende, danske beskæftigelsesparadigme ind i en større global sammenhæng, hvor stater konkurrerer – også om at kunne tilbyde mest og veluddannet arbejdskraft. Artiklen peger på, hvordan socialpolitikken blandt andet derfor har ændret sig, så borgerne bliver »behandlet« primært for et problem, nemlig ledighed. Endelig diskuterer artiklen, om man – i bestræbelserne på at få så mange som muligt ud på arbejdsmarkedet – benytter sig af de rigtige redskaber og indsatser.

[Hænder! Hænder! Vi mangler hænder! Dette ud-råb, der benytter et billedsprog fra den industri-
elle tidsalder, har lydt fra et stigende antal virk-
somheder i stadig flere brancher i den senere tid.
Beskæftigelsen er højere end nogensinde, og den
registrerede ledighed lavere, end det er set i årtier.
Både i den private og den offentlige sektor er der
flere steder mangel på »hænder«. Det rumler der-
udaf i Danmark, og hver en sten løftes i jagten på
mennesker, der kan trækkes ind på arbejdsmar-
kedet. Mange sagsbehandlere og socialrådgivere i
kommunerne mærker i den forbindelse, at deres
arbejde undergår en forandring. Selvom der i ef-
terhånden mange år har været fokus på at gøre den
kommunale indsats over for kontanthjælpsmod-
tagere beskæftigelsesorienteret, så får den en om-
gang mere for tiden. Fra centralt hold er der stærkt
fokus på, at også indsatsen over for de svageste le-
dige nu i stigende omfang bliver ført i denne ret-
ning. Med svage ledige mener jeg her, personer der
har så store problemer ud over ledighed, at de ikke
betragtes som arbejdsmarkedssparate. Mennesker,
som tidligere ville være blevet mødt med forskel-
lige former for socialt arbejde, bliver i dag først og
fremmest »behandlet« for problemet ledighed. På
den måde kan man sige, at en voksende del af det
sociale arbejde erstattes af beskæftigelsesindsats
og flyttes ind under overskriften: Hvad er den kor-

teste vej til arbejde? Det beskæftigelses- og aktive-
ringsparadigme, som har fungeret inden for både
arbejdsmarkeds- og socialpolitikken siden starten
af 1990'erne, breder nu ud, så det i stigende grad
omfatter grupper af ikke-arbejdsmarkedssparate.

Beskæftigelsesparadigmet handler i høj grad om
at højne konkurrenceevnen for det danske sam-
fund. Socialpolitikken og dens forskellige indsatser
skal kunne betale sig. Inden for beskæftigelsespa-
radigmet betragtes socialpolitik som investering,
der helst skal give et fornuftigt økonomisk afkast
eller medvirke til at forbedre konkurrenceevnen.
Denne måde at tænke politik på er opstået i en pe-
riode, der er karakteriseret af globalisering. Glo-
balisering indebærer bl.a., at de forskellige lan-
de konkurrerer med hinanden om at tiltrække og
fastholde virksomheder. Velfærdsstaterne er med
globaliseringen også blevet til konkurrencestater.
I velfærds- og konkurrencestater ser man særligt
kritisk på aktiviteter, der kan medføre øgede ud-
gifter. Når socialpolitikken bliver mere og mere
beskæftigelsesorienteret, handler det bl.a. om, at
man fra politisk hold ønsker at forvandle social-
politikken fra udgift til investering. Jo flere sociale
klienter, man kan bringe direkte i arbejde, desto
bedre for økonomi og konkurrenceevne.

Nu er det ikke altid let at se, hvad der kan fun-
gere som en vej til beskæftigelse – og slet ikke en

kort vej til beskæftigelse – når det drejer sig om mennesker med så mange og svære problemer, at deres livssituation måske bedst kan beskrives som kaotisk. Det kan give anledning til forvirring og frustration blandt folk, der arbejder på området, og det kan frygtes, at der gennemføres indsatser, der hverken er effektive i forhold til beskæftigelsesmålsætningerne – eller særlig humane over for de mennesker, der alligevel bliver ramt. Derfor er der til stadighed brug for refleksion og diskussion af indsatserne over for de svageste ledige. Formålet med denne artikel er at bidrage til grundlaget for sådan en diskussion. Artiklen vil især belyse nogle af de videre rammer for det stærke fokus på hurtig beskæftigelse af svage kontanthjælpsmodtagere. Rammer, der er med til at påvirke indsatsen over for svage ledige, og som får indflydelse på, hvordan man typisk definerer formål og retning for indsatsen. Der er nogle gange brug for at sætte en lokal og national praksis ind i en større sammenhæng.

Beskæftigelsesparadigmets forankringer

Beskæftigelsesparadigmet i velfærds- og socialpolitikken synes at være forankret i to parallelle rodsystemer. Den ene forankring har en normativ kerne på individniveau og handler om gennem aktivering at opdrage ledige til at tage ansvar for deres eget liv. Den anden forankring kan betragtes som strukturel, og den handler om at optimere arbejdsmarkedets funktion og at forbedre konkurrenceevnen for det danske samfund i en situation karakteriseret ved globalisering og international konkurrence¹.

Ifølge den normative forankring – som i store træk finder opbakning bredt henover det politiske spektrum – medfører offentlig forsørgelse en stor risiko for at skabe passivitet og klientgørelse hos modtageren. Når et menneske modtager en offentlig ydelse, mister det ifølge denne opfattelse lysten og evnen til at være selvhjulpne og synker ned i passivitet og afhængighed. Man bør derfor efter denne opfattelse ikke udbetale en offentlig økonomisk ydelse uden at kræve noget til gengæld. Modtagere af offentlige ydelser bør aktiveres, dels med henblik på at styrke deres evne til at klare sig selv, dels med henblik på at presse dem, som egentlig godt kan selv, tilbage i ordinær beskæftigelse. Den normative forankring har herhjemme en stærk fortaler i tidligere socialminister for So-

cialdemokratiet, nu minister igen på samme post for partiet Venstre, Karen Jespersen (se fx Jespersen 1999). Karen Jespersens bevægelse gennem det partipolitiske spektrum fungerer som en fin illustration af den brede opbakning til ideen om at bekæmpe klientgørelse med aktivering. Dette synspunkt kan man være fortaler for fra venstre såvel som fra højre side i det politiske spektrum.

Den strukturelle forankring af beskæftigelsesparadigmet i velfærds- og socialpolitikken handler som nævnt om forbedring af samfundets internationale eller globale konkurrenceevne. Den er forbundet med den opfattelse, at forskellige politikområder, der ikke i sig selv er økonomiske, kan indrettes og omfunktioneres med henblik på at optimere økonomiens betingelser. Globalisering og international konkurrence har skabt konkurrenceforhold mellem stater og har derfor været med til at forstærke betydningen af denne opfattelse.

Begge forankringer lever og flyder ofte sammen i politiske diskussioner. Artiklen her vil gøre mest ud af den strukturelle forankring, som jeg anser for at være den mest grundlæggende. Via en belysning af den nævnte strukturelle forankring af beskæftigelsesparadigmet i den aktuelle velfærds- og socialpolitik, ønsker jeg at rejse en diskussion om socialt arbejde og beskæftigelsesarbejde med nogle af de svage og udsatte grupper i det danske samfund.

Globalisering, konkurrenceevne og tilpasning af social- og arbejdsmarkedspolitik

Den danske konkurrenceevne skal være verdens bedste, bliver vi fortalt. Det danske samfund skal indrettes på en sådan måde, at stærke virksomheder vælger at placere eller fastholde vigtige dele af deres aktiviteter her hos os – helst aktiviteter, der omfatter gode arbejdspladser.

For at styrke konkurrenceevnen tænkes mange politikområder ind i en økonomisk konkurrencepolitik og omfunktioneres delvis for at tjene denne. Det gælder både undervisnings- og forskningspolitik, kulturpolitik og i bred forstand velfærdspolitikken, herunder social- og arbejdsmarkedspolitik. Disse politikområder, og de udgifter de medfører, forsøger man at betragte som investering: Hvad får man ud af kulturpolitikken, undervisningspolitikken og socialpolitikken? Giver de afkast i forhold til den internationale konkurrence? Hvordan tilrettelægges man disse politikområder, så de

Mennesker, som tidligere ville være blevet mødt med forskellige former for socialt arbejde, bliver i dag først og fremmest "behandlet" for problemet ledighed

giver afkast i forhold til konkurrenceevnen? Konkurrenceopmærksomheden er ikke ny, men den er blevet tydeligt forstærket gennem de seneste 15-20 år, ikke mindst under indtryk af globaliseringen. Globaliseringen skærper konkurrencen.

I det følgende vil jeg kort skitsere, hvordan globaliseringen skærper konkurrencen, så det i øget omfang bliver nødvendigt eller i hvert fald logisk at forholde sig til konkurrenceevnen. Jeg vil også opridse, hvordan konkurrencelogikken har fået indflydelse på arbejdet med grupperne af langvarige og svage kontanthjælpsmodtagere.

Globalisering som internationalt politisk projekt

I politiske diskussioner og i medierne fremstår globalisering ofte som en anonym eller naturlignende kraft, der så at sige af sig selv rammer de menneskelige samfund og tvinger vore handlinger og institutioner ind i nye mønstre. Den opfattelse er misvisende². Globalisering er snarere et internationalt politisk og økonomisk projekt, der er sat i værk og opretholdes af stater og internationale organisationer som fx Verdenshandelsorganisationen (WTO), OECD mv. Formålet er og har været at skabe økonomisk vækst ved at fremelske større international økonomisk aktivitet³.

Globaliseringsprojektet har haft særlig styrke siden 1980'erne og 90'erne. Siden da har politikere i de fleste lande ændret lovgivning sådan, at virksomheder i dag kan investere og producere hvor-

henne i verden, de synes, det er bedst. Tidligere var der i de fleste lande stærke begrænsninger på, hvordan virksomheder og andre måtte flytte penge og investeringer udenlands, og tilsvarende var der begrænsninger på, hvordan udenlandske investorer måtte komme ind. Det har globaliseringsprojektet ændret på. I dag kan virksomheder i høj grad placere deres aktiviteter, hvor i verden de vil. Reglerne for international handel er også blevet ændret i samme retning. Det betyder, at også varer i dag kan flyttes rundt i verden med færre hindringer end i perioden før globaliseringsprojektet.

Man sætter ofte globalisering lig med liberalisering og deregulering, dvs. fjernelse af regler. Men der er grund til at understrege, at man ikke generelt er holdt op med at regulere, regelstyre og indleje økonomien politisk og socialt. Økonomisk globalisering handler om at regulere og indleje økonomien på nye måder, sådan at internationale bevægelser, aktiviteter og konkurrence fremelskes. Det er derfor på mange måder mere præcist at tale om globalisering som et fremvoksende nyt regime for regulering af international økonomi, et regime med aftaler, regler og institutioner, som skal fremme internationale økonomiske processer. Hvilken konkret skikkelse eller ansigt globaliseringen får, bestemmes så af, hvordan mennesker, virksomheder, organisationer og stater indretter sig inden for de konkurrencebetingelser, der er skabt for deres handlinger.

Globalisering, konkurrence og konkurrenceevne

For virksomheder indebærer globaliseringsprojektet markant forbedrede muligheder for at udnytte international arbejdsdeling ved at udlægge delprocesser i produktionen til forskellige lande.

Denne åbning af muligheder for virksomhederne synes at pege i retning af et stadigt mere omskifteligt arbejdsmarked i det enkelte land: Udflytning af visse aktiviteter, fastholdelse af andre; styrkelse af visse brancher, svækkelse af andre. Åbningen af globaliseringsmuligheder for virksomhederne peger i retning af en situation, hvor næsten enhver tænkelig kvalitet ved et land og dets arbejdsmarked kan være et konkurrenceparameter, som virksomhederne tager i betragtning, når de tager stilling til, om de vil blive, eller om de vil rejse. Løn- og arbejdstidsforhold; effektivitet og kompetencer i arbejdsstyrken; regler for ansættelse og afskedigelse; skatteforhold og meget mere. Alt sammen forhold, der kan spille ind, når virksomhederne overvejer deres fremtidige engagementer forskellige steder i verden.

Derfor er det også oplagt, at politikere begynder at betragte forskellige politikområder som investering. Spejlbilledet af virksomhedernes globaliseringsmuligheder kan ligefrem siges at være fremtrædelsen af nye konkurrenceprægede situationer for især stater eller politiske systemer. Når virksomhederne har fået større mulighed for at placere deres aktiviteter forskellige steder i verden, så må politikerne i højere grad end tidligere se på, hvordan fx arbejdsmarkeds- skatte- og erhvervs- politik kan indrettes, så man bedst fastholder og tiltrækker virksomhedernes interesse og engagement. Det kan ske på mange måder, og man kan fx iagttage, at selskabsskatter i mange lande er sænket, og i nogle områder forsøgt harmoniseret. Formålet er at gøre det attraktivt for virksomheder tiltrække og fastholde investering og produktion fra virksomheder, der agerer eller kan agere internationalt.

Den samme logik overføres hurtigt til andre politikområder herunder uddannelses-, kultur- og socialpolitikken. Når man konkurrerer om virksomhedernes gunst, er det oplagt at forsøge at betragte de forskellige politikområder og deres udgifter som investeringer, der skal hjælpe med at fastholde virksomhederne og dermed give afkast i forhold til den globale konkurrence⁴. Velfærdsstaterne er derfor også blevet til konkurrencestater.

Skulle udflytningen af virksomhedernes aktiviteter blive større end indflytningen, så bliver resultatet økonomisk tilbagegang. Udfordringen for velfærds- og konkurrencestaterne er derfor at fastholde interesse og engagement fra de virksomheder, der kan vælge at flytte sig. Når man udformer politik i konkurrencestaten, så tænker man på, om man samtidig kan tiltrække og fastholde virksomheder. Velfærds- og socialpolitik i konkurrencestaten bliver (også) til investering.

Sættes det op i punkter, handler det på den ene side om, at globalisering giver *virksomheder* nye rammer og muligheder:

- Muligheder for international produktion
- Muligheder for international handel
- Muligheder for international finans
- Muligheder for at flytte sig
- Men også langt stærkere konkurrence

Også for *stater* giver globalisering nye betingelser:

- Stater må forholde sig til de nye muligheder for virksomheder
- Stater kommer til at konkurrere om at tiltrække og fastholde økonomiske aktiviteter
- Stater må se på de rammer de skaber for økonomisk aktiviteter som en producent i konkurrence med andre

Aktivlinien. Konkurrencestatens social- og arbejdsmarkedspolitik

Mange har ment, at konkurrencen mellem stater nødvendigvis må føre til sænkning af skatter, erosion af de dyre velfærdsudgifter og udjævning af arbejdslønninger i verden. Nogle har opstillet dystre forudsigelser om velfærdsstaternes opløsning i et destruktivt *race to the bottom*. Dette har indtil nu vist sig ikke at holde. Bl.a. viser Danmark og de skandinaviske lande eksempler på, at udviklingen ikke behøver at gå entydigt den vej. Globaliseringen giver nye *rammebetingelser* for staterne, men der er ikke én rigtig måde at indstille sig til globaliseringens rammebetingelser på. Man kan konkurrere om virksomhedernes gunst på mange andre parametre end på lave omkostninger. Især mere avancerede virksomheder efterspørger andre forhold end lav løn⁵. Alle virksomheder er interesserede i at have de bedste rammebetingelser, men

hvad der er gode rammebetingelser for nogle, behøver ikke at være det for andre.

Aktivpolitikkerne, dvs. aktiv arbejdsmarkedspolitik og aktiv socialpolitik, kan betragtes som politiske indsatsområder, der i globaliseringens vækstrum skal medvirke til at optimere arbejdsmarkedets funktion og forstærke den danske konkurrenceevne. De politiske indsatser, der iværksættes på disse områder, svarer igen på behovet for at hjælpe virksomheder med så hurtigt og effektivt som muligt at skaffe den arbejdskraft, de måtte mangle. Behovet for at yde denne funktion forstærkes af, at virksomhederne med globaliseringen har fået større muligheder for at flytte deres aktiviteter derhen, hvor de mener, at de bedst kan gennemføre dem.

Gennem 1990'erne og 00'erne kan der siges at være opnået gode beskæftigelsesmæssige resultater med aktivpolitikkerne over for de arbejdsmarkedsparede ledige. Så gode resultater endda, at vi i dag står i en situation med mangel på arbejdskraft i flere sektorer. Det skal dog bemærkes, at det er svært, hvis ikke umuligt at afgøre, hvor stor en del af beskæftigelsesboommet, der skyldes aktivpolitikkerne, og hvor meget der skyldes de almindelige økonomiske opgangstider, der har kendetegnet størstedelen af perioden. Når der alligevel er grund til at tilskrive aktivpolitikkerne en væsentlig betydning, er det ikke mindst fordi økonomernes forestillinger om, hvor langt ned arbejdsløsheden kan bringes i et land, hvor de økonomiske incitamenter til arbejde er som i Danmark, måned efter måned gøres til skamme.

Ud fra dette konkurrenceperspektiv skal vi nu se nærmere på beskæftigelsesparadigmet og indsatsen over for de svage ledige.

Beskæftigelsesparadigmet og de svage ledige

Siden begyndelsen af 1990'erne har man i Danmark fremhævet arbejdsmarkedspolitikken som *aktiv* frem for *passiv*, og man har lagt vægt på aktivisering og uddannelse af ledige med henblik på at bringe dem i arbejde. Socialpolitikken er siden 1998 blevet beskrevet som aktiv socialpolitik, og også kontanthjælpsmodtagere er blevet omfattet af forskellige former for aktivisering med henblik på at forbedre deres integration på arbejdsmarkedet.

Aktivpolitikens perspektiv blev først indarbejdet systematisk i arbejdsmarkedspolitikken. Siden hen blev også (især dele af) socialpolitikken inddraget. Man kan således sige, at en arbejdsmarkedspolitisk logik med tiden kom til at omfatte og farve væsentlige dele af socialpolitikken. (I årtierne, hvor velfærdsstaten blev konsolideret, kan man nærmest sige, at det omvendte gjorde sig gældende. Her blev nemlig en socialpolitisk funderet omsorgsetik bragt ind i arbejdsmarkedspolitikken, der kom til at fungere som sikkerhedsnet og beskyttelse mod virkningerne af arbejdsløshed.)

Dette fokus på aktivisering og beskæftigelse er løbende blevet udviklet af de forskellige regeringer lige siden 1990'erne. Den siddende regering har sat en målsætning om, at ledige ikke bare skal aktiveres, men helst dirigeres hurtigst muligt og den mest direkte vej i arbejde. Handlingsplanen *Flere i arbejde* (2003) indvarslede et fokus på beskæftigelse (frem for aktivisering) af ledige, som er blevet

Derfor er det også oplagt, at politikere
begynder at betragte forskellige politik-
områder som investering

udviklet siden og udbredt til stadig flere områder. Grundideerne i politikken ligger i klar forlængelse af politikken fra 1990'erne, men man fokuserer i dag mere på den direkte vej til beskæftigelse og mindre på fx aktiveringsforløb og uddannelse som veje hen imod beskæftigelse.

I første omgang var det navnlig indsatserne over for såkaldt arbejdsmarkedssparate ledige, der blev gennemgået og revideret med henblik på at styrke fokus på direkte beskæftigelse. De arbejdsmarkedssparate ledige er som bekendt ledige (forsikrede eller kontanthjælpsmodtagere) med så relativt få problemer ud over ledighed, at de efter gældende regler skal stå til rådighed for arbejdsmarkedet. Nu er fokus på direkte beskæftigelse ikke længere forbeholdt de arbejdsmarkedssparate ledige. Den landsdækkende indsats *Ny chance til alle* (2006) samt indførelsen af den såkaldte 300-timers regel (gældende fra foråret 2006) er udformet med særlig henblik på langvarige modtagere af kontanthjælp. Nu er der derfor også fokus på direkte beskæftigelse af svage grupper af ledige.

Ny chance til alle handler kort sagt om, at man skal genoptage sager med personer, der har modtaget kontanthjælp i 12 måneder uden at deltage i aktive foranstaltninger, for at se, om der nu kan

findes en vej beskæftigelse. Hvilke indsatser, der benyttes, bestemmes i kommunerne og principielt under inddragelse af den person, hvis sag genoptages. Efter den nuværende politik betragtes det som mest hensigtsmæssigt, hvis man i sagsgennemgangen kan finde personer, der direkte kan bringes i arbejde, men forskellige beskæftigelsesrettede aktiverings- og uddannelsesforløb kan også komme på tale. Selve det at genoptage en tættere og mere opfølgende kontakt med kontanthjælpsmodtagerne er også tænkt som en del af motivationsarbejdet.

300-timers reglen omfatter ægtepar, som begge modtager kontanthjælp. Reglen stiller som krav, at ægtefæller i sådanne ægtepar skal kunne dokumentere mindst 300 timers ordinært og udstøttet arbejde inden for de seneste 24 måneder for at opretholde retten til at modtage kontanthjælp. Disse ægtepar risikerer nu at miste den ene kontanthjælp, hvis ikke arbejdskravet opfyldes. 300-timers reglen omfatter ikke kun arbejdsmarkedssparate kontanthjælpsmodtagere, men også kontanthjælpsmodtagere der ikke vurderes som arbejdsmarkedssparate – blot de vurderes at have en lav grad af match. (I tekniske termer betyder det at kontanthjælpsmodtagere i matchkategori 4 er omfattet af 300-timers

Figur 1. Definition af matchkategorier

M1. Umiddelbar match: Den ledige har kompetencer og ressourcer, der umiddelbart matcher arbejdsmarkedets krav. Den lediges kompetencer og ressourcer er forenelige med varetagelsen af jobfunktioner, der er bredt eksisterende på det ordinære arbejdsmarked. Den ledige har eventuelt kvalifikationer og kompetencer inden for flaskehalsområder på arbejdsmarkedet.

M2. Høj grad af match: Den ledige har kompetencer og ressourcer, der umiddelbart i væsentlig grad matcher arbejdsmarkedets krav. Den lediges kompetencer og ressourcer er i høj grad forenelige med varetagelsen af jobfunktioner, som er bredt eksisterende på det ordinære arbejdsmarked, men der kan dog i mindre grad være et manglende match, eksempelvis mht. specifikke kvalifikationer eller lignende.

M3. Delvis match: Den ledige har kompetencer og ressourcer, der umiddelbart kun delvis matcher arbejdsmarkedets krav. Den ledige vil imidlertid være i stand til at varetage jobfunktioner, som i et vist omfang eksisterer på det ordinære arbejdsmarked.

M4. Lav grad af match: Den ledige har så væsentlige begrænsninger i kompetencer og ressourcer, at den ledige ikke umiddelbart vil kunne indgå i jobfunktioner på det ordinære arbejdsmarked. Den lediges arbejdsevne er aktuelt så betydeligt nedsat, at jobfunktioner, der er forenelige med den lediges kompetencer og ressourcer, kun vil kunne findes i et meget begrænset omfang på det ordinære arbejdsmarked.

M5. Ingen match: Den ledige har så omfattende begrænsninger i kompetencer og ressourcer, at den ledige aktuelt ikke har nogen arbejdsevne, der kan anvendes i jobfunktioner på det ordinære arbejdsmarked.

reglen, mens kontanthjælpsmodtagere i matchkategorien 5 ikke er omfattet.)

300-timers reglen benytter kontant økonomisk disciplinering for at lede langvarige og ofte svage kontanthjælpsmodtagere i arbejde. Den økonomiske ydelse skal fratages de personer, der ikke kan dokumentere den krævede deltagelse på arbejdsmarkedet. En bagvedliggende politisk intention er opfattelsen af, at der blandt ægtefæller, som er omfattet af reglen, må findes personer, som godt kan deltage aktivt på arbejdsmarkedet, men som har valgt at lade være. Den økonomiske trussel om at standse udbetalingen af kontanthjælp skal presse disse personer til at finde et arbejde.

Aktivpolitik som disciplinering

Aktivpolitikkerne (aktiv arbejdsmarkedspolitik og aktiv socialpolitik) handler meget væsentligt om at benytte forskellige disciplinerende, motiverende og/eller opdragende redskaber, som skal hjælpe, lede eller presse de såkaldt passive over i aktiv selvforsørgelse og beskæftigelse. På et overordnet plan kan man skelne mellem økonomiske og sociale eller politiske former for disciplinering.

Økonomisk disciplinering vil typisk foregå ved, at man sænker eller fjerner de ydelser, som de ledige modtager – for at gøre det mere økonomisk attraktivt at finde et arbejde og forsørge sig selv. Man kan også benytte disse tiltag som sanktion mod regelbrud eller manglende deltagelse. Man kan også fx afkorte den periode, ydelsen kan oppebæres, eller gøre det sværere at opnå ret til at modtage ydelse.

Social eller politisk disciplinering vil typisk handle om, at man med forskellige former for aktivering forsøger at dirigere ledige i retning af arbejdsmarkedet. Det kan foregå via uddannelse eller kompetenceudvikling, således at den ledige opjusteres og tilpasses behovene på arbejdsmarkedet. Det kan også foregå som forskellige former for aktivering eller aktiveringsforløb, der skal

motivere den ledige til selv at finde noget bedre at lave (dvs. finde et ordinært arbejde). Motivationen kan tænkes som en trusselseffekt, hvor den ledige motiveres til at finde arbejde ud fra »truslen« om forestående aktivering. Men motivationen kan også tænkes som noget, der opbygges gennem aktiveringsforløbet ved hjælp af socialt arbejde og læringsprocesser.

Disse overordnede disciplineringsformer flyder typisk ind i hinanden i virkelighedens verden. Det kan fx i praksis være sådan, at et aktiveringsforløb virker kompetencegivende for nogle, mens andre betragter det som en trussel, de ønsker at undgå.

Alle disciplineringsformerne er velkendte i aktivpolitikkerne, og de har i forskelligt omfang og med forskellige variationer været benyttet gennem årene. Det forekommer at være nyt, at man i dag i stigende omfang benytter alle overordnede disciplineringsformer over for grupperne af svage (i betydningen: ikke-arbejdsmarkedssparate) kontanthjælpsmodtagere. Det forekommer også nyt, at disciplineringsredskaberne over for også disse grupper samles under overskriften: Hurtigst muligt i arbejde. Velfærdssamfundets traditionelle fundering af arbejdet med samfundets svage grupper i en omsorgsetik erstattes i højere og højere grad af en beskæftigelsesetik.

Hvem er de svage kontanthjælpsmodtagere?

De indsatser, der her er fremhævet, er rettet mod langvarige kontanthjælpsmodtagere og grupper af svage (i betydningen ikke-arbejdsmarkedssparate) ledige. Socialrådgivere og sagsbehandlere, der til daglig arbejder med mennesker i disse grupper, er nok dem, der har bedst praktisk kendskab til de mennesker, grupperne omfatter. Alligevel er der grund til at se på det mere overordnede billede, som en nylig undersøgelse tegner.

SFI-rapporten Kontanthjælpsmodtagerne i 2006 (Bach og Petersen 2007) indeholder den første systematiske beskrivelse af kontanthjælpsmodtager-

Figur 2. Disciplineringsformer i aktivpolitik

ØKONOMISK DISCIPLINERING	SOCIAL/POLITISK DISCIPLINERING
Sænke/fjerne ydelse (evt. som sanktion)	Trusselseffekt
Afkorte ydelsesperiode	Motivation gennem socialt arbejde
Hæve adgangskrav til ydelse	Kompetencetilpasning

Åbningen af globaliseringsmuligheder for virksomhederne peger i retning af en situation, hvor næsten enhver tænkelig kvalitet ved et land og dets arbejdsmarked kan være et konkurrenceparameter

ne opdelt på de fem matchkategorier. Rapporten er baseret på en spørgeskemaundersøgelse med ca. 1.800 kontanthjælpsmodtagere og giver en oversigt over kontanthjælpsmodtagernes sammensætning og deres situation med hensyn til helbred, økonomi mv. Der fokuseres bl.a. også på arbejdsmarkedserfaringer og holdninger til arbejde.

Ser man på, hvor lang tid kontanthjælpsmodtagerne i undersøgelsen har modtaget kontanthjælp, så dokumenterer undersøgelsen et tydeligt og forventeligt sammenfald mellem placering i matchkategori og længden af kontanthjælpsforløbet. Blandt kontanthjælpsmodtagerne i matchkategori 4 og 5 er der hhv. 62 og 66 pct., der angiver, at de har modtaget kontanthjælp i mere end to år. Hæves grænsen til mere end 7 år, så er det hhv. 24 og 34 pct. af personerne i de to kategorier. Matchkategori 4 og 5 rummer altså overvejende personer, der har været i kontanthjælpssystemet i lang eller endog meget lang tid. Til sammenligning er der i matchkategori 1 og 2 hhv. 25 og 30 pct., der angiver at have modtaget kontanthjælp i to år eller mere, og kun hhv. 5 og 7 pct., som angiver mere end 7 år. (Det skal bemærkes, at personer i matchkategori 3 med hensyn til længden af kontanthjælpsforløbet mere ligner de ikke-arbejdsmarkedssparate end de arbejdsmarkedssparate. Dette passer overens med den iagttagelse, at en del sagsbehandlere er tilbøjelige til at undgå anvendelse af de ikke-arbejdsmarkedssparate matchkategorier, som bl.a. menes at have en stemplende karakter. I stedet er mange tilbøjelige til »matche op« – især, hvis der overhovedet er nogen tvivl om placeringen (Mad-

sen, Mortensøn og Rosdahl 2007)) Alt i alt er det oplagt, at der er et tydeligt og forventeligt sammenfald mellem langvarige kontanthjælpsforløb og placering i matchkategori 4 og 5.

Også på andre områder dokumenterer undersøgelsen, at der er konsistens mellem placering i matchkategori og rapporter om problemer af helbredsmæssig og social karakter. Undersøgelsen viser bl.a., at omkring 70 pct. af kontanthjælpsmodtagerne i matchkategori 4 og 5 selv vurderer, at deres arbejdsevne er nedsat på grund af sygdom, ulykke, slid eller handicap. Omkring 25 pct. af kontanthjælpsmodtagerne i matchkategori 4 og 5 har psykiske lidelser, som er dokumenteret af læge eller psykiater. Blandt de arbejdsmarkedssparate (særligt matchkategori 1 og 2) er tallene markant lavere. Også personer med rapporteret misbrug er overrepræsenteret blandt kontanthjælpsmodtagere i match kategori 4 og 5.

Disse og mange andre resultater i undersøgelsen i øvrigt kan minde os om, at kontanthjælpsmodtagere i matchkategori 4 og 5 ofte slås med mange, svære og sammensatte problemer ud over ledighed. Alene længden af kontanthjælpsforløbene for personer i disse grupper gør, at man må formode, at mange er langt fra at tilfredsstille de krav, der gælder på det aktuelle arbejdsmarked. Netop derfor bliver de også karakteriseret som ikke-arbejdsmarkedssparate.

Kontanthjælpsundersøgelsen rummer også resultater, der peger i en noget anden retning. Undersøgelsen spørger på forskellige måder kontanthjælpsmodtagere om deres indstilling til arbejds-

Tabel 1. Indstilling til arbejde blandt kontanthjælpsmodtagere. Opdelt efter matchkategorier. Procent.

	Ej indplaceret	1	2	3	4	5	I alt
Ønske om arbejde							
Ja, helst deltidsarbejde	26	19	26	28	35	21	29
Ja, helst fuldtidsarbejde	33	67	62	59	34	23	38
Nej, ikke noget job overhovedet	32	11	8	10	23	45	25
Ved ikke	10	3	3	4	9	10	8
Ville kunne passe et arbejde							
Ja	40	79	80	60	35	21	41
Nej	54	18	17	32	56	71	51
Ved ikke	7	3	3	8	9	8	8
Oplyser at være jobsøgende	32	76	59	50	26	12	32
Mindste beregningsgrundlag	198	36	61	198	513	208	1.216

markedsdeltagelse. Spørgeemner og svar fordelt efter matchkategori fremgår af tabel 1.

Som forventet er der flest kontanthjælpsmodtagere i matchkategori 1 og 2, som gerne vil have arbejde, som mener, at de er i stand til at arbejde, og som søger arbejde. Omvendt er der relativt set mange i matchkategori 4 og 5, som ikke ønsker arbejde, ikke mener, at de kan, og som heller ikke søger. Men på trods af den forventelige fordeling henover kategorierne, skal det bemærkes, at der i matchkategori 4 og 5 (især 4) er betragtelige grupper, som gerne vil have arbejde, selv mener, at de godt kan, og som angiver, at de søger. Undersøgelsen viser altså, at der blandt grupperne af svage og langvarige kontanthjælpsmodtagere findes nogle, som giver udtryk for gerne at ville arbejde. Om ønskerne, der udtrykkes, er realistiske, kan undersøgelsen selvsagt ikke sige noget om.

Alt i alt tegner undersøgelsen altså et sammensat billede af kontanthjælpsmodtagere i matchkategori 4 og 5. På den ene side støtter undersøgelsen den almindelige opfattelse, at kontanthjælpsmodtagere placeret i matchkategori 4 og 5 må formodes at være meget langt fra at kunne leve op til de krav, der stilles på det aktuelle arbejdsmarked. På den anden side viser undersøgelsen, at der i de svage-

ste grupper af kontanthjælpsmodtagere findes ikke ubetydelige grupper, som selv giver udtryk for, at de egentlig gerne ville arbejde.

**Hvilke indsatser virker
beskæftigelsesfremmende?**

Der findes ikke nogen etableret håndbog om hurtig og direkte beskæftigelse af langvarige kontanthjælpsmodtagere med betydelige problemer ud over ledighed. Der er i det hele taget mangel på viden om virkninger og betydning af de meget forskelligartede indsatser, kommunerne iværksætter over for ikke-arbejdsmarkedssparate ledige. I en nylig SFI-undersøgelse (Hohnen, Mortensøn & Klitgaard 2007) har man talt med sagsbehandlere og ledere, som til daglig arbejder med de ikke-arbejdsmarkedssparate ledige. På flere måder er resultaterne af undersøgelsen nedslående.

Undersøgelsen indikerer, at kommunerne formulerer meget forskellige indsatsmodeller i arbejdet med de ikke-arbejdsmarkedssparate ledige. Undersøgelsen skelner mellem tre modeller: 1) En *kravmodel* baseret på »håndfasthed«, sanktioner og motivationseffekt. 2) En *trin-model*, der opererer med trinvist socialfagligt arbejde tilrettelagt in-

dividuellet med henblik på med tiden at bringe den ledige i arbejde. 3) En *eksperimentalmodel*, der både organisatorisk og i valget af konkrete indsatser, er mere søgende end de øvrige.

Noget nedslående indikerer undersøgelsen, at ingen af de forskellige modeller vælges ud fra dokumenteret viden om, hvad der bedst kan lede svage kontanthjælpsmodtagere i retning af arbejdsmarkedet. Undersøgelsen indikerer ligeledes, at sagsbehandlere helt gennemgående og på tværs af de indsatsmodeller, de arbejder ud fra, er pessimistiske, hvad angår udsigterne til at få ikke-arbejdsmarkedspare i arbejde – uanset om der er tale om ordinært eller støttet arbejde.

Alt i alt peger undersøgelsen i retning af, at sagsbehandlere og ledere i kommunerne betragter det som meget vanskeligt at standardisere en arbejdsmarkedetsrettet indsats over for grupper af personer, der åbenlyst er meget langt fra arbejdsmarkedet.

Diskussion

Den danske økonomi og det danske arbejdsmarked er indlejret i globaliserede, strukturelle sammenhænge, som bevirker, at virksomheder har fået markant større mulighed for at placere deres aktiviteter, hvorhenne i verden de vil. Virksomhederne møder også stærkere international konkurrence end tidligere.

Virksomhedernes forøgede økonomiske frihed medfører, at stater i dag konkurrerer med hinanden om at fastholde og tiltrække virksomheder. Uden virksomhedernes økonomiske aktiviteter (produktion, handel, kommunikation mv.) ville et land hurtigt møde økonomisk nedgang og fattigdom. Staterne forsøger derfor at frembringe vilkår og omstændigheder, som er attraktive for virksomhederne. I den forstand er velfærdstaterne også blevet konkurrencestater i en globaliseret økonomi.

Mange af de markante politikændringer, der er gennemført i de seneste 20 år, som har været karakteriseret af globalisering, kunne det være interessant at analysere i dette perspektiv.

Når man har et arbejdsmarked, der bl.a. er karakteriseret ved høje lønninger i international sammenligning, kan man politisk set forsøge at sørge for, at arbejdskraften til enhver tid har de kvalifikationer og kompetencer, der efterspørges. Ligeledes kan man arbejde aktivt for at sikre, at virksomhederne til stadighed kan få adgang til den

arbejdskraft, de efterspørger. Her er det, at aktivpolitikkerne (aktiv arbejdsmarkedspolitik og aktiv socialpolitik) spiller ind.

Aktivpolitikkerne og de indsatser, de omfatter, forsøger med forskellige redskaber at få mennesker til at tilpasse sig de aktuelle arbejdsmarkedsbehov. Når politikken og indsatserne virker efter hensigten, medvirker de til at effektivisere arbejdsmarkedet og dermed til at øge landets konkurrenceevne. Efter alt at dømme har aktivpolitikkerne trukket i den retning, der har været hensigten, så længe man har sigtet efter de arbejdsmarkedspare ledige. Meget tyder sådan set på, at netop aktivpolitikkerne har medvirket til føre den danske økonomi op i den globale økonomikonkurrences første division.

Med afsæt i den hidtidige succes forsøger man nu at finde en direkte vej til arbejde for grupper af mennesker, der egentlig betragtes som ikke-arbejdsmarkedspare. Man sigter altså efter at trække kontanthjælpsmodtagere med svære, komplekse og langvarige livsproblemer ind på den korteste vej til beskæftigelse. De redskaber, man anvender, gør brug af forskellige former for disciplinering, hvoraf nogle er ganske kontante. Man ved faktisk ikke, hvilke redskaber der virker efter hensigten, dvs. bringer svage kontanthjælpsmodtagere hurtigt og direkte i arbejde. Noget tyder på, at store dele af målgruppen ikke lader sig hverken opdrage eller uddanne til et egentligt jobmatch på det ordinære arbejdsmarked – og slet ikke på kortere sigt. Man risikerer derfor at ramme mennesker, der i forvejen befinder sig i en svag position med en indsats, der kan vise sig at være meningsløs og umenneskelig.

Diskussionsindlægget her er ikke en anbefaling af at lade grupperne af svage og langvarige kontanthjælpsmodtagere »være i fred«. Ingen fortjener at blive glemt i et bureaukratisk system. Men der kan være grund til at overveje nøje, hvilke redskaber og indsatser der er relevante og rimelige at anvende i det sociale arbejde med de svage grupper af kontanthjælpsmodtagere. Man kunne overveje, om de indsatser, vi typisk forbinder med »den korteste og mest direkte vej« til beskæftigelse, hører til i gruppen af relevante og rimelige redskaber, når det gælder grupperne af svage kontanthjælpsmodtagere. Her er der grund til at efterspørge socialfaglige vurderinger fra de sagsbehandlere, som til daglig arbejder med svage kontanthjælpsmodtagere.

For den enkelte sagsbehandler kan det nok være svært at gøre sin vurdering gældende. Beskæftigelsesområdet er karakteriseret ved en tæt styring og kontrol af indsatsen, som i nogen grad medvirker til at mekanisere i hvert fald dele af sagsbehandlingen. Derfor er det formentlig mere oplagt, at diskussionen må rejses i bredere socialfaglige kredse og i politiske sammenhænge på kommunalt såvel som nationalt plan.

LITTERATUR

Bach, H. B. & Petersen, K.N. (2007):

Kontanthjælpsmodtagerne i 2006. En Surveyundersøgelse af matchkategorier, arbejde og økonomi. København: Socialforskningsinstituttet.

Beskæftigelsesministeriet (2004):

Bekendtgørelse om visitation og det individuelle kontaktfølg. København: Beskæftigelsesministeriet.

Bourdieu, Pierre (2001):

Modild. København: Hans Reitzels Forlag.

Campbell, John L.; Hall, John A. & Pedersen, Ove K. (red.) (2006):

National Identity and the Varieties of Capitalism. The Danish Experience. København: DJØF & McGill-Queen's University Press.

Castells, Manuel (2003):

Netværkssamfundet og dets opståen. København: Hans Reitzels Forlag.

Florida, Richard (2005):

Den kreative klasse. København: Klim.

Hirst, Paul & Thompson, Grahame (2001):

Globalisering til debat. Om den internationale økonomi og mulighederne for governance. København: Hans Reitzels Forlag.

Hohnen, P.; Mortensen, M.D. og Klitgaard, C. (2007):

Den korteste vej til arbejdsmarkedet. København: Socialforskningsinstituttet.

Jespersen, Karen:

Opgør med den nu fattigdom. København: L&R.

Madsen, Mikkel Bo (2005):

Man må indstille sig. Globalisering og aktiv arbejdsmarkedspolitik i Danmark (ph.d.-afh.). København: Sociologisk Institut.

Madsen, M.B; Mortensen, M.D. & Rosdahl, A. (2007):

Arbejdsmarkedsparat eller ej? København: Socialforskningsinstituttet.

Sassen, Saskia (2007):

A Sociology of Globalization. New York: Norton and Company.

NOTER

1. Der er også et normativt aspekt af denne forankring, men det handler om normer eller ideologier på et overordnet samfundsmæssigt plan, ikke på individplan.
2. For en kritisk diskussion af globalisering som en anonym kraft, se fx Hirst & Thompson (2001).
3. Den opfattelse, at globalisering bedst forstås som et internationalt politisk projekt findes bl.a. hos en række forskellige sociologer og politikforskere, fx Pierre Bourdieu (2001), Manuel Castells (2003, navnlig kapitel 2) og Saskia Sassen (fx 2007). Opfattelsen kan kaldes for politisk konstruktivisme. For en mere indgående diskussion og flere referencer, se i øvrigt Madsen (2005), som er det primære grundlag for artiklens globaliseringsperspektiv.
4. Danmarks position i den internationale institutionskonkurrence som konkurrence stat er undersøgt og behandlet i Campbell, Hall & Pedersen (2006).
5. Ikke mindst den amerikanske økonom Richard Florida har belyst, hvordan såkaldt avancerede virksomheder, der i høj grad er afhængige repræsentanter for "den kreative klasse", lægger vægt på bl.a. kulturelle og sociale forhold, når de tager stilling til hvor henne i verden, de ønsker at agere. Se fx Florida (2005).

Jobplaner og medborgerskabet – et nyt dispositiv?



Asmund W. Born
Cand.jur. og lektor på
Institut for Ledelse,
Politik og Filosofi,
Copenhagen
Business School.

AWB.LPF@CBS.DK



Per H. Jensen
Mag.scient.soc,
PhD, og professor ved
Center for Komparati-
ve Velfærdsstudier,
Aalborg Universitet.

PERH@SOCSCI.AAU.DK

Af Asmund W. Born, lektor, CBS og Per H. Jensen, professor, Aalborg Universitet

Jobplaner er et relativt nyt fænomen i socialpolitikken. Jobplaner har kontraktens form, og planerne har samtalen og dialogen i det sociale arbejde som fundament. Gennem dialogen og kontrakten inddrages borgeren i myndighedsudøvelsen. Borgerinddragelsen tegner konturerne af en ny type medborgerskab, dvs. det administrative medborgerskab, der skaber borgeren som en refleksiv og selvregulerende beslutningstager. En jobplan skal tage udgangspunkt i det enkelte individs behov og forudsætninger, og jobplanen udformes gennem den fremtidsorienterede og refleksivt baserede dialog. Artiklen påstår på dens baggrund, at jobplaner og jobsamtaler repræsenterer et nyt samfundsmæssigt fænomen – en ny samfundsorden, og artiklen reflekterer over, hvad det er for en type samfund (human ressource management samfundet), der inviterer til, at verden samtalestyres. Afslutningsvis diskuteres, om et nyt dispositiv er under etablering, og hvilke konsekvenser dette har for vor forståelse af inklusionens og eksklusionens karakter.



[Kontraktliggørelse i form af skriftlige aftaler er en ny og voksende trend på det socialpolitiske område (Andersen, N.Å. 2003). I forhold til de ledige blev individuelle handlingsplaner introduceret i 1994 for dagpengemodtagere, mens man begyndte at udarbejde skriftlige planer for kontanthjælpsmodtagere i 1998. Med forliget »Flere i arbejde«, der i 2003 udmøntede sig i lov om aktiv beskæftigelsesindsats, kan personer, der modtager dagpenge, kontanthjælp eller starthjælp, og revaliderer, få tilbudt en jobplan (JP). En JP er en skriftlig aftale (mellem den ledige og systemet), der med afsæt i den lediges ønsker og behov beskriver personens beskæftigelsesmål, samt de tilbud om opkvalificering, kompetenceudvikling, oplæring eller genoptræning af faglige, sociale eller sproglige kompetencer, der kan og skal bidrage til målopfyldelsen. Det overordnede formål med en JP er at skabe eller genskabe den lediges forhold til og integration på arbejdsmarkedet, og en JP bygger på forestillinger om, at der faktisk er to parter, der gensidigt kan og vil forpligtige hinanden i kontraktens form.

Jobplaner udarbejdes i et møde og gennem en dialog mellem systemet og borgeren. Dette møde er gennemanalyseret af adskillige forfattere, der bl.a. har hæftet sig ved den asymmetri og magt, der i det sociale arbejde eksisterer mellem offentlige myndigheder (sagsbehandleren) og borgeren (for en oversigt over den omfattende litteratur, se fx Olesen 2007). I denne artikel beskæftiger vi os dog ikke med, hvordan gode intentioner (fra socialarbejderens side) i det sociale arbejde slår om i tvang, disciplinering og overgreb. I stedet fokuserer vi på JP-samtalen som en ny teknologi i socialpolitikken organiseringsformer. JP-samtalen er en teknologi, der inddrager borgeren i myndighedsudøvelsen. Gennem samtalen bliver borgeren »medejers af den måde, hvorpå hans/hendes problemer defineres og finder løsninger. Fordelen er, at indsatsen kan tilpasses den enkeltes ønsker og behov. Men samtidig bliver denne behovsorientering medproducent af individualiseringstendenser i socialpolitikken¹.

Artiklen søger at koble de nye teknologier i socialpolitikken til grundforestillinger om samfundet. Postulatet er således, at JP er tæt koblet til samfundets postindustrialisering, hvor det individuelle betones i samfundets mangfoldige diskurser. JP-samtalen kan ses som et svar på, at industri-

samfundets kollektive forestillinger, der tjente som en institutionel ramme for mødet mellem mennesker, er gået i opløsning; fx fælles forestillinger om, hvor samfundet er på vej hen, hvad det gode liv går ud på, og de heraf medløbende rettigheder og pligter. I stedet vil vi hævde, at det fælles og det delte fastlægges i selve mødet og planlægningen, og at det fælles (det vi på mikroniveau kan blive enige om) får kontraktlignende former.

Denne udvikling sker samtidig med, at selve indholdet i individualiseringen og subjektiveringen ændrer sig. Subjektet opfattes ikke længere som en fastlåst enhed i et system af sociale koordinater. I stedet er det blevet en vedvarende selv-konstitueringsproces: I det ene øjeblik er man selv ansvarlig for sin egen sundhed, det næste for sin egen integration på arbejdsmarkedet mv. I denne proces af selv-konstituering møder individet nye teknologier. Disse nye teknologier påvirker de interne subjektiveringsprocesser ved at betone individet som et objekt, der skal formes af selv samme individ – som et subjekt. Det er denne overordnede samfundsmæssige udvikling (selvets diskurs) kombineret med udviklingen af nye selv-teknologier (den kontraktuelle selv-observation), der er i fokus, når vi diskuterer JP.

Det er en gennemgående pointe, at JP former og selv formes af individualiseringsprocesserne i det postindustrielle samfund, og artiklen er organiseret langs to dimensioner. I første omgang diskuteres, hvordan JP og JP-samtalerne redefinerer medborgerskabet, dvs. den vertikale relation mellem staten og borgeren. JP-samtalen bidrager så at sige til, at borgeren bliver sin egen sagsbehandler, og når borgeren medinddrages i myndighedsudøvelsen aftegnes konturerne af et administrativt medborgerskab, der forankres i ad-hoc dialoger og beslutninger (intet er på forhånd givet), og som konstituerer nogle nye måder at være borger på. Herefter går vi mere horisontalt til værks. Vi viser, hvordan JP og JP-samtalerne ikke bare er et socialpolitisk fænomen. De rummer nogle særlige træk, der også gør sig gældende i andre sektorer og sfærer af samfundet og på (det ordinære) arbejdsmarkedet, fx i form af medarbejderudviklingssamtalen, der er forankret i human ressource management filosofien, og som giver medløb til den samtalestyrede verden, hvor selvet er samtalestyrede genstand. Med dette som afsæt diskuteres endvidere forandringer i de grundlæggende selv-teknologier. Vi mener så-

I det ene øjeblik er man selv ansvarlig for sin egen sundhed, det næste for sin egen integration på arbejdsmarkedet

ledes at kunne iagttage et skift fra industrisamfundets »kend dig selv« til ideen om »selvomsorg« i det postindustrielle samfund. Endelig forsøger vi i nogle afsluttende bemærkninger at redegøre for fremkomsten af et nyt dispositiv, dvs. et nyt imperativt mønster eller nye måder at organisere vort liv på, og hvordan dette ændrer inklusionens og eksklusionens karakter.

Medborgerskabets forandringer

Medborgerskabet fungerer som en markør for relationen mellem staten og den enkelte borger. Som nævnt repræsenterer JP og JP-samtalen imidlertid en ny måde at være borger på, og dette skift i medborgerskabet er tæt koblet til samfundets postindustrialisering. Man kan således skelne mellem at »passivt« medborgerskab i industrisamfundet og et mere »aktivt« eller administrativt medborgerskab i det postindustrielle samfund.

Medborgerskabet i industrisamfundet

I industrisamfundet byggede medborgerskabet på tre søjler, dvs. det økonomiske, politiske og sociale medborgerskab (jf. Marshall 1950). Med det øko-

nomiske medborgerskab konstitueres de markedsøkonomiske principper. Med en parafrasering af Marx kan man sige, at det økonomiske medborgerskab refererer til arbejderens frihed i dobbelt forstand, dvs. dels friheden fra produktionsmidler og dels friheden til at sælge sig selv på arbejdsmarkedet som en vare. Det politiske medborgerskab skildrer de politiske frihedsrettigheder, dvs. demokratiske rettigheder i bred forstand så som forsamlingsfrihed, foreningsfrihed, parlamentariske rettigheder mv. Og endelig handler det sociale medborgerskab om borgernes adgang og ret til nogle levevilkår og en levestandard, som er normal eller i det mindste almindelig anerkendt i det samfund, personen tilhører. Medborgerskabets tre søjler er hjemmehørende i tre forskellige arenaer, dvs. markedet, politikken og velfærdsstaten.

I alle tre arenaer har medborgerskabet tre dimensioner: (a) rettighed/pligt, (b) deltagelse og (c) identitet (se fx Andersen, J.G. 2003:20f). Rettigheder og pligter handler om de rettigheder og pligter, man har som medborger i et givet samfund, fx retten til at stemme og pligten til at betale skat. Hos Marshall (1950) ligger det dog som en

Det bliver så at sige ens evner som forhandler, der bestem- mer adgangen til deltagelse i samfundets forskellige arenaer



iboende forudsætning, at medborgerskabet ikke fuldbyrdes ved den blotte tilstedeværelse af rettigheder. Et fuldt og helt medborgerskab er først virkeligt, når rettighederne omsættes til praksis, dvs. rettighederne og pligterne forløses først, når medborgerne reelt deltager i samfundets forskellige arenaer og sfærer. Hvad er fx det demokratiske medborgerskab værd, hvis de demokratiske rettigheder ikke udnyttes? Endelig handler identitetsdimensionen både om, hvordan det enkelte individ opfatter sig selv, og om hvordan den enkelte relaterer sig til andre medborgere i samfundet. Selvpfattelsen kan fx komme til udtryk ved et selvhad, der opstår, hvis vedkommende stemples som social afviger, når vedkommende har behov for at modtage socialpolitiske ydelser. Og relationen til andre handler fx om kontantshjælps-, starthjælps- eller dagpengemodtagere føler, at de indgår i en ligeværdig og symmetrisk relation med andre borgere i samfundet.

I industrisamfundet har medborgerskabet overvejende haft en »passiv« karakter. Medborgerskabet har i industrisamfundet været indlejret i paternalistiske og disciplinerende strukturer med kommandoen som kommunikationsform. Med overgangen fra industrisamfundet til det postindustrielle (eller human ressource management) samfund er der sket et skift i synet på borgeren. Borgeren i dag betragtes langt mere som en aktiv medborger, der er autonom, selvansvarlig, fleksibel og mobil (Sennett 1998), og som er i stand til at skabe sin egen individuelle biografi og bestandigt tilpasse sig nye livsomstændigheder (Beck 1997). Parallelt med det har medborgerskabet ændret karakter. Det økonomiske, politiske og sociale medborgerskab er blevet indlejret i et administrativt medborgerskab, der udfoldes, når medborgeren dialogisk inddrages i behandlingen af sin egen sag (se Retsikkerhedslovens §4). Dermed er medborgeren blevet en selvregulerende og refleksiv beslutningstager, hvilket ikke mindst cementseres af JP-samtalen.

Det administrative medborgerskab i det postindustrielle samfund

JP-samtalen bygger på en forudsætning om, at den ledige rent faktisk ønsker at få varig beskæftigelse. Man kan derfor betragte JP-samtalen som et sted, hvor man klarlægger indsatsmuligheder i forhold til et beskæftigelsesfokuseret udsyn. I denne op-

tik rummer JP-samtalen et »learning-to-labour« perspektiv. Men man kan også anskue JP-samtalen som en teknologi, der befæster det administrative medborgerskab, fordi JP-samtalen aktualiserer selvet som en selvrefleksiv beslutningstager i det senmoderne samfund. Lov om aktiv beskæftigelsesindsats foreskriver, at JP-samtalen skal tage udgangspunkt i »personens ønsker og forudsætninger« (§ 27, stk. 2). JP-samtalen bygger med andre ord på en præmis om, at det enkelte individ selvrefleksivt skal have gjort sig sine ønsker klart. Det spørgsmål, der som en ydre tvang presser sig på, er: Hvad vil jeg med mit liv? JP-samtalen tvinger med andre ord den ledige til at reflektere over sin egen placering i det sociale.

Hvis personen ikke kan eller vil dette, kan samtalen slet ikke komme i gang, og personen kan ikke blive med- og selvbestemmende i alle aspekter af hans/hendes egen sag. Dermed bliver JP-samtalen en utrolig vigtig begivenhed, et såkaldt »fatal moment« (Giddens 1991), der både rummer muligheder og ricisi. Hvis man kan fremstille sig selv, som noget der er værd at satse på, udløser det gunstbevisninger og ressourcer, der er skræddersyet til den enkelte. Hvis man ikke kan eller ikke vil indgå i en konstruktiv dialog, betragtes man som irrelevant, dvs. en person som samfundet ikke synes, at det er nødvendigt at ofre ressourcer på. Hvis man nægter at medvirke, mister man som hovedregel dagpengere retten i tre uger.

JP-samtalen institutionaliserer nye forventninger til medborgeren, navnlig at han/hun skal være refleksiv og selvansvarlig. I forhold til medborgerskabet betyder det, at den ledige har fået *ret og pligt* til at blive aktiveret målrettet med afsæt i egne ønsker og behov, mens velfærdsstaten har fået pligt til at involvere de berørte i de administrative processer. JP-samtalen åbner med andre ord for nye indflydelseskanaler og deltagelsesformer, idet borgeren inviteres til aktivt at deltage i myndighedsudøvelsen. Og endelig indeholder JP en ny type *identitetsproduktion*. JP institutionaliserer bestemte forventninger i forhold til, hvordan det enkelte individ skal være og agere, og JP påvirker de interne subjektiveringsprocesser, fx at den ledige kan opfatte sig selv som et objekt, der skal formes eller konstrueres på ny.

Med fremkomsten af det administrative medborgerskab eksploderer industrisamfundets medborgerskab så at sige indefra. Medborgerskabet kan

ikke længere anskues som et universelt og geografisk defineret fænomen. I stedet er medborgerskabet blevet en begivenhed eller proces, der forankres i det enkelte individs kompetencer, handle og planlægningssevner, og det er netop denne evne til at planlægge og handle, der bliver adgangsbilletten til de økonomiske, politiske og sociale arenaer. Det er dialogen og planlægningsaktiviteterne, der bestemmer, hvorledes den arbejdsløse indrulleres i velfærdsstatens aktiveringsapparater.

Dermed bliver det åbenlyst, at medborgerskabets materielle indhold ikke længere er på forhånd givet. Velfærdsstatens kontant- og serviceydelser (det sociale medborgerskab) er ikke længere garanteret »udefra«. Derimod er ydelsestildelingen afhængig af evnen og viljen til dialog, herunder evnen til at konstruere og fremstille sig selv som noget, der fremadrettet er værd at satse på. Dermed har også det sted, hvor der træffes politiske beslutninger om fordelingen af ressourcerne i samfundet (det politiske medborgerskab), flyttet sig. Med JP-samtalen er der sket en decentralisering – om ikke individualisering – af politikken. JP-samtalen er blevet en politikdannende og politikimplementerende arena. Dermed opløses også industrisamfundets traditionelle distinktioner mellem arbejde og ikke-arbejde (det økonomiske medborgerskab). Til gengæld opstår der nye demarkationslinier mellem dem, der på en konstruktiv måde evner og vil være deres egen entreprenører, og dem, der er irrelevante, og som man kan tillade sig at udelukke fra velfærdsstatens kontantydelsessystem.

Det bliver så at sige ens evner som forhandler, der bestemmer adgangen til deltagelse i samfundets forskellige arenaer. Man bliver først medborger, når man træder ind i dialogen, og det er i dialogen, at medborgerskabets materielle indhold forhandles og fastlægges. Fx er det gennem dialogen, at det fastsættes, om man kan ansættes med løntilskud, kan få virksomhedspraktik mv., eller om man betragtes som irrelevant, fordi man nægter at deltage i dialogen på en konstruktiv måde. I dette lys er JP ikke kun en kontrakt mellem individer eller mellem systemet og det enkelte individ. Langt mere er det en produktiv maskine, der fungerer som en arena, hvor man lærer og dyrker personens sociale sensitivitet og personens sociale kompetencer. Gennem den praktiske kombination af subjektivering, valg af genstand for samtalen, evaluering af effekterne og strategierne fungerer

JP som fundament for, hvad der er blevet kaldt »learning through peripheral legitimate participation«. Dvs. den deltagelse, der giver adgang til et fællesskab af praktikker i det senmoderne ad hoc samfund (Lave & Wenger 1991), som er kendetegnet ved, at vor placering i det sociale bestandigt og hele tiden (gen)forhandles og redefineres.

Som antydnet er den refleksive og dialogbaserede job-planlægning ikke kun et fænomen, der praktiseres i aktiveringsindustrien. Vi vil derfor i det følgende afsnit hævde, at JP-lignende samtaler horisontalt har spredt sig som virus til snart sagt alle områder af det sociale liv. Fx praktiseres job-planlægning på det »ordinære« arbejdsmarked gennem de såkaldte medarbejderudviklingssamtaler. Og vi vil i det følgende ligeledes hævde, at asymmetrien i disse samtaler ikke alene skyldes deltagernes institutionelle tilhør (embedsmand i et bureaukrati versus borger/klient), men selve samtaleens genstand: den enes selv.

HRM samfundet

Kun gennem selviagttagelse og dialog bliver man subjekt og individ, og man kan og skal hele tiden redefineres. Skolebørn skal lave strategier for sig selv med læreren som coach og kontraktspartner for den næste undervisningsperiode, og hvert andet tv-program rummer selvfremstilling og reality-forhandling af selvet. Når der, som vi hævder, ikke er en stabil enhed for selvet, opstår dette i stedet i den vedblivende observation af selvet som et selv, og dialog og kontrakt er netop de dominerende medier, som selvobservationen kan aktualiseres i.

Dialoger omkring planlægnings- og udviklingsmål forekommer i dag i fora, der ligger langt fra de social- og arbejdsmarkedspolitiske arenaer. Human resource management (HRM) er blevet en udbredt ledelsesfilosofi, der fokuserer på udviklingen af medarbejdere, strategier for individet, karriereplanlægning, kompetenceudvikling og andre relevante værktøjer for udviklingen af selvet (Spencer & Spencer, 1991; Beardwell & Holden 1997). Disse teknologier, fx i form af medarbejderudviklingssamtaler, har også fundet vej ind på de fleste offentlige og private arbejdspladser, hvor personalet inddrages i årlige samtaler med ledelsen. Under disse performancebedømmelser bliver der taget fat på den enkeltes stærke og svage sider for at fremtvinge refleksioner over relevante ambitioner, kompetencer og muligheder. Ved sådanne perfor-

mancebedømmelser er det sprog, der blev skabt af industrialiseringen og kollektiviseringen (»vi vil have«, »vi kræver«, osv.) ikke anvendeligt. I stedet bruges et nyt idiom, et selv-strategiserende sprog. Ved at bruge dette idiom, kan de ansatte artikulere, at de som individer har defineret et mål om at komme fra A til B på X antal måneder, og det er netop i denne plan, de ser konturerne af sig selv².

Disse HRM-samtalers form og forhold til karriereplaner ligner på mange måder JP-samtalerne. Der er tale om fremtidsorienterede dialoger, hvor dialogmæssig magt konstitueres i planlægningens form, men hvor begge parter befinder sig i nogle gensidige afhængighedstilstande. Som arbejdsgiver/socialrådgiver har man kontrollen med økonomien. Hvis borgeren/klienten/lønmodtageren ikke kan eller vil, kan pengekassen lukkes i. Til gengæld har borgeren/klienten/lønmodtageren en ekspertmagt. De besidder ekspertisen i deres egne forestillinger om fremtiden, som arbejdsgiveren/socialrådgiveren er afhængig af, hvis der overhovedet skal være tale om dialog. Betragtet som dialog er interaktionen ikke desto mindre præget af en dyb asymmetri. Den ene part agerer som en »role-in-action« (en leder/en socialrådgiver), mens den anden er selve samtaleemnet (det, der tales om, og som skal aktiveres). På den ene side står en systemadministrator, som kan gå ind og ud af rollen. På den anden side står en administrator af et selv, der netop bliver et subjekt i sin omgang med sig selv som genstand. Et subjekt, der kun forbliver en relevant rollebærer, så længe klientens/lønmodtagerens ekspertise i sig selv accepteres som grundlag for samtalen.

Det, der dukker frem i horisonten, er, at der er logikker, der går igen på det almindelige arbejdsmarked og på »aktiverings-markedet«. Både performance-samtaler og JP handler om selv-refleksion. De to områder trækker på det samme sprog og samme mål for forhandlingerne. Begge typer arenaer kræver bevidst og refleksiv deltagelse på det sociale plan, og selvrefleksioner med tilhørende selviscenesættelse er nødvendige forudsætninger. Den fortløbende individualisering er maskinen, der får det hele til at køre, mens dialogen, planlægningen og kontrakten repræsenterer teknologierne. I baggrunden lurer frivillighedsideal og risiko-lønning selvfølgelig som en livsform, for i sidste instans bliver spørgsmålene, hvorhen, hvor

langt og til hvilken pris? (Giddens 1991; Sennett 1998; Beck 2000; Baumann 2001, 2003).

Mødet er strategisk

Den beskrevne iscenesættelse af mødet som strategisk, påvirker forholdet mellem handling, sprog og erfaring på flere måder. For det første ændres forholdet mellem klassifikationskoncepter og deres sociale referencer. Universelle kategorier (fx "arbejde") opløses og genopstår med ny og skiftende betydning gennem forhandlingerne, sådan at betydningen af ord og begreber etableres og transformeres gennem disse forhandlingsprocesser (hvad der er arbejde, praktik og opkvalificering fastlægges gennem forhandlinger). I stedet for at være baseret på institutioner og taget for givet, bliver semantikken og begrebernes indhold et resultat af forhandlingerne og derfor mulige at genforhandle i næste og følgende dialog.

For det andet sker der også ændringer i måden, hvorpå vi opfatter menneskers muligheder i forhold til arbejdsmarkedet. I industrisamfundet kunne årsags-virkningsforholdet forstås på en lineær tidsakse, hvor betingelserne for fremtiden med næsten nødvendighed afhang af handlingerne i fortiden. Derfor drejede samtalerne sig ofte om information og placering af ansvar og skyld (»selvforskyldt«). I HRM-samfundet og planlægningsdialogen, hvor selve subjektet konstrueres løbende, ændres forholdet mellem fortid og fremtid fra at være en nødvendig årsags-virkningsrelation til at være en manipulerbar variabel, således at den forestillede og planlagte fremtid definerer, hvad der overhovedet bliver den relevante fortid (Sennett taler om vinderne som dem, der netop kan manipulere deres fortid, Sennett (1998)).

Under selve forhandlingsprocessen er de subjekter, der skal aktiveres eller karriereplanlægges, imidlertid aldrig sikre på, om det er deres evne som forhandlende subjekter, eller deres faktiske planer, der er i og på spil. Tidshorisonten er derfor kun fremtidsorienteret, så længe administratoren tror på forhandlingsevnen hos den anden, dvs. tror på, at vedkommende har et realistisk forhold til sig selv og kan klare det planlagte. Kommer lederen eller socialarbejderen i tvivl, tager fortiden over og administratoren sætter spørgsmålstejn ved selve subjektets kvaliteter. Et eksempel kunne være en 53-årig mand, der er lidt alkoholiseret, gik ud af 7. klasse og har været uden job de sidste 17 år. Hvis

han begynder at påstå, at han vil være gymnasielærer, udviser han tegn på manglende selvsindsigt, hvorfor sagsbehandleren kan begynde at stille spørgsmålstejn ved selve subjektets kvaliteter.

Det er dog uomtvisteligt, at ethvert fortids-fremtids forhold kan redefineres i enhver dialog på ethvert niveau, og at definitionsmagten er skævt fordelt uanset om samtalen sker i socialpolitisk – eller i virksomhedsregi³. Denne skævdelt skyldes som antydning ikke alene, at den ene part sidder med ressourcerne og domsretten, mens den anden kun har den angivelige ekspertisen i sig selv. Skævheden hænger især sammen med det grundtræk, der gør selve samtalen om udvikling og planlægning meningsfuld i første omgang, dvs. den selvteknologi, der er i spil.

HRM samfundets selvteknologi

Det faktum, at det er muligt, at sammenkoble situationsbestemte begreber med situationsskabte fortider og fremtider, forbinder beslutningsprocessen og forestillingen om selvet i en situationsbestemt socialitet. Når verden og dens deltagere skabes i samtalen om, hvem der er relevant, og hvad skal gøres, opstår der et særegent univers, hvor noget på en gang gøres givet og manipulerbart. På den ene side opstår det sted, hvorfra planen giver mening og på den anden side selve planen, og disse sider er så nært forbundne, at det bliver svært at vurdere, hvad der er årsag til succes eller fiasko. Hermed tvinges den individuelle rationalitet endnu længere væk fra den klassiske beslutningsrationalitet hen mod, hvad Luhmann kalder, den nye rationalitet, dvs. fremtidsorienteret risikovurdering. Konsekvensen er, at refleksionstvang og opmærksomhed på risikoen ved overhovedet at tage beslutninger trænger sig på i dialoger og beslutninger, uanset om man er udenfor eller indenfor arbejdsmarkedet (Luhmann 1991).

Nok har vi taget udgangspunkt i JP samtaler, men det turde være oplagt her, at vi ser dem som udtryk for en meget bredere tendens, ikke alene fordi samme slags samtaler foregår så mange steder, men også fordi samtalerne form og maskineri er generaliseret. JP samtalerne indikerer et generelt skift hen imod individualisering og systemfremkaldt refleksivitet. Ved at fokusere på dialog som en anledning til at skabe en identitet og på arbejdet, som den dominerende grund til handling, bliver samtalen til en positivt ladet mulighed for

selv-refleksion. Set som teknologi antyder dette også et solidt skift i selv-teknologierne i det hele taget. Med selvteknologier menes her de måder, hvorpå vi typisk kan iagttage os selv og handle i forhold til os selv (Foucault 1988; Mik-Meyer & Villadsen 2007).

Industrisamfundets grundlæggende selv-teknologiske koncept var det klassiske græske »kend dig selv«, mens det postindustrielle nærmere vil hedde »omsorg for selvet« (Townley 1995). I selv-teknologien »kend dig selv« forstås individet som en stabil enhed, og dialogerne fokuserer på stabilitet og afvigelser fra stabiliteten. Metoderne vil typisk være kliniske og kontrolorienteret intervention af f. eks. sjælesørgeren, terapeuten eller socialrådgiveren. Teknologien i »selvomsorg« bygger på en anden forestilling om selvet. Her er selvet en bevægelse, en igangværende håndtering af forholdet mellem fortiden og fremtiden for individet – inde i individerne selv. I den sen-stoiske ånd handler det om at registrere, hvad man vil, hvad man faktisk gjorde og så overveje grundene til og implikationerne af det gjorde. I den proces dukker selvet frem som et output af og input til selv samme proces (Foucault 1986, 1988; Townley 1995, 1998).

I JP-perspektiv indikerer det hævdede teknologiske skift hen imod et subjekt, der skal være ansvarlig iagttager og handlende på sig selv, at individet får tildelt autonomi og nye rettigheder og pligter. Det handler ikke bare om job, det handler også og især om at forholde sig til sin måde at forholde sig til et job på. Giddens har talt om »politics of second chances« som et integreret element i livs-politiske ordninger (1994). JP og JP-samtaler er en udtryksform for »politics of second chances«; de kan hele tiden gentages på ny. Sådanne nye chancers politik handler dog ikke om, at individet får mulighed for at prøve igen og igen (fx at blive hjernekirurg), indtil det lykkes. Den nye chancers politik betyder i stedet, at man får en ny chance for at fortælle sig selv frem på en ny måde under former, der gør en til deltager i det sociale rum.

I forbindelse med aktivering, betyder »en ny chance« ikke, at man får tildelt ansættelse med løntilskud om 6 måneder, hvis man ikke selv er trådt i karakter inden. Det betyder i stedet, at om seks måneder får man mulighed for at italesætte sig selv igen i relation til en verden af planer og muligheder. Det er en ny chance for at gøre det, vi alle gør, dvs. at skabe og opretholde iden-

titeten igennem reproduktionen og fornyelsen af selv-fortællingen. I det perspektiv smuldrer grænserne mellem JP-samtaler og andre af HRM-samfundets samtaler, og de indbyggede asymmetrier fremstår som generaliserede betingelser for selve deltagelsen i samfundet. Det er med kombinationen af selvteknologi og ansvarliggørelse det nye medborgerskab finder sin form. En form, der på en gang gør det administrativt opnåeligt og generelt ønskværdigt på grænsen til lystbetonet.

HRM samfundet og et nyt dispositiv

Denne artikel har søgt at reflektere over JP- og HRM-samtalerne som fænomener, der er aktualiseret af samfundets postindustrialisering. JP- og HRM-samtalerne er søgt forankret i grundforestillinger om samfundet, dvs. som praksisser, der først giver mening og får betydning med overgangen fra industrisamfundet til det postindustrielle samfund. I denne forstand repræsenterer JP- og HRM-samtalerne en ny samfundsorden, der sætter nogle nye betingelser for at handle og at være en del af samfundet. Hvad man fornemmer, er konturerne af et nyt samfund, hvor forholdet mellem menneske og arbejde/livet er et selvskabt og delvist planlagt forhold.

Artiklen har løbende foretaget en modstilling mellem industri- og HRM-samfundet, hvilket i nedenstående skema har givet medløb til formuleringen af en taksonomi, der viser nogle grundtræk ved de to samfundstyper. Skemaet belyser, at JP-samtalerne udtrykker et generelt samfundsmæssigt fænomen, der rækker langt ud over socialpolitikens domæne. JP- og HRM-samtalerne repræsenterer nogle nye overordnede logikker og principper, der har fundet indpas og nedslag i samfundets forskellige delområder, dvs. som nye styrings- og sagsbehandlingsformer, nye selvteknologier mv.

Disse nye logikker og principper kommer til udtryk som nye strukturelle betingelser for menneskelig handlen. Handleduelige mennesker i HRM-samfundet er subjekter, der er fleksible, og som konstant evner at fortælle sig selv frem på nye måder gennem en selvteknologi, der kan betegnes som »omsorg for sig selv«. På styringsniveau er dette selvsagt forudsat i en decentralisering og individualisering af de politiske kompetencer; en overgang fra detail- og regelstyring til mål- og rammestyring, samt fremkomsten af dialogen og forhandlingen i det sociale arbejde. Disse forandrin-

Disse forandringer manifesterer sig som en ny type medborgerskab, hvor deltagelse frem for ret og pligt er blevet et politisk grundbegreb

	Industrisamfund	HRM samfund
Subjektivitet	Plads i koordinatsystem	Konstant selvfortælling
Selvteknologi	Kend dig selv	Omsorg for sig selv
Politiske kompetencer	Central og hierarkiseret	Decentral, på grænsen til individuel
Styring	Regelstyring	Mål og rammestyring
Sagsbehandlingsform	Juridisk beslutning/kommando	Dialog og forhandling
Politiske grundbegreber	Ret og pligt	Deltagelse
Medborgerskab	Stabil ramme, der sikrer deltagelse	Deltagelse skaber sin egen ramme

ger manifesterer sig som en ny type medborgerskab, hvor deltagelse frem for ret og pligt er blevet et politisk grundbegreb. At medborgeren aktivt indruges i sagsbehandlingen, og myndighedsudøvelsen gør det enkelte subjekt til herre over sin egen selvskabelse.

Disse sammenkoblinger mellem institutioner, mekanismer og logikker er netop, hvad Foucault kaldte et dispositiv. Med begrebet dispositiv rettes opmærksomheden mod de regulariteter, der gennemsyrrer argumenter og handlinger. Regulariteterne determinerer ikke handlingerne, men de

giver nogle argumenter og handlinger medvind, samtidig med at andre afsvækkes. Regulariteterne betinger, at et givet fænomen i en given epoke, fx JP-samtalen, er nemmere at italesætte end andre fænomener (fx ydre tvang). Dispositiver er med andre ord ikke naturgivne. De er historiske og lokale, og dermed kan de både afvikles og udvikles (Foucault 1975; Raffnsøe 2008).

Det nye dispositiv flytter de velkendte mekanismer for disciplin og socialisering ind i det lille rum for interaktion og kroppen. I stedet for den panoptiske observation og de disciplinære me-

kanismer, der hørte til det industrielle samfund, hvor de havde solid institutionel opbakning i skoler, universiteter, anstalter, hospitaler mv., finder vi i dag en mangfoldighed af samtaler og netværk, som både går transversalt gennem de kendte institutioner og også uden om disse. Det nye er, at disciplineringen er blevet internaliseret i individet som selvdisciplinering, ikke bare som et middel til tilpasning, men som selve betingelsen for eksistensen i verden. I stedet for at disciplinere med reference til et absolut (Gud eller menneskets fornuft), sker det som aktualiseret subjektivering, hvor individet fordobles i et observerende selv, der bruger planlægnings teknologier og et selv som genstand. I stedet for fængslet som panoptikon baseret på overvågningsøkonomi, lever vi i dag i et synoptikon, hvor selve overvågningen og medborgerskabet er privatiseret: Vælg dig selv, vælg din sociale reference, og overlad så den aktive andenordensstøtte til de offentlige politikker (Giddens 1991; Deleuze 2006).

Fra et sociologisk synspunkt er en negativ konsekvens af denne udvikling, at det kollektive bliver skrøbeligt. At det kollektive bliver skrøbeligt skyldes en dialektisk proces, hvor JP, HRM og det administrative medborgerskab former og selv formes af individualiseringsprocesserne i det post-industrielle samfund. Den voksende tendens til at individualisere gennem refleksive, selvscenetsættende processer i form af mikroskopiske forhandlingsrum gør det sværere og sværere at kollektivisere sprog og betydning. Alle udsagn bliver polysemiske i den forstand, at deres semantiske

muligheder ikke fikseres gennem en generel institutionalisering. I stedet bliver de fikseret i selve kontraktudformningsprocessen, trin for trin.

Dermed ændrer inklusion og eksklusion også karakter. Eksklusion og marginalisering følger ikke længere med nødvendighed velkendte systemiske linjer (såsom ens position i uddannelsessystemet, profession, tid i arbejde, alder eller køn). Inklusion og eksklusion er i stedet kædet sammen med isolerede interaktioner og handlinger og til visioner om fremtiden og villigheden til at acceptere risiko (hvordan man vælger at bruge uddannelsessystemet). Konsekvensen af dette er, at eksklusion og marginalisering bliver usynlig. Eksklusion og marginalisering bliver usynlig, fordi sociale problemer individualiseres. Sociale problemer betragtes som en funktion af individuelle valg og/eller planlægningsfejl. Det er fx en planlægningsfejl, hvis en JP ender i en blindgyde, ny arbejdsløshed osv. Men sådanne planlægningsfejl er ikke nødvendigvis uafvendelige, da de arbejdsløse hele tiden får nye chancer for at fremstille sig selv i det sociale – dvs. planlægge på ny i den næste JP-samtale.

Det er netop dette træk ved den nye socialitet, der øger samfundets evne til at absorbere eksklusion, mens det selv opretholder integration (Luhmann 1997; Born og Jensen 2002). Endvidere er dette præcis kernen i det nye dispositiv. Det opererer udelukkende på niveauet for lokale og temporære processer, hvor det fungerer sammen med forskellen mellem risiko og muligheder. Eksklusionen er en latent trussel, der gemmer sig i mellemrummene mellem processer og planer.

NOTER

1. Jørgensen (2007) og Dyring (2007) har påpeget, at bekendtgørelser, vejledninger, manualer og et nyt visiteringssystem har bidraget til at genstandardisere den socialpolitiske indsats. Vi går ikke ind i denne diskussion. Dels fordi det er svært at afgøre, om det rigtigt eller forkert, da der altid vil være kontroverser om, hvordan institutionaliserede praksisser skal beskrives og forstås. Dels fordi formålet med denne artikel er idealtypiske at reflektere over JP, der siden starten af 1990'erne uomtvisteligt har spillet en meget vigtig rolle i aktiveringsbestræbelserne.
2. Medarbejderudviklingsbedømmelser (vurderinger), er blevet introduceret i alle store virksomheder og næsten alle større institutioner i Danmark. Se Holt Larsen et al (1989) for en beskrivelse af sproget i og formålet med vurderingerne. For en Foucaultsk kritik, se Townley (1999).
3. Richard Sennett diskuterer denne pointe empirisk (1998, Kapitel 3)



LITTERATUR:

Andersen, J.G. (2003)

Over-Danmark og Under-Danmark?
Aarhus: Aarhus Universitetsforlag

Andersen, N.Å. (2003)

Borgerens kontraktliggørelse.
København: Hans Reitzels Forlag.

Bauman, Z. (2001) Community:

Seeking safety in an insecure world.
Cambridge: Polity Press.

Bauman, Z. (2003) Liquid love.

Cambridge: Polity Press.

Beardwell, I. & Holden, L. (1997)

Human resource management: A contemporary
perspective (2nd edn). London: Pitman Publishing.

Beck, U. (1997)

Risikosamfundet: på vej mod en ny modernitet.
København: Hans Reitzels Forlag.

Beck, U. (2000)

The brave new world of work.
Cambridge: Polity Press.

Born, A.W. and Jensen, P.H. (2002)

'Second order reflections on the concepts of inclusion
and exclusion', in J.G. Andersen and P.H. Jensen (eds)
Changing labour markets, Welfare policies and
citizenship, Bristol:
The Policy Press, pp 257-79.

Gilles Deleuze, G. (2006)

Forhandlinger 1972 – 1990.
Frederiksberg: Det lille forlag

Dyring, J. (2007)

Paradigmeskift – realitet eller forestilling? Uden for
nummer – Tidsskrift for forskning og praksis i socialt
arbejde. Vol. 8, nr. 14

Foucault, M. (1975)

Surveiller et punir, Paris: Editions Gallimard

Foucault, M. (1986)

The care of the self: The history of sexuality vol 3.
London: Penguin Books.

Foucault, M. (1988)

Technologies of the self: A seminar with Michel Fou-
cault, in L.H. Martin, H. Gutman and P.H. Hutton (eds)
Amherst, MA: University of Massachusetts Press.

Giddens, A. (1991)

Modernity and self-identity. Self and society in
the late modern age. Cambridge: Polity Press.

Giddens, A. (1994)

Beyond Left and Right. Cambridge: Polity Press

Holt Larsen, H., E. Relster & J. Nielsen (1989)

Medarbejdersamtaler: Nøglen til personaleudvikling.
Copenhagen: Teknisk forlag.

Jørgensen, H. (2007)

»Vingernes tryghed« og revision af arbejdsmarkeds-
politikken – Den aktive arbejdsmarkedspolitik siden
1993/94 og den nye svenske regerings initiativer set
i lyset heraf. Stockholm: Rapport til TCO

Lave, J. & Wenger, E. (1991)

Situated learning, legitimate peripheral participation.
New York, NY: Cambridge University Press.

Luhmann, N. (1991)

Risiko und Gefahr, in Soziologische Aufklärung
5: Konstruktivistische Perspektiven.
Opladen: Westdeutscher Verlag.

Luhmann, N. (1997)

Die Gesellschaft der Gesellschaft,
Frankfurt a. M.: Suhrkamp.

Marshall, T.H. (1950)

Citizenship and Social Class and other Essays.
Cambridge: Cambridge University Press

Mik-Meyer, N. & Villadsen, K. (2007)

Magtens former. København: Hans Retizel

Olesen, S.P. (2007)

Møder mellem kontanthjælpsmodtagere og
sagsbehandlere – kulegravning af kontanthjælpsom-
rådet. Århus: DSH

**Raffnsøe, S., M. Gudmand-Høyer & M. Sørensen
(2008)**

Foucault. København: Samfundslitteratur

Sennett, R. (1998)

The corrosion of character: The transformation of work in modern capitalism.
New York, NY: Norton and Company.

Spencer, L.M. & Spencer, S.M. (1991)

Competence at work: Models for superior performance. London: John Wiley & Sons.

Townley, B. (1995)

»Know thyself«: self-awareness, self-formation and managing, *Organization*, vol. 2, no. 2, pp 271-89.

Townley, B. (1998)

Beyond good and evil: depth and division in the management of human resources, in M. Foucault, *Management and organization theory*, London: Sage Publications, pp 191-210.

Townley, B. (1999)

Nietzsche, competencies and Übermensch: reflections on human and inhuman resource management, *Organization*, vol 6, no 2, pp 285-305.





Lone Bjørn Madsen

Cand.scient.soc., AC-fuldmægtig i det Kommunale og Regionale Evalueringsinstitut (KREVI). Arbejdsområde i KREVI er dokumentation og evaluering af offentlige serviceydelser, herunder udvikling af kvalitative dokumentationsmetoder. Har tidligere arbejdet med evaluering inden for socialpsykiatrien.

LBM@KREVI.DK

Dokumentation: Hvordan og med hvilke effekter?



Stinne Højer Mathiasen

Cand.scient.pol., ph.d., specialkonsulent i det Kommunale og Regionale Evalueringsinstitut (KREVI). Arbejdsområder i KREVI er regelforenkling, konsekvenser af dokumentation og evaluering samt udvikling af kvalitative evaluerings- og dokumentationsmetoder. Har tidligere undersøgt udviklingsorganisationers arbejde i den 3. verden og arbejdet med evaluering af sociale tilbud til hjemløse.

SHM@KREVI.DK

Af Lone Bjørn Madsen, fuldmægtig, KREVI og Stinne Højer Mathiasen, specialkonsulent, KREVI

Udgangspunktet for denne artikel er, at dokumentation af offentlige serviceydelser er en realitet og udføres i forskellige sammenhænge og på forskellige måder. Vi vil derfor ikke diskutere, om dokumentation er en god idé eller ej, men se på, hvordan man dokumenterer, og hvad man kan bruge dokumentationen til. Artiklen diskuterer en bestemt form for dokumentation, nemlig nationale indikatorer, der er en form for præstationsmåling, som er på vej på kommunale serviceområder i Danmark. Artiklen peger på, hvilke erfaringer man har med at benytte nationale indikatorer i England. Artiklen beskæftiger sig også med, hvad man kan bruge præstationsmålinger til i en socialfaglig kontekst med udgangspunkt i en debat mellem evalueringsforskerne Burt Perrin og David J. Bernstein.

[I løbet af de seneste år er der rullet en dokumentations- og evalueringsbølge ind over den offentlige sektor. Det betyder, at kommunerne i større grad skal kunne dokumentere deres præstationer både over for staten og over for borgerne. Staten finansierer en stor del af kommunernes budget og vil have dokumentation for, at pengene bruges mest effektivt. Borgerne står som modtagere af kommunernes ydelser, og de ønsker både kvalitet og effektivitet i ydelserne. Umiddelbart forekommer det rimeligt, at en kommune skal synliggøre sine præstationer. Skal vaskemaskinen derhjemme skiftes ud, forventer man også, at ekspedienten i hvidevareforretningen på en håndfuld udvalgte områder har dokumenteret viden om forskellige vaskemaskinemodeller, eksempelvis pris, energiforbrug, programmer o.l. Ligeledes skal en kommune eller en institution sandsynliggøre over for borgerne, hvilken service de kan forvente, eksempelvis metoder, priser og værdier for den enkelte institution.

Hvidevareekspedientens salgsargumenter bygger på dokumenteret viden om vaskemaskinens effekter, eksempelvis energiforbrug i forskellige energiklasser, og effekten af hans salgstal kan være lønforhøjelse eller fyring fra chefens side. Der mangler til gengæld viden om, hvilke effekter dokumentationen i kommunerne fører med sig. Kan

det dokumenteres, at dokumentation og registrering fører til øget effektivisering, herunder bedre service til borgerne? Og adskiller effektmåling på det sociale område sig fra effektmåling på andre kommunale serviceområder? Eksemplet viser også, hvorfor der kan opstå en vis skepsis over for dokumentationskravene. På en række områder skal hvidevareekspedienten kunne give køberen dokumenterede oplysninger om eksempelvis pris og energiklasse. Derimod vil det sikkert forekomme irrelevant for ekspedienten at skulle levere viden om, hvordan man bygger en vaskemaskine, hvilke personer der har gjort det, osv. På samme vis kan en del af dokumentationen forekomme overflødig for kommunalt ansatte, eftersom det kan være svært at få øje på, hvordan det fører til bedre service over for borgerne.

Sammenligningen mellem køb af en vaskemaskine og en modtagelse af en velfærdsydelse er naturligvis et fortænkt eksempel, og mange vil mene, at salg af en vaskemaskine ikke kan sammenlignes med at yde hjælp til en gravid misbruger. Men udviklingen af særligt New Public Management (NPM) inden for den offentlige sektor betyder, at borgerne i højere grad betragtes som forbrugere af velfærdsydelser. NPM kan beskrives som en kopiering af markedsmekanismer fra den private sektor til den offentlige sektor. Eksempler på markeds-

mekanismer er decentralisering og konkurrence. Styring lægges ud i decentrale enheder, og konkurrence skal fremme effektiviteten. Det er derfor i dag udbredt at tænke relationen mellem borger og myndighed som en køber-sælger relation. I regeringens kvalitetsreform viser en simpel optælling, at ordet »borger« er nævnt 45 gange, mens »bruger« er nævnt 41 gange. Borgerne bliver i stigende grad betragtet som brugere, hvilket blandt andet skal understøtte det frie valg af serviceydelser. Set i lyset af NPM synliggør eksemplet med vaskemaskinesælgeren, hvorfor dokumenteret viden om den ydelse, man giver, kan være hensigtsmæssig. Men eksemplet tydeliggør også, hvorfor der opstår skepsis over for dokumentationens relevans, udførelse og omfang.

Vi vil i denne artikel diskutere udviklingen og brug af dokumentation og evaluering i den offentlige sektor i Danmark. Fokus ligger især på udviklingen af nationale indikatorer. Det vil sige præstationsmålinger, som giver mulighed for sammenligninger på tværs af kommuner. Udviklingen sættes i relation til erfaringer fra England, hvor man i en længere årrække har benyttet nationale præstationsmålinger på en lang række kommunale serviceområder. Som artiklen viser, findes der argumenter både for og imod sådanne målinger.

Der kan blandt socialarbejdere iagttages en vis skepsis mod indførelse af mere dokumentation, som der bl.a. lægges op til i regeringens kvalitetsreform. Artiklen ser på nogle af de særtræk, der kendetegner det sociale genstandsfelt, og hvilken betydning det kan have for den skepsis, som kan opstå. Herefter diskuteres, hvorvidt erfaringerne fra England samt perspektiverne fra Perrin og Bernsteins diskussion støtter op om den stigende skepsis, eller om der kan være positive effekter til gavn for både lokal kvalitetsudvikling og nationale dokumentationsbehov. Slutteligt vil vi samle op på nogle af de udfordringer dokumentation og evaluering står over for.

Dokumentation og evaluering i det offentlige – hvor er vi henne?

Offentligt ansatte oplever i disse år en bølge af dokumentations- og evalueringskrav skylle ind over deres arbejdsliv. Moderniserings- og effektiviseringskrav er rykket ud på institutionsniveau, hvilket mange mærker blandt andet i form af krav om dokumentation og evaluering af egen praksis.

I aftalerne om kommunernes økonomi for 2006 og 2007 mellem KL og regeringen beskrives det, at »den offentlige sektor har en forpligtigelse til løbende at sikre den bedst mulige ressourceudnyttelse og dokumentere opgaveløsningens effekt, kvalitet og ressourceforbrug« (KL 2006 og KL 2007). Politikere og skatteborgere skal vide, hvad de får for skattekrone, og at pengene bruges så effektivt som muligt. Et engelsk udtryk for dette forhold er »accountability«, som i denne sammenhæng kan oversættes til »ansvarlighed«. Heri ligger, at kommunerne skal kunne bevise over for borgere og staten, at de forvalter skattepengene ansvarligt, og denne bevisførelse sker gennem dokumentation og evaluering. Dokumentation er derfor ikke kun et værktøj til at synliggøre ansvarlighed over for staten – også borgerne ses som en vigtig målgruppe. Dokumentation skal hjælpe til at skabe et marked af offentlige serviceydelser, som er præget af konkurrence. På denne vis kan borgerne agere som forbrugere, der kan vælge og fravælge ydelser på baggrund af de målte præstationer.

Udviklingen af NPM, herunder dokumentations- og evalueringskrav, er ikke helt ny. Siden 1980'erne har den offentlige sektor været genstand for moderniseringsprogrammer, der har haft til hensigt at effektivisere sektoren (Klausen & Ståhlberg 1998). Det har i flere omgange ført til decentralisering af opgaver, først fra stat til amt/kommune og senere fra amt/kommune til institutioner. Med decentraliseringen er der sket en knopskydning af dokumentations- og evalueringskrav. Denne knopskydning kan ses som en forudsætning for decentral metodefrihed og ledelsesrum. De decentrale enheder skal via dokumentation og evaluering synliggøre, at de kan håndtere opgaven med at styre sig selv (Knudsen 2006). Mens de decentrale enheder kan bruge dokumentation og evaluering som bevisførelse over for staten, så kan staten til gengæld bruge dokumentation og evaluering til at bevare en vis styring af de decentrale enheder. Der ses en stigende tendens til, at dokumentationskravene standardiseres, dvs. gøres nationale. På den vis styres det fra central side, hvilke aspekter, der skal måles på, og dermed hvad der skal fokuseres på decentralt. Når dokumentationen standardiseres, kan en kommunes resultater sammenlignes med, hvordan andre kommuner klarer samme opgaveløsning. Herudfra kan »bedste praksis« identificeres og spredes til andre kommuner. I regeringens

oplæg til en kvalitetsreform i august 2007 hedder det blandt andet: »Oplysninger om brugertilfredsheden og den faglige kvalitet skal være sammenlignelige på tværs af institutioner og kommuner, så alle kan lære af de bedste« (regeringen 2007). I denne forbindelse fremhæves brug af kvantitative mål, som sikrer mulighed for sammenlignelighed. Kvaliteten skal synliggøres, således at andre kan lære heraf, hvilket netop skal resultere i bedre og mere effektiv service over for borgerne. Dokumentation fremhæves således som et redskab til kvalitetsudvikling gennem læring af bedste praksis. Dokumentation og evaluering befinder sig derfor i et spændingsfelt mellem på den ene side decentralisering af opgaver, hvor dokumentation skal bruges til at synliggøre over for centrale myndigheder, at man er ansvarlig i opgaveudførelsen. På den anden side er der samtidig et ønske om fra decentral side, at dokumentationen også sikrer lokal kvalitetsudvikling. Dokumentationskrav skal tage højde for lokale ufordringer og føde ind med viden, som er anvendelig på decentralt niveau. Spørgsmålet bliver derfor, om det er muligt at sikre lokal kvalitetsudvikling, bl.a. gennem metodefrihed, når måleredskabet udvælges og defineres centralt? Ifølge Knudsen er målinger ikke blot neutrale redskaber, der objektivt synliggør resultaterne af en indsats. Tværtimod er målinger med til at skabe både den genstand der måles, de roller, der er involveret i målingerne og de aktiviteter, der udføres i denne forbindelse (Knudsen 2006).

Et eksempel på et redskab til at måle med er en indikator. Ifølge kvalitetsreformen skal der udvikles kvalitetsindikatorer for børneområdet, ældreplejen og handicapområdet. En indikator kan defineres som et »kvalitativt eller kvantitativt mål, der kan anvendes som et enkelt og pålideligt redskab til at måle et opnået resultat eller til at afspejle ændringerne, som er forbundet med en indsats« (Dansk EvalueringsSelskab 2004). Ved at opstille en indikator er det angiveligt muligt at måle, hvilket resultat, der kommer ud af en given indsats, og ifølge kvalitetsreformen skal der udvikles kvalitetsindikatorer for børneområdet, ældreplejen og handicapområdet (Regeringen 2007).

Dokumentation på det sociale område

Ser man specifikt på det sociale område, foregår der også her en udvikling mod øget dokumentation af indsatserne i det sociale arbejde. I januar 2006 blev anbringelsesreformen vedtaget. Med reformen forpligter kommunale myndigheder sig til at opsætte klare målbeskrivelser for indsatsen og løbende følge op på, hvorvidt indsatsen virker efter hensigten. I foråret 2007 blev Tilbudsportalen etableret. Her indberettes oplysninger om kommunale, regionale og private tilbud på det sociale område for at give borgere og sagsbehandlere overblik over eksisterende tilbud. Herudover foregår et arbejde med at opstille nationale indikatorer på forskellige serviceområder. På ældreområdet er 23 indikatorer allerede udarbejdet (Deloitte 2006),

Spørgsmålet bliver derfor, om det er muligt
at sikre lokal kvalitetsudvikling, når målered-
skabet udvælges og defineres centralt?

og på området for udsatte børn og unge er indikatorer under udarbejdelse. Endelig udvikles der nationale indikatorer på fire forskellige typer af sociale institutioner i Danmark og en i Norge i Det Sociale Indikatorprojekt (Region Midtjylland og Styrelsen for Social Service). Det påvirker arbejdsdagen for en socialarbejder, eftersom en større del af arbejdstiden bruges på dokumentation. Det ser derfor ud til, at socialrådgivere og andre socialarbejdere skal vænne sig til at blive kigget i kortene og underlagt eksterne krav om gennemsigthed og kvalitetsudvikling.

Denne udvikling hilses ikke ubetinget velkommen hos socialarbejderne, hvor der kan iagttages en vis skepsis over for omfanget af dokumentation og evaluering. Det vil ofte være i det yderste led hos frontpersonalerne, at registreringen og dokumentationen foregår. Skepsis og eventuelt modstand mod dokumentation kan medføre, at det får lav prioritet, og dermed forringer kvaliteten af de data, der indberettes.

Hvad kan årsagen til denne skepsis være? Flere forhold spiller ind, og vi vil her pege på nogle af de væsentligste. For det første kan nationale dokumentationskrav opleves af frontpersonalet som et udtryk for kontrol og mistillid hos det politiske niveau. Det politiske/administrative niveaus intention om, at kvalitetsudvikling sikres via dokumentation af præstationer og resultater, kan paradoksalt opleves lige modsat af frontpersonalet. Her synes logikken snarere at være, at kvalitetsudvikling sikres gennem mere tid til borgerne og mindre tid på papirarbejde. Ovenstående paradoks kan muligvis forklares ud fra to elementer: Beskaffenheden af det sociale arbejdes genstandsfelt samt forskellige opfattelser af, hvad der udgør det sociale arbejde.

Det sociale arbejde er kendetegnet ved en forholdsvis uklar sammenhæng mellem mål og middel. Det betyder, at der ikke findes meget evidensbaseret viden om, hvilke metoder der fører til hvilke resultater. En forklaring herpå kan være, at det sociale arbejdes genstandsfelt består af »vilde« problemer (Krogstrup 2003). Vilde problemer er karakteriseret ved, at de er svære at adskille fra andre problemer, og at det er vanskeligt at definere klare succeskriterier for, hvornår målene er opnået (Ibid). Desuden er feltet kontingent, hvilket betyder, at både problemstillinger og løsninger ændrer sig i takt med samfundsudviklingen. Genstandsfel-

tet for socialt arbejde er ofte mennesker med meget komplekse problemstillinger, hvilket betyder, at det ikke er tilstrækkeligt, hvis indsatsen udelukkende retter sig mod en enkelt problemstilling såsom alkoholproblemer (der er en grund til, at Jeppe drikker). Perrin nævner, at med præstationsmålinger på komplekse områder som det sociale, er der risiko for, at man udelukkende måler det, der er umiddelbart målbart. Der er dermed risiko for at overse andre faktorer, der har betydning for effekten (Perrin 1999).

Udover at målgruppen for det sociale arbejde har komplekse problemstillinger, er det sociale arbejde præget af at være et normativt felt, eftersom der ikke hersker samme forestilling om, hvad målet med indsatsen skal være. Der eksisterer forskellige diskurser med forskellige opfattelser af, hvad målet for en indsats skal være, afhængigt af om man spørger en politiker, en frontmedarbejder eller en bruger. Ifølge en rapport fra Rambøll Management (Ejler et al.) er kernepunkterne for socialrådgivere i »rigtigt« socialt arbejde empati, indlevelsesevne, skabelse af ligeværdig dialog, ansvarliggørelse, faglighed og usynlig magtrelation. Man kan skelne disse elementer fra dokumentationsarbejde ved, at dokumentationsarbejde kan opfattes som skrivebordsarbejde, mens de nævnte elementer alle knytter sig til direkte kontakt med borgerne. Næstformanden for Dansk Socialrådgiverforening Bettina Post har beskrevet en del af den udvikling, der sker inden for socialrådgiverfaget, som en udvikling *»hvor kontrol er et mål i sig selv, og må tolkes som mistillid til vores arbejde, og som forlanger af os, at vi bruger vores tid ved tastaturet snarere end i dialog med de borgere, som er årsagen til, at vi er der«* (Post 2007). Socialrådgivere synes altså ikke ubetingede begejstrede for udviklingen med øget dokumentation og evaluering. Dette komplicerer indførelsen/implementeringen af mere dokumentation i det sociale arbejde, eftersom dokumentationskrav kan være meningsfuldt ud fra et politisk/administrativt perspektiv, men kan opleves som meningsløs bureaukratisering i et frontpersonaleperspektiv.

Forskellen kan iagttages som en skelnen mellem en politisk/administrativ semantik og en semantik om det sociale arbejde. Hver har deres bud på, ud fra hvilket grundlag og med hvilket formål socialt arbejde skal bedømmes (Møller og Nissen 2006). I en politisk/administrativ semantik er videnproble-

met karakteriseret ved at være en mangel på viden om effektiv indsats, mens der i en semantik om det sociale arbejde er tale om en mangel på viden om indsats, der er effektive for den enkelte. Tilsvarende er programforventningen i en politisk/administrativ semantik en kontrollerbar indsats (standardisering), mens der inden for en semantik om det sociale arbejde er tale om en fleksibel indsats (individualiseret). Hvis man ser semantikken om det sociale arbejde som et udtryk for frontpersonalets opfattelse af, hvad der er rigtigt socialt arbejde, og den politisk/administrative semantik som den ramme, hvor dokumentationskrav bestemmes og udvikles ud fra, bliver det mere tydeligt, hvorfor frontpersonalet ikke omfavner dokumentationskrav med glæde. Dokumentation indebærer krav til standardiserede iagttagelser af klienter, hvilket er i direkte modstrid med egen opfattelse af, hvori det gode sociale arbejde består: iagttagelse og behandling af den enkelte klient som rummende komplekse problemstillinger, der kræver en individuel forståelse og iagttagelse. Kvantificerede målesystemer kan derfor opleves mere som en irritation, end som et redskab til kvalitetsudvikling.

En anden årsag til skepsis mod udviklingen af øget dokumentation og evaluering inden for det sociale arbejde kan skyldes tilrettelæggelsen af socialarbejdernes uddannelser. Dette nævnes i en rapport fra SFI – Det Nationale Forskningscenter for Velfærd fra 2007 omhandlende effektmåling på det sociale område (Nielsen et al. 2007). Uddannelsesinstitutionerne har primært fokus på de mere kvalitative orienterede metoder i det sociale arbejde, eksempelvis hvordan der skabes forståelse for klientens livssituation. Derimod er der et fravær af undervisning i mere kvantificerende målinger. Det må antages, at den socialisering, der sker af socialarbejdere på uddannelsesinstitutionerne, har afgørende betydning for den opfattelse af praksis, socialarbejdere skaber sig i eksempelvis en socialforvaltning. Man kan i forlængelse af det argumentere for, at undervisning i kvantitative præstationsmålinger er en forudsætning for, at socialarbejdere for det første opnår en forståelse for, hvorfor kvantificerende målinger kan være brugbare. For det andet giver det socialarbejdere et videngrundlag til at kunne vurdere kvaliteten af de kvantificerende målinger, som skal registreres. Denne forståelse er helt afgørende for, at der kan skabes ejerskab til dokumentationen, hvilket

igen er afgørende for kvaliteten af de dokumenterede data.

Udviklingen med at opstille nationale indikatorer på kommunale serviceområder er inspireret af udviklingen i andre lande. I KREVI har vi undersøgt effekterne af nationale indikatorer på kommunale serviceområder i England. Her viser det sig, at centralt fastsatte mål kan have den utilsigtede virkning, at frontpersonaler ændrer adfærd for at imødekomme kravet om forbedring på de opstillede mål. Det lokale selvstyre kan derfor påvirkes i en centraliseret retning ved at bruge indikatorer og frem for at udvikle et stærkere decentralt lokalt selvstyre med metodefrihed i opgaverne. I det følgende vil vi gå nærmere ind i de engelske erfaringer og efterfølgende diskutere disse med udgangspunkt i en debat mellem Burt Perrin og David J. Bernstein. Perrin og Bernstein er begge evalueringsforskere med mange års evalueringserfaringer. De diskuterer, hvilke fordele og ulemper præstationsmålinger fører med sig, og det er i det lys, præstationsmålinger diskuteres.

Erfaringer med nationale indikatorer i England

England har benyttet nationale præstationsmålinger siden 1993, og det er derfor muligt at sige noget om nogle af de effekter, der har vist sig her. Erfaringerne kan hjælpe med at synliggøre, hvilke udfordringer nationale indikatorer fører med sig.

I 2002 blev Comprehensive Performance Assessment (CPA) indført. CPA er et samlet målesystem for en kommunes præstation. På baggrund af flere hundrede målinger udregnes ét samlet mål mellem 0 og 4 stjerner, der overordnet set indikerer en kommunes serviceniveau. CPA skal tjene til at udvikle kvaliteten af den offentlige service samtidig med, at borgere og politikere får dokumentation for, at skattekronerne bruges effektivt. I England er det en uafhængig revisionsenhed (The Audit Commission), som udfører målingerne, og Audit Commission vurderer selv CPA som en uforbeholden succes. CPA fremhæves som en katalysator for kvalitetsforbedringer i den offentlige service, hvilket underbygges af stigende CPA-værdier fra år til år (Audit Commission 2007). Over for det står en række forskere, der indtager en mere kritisk position. De påpeger væsentlige problemstillinger, der knytter sig til det engelske standardiserede målesystem. Et generelt kritikpunkt er, at mange af

de indikatorer, der benyttes i CPA, har validitetsproblemer. Indikatorerne måler ikke det, de skal måle, nemlig kvaliteten og effektiviteten af den offentlige service. I stedet måles der på kommunale grundvilkår, som kommunen ikke har mulighed for at påvirke. Der eksisterer flere studier, der påpeger en sammenhæng mellem en kommunes grundvilkår og dens præstationer, hvorfor det ikke er givet, at en præstationsmåling siger noget om den reelle præstation (Haubrich & McLean 2006a). Eksempelvis fortæller antallet af aktiverede i en kommune ikke nødvendigvis noget om kommunens evne til at få folk i aktivering. Det kan lige så vel være et udtryk for demografiske og socioøkonomiske forhold blandt kommunens borgere. Et andet udtryk for validitetsproblemer knytter sig til en kommunes lokale prioriteringer. Andelen af herberger i en kommune siger ikke nødvendigvis noget om en kommunes evne til at tage sig af de hjemløse, hvis den lokale målsætning er at skaffe et fast hjem til kommunens hjemløse. Præstationsmålinger må derfor tage forbehold for lokale prioriteringer.

I de engelske erfaringer påpeges strategisk adfærd som et andet problem, der er opstået i forbindelse med brugen af indikatorer på kommunale serviceområder. Strategisk adfærd betyder, at kommunen »spiller spillet« for at opnå høje scores. Der sker derfor ikke en reel forbedring af det kommunale serviceniveau. Et eksempel på strategisk adfærd fra England er resultatindikatoren 'antallet af svømmere pr. kvadratmeter i svømmebassiner'. Indikatoren angiver en kommunes succes med at fremme fritidstilbud til borgerne. For at score højt herpå kan kommunen vælge at lukke alle offentlige svømmehaller undtagen én, og på den måde samle alle svømmere i et enkelt bassin og dermed opnå et højt antal svømmere pr. kvadratmeter svømmebassin (McLean et al 2007). Resultatet vil være en høj score på præstationsmålingen, men en forringelse af servicen til borgerne. I en socialfaglig kontekst er et tænkt eksempel, at socialrådgivere måles på antallet af klienter, som de får i arbejde eller aktivering. Det kan medføre, at socialrådgiverne primært vil fokusere på de bedst fungerende klienter, eftersom der her vil være størst pay off med mindst mulig indsats. En sådan ændring i adfærd medfører ringere service over for de dårligst fungerende klienter.

Der kan imidlertid også findes positive effekter af det engelske CPA, om end disse i mindre grad er dokumenterede. På baggrund af en survey blandt kommunale ledere efter den første runde af CPA i 2002 fastslog 75 % af lederne, at det har været en frugtbar øvelse at være igennem. I en lignende undersøgelse et år senere tilkendegav et flertal af kommunerne, at de ville gennemgå processen på ny, såfremt de fik mulighed herfor (LGA 2003 + 2004). Ifølge Haubrich og McLean har CPA-scoren også skabt motivation hos frontpersonalet, eftersom de identificerer sig med kommunens CPA-score (Haubrich and McLean 2006b). Det er således muligt at skabe ejerskab hos personalet til dokumentationskravene, hvilket må ses som en vigtig forudsætning for at skabe kvalitetsudvikling i den kommunale opgavevaretagelse.

Ovenstående erfaringer fra England tyder på, at der er udfordringer forbundet med at indføre nationale indikatorer på kommunale serviceområder. Man kan på baggrund af de engelske erfaringer stille spørgsmålet: Hvordan skal vi fortolke dem? Er det overhovedet en god idé at opstille nationale indikatorer i Danmark? På den ene side tyder det ikke på, at udviklingen og brugen af indikatorer i Danmark skal have samme omfang, som det er tilfældet i England. Der er ikke tale om et samlet målesystem, som kommunerne skal implementere. Derimod lægges der op til, at der inden for hvert serviceområde skal være et begrænset antal indikatorer, som kommunerne skal måles på. Det kan derfor ikke entydigt konkluderes, at de negative sideeffekter, der har vist sig i England, også vil vise sig i en dansk sammenhæng. Det tyder desuden på en mindre top-down styret tilgang i kvalitetsreformen. Hvor standarden på flere af indikatorerne i England fastsættes af centralregeringen, er det hensigten, at standarden for indikatorerne i Danmark skal fastsættes lokalt af kommunalbestyrelserne. Det kan betyde, at der vil være bedre mulighed for at tage hensyn til lokale forhold, og dermed sikre et større ejerskab hos socialarbejderne.

På den anden side viser de engelske erfaringer, at præstationsmålinger i bedste fald kan være værdiløse, hvis de måler på kommunale grundvilkår, og i værste fald skaber forringelse af kvaliteten af serviceydelserne, hvis der sker strategisk adfærd for at tilfredsstille nogle kvantificerbare mål på bekostning af kvaliteten på de områder, som er svære at måle kvantitativt. Det er derfor i en dansk kon-

tekst vigtigt, at man mindsker risikoen for strategisk adfærd i udarbejdelsen af nationale indikatorer på kommunale serviceområder. Desuden må der tages højde for kommunernes lokale grundvilkår, sådan at man ikke risikerer at sammenligne pærer og bananer. Endelig viser erfaringerne, at man skal være varsom med at koge kommunernes præstationer ned til ét samlet mål, hvilket der dog heller ikke er aktuelle planer om i Danmark.

Argumenter for og imod præstationsmålinger

Inden for evalueringsfeltet har brug af præstationsmålinger været et omdiskuteret emne. I slutningen af 1990'erne foregik en diskussion mellem Burt Perrin og David J. Bernstein, hvori præstationsmålingers potentialer diskuteres. Ingen af dem taler for en total afskaffelse af præstationsmålinger, men begejstringen for denne type måling er forskellig. I diskussionen underbygges nogle af de negative erfaringer fra England, men den synliggør også, hvilke muligheder præstationsmålinger bringer med sig.

Perrin indtager den mest skeptiske position. Ifølge ham kan præstationsmåling være et nyttigt værktøj til at identificere problemområder, dvs. til planlægnings- og monitoreringsaktiviteter, men de kan ikke stå alene som evalueringsværktøj. I en evaluering foretages en vurdering (eksempelvis i forhold til opnåelse af en ønsket målsætning, lov eller lign.), og Perrin påpeger, at præstationsmålinger ikke er et tilstrækkeligt grundlag at foretage en fyldestgørende vurdering på. Det skyldes, at man på baggrund af en præstationsmåling ikke kan foretage kausalforklaringer, dvs. isolere en effekt som resultat af en indsats. Effekten kan lige så vel skyldes andre forhold, og det er derfor nødvendigt at være varsom med at træffe beslutninger på baggrund af præstationsmålinger alene (Perrin 1998). Perrin foreslår derfor, at brugen af præstationsmålinger begrænses til planlægnings- og monitoreringsaktiviteter, og at andre evalueringsmodeller benyttes til at afdække præstationer og effekter. Bernstein er ikke uenig i, at der eksisterer uensigtsmæssigheder ved brug af præstationsmålinger. Men frem for at begrænse brugen af præstationsmålinger, opfordrer han tværtimod til at rette øget opmærksomhed mod disse målinger, og derved fokusere på, hvordan de udvikles mest hensigtsmæssigt (Bernstein 1999).

Socialrådgivere synes altså
ikke ubetingede begejstrede
for udviklingen med øget
dokumentation og evaluering

Et af de områder, hvor Perrin påpeger problemer ved brug af præstationsmålinger er problemer med at fortolke indikatorerne. Selv om indikatorerne er kvantitative, er de stadig åbne for fortolkninger, hvilket svækker dem som redskab til sammenligning og benchmarking. Som eksempel kan nævnes en indikator, der skal måle antallet af klienter i et kommunalt psykiatrisk tilbud, for hvad dækker en klient over? Er det alle, der tager personlig kontakt til tilbuddet, eller tæller telefoniske henvendelser også? Gælder det kun dem, der er visiteret til tilbuddet, eller gælder det også andre? Og såfremt en person også modtager hjælp fra et andet kommunalt psykiatrisk tilbud, tæller vedkommende så for to klienter? Som svar herpå opfordrer Bernstein det amerikanske evalueringselskab til at udvikle fælles definitioner, så risikoen for forskellige fortolkninger reduceres.

Et andet problem med præstationsmålinger er ifølge Perrin, at målingerne for mange frontmedarbejdere fremstår meningsløse og irrelevante, og derfor nedprioriteres. Det kan medføre, at de registrerede data ikke er udtryk for valide målinger, men mere er et udtryk for subjektiv tilpasning til udefrakommende krav, og derfor har lav datakvalitet. Bernstein argumenterer på den anden side for, at nogle præstationsmålinger altid vil være relevante for nogle interessenter, mens de for andre vil fremstå som meningsløse. Ifølge ham skal man derfor ikke afvise brug af præstationsmåling fordi det ikke er synligt for alle, hvad de skal bruges til. Ifølge den danske implementeringsforsker Søren Winter betegnes et lignende fænomen som 'street-level bureaucracy'. Det opstår, når frontpersonalet oplever en kløft mellem de krav, der stilles fra lovgivning, ledelse og borgere og så de ressourcer frontpersonalet har til rådighed, eksempelvis økonomisk og videnmæssigt. Frontpersonalet kan derfor benytte sig af afværgemekanismer, der systematisk forvrider indsatsen i forhold til lovgivningens intentioner. For at undgå street-level bureaucracy er det ifølge Winter nødvendigt at opnå mere viden om implementeringen af dokumentationskrav, som kan forklare, hvorfor de faktiske interventioner ikke altid svarer til de planlagte.

Et tredje område, hvor Perrin kritiserer præstationsmålinger, er i forhold til målforskydning. Ved at indføre præstationsmålinger risikerer man, at al fokus koncentrerer sig om at ramme målet, uanset om det har effekt eller ej. Perrin henviser til et eksem-

pel med polsk møbelproduktion. Under kommunismen blev polske møbelfabrikker målt ud fra, hvor mange ton møbler landet kunne producere. Resultatet var, at Polen producerede nogle af de tungeste møbler i verden. Men det sagde intet om, hvorvidt Polen solgte flere møbler eller var omkostningseffektiv. Der er således en risiko for »*hitting the target, but missing the point*« (McLean et al. 2007). Bernstein hævder imidlertid, at uhensigtsmæssig brug af i udgangspunktet hensigtsmæssige mål kan reduceres, hvis der fokuseres på »*appropriate use of appropriate measures*« (Bernstein 1999). Ligeledes vil det gavne, hvis embedsmænd, politikere og kommunalt ansatte bliver gjort opmærksomme på hensigtsmæssig brug af målinger.

Man kan på baggrund af diskussionen mellem Perrin og Bernstein udlede, at brug af indikatorer i nogle situationer kan være en udmærket måde til at identificere områder, der kræver ekstra opmærksomhed. Men samtidig er en indikator netop kun en indikator, dvs. en *indikation* på noget. En indikator kan kun give et overordnet billede af, om en præstation er god eller dårlig. Hvis der skal tages yderligere foranstaltninger, kræver det supplerende metoder, der kan komme bag om overblikket og tilbyde mere dybdegående information, eksempelvis i form af kvalitative metoder (Poister 2003, Mayne 2007). Perrin og Bernsteins diskussion er derfor relevant i en dansk kontekst, da der – som tidligere nævnt – i regeringens kvalitetsreform understreges, at mål skal være kvantificerbare. Kvantitative data giver én type af information, mens kvalitative data giver en anden type af information. Som eksempel kan antallet af sindslidende i job nævnes. Kvantitativt tolkes mange sindslidende i job som en succes, både for samfundet og for den enkelte. Men hvis det kvalitativt viser sig, at de sindslidende er blevet presset ud på arbejdsmarkedet uden at være klar til det, kan de samfundsmæssige og personlige konsekvenser snart overstige den kvantitative succes i form af mere behandling og støtte både socialt og økonomisk. Der må derfor opfordres til, at indførelse og brug af indikatorer sker med en klar viden om, hvilken type af data man får ind, og dermed hvilke konklusioner man kan drage deraf.

Er socialarbejdernes skepsis berettiget?

Set i lyset af de engelske erfaringer og diskussionen mellem Perrin og Bernstein er der ikke noget

Erfaringerne fra England tyder imidlertid også på, at der er væsentlige udfordringer forbundet med at indføre nationale indikatorer på kommunale serviceområder

entydigt svar på, om socialarbejdernes skepsis er berettiget. Der er som tidligere nævnt sket et skift i opfattelsen af, hvad den offentlige sektor skal kunne levere. Som illustreret i artiklens indledning er det i dag udbredt at betragte sociale ydelser som en vare, hvortil der knytter sig krav fra borgerne. Borgernes rolle er skiftet fra borger til forbruger, og endda en krævende forbruger (Jespersen 2007). Udviklingen med New Public Management har gjort det helt legitimt at kræve viden og information om den service, borgerne modtager, ligesom det er legitimt at kræve viden om en vaske-maskines energiforbrug. Set i det lys kan der være god grund til passende forstyrrelser for at synliggøre og udvikle kvaliteten, også i den socialfaglige praksis. Ligeledes kan man argumentere for, at borgerne og landspolitikerne har krav på information om, hvor effektivt skattekroneerne bruges, eftersom kommunerne fylder 48 % af statens budget (Due 2007). Det er derfor en vigtig øvelse at evaluere kommunernes præstationer.

Erfaringerne fra England tyder imidlertid også på, at der er væsentlige udfordringer forbundet med at indføre nationale indikatorer på kommunale serviceområder. Fordi man indfører nationale indikatorer, er det ikke givet, at der sker en forbedring i kvaliteten af den service, der ydes. Det kan heller ikke garanteres, at indikatorerne fører

til større omkostningseffektivitet. I stedet kan der være risiko for, at dem, der skal måles, begynder at spille spillet, og dermed styres af andre ting end deres faglighed. Der må derfor stilles krav til, at målinger foregår på baggrund af valide mål og viden om dokumentationens virkninger og effekter. Endvidere må begrundelserne for dokumentationen synliggøres for frontpersonalet, da det ellers kan være svært at skabe ejerskab i det yderste led. Ejerskab må ses som en væsentlig forudsætning for øget kvalitet i de kommunale serviceydelser, eftersom det er hos frontpersonalet i yderste led, at borgerne oplever servicen.

Såfremt begrundelserne for dokumentationen ikke synliggøres, er der risiko for, at opgaven nedprioriteres, og at de indsamlede data ikke er valide mål for præstationen. Denne risiko synes især aktuell i forbindelse med kvantitative dokumentationsredskaber, eftersom generaliserede metoder måler på parametre, der kan forekomme irrelevante for socialarbejderne. I den omtalte rapport fra SFI argumenteres der netop for, at socialarbejdere primært socialiseres i kvalitative metoder på uddannelsesinstitutionerne, og dermed opstår en naturlig skepsis mod metoder, der måler hårde data som eksempelvis indikatorer. Der synes derfor at være et behov for at udvikle kvalitative dokument-

tionsredskaber, der kan dokumentere andre aspekter af kvalitetsbegrebet end de kvantitative.

Konklusion

Dokumentations- og evalueringsbølgen er over den offentlige sektor. Det kan ses som en effekt af de forandringer, der er sket i kommunernes relationer til borgere og stat. Borgere har mulighed for at agere som krævende forbrugere, der kan ændre forbrugsvaner såfremt den leverede kommunale vare ikke lever op til forventningerne. Staten er økonomichefen, der kræver, at kommunerne bruger skattekroneerne så effektivt som muligt. Herimellem står kommunerne, der på den ene side skal dokumentere høj kvalitet over for borgerne og omkostningseffektivitet over for staten. Udviklingen af kvantitative nationale indikatorer ses som en måde at indfri dette dobbelte formål. I artiklen har vi påpeget, hvilke fordele og ulemper der kan være forbundet med denne type måling. Vi vil her samle op på de væsentligste udfordringer, der er behov for at fokusere på i arbejdet med at udvikle dokumentations- og evalueringsredskaber:

- Der er behov for viden om, hvilke tilsigtede og utilsigtede effekter dokumentation og evaluering bringer med sig. Et øget forskningsmæssigt fokus herpå vil være gavnligt blandt andet i forsøget på at undgå meningsløs registrering ude i kommuner og regioner.
- Der er behov for udvikling af kvalitative dokumentationsredskaber. Kvantificerende nationale indikatorer kan give brugbar information om, hvor der er behov for en ekstra indsats. Men det er ikke en udtømmende informationskilde. Kvalitative dokumentationsmetoder som eksempelvis observation vil være et vigtigt supplement til at få dækket flere aspekter ved kvalitetsbegrebet.
- Der er behov for opkvalificering af socialarbejderes kvantitative kompetencer. Kvantitative dokumentationsmetoder kan være et vigtigt redskab i kvalitetsudvikling, ikke mindst på tværs af kommuner. Uddannelse og træning i, hvorfor kvantitative dokumentationsredskaber er anvendelige, er en forudsætning for at sikre valide data ved indikatormålinger.

- Der er behov for inddragelse af medarbejdere og brugere i udviklingen af dokumentationen. Inddragelsen skal sikre, at man også dokumenterer på de områder, som medarbejdere og brugere finder relevante, når kvaliteten skal dokumenteres. Desuden skal inddragelsen sikre ejerskab så dokumentationen ikke opleves som en kontrolforanstaltning, men snarere som et redskab til kvalitetsudvikling.

Vi har i KREVI sat flere projekter i gang, der fokuserer på nogle af ovenstående udfordringer. Et projekt har til hensigt at belyse tilsigtede og utilsigtede konsekvenser af nationale dokumentations- og evalueringskrav i Danmark. Projektet vil tage udgangspunkt i sundhedsområdet, hvor man i flere år har benyttet nationale indikatorer. Der foreligger derfor allerede nu konkrete erfaringer, og det er hensigtsmæssigt at sætte fokus på, hvilke tilsigtede og utilsigtede effekter det har ført med sig. I et andet projekt har vi sat fokus på, hvordan kvalitative metoder kan bidrage til at udvikle kvalitetsmålinger på dagtilbudsområdet. Og i et tredje projekt ser vi på, hvad man som stat/kommune/region/institution stiller op med sine resultatmålinger. Man får ikke nødvendigvis bedre serviceydelser fordi man måler på dem. Der må også iværksættes handleplaner for, hvad man stiller op med sine resultater. Vi ser derfor på, hvad man har af erfaringer i andre lande med at følge op på præstationsmålinger.

Hvad er KREVI?

- KREVI er et uafhængigt statsligt evalueringsinstitut, der blev oprettet i forbindelse med opgave- og strukturreformen.
- KREVI har to indsatsområder:
- Statens styring af kommuner og regioner
- Kommuner og regioners interne styring
- KREVI er placeret i Århus og har, udover direktør og administrator, pt. 14 konsulenter tilknyttet.
- Du kan se mere om KREVIs aktiviteter på www.krevi.dk

LITTERATUR

Audit Commission:

The harder test 2006 – Scores and analysis of performance in single tier and county councils. London, 2007.

Bernstein, D.J.:

Comments on Perrin's 'Effective Use and Misuse of Performance Measurement'. American Journal of Evaluation, vol. 20, no.1, pp. 85-93, 1999.

Dansk Evalueringselskab:

www.danskevalueringselskab.dk

Deloitte:

Dokumentation på ældreområdet – Implementeringsstrategi. Deloitte 2006.

Due, J.:

Oplæg på Det Socialt Temamøde, Kommunernes Landsforening, Aalborg d. 30. -31. maj 2007.

Ejler, N., Bohni Nielsen, S. & Petersen, C.E.:

Undersøgelse af retssikkerhedslovens I4. Rapport af Rambøll Management udarbejdet for Socialministeriet, 2004.

Haubrich, D. & McLean, I.:

Assessing Public Service Performance in Local Authorities Through CPA – A Research note on Deprivation. National Institute Economic Review, 197, pp. 93-105, 2006a.

Haubrich, D. & McLean, I.:

Evaluating the Performance of Local Government – A Comparison of the assessment regimes in England, Scotland and Wales. Policy Studies, 27, 4, pp. 271-293, 2006b.

Holdt-Olesen, P., Bjørn Madsen, L. & Nøhr, K:

Measuring Local Council Performance – Lessons from Comprehensive Performance Assessment in England. Arbejdspapir fra Det Kommunale og Regionale Evalueringsinstitut (KREVI), 2007.

Jespersen, P.M.:

Fra velfærdsstat til velfærdsbutik. Oplæg på KL's sociale temamøde 31.05/01.06 - 2007.

KL:

Aftale om kommunernes økonomi 2006. Kommunernes Landsforening.

KL:

Aftale om kommunernes økonomi 2007. Kommunernes Landsforening.

Klausen, K.K. & Ståhlberg, K. (red.):

New Public Management i Norden – Nye organisations- og ledelsesformer i den decentrale velfærdsstat. Odense Universitetsforlag, 1998.

Knudsen, M.:

»Performance measurements« performer selv – et sociologisk blik på præstationsmålinger. Social Kritik 104, 2006.

Krogstrup, H.K.:

Evalueringsmodeller. Systime Academic, 2003.

Laursen, F.:

Mangel på socialrådgivere. Nordjyske Stiftstidende, 16.04.07.

LGA – Local Government Association:

Improving from within – A survey of district councils views on CPA. Executive summary, 2004.

LGA – Local Government Association:

Freedom to improve? – evaluating the first round of the Comprehensive Performance Assessment. Summary of LGA research report 45, 2003.

Mayne, J.:

Challenges and Lessons in Implementing Result-Based Management. Evaluation, vol 13, no. 1, pp. 87-109, 2007.

McLean, I., Haubrich, D. & Gutiérrez-Romero, R.:

The Perils and Pitfalls of Performance Measurement: The CPA Regime for Local Authorities in England. Public Money & Management, 27, pp. 111-117, 2007.

Møller, S.S. & Nissen, M.A.:

Når virkeligheden ikke altid er evident. Uden for nummer, årgang 7, nr. 12, pp. 4-21, 2006.

Nielsen, C., Dinesen, P.T., Benjaminsen, L., & Bonke, J.:

Effektmåling. SFI, 2007.

Nielsen, S.B. & Uggerhøj, L.:

(Sags)behandlede rettigheder. Uden for nummer, 11, 6. årg, 2005.

Post, B.:

Vores profession skal ose langt væk af prestige. Kronik i Socialrådgiveren nr. 6, 2007.

Perrin, B.:

Effective Use and Misuse of Performance Measurement. American Journal of Evaluation, vol. 19, no. 3, pp. 367-379, 1998.

Perrin, B.:

Performance Measurement: Does the Reality Match the Rhetoric? A Rejoinder to Bernstein and Winston. American Journal of Evaluation, vol. 20, no. 1, pp. 101-111, 1999.

Poister, T.H.:

Measuring Performance in Public and Nonprofit Organizations. Jossey-Bass, 2003.

Regeringen:

Bedre velfærd og stor arbejdsglæde – Regeringens strategi for høj kvalitet i den offentlige service. 2007.

Region Midtjylland og Styrelsen for Social Service:

Information om det sociale indikatorprojekt findes på www.sip.dk



04] MIKKEL BO MADSEN

Socialpolitik og beskæftigelsespolitik i konkurrencestaten

Artiklen sætter det fremherskende, danske beskæftigelsesparadigme ind i en større global sammenhæng, hvor stater konkurrerer – også om at kunne tilbyde mest og veluddannet arbejdskraft. Artiklen peger på, hvordan socialpolitikken blandt andet derfor har ændret sig, så borgerne bliver "behandlet" primært for et problem, nemlig ledighed. Endelig diskuterer artiklen, om man – i bestræbelserne på at få så mange som muligt ud på arbejdsmarkedet – benytter sig af de rigtige redskaber og indsatser.

16] ASMUND W. BORN OG PER H. JENSEN

Jobplaner og medborgerskabet – et nyt dispositiv?

Jobplaner har kontraktens form, og planerne har samtalen og dialogen i det sociale arbejde som fundament. Gennem dialogen og kontrakten inddrages borgeren i myndighedsudøvelsen. Borgerinddragelsen tegner konturerne af en ny type medborgerskab, der skaber borgeren som en refleksiv og selvregulerende beslutningstager. En jobplan skal tage udgangspunkt i det enkelte individs behov og forudsætninger, og planen udformes gennem den fremtidsorienterede og refleksivt baserede dialog. Artiklen påstår på denne baggrund, at jobplaner og jobsamtaler repræsenterer et nyt samfundsmæssigt fænomen – en ny samfundsorden.

30] LONE BJØRN MADSEN OG STINNE HØJER MATHIASSEN

Dokumentation: Hvordan og med hvilke effekter?

Udgangspunktet for artiklen er, at dokumentation af offentlige serviceydelser er en realitet og udføres i forskellige sammenhænge og på forskellige måder. Artiklen ser på, hvordan man dokumenterer, og hvad man kan bruge dokumentationen til. Artiklen diskuterer en bestemt form for dokumentation, nemlig nationale indikatorer. Artiklen peger på, hvilke erfaringer man har med at benytte nationale indikatorer i England. Artiklen beskæftiger sig også med, hvad man kan bruge præstationsmålinger til i en socialfaglig kontekst.

