

Magtteknologier i social administration

Sagsbehandling og produktiv magt på Esbjerg Jobcenter

FORFATTERE

Magdalena Guzowska & Maja Theresia Jensen

Indhold

01 Baggrund og motivation	3
02 Problemformulering	4
03 Litteratur og tidligere forskning	5
04 Teoretisk ramme: Foucaults magtteknologier	7
05 Metode og empiri	9
06 Fund: Makro-, meso- og mikroniveauer	11
07 Analyse: Magtformer i daglig praksis	14
08 Målbare resultater og strukturelle ændringer	18
09 Diskussion	20
10 Konklusion	22

01

Baggrund og motivation

Det danske velfærdssamfund har siden 1990'erne været genstand for en række reformer, der gradvist har omformet relationerne mellem stat, institution og borger. Den akkumulerede effekt af disse reformer har i stigende grad udfordret Gøsta Esping-Andersens klassiske forståelse af den skandinaviske velfærdsstat som en dekommodificerende størrelse — en stat der fritager borgere fra markedets logik. I stedet ser vi en velfærdsstat der i stigende grad integrerer markedsinspirerede incitamenter og aktiveringskrav i sine kerneydelser.

Kontanthjælpsreformen fra 2013, implementeret 1. januar 2014, er et centralt eksempel på denne transformation. Reformen markerede et afgørende skift i den politiske tilgang til ledighed: fra passiv forsorg til aktiv aktivering. Ingen må efterlades i passivitet — alle skal mødes med en forventning om udvikling og deltagelse på arbejdsmarkedet. Med denne ambition følger en række nye styringsredskaber, kategoriseringssystemer og krav til både borgere og de professionelle, der forvalter systemet.

„Vi giver ikke op. Alle skal mødes med en forventning om, at de med den rette hjælp kan udvikle sig. Derfor skal alle have mulighed for at realisere deres potentiale og blive en del af fællesskabet på arbejdsmarkedet.“

Beskæftigelsesministeriet, 2013

Esbjerg Jobcenter er den konkrete institutionelle ramme for denne empiriske undersøgelse. Kommunen besluttede i 2017 at investere 3,7 millioner kroner ekstra i kontanthjælpsområdet med henblik på at afprøve nye strategier. Resultatet var påfaldende: antallet af borgere der månedligt opnåede selvforsørgelse steg fra 15-20 til gennemsnitligt 43 — og kommunen sparede 20 millioner kroner i 2018 alene. I oktober 2020 modtog Jobcentret status som “inspirationskommune” fra STAR.

Det er netop dette spændingsfelt — mellem hjælp og kontrol, mellem relationsarbejde og sanktioner, mellem borgernes selvbestemmelse og institutionens normaliseringslogik — der

udgør denne undersøgelses analytiske interesse. Motivation for undersøgelsen udspringer af ønsket om at forstå, hvad der konkret forklarer Jobcenterets succes, og hvilke magtdynamikker der er på spil, når systemet virker så effektivt.

02

Problemformulering

Undersøgelsens overordnede problemstilling tager afsæt i den konkrete udfordring, som Jobcenterets ledelse identificerede: på den ene side er det ressourcebespareligt at investere tidligt i borgernes færdigheder og selvtillid, på den anden side sanktioneres Jobcentret som institution afhængigt af længden på den enkelte borgers ledighed. Heri ligger en iboende modsætning, der kræver strategisk navigation.



Problemformuleringen understøttes af fire underspørgsmål:

Makro-meso-mikro	Hvordan hænger de makro-, meso- og mikrorelationer sammen med politikker, institutionel struktur og sociale diskurser?
Magtudøvelse	Hvordan anvendes de varierende magtteknologier i mødet mellem systemrepræsentanter og borgere inden for den institutionsspecifikke sociale administration?

Autonomi — professionelle	I hvilken grad udøver systemrepræsentanter autonomi og afviger fra standardiserede og institutionsspecifikke tiltag og handlingsmodeller?
Autonomi — borgere	I hvilken grad modtager borgere uddannelse og kvalificering som middel til selvforsørgelse, og hvor stor er deres autonomi i denne proces?

03

Litteratur og tidligere forskning

For at placere undersøgelsen i relation til eksisterende forskning er en række centrale værker og artikler inden for feltet social administration, magt og institutionel identitet gennemgået. Det overordnede billede viser, at feltet har bevæget sig fra en primært negativ forståelse af magt som begrænsende og skjult mod en mere nuanceret anerkendelse af magt som potentielt produktiv og forandrende.

Det magtfulde møde mellem system og klient (2002)

Udgivet som del af den danske magtudredning, der blev igangsat af Folketinget i 1997, belyser dette værk udøvelsen af magt i mødet mellem offentlige administrative systemer og den individuelle borger. Forfatterne påpeger, at sagsbehandling og beslutninger i konkrete møder ofte er præget af disciplinformer, der i høj grad er baseret på moralske domme, normalitetsopfattelser og kategoriseringer. En central pointe er, at moderne magtudsøvelse ikke blot fungerer som en begrænsning af friheden, men også som en indflydelse med henblik på at skabe og udvikle velfungerende borgere — en magt der tilsyneladende fremmer borgerens selvbestemmelse.

At skabe en klient (2003)

Margaretha Järvinen og Nanna Mik-Meyers redigerede værk udgør et vigtigt bidrag til forståelsen af klientisering — den proces, hvorved menneskelige problemer oversættes til "systemsprog." Det individuelle menneskes situation afklares ud fra institutionelt bestemte

diagnoser og forståelsesrammer, og borgerne tilpasses kategorier, der svarer til de foranstaltninger og handlingsmodeller, velfærdsinstitutionen råder over. Værket viser, hvordan institutionaliserede rutiner, iboende paradokser i socialt arbejde og socialarbejdernes forståelse af professionen skaber bestemte positioner, som både klienter og socialarbejdere taler og hører ud fra.

At skabe en professionel (2012)

I dette opfølgingsværk skifter Järvinen og Mik-Meyer fokus fra klienterne til de professionelle institutionelle identiteter. Et centralt fund er, at velfærdsstaten sætter en specifik ramme for professionelt arbejde: på den ene side nye velfærdsideal med fokus på selvledelse og selvudvikling hos borgerne, på den anden side en tiltagende markedsliggørelse og standardisering af velfærdsydelser. Sagsbehandlerens rolle skifter fra ekspert og beslutningstager til facilitator.

Magt og forandring i socialt arbejde (2007)

Nissen, Pringle og Uggerhøj bidrager med et modvægt til den overvejende negative fremstilling af magtudøvelse i socialt arbejde. Bogens ærinde er — med eksempler fra praksis — at vise, at magt kan bidrage til at skabe muligheder og forandring i og af socialt arbejde. En central pointe er, at refleksivitet kombineret med bevidsthed om kompleksiteten i socialt arbejde kan hjælpe systemrepræsentanten til at tackle svære dilemmaer og fremme produktiv praksis.

Human kapital i dansk kommunal beskæftigelsesindsats (2019)

Klindt og Ravn undersøger brugen af menneskelig kapital — defineret som de færdigheder og kvalifikationer, arbejdsstyrken besidder — i forskellige kommuners beskæftigelsesindsats. En central observation er, at mulighederne for at løfte lediges kvalifikationer sjældent udnyttes, selv når de er til stede. Artiklen viser desuden, at brugen af uddannelse og opkvalificering varierer afhængigt af kommunens politiske farve: røde kommuner anvender statistisk set uddannelse og kvalificering oftere end blå kommuner — dog med Esbjerg som et bemærkelsesværdigt undtagelsestilfælde.

04

Teoretisk ramme: Foucaults magtteknologier

Den dominerende teoretiske linse i analysen er Michel Foucaults forståelse af magt som en produktiv, alledesteds nærværende kraft — ikke blot et redskab til undertrykkelse, men en skabende kraft der former subjekter og muligheder. Foucault betragtede magt som anonym og relationel: den besiddes ikke, men udøves i relationer og situationer.

Ifølge Foucault er magt ubiquitous, hvilket vil sige, at den forekommer i alle situationelle kontekster, særligt i sociale relationer. Magt er ikke noget, man besidder eller kan besidde — den er anonym. Foucaults magtopfattelse er dermed det modsatte af den traditionelle opfattelse, der ser magt som noget, en aktør udøver over en anden. I stedet betragter Foucault magt som „en kompliceret strategisk situation i et givet samfund“.

Rapporten arbejder primært med fire af Foucaults begreber:

■ Governmentality

Moderne styring defineres ved en tæt bearbejdning af individet gennem styring af befolkningen via deres egen vilje, frihed og kapacitet. Staten stimulerer en indre kontrolleret selvudvikling i overensstemmelse med specifikke måls realisering. Governmentality-studiet handler om at afsløre disse subtile processer.

■ Pastoral magt

En sjæleledende, velmenende magtform med rødder i kirkens omsorgstanke. Den pastorale leder — hyrden — handler som en metafor for en mere sekulariseret magtform, der er integreret i en bred vifte af moderne samfunds sekulære strukturer. Den pastorale omsorgsmagt består ikke først og fremmest i en åbenlys magtdisplay, men manifesterer sig ved den hengivenhed, hvormed den vogter over sit objekt.

■ Disciplinerende magt

Disciplin repræsenterer en magt, der udøves over og gennem individets krop, kræfter og kapaciteter med fokus på træning, udnyttelse, transformation og perfektion. Disciplinen kan også antage en moraliserende karakter, idet den med normen som kriterium for sine regulerende bestræbelser søger at gøre individets afvigende egenskaber til genstand for en vejledende korrektion.

■ Subjektivering

Processen hvorved borgere formes til bestemte subjekter — „jobparate enheder“ — der identificerer sig med arbejdsmarkedets normer og egne ansvar for selvforsørgelse. Kontanthjælpsreformens subjektivering kan ses som en strukturering af feltet for de jobparate kontanthjælpsmodtageres moralske handlen.

Biopolitik

Foucaults begreb om biopolitik danner et centralt element i hans forståelse af forholdet mellem stat og befolkning. Biopolitikken kan betragtes som en totaliserende magtudsøvelse, der udvider magtens og styringsmulighedernes række betydeligt, fordi det klassiske interventionsfelt for autoritær styring nu suppleres med mere indirekte mekanismer til at tilskynde, pleje, vejlede og moralisere. I relation til kontanthjælpsreformen kan biopolitikken ses i de overordnede befolkningsoptimeringsmål: en mere produktiv, selvforsørgende og sund befolkning.

05

Metode og empiri

Undersøgelsen er baseret på feltarbejde udført på Esbjerg Jobcenter i perioden februar–april 2021. Dataindsamlingen fandt sted under COVID-19-pandemiens restriktioner, hvilket påvirkede feltets hverdagskontekst markant: fysiske møder var erstattet af digitale alternativer, og visitations-samtaler foregik telefonisk frem for ansigt til ansigt. På eksklusiv tilladelse var det muligt at være fysisk til stede på Jobcentret og observere disse telefoniske visitationer.

Videnskabsteoretisk tilgang

Projektet baserer sig på tre videnskabsteoretiske retninger, der tilsammen søger at afdække den usynlige magt i systemet: hermeneutik, fænomenologi og social konstruktivisme. Den hermeneutiske tilgang muliggør en fortolkning af de skiftende meningsopfattelser, der opstår i kvalitative interviews. Den fænomenologiske tilgang fokuserer på aktørernes levede erfaringer. Social konstruktivisme bidrager til at afdække, hvordan diskurser om ledighed og normalitet har påvirket systemrepræsentanternes opfattelse af „normalitet“ og måden, de udøver magt på.

Analysestrategi er abduktiv og baseret på Grounded Theory. Teorier og hypoteser fremkommer via kodning af datamaterialet og er således ikke fastlagt inden dataindsamlingen. Analysen struktureres via makro-, meso- og mikroniveauer, der hjælper med at kortlægge de sociale konstruktioner i feltet.

Dataindsamling

Deltagerobservation

Observationer af telefoniske visitationsmøder over fire arbejdsdage. Sagsbehandleren balancerede i et rum, hvor kun observatøren og systemrepræsentanten var fysisk til stede, mens borgeren var hjemme — en unik observationskontekst.

Semistrukturerede interviews med systemrepræsentanter

Fem jobkonsulenter og sagsbehandlere interviewet med fokus på vurdering af klienter, relationelt sagsarbejde og magtsrelationer i sagsbehandlingen. Gennemført i de professionelles egne kontorer.

Interviews med borgere

Fem kontanthjælpsmodtagere er interviewet to gange: første gang med fokus på uopfyldte behov og jobsøgning, anden gang telefonisk med fokus på oplevelsen af at være „i systemet“.

Uformelle interviews med ledere

Sektionsledere og daglige ledere interviewet under møder og præsentationer om institutionens kultur, lederstil og strategiske udvikling.

5	5	7+	3
Systemrepræsentanter interviewet	Borgere interviewet	Observerede visitationsmøder	Analytiske niveauer

Analyselstrategi og kodning

Al data er transskriberet og kodet i det kvalitative analyseprogram NVivo 12. Kodningen er gennemført som en blanding af begrebsdrevet og empirisk baseret kodning. Kodetræet er struktureret om tre hovedkategorier: *Institutionen*, *Magtrelationerne* og *Klienten*. De mest refererede koder er problemløsning, regulering og klienternes habitus — og bekræfter dermed, at sagsbehandlingens praksis i høj grad er afhængig af borgerens forudsætninger og det lovgivningsmæssige regi.

06

Fund: Makro-, meso- og mikroniveauer

Feltarbejdets resultater præsenteres i en model der adskiller de empiriske fund på tre niveauer: makro (samfund og kulturelle rammer), meso (institution og institutionelle rammer) og mikro (aktører og sociale rammer). Disse niveauer er indbyrdes afhængige og reproducerer kontinuerligt de normer, konstruktioner og diskurser, der præger feltet.

Makroniveauet: Kulturelle rammer

På makroniveauet er det den sociale administration af det danske samfund, der er i fokus. Den sociale orden i beskæftigelsesforvaltningen produceres og sikres af de kulturelle rammer og symboler i form af politikker, lovgivning og krav fastsat af regeringen. STAR (Styrelsen for Arbejdsmarked og Rekruttering) overvåger disse rammer på institutionsniveauet. Hvert Jobcenters resultater offentliggøres online og sammenfatter, hvor godt Jobcentrene opfylder kravene.

Esbjerg Kommune betragtes som „blå“ i et politisk perspektiv og forventes derfor ikke at investere meget i menneskelig kapital. Ikke desto mindre er Esbjerg kommune kendt for en strategi, der afspejler en mere „rød“ politik — et bemærkelsesværdigt afvigelse fra det statistiske mønster beskrevet af Klindt og Ravn (2019).

Mesoniveauet: Institutionelle rammer

På mesoniveauet er det Esbjerg Jobcenter og dets afdeling Jobservice, der er i fokus. Afdelingen håndterer hele sagsbehandlingen af både a-kasse-berettigede og ikke-a-kasse-berettigede borgere kategoriseret som jobparate, samt unge borgere der henvises til „Uddannelseshuset“. Et afgørende fund er den institutionelle innovation, som ledelsen igangsatte: nye arbejdsstationer med specialiserede sagsbehandlere, øget tidlig indsats og et eksplicit fokus på relationen som styringsredskab frem for lovgivningen.

Sagsbehandlerens arbejde kan beskrives som et felt med to ansigter: systemrepræsentant og socialarbejder. Denne dobbeltrolle skaber et spændingsfelt, hvor den professionelle må navigere mellem lovgivningens krav og borgerens individuelle behov. Järvinen og Mik-Meyer (2012) argumenterer, at regeringen og dens politikker sætter rammen for professionelt arbejde og kvaliteten af social service. I praksis fungerer sagsbehandleren som en form for router mellem system og borger.

Mikroniveauet: Sociale rammer og visitationen

På mikroniveauet er opmærksomheden rettet mod aktørerne og de sociale rammer i mødet mellem systemrepræsentant og borger. Det første officielle og fysiske møde — eller i pandemitiden det telefoniske — er visitationen, hvor en beskæftigelseskonsulent behandler henvendelsen fra nyledige borgere uden a-kasse, der oftest også søger kontanthjælp.

„Du kan sige, at hvis vi har de jobparate og de aktivitetsparate, så er der rigtig mange der befinder sig i en gråzone imellem: ikke aktivitetsparate, men heller ikke helt jobparate. På nogle områder er de jobparate, på andre ville de måske have haft det bedre i den anden kategori.“

Systemrepræsentant 4, Esbjerg Jobcenter

Kategoriseringen af borgere i visitationen er institutionaliseret ved retningslinjer som Asta-produktet — et digitalt analyseværktøj der oversætter karakteristika fra tidligere langtidsledige borgere til variabler, der analyserer risikoen for langvarigt sagsforløb. Ca. en femtedel af værktøjets variabler relaterer sig til sundhed, resten til uddannelse, træning og lovkrav. Informationen om borgere er sjældent fuldstændig, da borgere ofte tilbageholder oplysninger af frygt for konsekvenser.

07

Analyse: Magtformer i daglig praksis

Analysen undersøger, hvordan de jobparate kontanthjælpsmodtagere i tilknytning til institutionaliseringen af den nyere kontanthjælpsreform gennemgår en identitetsudvikling. En udvikling sammenflettet med forskellige former for magt, hvor borgere normaliseres med henblik på at vende tilbage til arbejdsmarkedet så hurtigt som muligt.

Den pastorale problematisering af målgruppen

Kontanthjælpsreformen fra 2013 indeholder en tydelig pastoral dimension. Den daværende socialminister Karen Hækkerup beskrev i 2012 ambitionen om at transformere velfærdsstaten fra sikkerhedsnet til trampolin — et springbræt der hjælper mennesker videre i livet frem for at fastholde dem i arbejdsløshed. Den daværende beskæftigelsesminister og nuværende statsminister Mette Frederiksen understregede: „Vi hjælper ingen ved blot at sende en check og lade folk sidde passivt hen uden at gøre noget.“

På Esbjerg Jobcenter er den pastorale magtlogik tydelig i den måde, hvorpå målgruppen opdeles i underkategorier. Borgere, der kategoriseres som jobparate, inddeles yderligere efter ressourceniveau: de der netop er kommet fra arbejdsmarkedet, håndteres i det såkaldte „Back to Work Fast“-projekt, mens de ressourcetsvage jobparate borgere modtager en mere intensiv pastoral omsorg i form af tættere opfølgning og støttende samtaler.

„De borgere, der er på kontanthjælp og har været det i mere end seks måneder, har ofte lidt større sociale udfordringer end en normal borger måske har. Nogle studier viste, at træning frigiver noget i hjernen, og det frigiver alt andet smart — grundlæggende handler det om, at det enkelte menneske får energi til noget andet.“

Sektionsleder, Jobservice Esbjerg

Visitationen som styringsredskab

Med kontanthjælpsreformens implementering introduceredes en ny visitationsproces med et nyt kategoriseringsredskab, aktiveringsordren og progressionsorienterede opfølgningssamtaler som centrale komponenter. Det første skridt for en nyledig borger er før visitationen: borgeren skal selv søge om kontanthjælp digitalt. Systemet stimulerer og opfordrer individet til at handle gennem sin egen vilje — en klassisk governmentalitetslogik.

Visitationen anvendes primært til at kategorisere og fordele de ledige borgere i jobparate eller aktivitetsparate enheder. De jobparate kan kun anerkendes og klassificeres som „parate“ til at påbegynde en uddannelse, søge job eller tage diverse kurser. Klassificeringssystemets institutionaliserede kategorisering af problemititeter styrer dermed den videre sagsbehandling og de muligheder, der åbner sig for borgeren.

„Visitationen er vigtig, fordi den overordnet set afdækker ressourcer og udfordringer i forhold til at få et job, og for at kunne planlægge de rette indsatser, så den jobparate kontanthjælpsmodtager støttes og hjælpes i den rigtige retning afhængigt af deres aktuelle situation.“

Systemrepræsentant 1, Esbjerg Jobcenter

Aktiveringsordrer og opfølgningssamtaler

Inden for syv dage fra borgerens kontakt til kommunen og kategorisering indkaldes de ledige til en samtale med en sagsbehandler. Her konfronteres de med krav om at påbegynde uddannelse, kurser eller jobsøgning. Mindst otte jobansøgninger per måned er påkrævet, og en dialogbaseret vurdering af, hvordan disse præformulerede mål realiseres, indledes via ABC-planen.

ABC-planen fungerer som et disciplinerende strategisk værktøj der sikrer, at kontanthjælpsmodtagerens mål nås. I modsætning til ledige på a-kasse — der tager udgangspunkt i drømmejobbet — må borgere uden a-kasse underkaste sig de umiddelbare behov på det lokale arbejdsmarked. Systematisk opfølgning via Joblog-systemet muliggør løbende overvågning af borgerens aktivitet.

Det produktive møde: tillid og relation

Jobkonsulenternes arbejde kan i vid udstrækning siges at rumme en disciplinering af borgeren i retning af mål, der tilsyneladende er i borgerens bedste interesse og baseret på en intention om at hjælpe. En række sagsbehandlere investerer mærkbart i relationsarbejde: de ringer proaktivt til borgere, finder jobopslag på vegne af dem, og tilmelder dem aktiveringstilbud.

„Jeg lægger meget vægt på relationen — det vil sige relationsarbejde og sådan noget — fordi jeg synes, det er så vigtigt, at de føler sig både set og hørt og trygge nok til at blive arbejdende borgere igen, fordi der er nogle gange nogen, der faktisk har nogle udfordringer, som de ikke rigtig tør fortælle os.“

Systemrepræsentant 3, Esbjerg Jobcenter

Denne form for omsorgsfuld magt er — som Foucault påpeger — den mest usynlige og dermed den sværeste at udfordre. Borgeren opfatter ikke nødvendigvis hjælpen som en magtudsøvelse. En tidligere jobparat klient bekræfter dette: „Jobcentret har meldt mig til, så jeg kan få kørekort; de har virkelig gjort noget for at hjælpe mig.“

Sanktioner som sidste redskab

Når samarbejde ikke kan etableres, og ingen andre magtteknologier virker, er sanktioner det tilbageblevne redskab. En sagsbehandler beskriver, hvordan hun reagerede på en borger, der ikke dukkede op til et betalt kursus: „Nå har jeg givet ham en chance og betalt for et kursus, som han ikke deltog i, så næste gang bliver aktiviteten Blue Water Arena! Hvor de rydder op og sådan noget.“

Sanktioner fungerer som en disciplinerende magtteknologi, der søger at ændre borgerens adfærd ved at påvirke de økonomiske incitamenter. En manglende reaktion medfører daglige modregninger i kontanthjælpen, indtil borgeren ringer tilbage. Normaliseringslogikken er klar:

systemrepræsentanten ved bedst, og borgeren må acceptere dette for at undgå de økonomiske konsekvenser.

08

Målbare resultater og strukturelle ændringer

Sagsbehandlerens evne til at udøve magt positivt og produktivt kan kun opnås, hvis de nødvendige redskaber og ressourcer er til rådighed. Esbjerg Jobcenter fandt en måde at få flere kontanthjælpsmodtagere end sædvanligt tilbage til selvforsørgelse gennem forskellige strategier. Den 4. februar 2019 skrev det lokale ugeblad om Jobcenter Esbjerg og beskrev, hvordan de formåede at gøre dette effektivt.

43	20M	50
Borgere i selvforsørgelse per måned (2018-2020) mod 15-20 tidligere	Kroner sparet i 2018 alene	Borgere per sagsbehandler — ned fra over 200

Tre centrale strukturelle ændringer

I 2018 ansatte Esbjerg Jobcenter et betragteligt antal nye sagsbehandlere, så den individuelle sagsbehandler gik fra at have over 200 borgere i sin portefølje til ca. 50. Det muliggjorde tættere relationer og hyppigere kontakt — og dermed mere produktiv magtudsøvelse.

	<p>Afdelingen er opdelt i stationer der håndterer specifikke borgerkategorier: Back to Work Fast for borgere direkte fra arbejdsmarkedet, „cases fra gaden“ for dem med komplekse situationer, og supplerende ydelser for deltidsansatte. Specialiseringen øgede faglig ekspertise og reducerede ressourcespild.</p>
	<p>Implementering af ABC-planen som værktøj til at strukturere og styre samtaler, inddrage borgeren i sin egen jobstrategi og dermed øge motivationen — som evidensen viser har den højeste job-effekt.</p>
	<p>Jobmesser rundt om i byen, opsøgende arbejde på uddannelsesinstitutioner om arbejdsløshedsforsikring, og partnerships med erhvervsliv og uddannelsesinstitutioner. Jobcentret når ud til borgerne i stedet for altid at vente på, at borgerne henvender sig.</p>

Disse initiativer gør det muligt at anvende magtteknologierne positivt og i en mere effektiv form, da arbejdsbyrden fordeles over flere sagsbehandlere, arbejdsgrene og initiativer. Det nationale agentur for arbejdsmarked og rekruttering STAR anerkendte i oktober 2020 Esbjerg Jobcenters resultater med betegnelsen „Inspirationskommune“.

„Jeg skabte det med en tankegang om at fordele sagerne på alle sagsbehandlere, så du ikke sidder med mange tunge sager, fordi så ville de ressourcestærke borgere forsvinde i mængden, og de ville bare også blive langtidsledige.“

Sektionsleder, Jobservice Esbjerg

09

Diskussion

De empiriske fund diskuteres i lyset af litteraturstudiet og sætter spørgsmålstegn ved, i hvilken grad Esbjerg Jobcenter formår at undgå de klassiske faldgruber i social administration: klientisering, institutionalisering af professionelle og den skjulte, produktive magts tendens til at være svær at udfordre.

Skabelsen af klienter og professionelle

Järvinen og Mik-Meyers (2003) begreb om klientisering — processen hvorved menneskelige problemer oversættes til systemsprog — genfindes tydeligt i Esbjerg. En nyledig borger kategoriseres hurtigt i visitationen og institutionaliseres ud fra denne vurdering. Informationen om borgeren er sjældent fuldstændig: borgere tilbageholder oplysninger af frygt for, at de kan bruges imod dem. Det skaber en strukturel asymmetri, der besværliggør korrekt kategorisering.

Et bemærkelsesværdigt træk ved Esbjerg Jobcenter er den høje grad af medarbejderautonomi. Sagsbehandlerne afviger jævnligt fra standardiserede foranstaltninger og handlingsmodeller når de vurderer, at borgeres individuelle situation kræver det — eksempler inkluderer hjælp til oversættelse af australsk kørekort og særlige tilpasninger for fysisk udfordrede borgere. Denne autonomi er både en styrke og en udfordring: den medfører stor variation i behandlingen af borgere afhængigt af den individuelle sagsbehandler.

Produktiv magt: muligheder og grænser

Nissen et al. (2007) understreger, at refleksivitet og bevidsthed om kompleksiteten i socialt arbejde kan hjælpe systemrepræsentanten til at fremme produktiv praksis. Esbjerg Jobcenter repræsenterer på mange måder en positiv case: de målbare resultater er dokumenterede, ledelseskulturen er eksperimenterende, og den relationsbaserede tilgang er udbredt. Men produktiv magt har sin egen blinde vinkel.

En sagsbehandler der automatisk tilmelder alle sine borgere til det samme aktiveringsprogram fordi hun tror, det gavner alle, udøver en skjult og manipulerende magtudsøvelse — selvom intentionen er god. Klienterne i hendes portefølje har ingen autonomi i forhold til dette valg. På overfladen ligner det ikke en begrænsning af friheden, men det er netop dette, Foucault advarer

imod: den mest produktive magt er den sværeste at udfordre.

Samarbejde og personlig udvikling: sanktioneret eller benådet?

Mik-Meyer (2004) argumenterer for, at mødet og relationen mellem klient og sagsbehandler relaterer sig til den institutionelle kontekst og betingelser. Hun kritiserer fokus på den individuelle klient som problembærer i behov for hjælp uden at inddrage den omgivende kontekst for klientens adfærd. Dette genfindes i Esbjerg: der er borgere, der kategoriseres som jobparate, men som reelt befinder sig i kategorier der overlapper med aktivitetsparat — en gråzone, som en sagsbehandler formulerede det.

Autonomien hos både sagsbehandlere og borgere er asymmetrisk fordelt og afhængig af ledelsens rækker og den individuelle sagsbehandlers tilgang. Sagsbehandlerne vælger individuelt i hvilken grad de følger eller afviger fra lovgivningen og sanktionsmulighederne. Borgerne er underlagt en kaskade af vurderinger: kategorisering af én person, aktiveringsplan af en anden, næste skridt af en tredje. Denne struktur kan skabe unødige konflikter i effektivitet og produktiv magt.

10

Konklusion

Undersøgelsen indledtes med et citat fra kontanthjælpsreformen om menneskelig kapital: alle skal have mulighed for at realisere deres potentiale og mødes med en forventning om udvikling. Undersøgelsen viser, at dette perspektiv kun er delvist fulgt igennem på Esbjerg Jobcenter — og at det ydermere er i modsætning til andre krav i lovgivningen, der udfordrer anvendelsen af menneskelig kapital generelt.

Det er vist, hvordan beskæftigelsespolitikreformen fra 2013 er blevet en strategi til at reducere antallet af klienter på kontanthjælp ved at lede målgruppen tilbage i samfundet og væk fra passivitet med hjælp fra menneskelig kapital. Gennem governmentality opdeler Jobcentret målgruppen i underkategorier og definerer dem som klienter, der har brug for sjæleledende vejledning. Ved at udøve pastoral magt gennem politiske og strukturelle ændringer er det blevet muligt at integrere en større gruppe af „fejllacerede“ individer i enten arbejdsmarkedet eller

uddannelse.

Efter kategorisering følger krav og samtaler for at sikre progression og produktivitet hos klienterne. Systemrepræsentanterne befinder sig i en position, hvor samarbejdet med borgerne er afhængigt af tillid og af borgerens bidrag med information for at få klienterne involveret i en produktiv retning. Borgeren må acceptere sagsbehandleren som ekspert med den nødvendige viden til at hjælpe med at udvikle borgeren. Nye initiativer — som fordeling af arbejdsbyrden over flere sagsbehandlere og arbejdsområder — har gjort det muligt for sagsbehandlerne at anvende divergerende magtteknologier i en positiv og produktiv form.

Konklusion

Esbjerg Jobcenter formår at balancere disciplinerende og produktiv magt på en måde, der resulterer i et højt antal afsluttede sager og velfungerende borgere. Strukturelle forandringer på institutionsniveauet har lettet betingelserne for at udøve magt i produktiv form, når borgere skal guides mod selvforsørgelse.

Det bekræftes dog, at *klientisering* og *institutionalisierung* af fagprofessionelle er uundgåelige i social administration af ledige — og at autonomi, selv når den er til stede, ikke altid vælges, og heller ikke forventes at blive det.

Uanset resultater er det afgørende at anerkende, at der i et felt med institutioner altid vil eksistere varierende sandheder og opfattelser. Magt i sin mest produktive form er den magt, der er sværest at se — og dermed sværest at udfordre.

Pandemiens påvirkning på sagsbehandlingen

Et særligt fund i denne undersøgelse er, at COVID-19-pandemien på paradoksal vis øgede effektiviteten i Esbjerg Jobcenter. Systemrepræsentanterne rapporterer en stigning i samarbejdet fra borgere og en reduktion af spildte ressourcer, særlig fordi interviews gennemføres digitalt og telefonisk. Det viser sig, at det for mange borgere er nemmere at samarbejde med Jobcentret og systemet, når de ikke er forpligtet til at møde op fysisk. Resultatet er et øget antal borgerinterviews, da flere individer besvarede telefonen end normalt ville møde op på

Jobcentret.

Pandemien afslørede også en institutionel fleksibilitet, der normalt ikke er synlig: systemrepræsentanterne viste sig i stand til hurtigt at tilpasse sig nye arbejdsformer og bevare — ja, endda forbedre — deres resultater. Dette rejser interessante spørgsmål om, hvilke aspekter af den fysiske tilstedeværelse der egentlig er nødvendige for effektiv sagsbehandling, og hvilke der blot er institutionelle vaner.

Fremtidsperspektiver

Som en perspektivering af dette studie kan nævnes, at kontanthjælpsystemet, som vi kender det, er under forandring. En såkaldt ydelseskommision har brugt halvandet år på at undersøge, hvordan et nyt kontanthjælpssystem kan opbygges således, at det både hjælper fattige familier og sikrer, at det kan betale sig at arbejde. Hvorvidt den nye politik vil imødekomme det tilsigtede løfte, anses for en relevant perspektiv for fremtidig undersøgelse.

Yderligere undersøgelse af dette studie kunne bestå i at monitorere hele sagsforløbet for en borger — fra visitation til rådgivning, til aktiveringsprogrammer, til udskrivning — mens man også inkluderer borgerens perspektiv. I dette scenario ville det være muligt at observere den symbolske interaktionisme i mikrorelationerne mellem sagsbehandlere og borgere. Goffmans rolleteori kunne give empirisk indsigt i, hvordan borgere tilpasser deres adfærd for at forblive langsigtet selvforsørgende på grund af muligheden for at blive sanktioneret.