Aalborg Universitet

Uarbejdsdygtig og hvad så?

Et casestudie om faglige skøn i beskæftigelsesrettet socialt arbejde med sygemeldte i et jobcenter

Skals, Anette

DOI (link to publication from Publisher):
10.5278/vbn.phd.socsci.00040

Publication date:
2016

Document Version
Også kaldet Forlagets PDF

Link to publication from Aalborg University

Citation for published version (APA):
Skals, A. (2016). *Uarbejdsdygtig og hvad så? Et casestudie om faglige skøn i beskæftigelsesrettet socialt arbejde med sygemeldte i et jobcenter*. Aalborg Universitetsforlag. https://doi.org/10.5278/vbn.phd.socsci.00040

General rights
Copyright and moral rights for the publications made accessible in the public portal are retained by the authors and/or other copyright owners and it is a condition of accessing publications that users recognise and abide by the legal requirements associated with these rights.

- Users may download and print one copy of any publication from the public portal for the purpose of private study or research.
- You may not further distribute the material or use it for any profit-making activity or commercial gain
- You may freely distribute the URL identifying the publication in the public portal -

Take down policy
If you believe that this document breaches copyright please contact us at vbn@aub.aau.dk providing details, and we will remove access to the work immediately and investigate your claim.

Downloaded from vbn.aau.dk on: July 05, 2025

UARBEJDSDYGTIG OG HVAD SÅ?

ET CASESTUDIE OM FAGLIGE SKØN I BESKÆFTIGELSESRETTET SOCIALT ARBEJDE MED SYGEMELDTE I ET JOBCENTER

AF
ANETTE SKALS

PH.D. AFHANDLING 2016

AALBORG UNIVERSITET

UARBEJDSDYGTIG OG HVAD SÅ?

ET CASESTUDIE OM FAGLIGE SKØN I BESKÆFTIGELSESRETTET SOCIALT ARBEJDE MED SYGEMELDTE I ET JOBCENTER

af

Anette Skals

AALBORG UNIVERSITY
DENMARK

Ph.d. indleveret: Marts 2016

Ph.d. vejleder: Lektor Dorte Caswell
Institut for sociologi og socialt arbejde
Aalborg Universitet

Ph.d. bi-vejleder: Lektor Morten Ejrnæs
Institut for sociologi og socialt arbejde
Aalborg Universitet

Ph.d. bedømmelsesudvalg: Professor Flemming Larsen (formand)
Aalborg Universitet

Lektor Renate Minas
Stockholms Universitet

Lektor Catharina Juul Kristensen
Roskilde Universitet

Ph.d. serie: Det Samfundsvidenskabelige Fakultet
Aalborg Universitet

ISSN (online): 2246-1256
ISBN (online): 978-87-7112-538-2

Udgivet af:
Aalborg Universitetsforlag
Skjernvej 4A, 2. sal
9220 Aalborg Ø
Tlf. 9940 7140
aauf@forlag.aau.dk
forlag.aau.dk

© Copyright: Anette Skals

Trykt i Danmark af Rosendahls, 2016

Normalsider: 448 sider.

ENGLISH SUMMARY

The thesis examines how professional discretion unfolds in social work with recipients of sickness benefits in one municipal jobcenter here named “Hedeby”. Political reforms over the last few decades is thought to have changed the tasks of the professions and the way professional work is carried out generally due to the impact of New Public Management (NPM) on contemporary welfare services. Changes in welfare state, in active Labour-Market policy and policy implementation have resulted in work activation towards recipients of sickness benefits. Policy reforms have targeted the content of legislation and programs as well as the structure for implementation and administration of services and benefits, and have at the same time, due to organisational and managerial reforms, given possibilities for leeway at the organisational level through decentralisation of the responsibility for state-run policies. The changes have led to discussions of whether social work and professional discretion can take place in the municipal jobcentre due to centralised control by state and management because of NPM. At the same time activation policies might give new opportunities for professional discretion. The analysis is an examination of whether professional discretion is characterized by curtailment, continuation or graduation which is a disputable question.

The single case study draws on institutional theory and sociology of professions with “Jobcenter Hedeby” as a strategically chosen critical case. The empirical data is gathered from September 2013 to April 2014 prior to the sickness benefit reform came into effect in the summer of 2014. The data consists of documents, interviews and observations with managers and employees in the sickness team of jobcenter Hedeby. The hermeneutic inspired analyzes focuses on structures and actors in a theoretical understanding of discretion (Grimen & Molander 2010, 2010, Dworkin 1978). The analysis has three interrelated issues. First I ask which authority has set the structural standards for the discretionary powers of the social workers at the organisational level. Then I examine according to which standards the social workers work and finally how social workers reason under circumstances of indeterminacy. The analysis shows that management to a wide extent defines and enables the discretionary powers of social worker through resourcing, legal and professional standards. The discretionary powers of social workers working with recipients of sickness benefits are graduated.

DANSK RESUME

I afhandlingen undersøger jeg hvordan det faglige skøn udfolder sig i beskæftigelsesrettet socialt arbejde med sygemeldte i et kommunalt jobcenter, kaldet Hedeby. De seneste årtiers politiske reformer har ”skabt” beskæftigelsespolitikken og de kommunale jobcentre. Reformer har forandret social- og arbejdsmarkedspolitikkens indhold samt implementeringen og styringen af de kommunale indsatser blandt andet på området for sygedagpenge. Det er sket gennem begrænsninger i den kommunale sektors adgang til selv at definere problemstillinger og løsninger for sygemeldte borgere blandt andet via benchmarking og centralisering af målsætningerne for beskæftigelsespolitikken til ministerielt niveau. Det er sket gennem materielle lovændringer, der har påvirket sagsbehandlernes arbejdsopgaver via centralt definerede beskæftigelsespolitiske indsatser, metoder og ydelser samt nye ledelsesmæssige styringsredskaber til understøttelse af en øget lokal autonomi i driften af den kommunale beskæftigelsesindsats overfor blandt andet sygemeldte. Forandringerne har ført til diskussioner af, hvorvidt faglige skøn i beskæftigelsesrettet socialt arbejde er muligt. I litteraturen diskuteres om faglige skøn i socialt arbejde er begrænset (curtailment), fortsætter (continuation) eller er gradueret (graduation) som følge af NPM. Heroverfor står antagelser om at beskæftigelsespolitikkens forskellige aktiveringsprogrammer øger behov for faglige skøn i forbindelse med tilrettelæggelsen af de konkrete aktiveringsindsatser for blandt andet sygemeldte.

Afhandlingens institutionelle og professionssociologiske analyser er baseret på et casestudiedesign, hvor den strategisk udvalgte case – Hedeby jobcenter – udgør en kritisk case. De empiriske data er indsamlet i perioden september 2013 til april 2014, dvs. inden sygedagpengereformen trådte i kraft. Det empiriske materiale består af dokumentanalyser, observationer af møder mellem medarbejdere i sygedagpengeteamet og ledelsen i jobcentret, interviews med forvaltningsdirektøren, jobcenterchefen, og teamchefen samt en række administrative medarbejdere og faglige konsulenter. Sagsbehandlerne er interviewet via en vignet. Afhandlingens hermeneutisk inspirerede analyser kombinerer et struktur og aktørperspektiv via det teoretiske design, og adresserer spørgsmålet om sammenhænge i skønnets udfoldelsesmuligheder i en organisatorisk kontekst. Afhandlingen består af tre sammenhængende analyser med afsæt i en teoretisk forståelse af begrebet skøn (Grimen & Molander 2010,2008, Dworkin 1978). Først undersøger jeg, hvem der har adgang til at sætte restriktioner for og muliggøre sagsbehandlernes skønsudøvelse. Dernæst undersøger jeg hvordan sagsbehandlernes skønsudøvelse er rammesat. Endelig undersøger jeg sagsbehandlernes skønsudøvelse. Analyserne viser at ledelsen i jobcentret i vidt omfang har adgang til at afgrænse og muliggøre sagsbehandlerens skønsudøvelse, og gør det med ressourcemæssige, juridiske og faglige standarder. Skønnet i beskæftigelsesrettet socialt arbejde med sygemeldte er gradueret.

Til B og hendes kolleger i sygedagpengeteamet i jobcenter Hedeby

FORORD

> ”Professionals must take organizing and managing more seriously” (Noordegraaf 2011:1349)

Arbejdet med herværende afhandling tager afsæt i en faglig interesse for socialt arbejde fra mit tidligere arbejde som socialrådgiver i forskellige kommuner og mit nuværende arbejde som underviser på Professionshøjskolen Metropol, institut for socialt arbejde. Det er mit håb at afhandlingens analyser og konklusioner vil inspirere til tværfaglige diskussioner samt undersøgelser af betingelser og muligheder for udøvelse af faglige skøn i de kommunale jobcentre. Der er mit håb at socialrådgivere, og andre sagsbehandlere, fremover vil interessere sig (mere) for arbejdsorganisationens betydning for faget socialt arbejde, og for jeres betydning for arbejdsorganisationens organisering og ledelse af beskæftigelsesrettet socialt arbejde med forskellige målgrupper.

Jeg vil gerne takke Professionshøjskolen Metropol og Aalborg Universitet for at have finansieret afhandlingen. På Metropol vil jeg gerne give en særlig tak til Institutchef Thomas Braun for den rigtig gode ide at uddanne socialrådgivere til ph.d. også på beskæftigelsesområdet og Docent Mikkel Bo Madsen for en altid opmuntrende begejstring for projektets analyser. Tak til ph.d.er og kolleger på institut for sociologi og socialt arbejde på Aalborg Universitet for godt og muntert kollegaskab. Tak til medlemmerne af BASPUF og SAB samme sted for krævende, men altid lærerige diskussioner. En stor tak til min vejleder Lektor Dorte Caswell for frisk, grundig og kritisk vejledning, Du har lært mig mere end du tror. En særlig tak for din forstående tålmodighed når udefrakommende begivenheder vedvarende blandede sig i mit arbejde med afhandlingen. Tak til bivejleder Lektor Morten Ejrnæs for at træde til som bivejleder sent i forløbet. Tak for din behagelige facon, og din skarpe, engagerede og konstruktive vejledning på dele af projektet. En tak til Professor Tony Evans, Royal Holloway University of London, som jeg besøgte sommeren 2014, for spændende samtaler om skøn i socialt arbejde. Tak til Gitte Stigsnæs, Helle Damgaard Jacobsen, Ingbritt Schönhult, Marianne Kisbye, Marianne Wiemann, Vinnie Eliassen og ikke mindst politikvinden Dorte for hjælp med vignetten. Tak til Kathrine Halskov, Søren Thorup og Ole Pass. Tak til medlemmerne af Pernille og Henriks strikkeklub for livlige diskussioner om jobcentre, depressioner og stress. Tak til familie og venner for tålmodighed og opbakning. Jeg glæder mig til at se meget mere til jer. Til sidst en tak til min lille familie; mine dejlige unger Oskar og Maria for at være dem i er og min bror John for stadigvæk at være her i dit sædvanlige gode humør.

INDHOLDSFORTEGNELSE

Kapitel 1. Anledning, relevans og problemstilling 13

1.1. Forandringer i rammerne for et beskæftigelsesrettet socialt arbejde med sygemeldte 17

Forandringer i den danske velfærdsstat 18

Forandringer i beskæftigelsespolitikken også for sygemeldte på sygedagpenge 20

Etableringen af jobcentrene 27

Et diskuteret og kritiseret beskæftigelsesrettet socialt arbejde 29

1.2. NPM og faglige skøn 30

NPM og skøn i beskæftigelsesrettet socialt arbejde 37

1.3. Afhandlingens problemstilling, forskningsspørgsmål og afgrænsning 48

1.4. Afhandlingens opbygning og formidling 51

Kapitel 2. Institutionelt og professionelt arbejde med skøn i et jobcenter 53

2.1 Institutionelt arbejde med skøn 55

2.1.1 Institution 57

2.1.2 Institutionelt arbejde 61

2.1.3 Organisation 65

2.2 Professionelt arbejde med skøn 69

2.2.1 Profession og professionelt arbejde 70

Profession 70

Professionelt arbejde 74

2.2.2 Organisatorisk professionalisme 76

Kapitel 3. Metodisk fremgangsmåde 84

3.1. Forståelse og fortolkning 84

Forståelse og fordomme 85

Struktur og aktør 86

3.2. Et kvalitativt casestudiedesign 88

Casestudiedesign 89

Valg af case 89

3.3 Anvendte metoder og databearbejdning 94
3.3.1 Afhandlingens interviewundersøgelse 95
Vignetundersøgelse 95
Kvalitative interviews uden for vignetundersøgelsen 97
3.3.2 Afhandlingens dokumentundersøgelse 99
3.3.3 Afhandlingens observationer 100
3.4 Forskningsproces, feltadgang og forskerposition 104
Forskningsproces 105
Adgang til feltet 107
Forskerposition 108
3.5 Metodiske og etiske overvejelser 108
3.6. Overvejelser om validitet og generalisering 110
Spørgsmålet om validitet 110
Spørgsmålet om generalisering 112
Kapitel 4. Analytisk fremgangsmåde og operationalisering 115
4.1 Analytisk fremgangsmåde 115
Det teorifortolkende casestudie 116
Skøn og institution som orienterende begreber 116
Skønnet – autoritet, strukturelle og epistemiske aspekter af skøn 117
Institution – institutionelle kræfter og virkemidler 119
4.2 Operationalisering af teori 121
Analyse i kapitel 5 - aktører og skøn 121
Analyse i kapitel 6 – institution og strukturelle aspekter af skøn 123
Analyse i kapitel 8 – Faglige skøn ved vurdering af uarbejdsdygtighed i beskæftigelsesrettet socialt arbejde 129
Kapitel 5. Aktører og skøn 138
5.1. Aktørpositioner udenfor jobcentret i forhold til skønnet 139
Lokalpolitikernes position 139
Forvaltningsdirektørens position 147
5.2 Hvem har autoriteten til at fastsætte standarder for skøn 160
5.3. Aktørpositioner i jobcentret vedrørende sygedagpengeteamet 166
5.3.1 Jobcenterchefens position 166

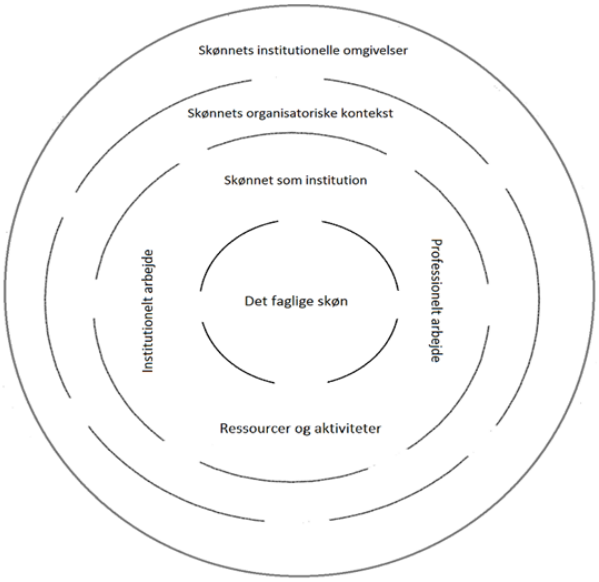
Det strategiske niveau 168
Implementering, opgaveløsning og ressourcer – program niveau 170
Drift og sagsbehandling - operationelt niveau 172
5.3.2 Teamchefens position 175
Overholdelse af lovgivning 177
Udarbejdelse af organisatoriske retningslinjer for sagsbehandlingen 179
Fagligt administrative retningslinjer 180
Pekuniære retningslinjer 182
Sagsbehandlingsmæssige retningslinjer 185
Organisering af sagsbehandlernes (sam)arbejde og kommunikation 187
5.3.3 Sagsbehandlernes position 189
Det skønsmæssige råderum i sagsbehandlingen 190
At sætte sin faglighed i spil i sagerne 194
5.3.4 Opsamling på aktørpositionerne i jobcentret 196
5.4. Opsamlende konklusion og diskussion 196
Kapitel 6. Institution og strukturelle aspekter af skøn 198
6.1 Handlingsplan på området for sygedagpenge i jobcenter Hedeby 199
6.1.1 Behovet for en handlingsplan på området for sygedagpenge i jobcenter Hedeby 200
6.1.2 Anvendte aktiviteter og ressourcer på området for sygedagpenge 208
Det institutionelle arbejde med handlingsplanen 209
Drøftemøder og skøn 216
Drøftemødernes form 217
Drøftemødernes formål 218
Drøftemødernes indhold 222
6.2 Strukturelle standarder for skøn 228
6.2.1 Den ressourcemæssige ramme 229
Økonomien og ”risikoen for at skamride de onde paragraffer” 229
Det ”skrøbelige” sygedagpengeområde og argumenterne for dets ressourcemæssige behov 237
6.2.2 Den juridiske ramme 244
Nødvendigheden af ensartede skøn i forsørgelsessituationen 247

Problemet med subjektive skøn 249
Behovet for individuelle skøn 252
6.2.3 Den faglige ramme 253
Helbredsmæssig afklaring og beskæftigelsesrettede indsatser 255
At samarbejde med den sygemeldte borger 257
Beskæftigelsesfaglige skøn af uarbejdsdygtighed 259
6.2.4 Opsamling på rammer og strukturelle standarder 261
6.3 Opsamlende konklusion og diskussion 264
Kapitel 7. Mellemspil: Fra skøn til skønsudøvelse 266
7.1 Introduktion til sygedagpengelovens uarbejdsdygtighedsvurdering 266
Uarbejdsdygtighedsvurderingen i lov om sygedagpenge 267
Det faglige skøn ved uarbejdsdygtighed 268
7.2 Introduktion til vignetundersøgelsen 269
Vignettens problemstillinger fase 1 270
Vignettens problemstillinger fase 2 271
Vignettens problemstillinger fase 3 273
Kapitel 8. Faglige skøn ved vurdering af uarbejdsdygtighed i beskæftigelsesrettet socialt arbejde 276
8.1 Faglige skøn i sygedagpengesager med stress og depression 278
8.1.1. Forsørgelse 278
8.1.1.1 Den tidlige uarbejdsdygtighedsvurdering 278
Uarbejdsdygtighed 279
8.1.1.2 Den mellemlange uarbejdsdygtighedsvurdering 286
Delvis uarbejdsdygtighed 287
Den brede uarbejdsdygtighedsvurdering 288
8.1.1.3 De sene uarbejdsdygtighedsvurderinger 295
Sociale forhold og uarbejdsdygtighed 295
Tvivl om vignetpersonen Dortes uarbejdsdygtighed 298
8.1.1.4 Opsamling 299
8.1.2 Sygdom og helbredelse 300
8.1.2.1 De tidlige skøn vedrørende sygdom og helbredelse 300
Sygdom 301

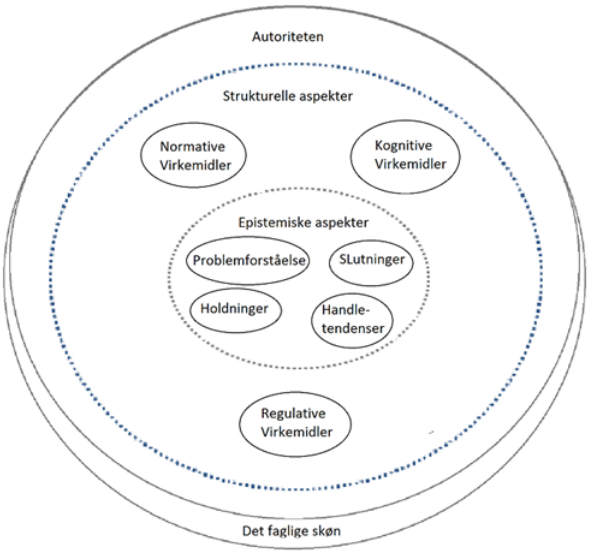
Helbredelse 302
8.1.2.2 De mellemlange skøn vedrørende sygdom og helbredelse 304
Vignetpersonen Dortes depression 305
Vignetpersonen Dortes stress 309
8.1.2.3 De sene skøn vedrørende sygdom og helbredelse 312
En psykiatrisk vurdering og en psykiatrisk speciallægeerklæring. 312
Vignetpersonen Dortes forhold til sin stress 317
8.1.2.4 Opsamling 321
8.1.3 Beskæftigelse 322
8.1.3.1 Placeringen af vignetpersonen Dorte i automatisk trafikkontrol 323
8.1.3.2 Planer og løsninger for Dortes genoptagelse af arbejdet 331
Delt opmærksomhed 331
Et andet arbejde til vignetpersonen Dorte? 334
Tilbage på kontoret i færdselspolitiet? 339
8.1.3.3 Opsamling 344
8.2 Opsamlende konklusion og diskussion 345
Kapitel 9. Konkluderende betragtninger 348
9.1 Konklusioner og bidrag 349
Anvendt litteratur 359
Bilag 390

FIGURER

Figur 1: Skønnets kontekster



Figur 2: Skønnets dimensioner



KAPITEL 1. ANLEDNING, RELEVANS OG PROBLEMSTILLING

Indledning og anledning

> Reolerne på socialrådgiver Marie Pedersens kontor bugner af tykke, grå sagsmapper, der hver især fortæller et sygt menneskes historie. En åben mappe ligger på skrivebordet og afslører, at en mand nu får stoppet sine sygedagpenge. Mandens hænder sitrer, og han støtter sig til bordet. Han synker ned på stolen og hulker: "Jamen, jeg er jo syg! Så skal jeg vel have sygedagpenge?" Det oplagte svar ville være ja. Men sygedagpenge er en midlertidig ydelse og har en varighedsbegrænsning på ét år. Marie Pedersen oplever ofte, at borgere græder og tigger om hjælp, når hun fortæller dem, at de ikke længere kan få sygedagpenge. Alligevel er hun som de fleste af sine socialrådgiverkolleger imod regeringens forslag om at fjerne varighedsbegrænsningen. Det viser en rundspørge blandt socialrådgivere, der arbejder med området over hele landet (Socialrådgiveren nr. 7 2012)

> Ingen bliver hurtigere rask af at få fjernet deres forsørgelsesgrundlag, fastslår [daværende Beskæftigelsesminister] Mette Frederiksen. Hun ønsker sammen med resten af venstrefløjen, at lukke det såkaldte sorte hul, hvor den sygdomsramte ingen indtægt har. Sygemeldte falder i hullet, hvis de rammer varighedsbegrænsningen og ikke har ret til kontanthjælp på grund af en ægtefælles indtægt, egen formue eller fordi de ejer bolig eller bil. [Teamleder] Marianne Wiemann er enig i, at hullet skal lukkes. Men modsat beskæftigelsesministeren mener hun, at det kan gøres med en udvidelse af reglerne for forlængelse [af sygedagpengeperioden]. En fuldstændig afskaffelse af loftet vil ifølge teamlederen betyde, at staten fastholder en større gruppe mennesker i et andet hul. Et hul så fyldt med sygdom, at de ikke kan komme op igen. Teamleder Marianne Wiemann ved, at mange vil opfatte hende som kold og kynisk. Men hun mener ikke, at man kan ignorere de faglige argumenter (Socialrådgiveren nr. 7 2012).

Citaterne stammer fra en artikel i fagbladet Socialrådgiveren med overskriften "Regeringen svigter langtidssyge", der belyser resultatet af en rundspørge blandt medlemmer af Dansk Socialrådgiverforeningen, som arbejder på området for sygedagpenge i de kommunale jobcentre. Ud af 121 besvarelser har 73 % svaret, at de er imod en afskaffelse af varighedsgrænsen, fordi det efter deres faglige vurdering er bedst for klienterne ikke at være sygemeldt for længe, mens 27 % ønsker en fjernelse af varighedsgrænsen og dermed en udvidelse af

sygedagpengeordningen. Mindretallets argument er, at borgerne er syge og derfor skal have sygedagpenge. Baggrunden for artiklen er at Regeringen Thorning-Schmidt i 2012 overvejer, at afskaffe varighedsgrænsen i lov om sygedagpenge for at ”lukke det såkaldte sorte hul”. Derved sikres forsørgelsesgrundlaget for sygemeldte personer, der ved varighedsgrænsens udløb hverken kan arbejde eller modtage arbejdsløshedsunderstøttelse på grund af sygdom, men heller ikke er omfattet af forlængelsesreglerne i lov om sygedagpenge § 27, blandt andet fordi de ikke tilhører målgruppen for fleksjob eller førtidspension. Samtidig er de sygemeldte ikke berettiget til kontanthjælp på grund af reglerne om ægtefælleforsørgelse og formueforhold i kontanthjælpsordningen.

Artiklen giver anledning til en heftig debat i de efterfølgende 2 numre af fagbladet, hvor medlemmer, ansat uden for jobcentrene, kritiserer efterfølgende fagligheden hos de socialrådgivere fra området for sygedagpenge, som mener, at varighedsgrænsen skulle bevares af hensyn til klienterne;

> Sidste nummer af vores fagblad var chokerende læsning. Det var et langt forsvar for varighedsbegrænsningen. Der var ikke tale om en videnskabelig undersøgelse eller kvalificerede socialfaglige argumenter, men om ”popsmarte” lommefilosofiske udsagn (Uddrag af læserbrev i Socialrådgiveren nr. 8 2012)

> Når flere kolleger i jobcentrene ikke ønsker varighedsbegrænsningen på 52 uger i sygedagpengeloven afskaffet, men tværtimod nævner, at den kan være motiverende for en raskmelding, glemmer de at se på helhedssynet i det sociale arbejde. Ændrede vilkår, for eksempel en manglende indtægt i familien, giver ikke en hurtigere tilbagevenden til arbejdsmarkedet, når behandlingerne f.eks. ikke er afsluttet. Jeg efterlyser det brede og tværfaglige helhedssyn, der giver en kvalificeret forståelse af den sygemeldtes situation (Uddrag af læserbrev i Socialrådgiveren nr. 9 2012)

Herværende afhandling giver indsigt i hvordan det faglige skøn i beskæftigelsesrettet socialt arbejde med sygemeldte, udfolder sig i et kommunalt jobcenter til anledningen døbt Hedeby. Vi er på beskæftigelsesområdet, hvor en række substantielle og administrative reformer (Larsen 2009a+b) indenfor de seneste årtier har forandret beskæftigelsespolitikkens indhold, og den organisatoriske og faglige praksis i de kommunale jobcentre (Larsen 2011:40f). Dette er blandt andet sket via New Public Management inspirerede reformer, metoder og instrumenter i decentralisering af driftsansvaret til implementeringsledet dvs. det kommunale niveau (Larsen 2011:40ff, 47), men også gennem ændrede, og mere positive holdninger, til beskæftigelsespolitikkens aktive indsatser overfor klienter med problemer udover ledighed hos de ansatte i jobcentrene (Larsen 2009a). Sygedagpenge ydes til lønmodtagere, selvstændige og forsikrede ledige. I 2014 fik i alt 392.000 personer sygedagpenge i én eller flere sygeperioder fra det

offentlige[1], hvoraf 170.000 var mænd og 223.000 kvinder med et gennemsnitligt sygefravær for mænd på 66 dage[2] og mellem 64 eller 72 dage[3] for kvinder (Danmarks statistik 2015). De samlede udgifter til sygedagpenge udgjorde 13 milliarder i 2013 (Danmarks statistik 2014), hvilket er et fald på 8,7 % eller en milliard i forhold til året før. Lov om sygedagpenge opstiller ikke klare helbredsmæssige kriterier for hvornår en person på grund af sygdom er berettiget til sygedagpenge udover, at sygdommen skal have beskæftigelsesmæssig betydning (Damgaard & Boll 2007:14). Gruppen af sygemeldte er helbredsmæssigt differentieret, ligesom varigheden af sygefraværet varierer (Nord-Larsen 1991). Nyere forskning viser at et mindretal af lønmodtagerne står for størstedelen af sygefraværet da 20 % af lønmodtagerne står for 80 % af sygefraværet (Labriola 2006:9). Nogle sygemeldte er sygemeldt fra job andre fra en a-kasse. Nogle sygemeldte dør af deres sygdom, mens de modtager sygedagpenge, andre får tilkendt førtidspension, fleksjob eller revalidering. De fleste bliver raskmeldt af jobcentret eller raskmelder sig af egen drift. Vurderingen af om den sygemeldte er uarbejdsdygtig er ikke lægelig, men beskæftigelsesfaglig og udøves af professionelle grupper (Eriksen & Molander 2008:161), dvs. sagsbehandlere i form af skøn. Det samme gælder vurderingen af hvilken indsats, der eventuelt skal til fra jobcentrets side for at den sygemeldte kan genoptage sit arbejde eller vende tilbage til arbejdsmarkedet på anden måde. Samtidig har en lang række af forhold potentiel betydning for hvornår en person føler sig syg eller kan opfattes som syg af samfundet (Brinkmann 2010, Hansen 2010, Damgaard & Boll 2007, Gannik 2005, 1999). Forholdet mellem sygdom og sygefravær er ikke ”straightforward” (Johansen et al 2008:110). Sygedagpengeområdet er med andre ord komplekst og af væsentlig samfundsmæssig betydning. Det er de kommunale jobcentre, der forvalter sygedagpengeordningen som et samfundsmæssigt velfærdsgode og intervenerer (Eriksen & Molander 2008:161) i syge menneskers liv.

Debatten i Socialrådgiveren, refereret ovenfor, synes at afspejle forskelle i faglige værdier og normer mellem socialrådgivere, der arbejder på området for sygedagpenge i jobcentrene og de der ikke gør. Den synes også at stille spørgsmålstegn ved, hvorvidt det der, foregår i jobcentrenes sygedagpengeafdelinger er socialt arbejde. Kritikerne savner eksempelvis ”kvalificerede socialfaglige argumenter” og ”det brede og tværfaglige

[1] Arbejdsgiveren dækker normalt de første 30 dages sygefravær, den såkaldte arbejdsgiverperiode, med mindre arbejdsgiveren har tegnet en forsikring eller den sygemeldte eksempelvis har en kronisk lidelse, der berettiget til sygedagpenge. I sådanne situationer ydes refusion til arbejdsgiveren fra første sygedag.

[2] Både de sygemeldte lønmodtagere herunder forsikrede ledige og selvstændige mænd havde 66 sygedage

[3] Kvindelige lønmodtagere og forsikrede ledige havde 72 sygedage og de selvstændige 64

helhedssyn". Debatten i fagbladet Socialrådgiveren forstummer hurtigt og der kommer ingen replik fra socialrådgiverne på området for sygedagpenge. Heller ikke da en reform af sygedagpengeordningen vedtaget i folketinget sommeren 2014, træder i kraft den 1.7. 2014. Reformen afskaffer varighedsgrænsen på 52 uger og indfører et revurderingstidspunkt ved 22 uger[4]. Da loven træder i kraft har jeg få måneder forinden afsluttet 8 måneders casestudie hos 11 sagsbehandlere, deres kolleger og ledere i og omkring jobcenter Hedebys sygedagpengeteam.

Anledningen til at påbegynde arbejdet med afhandlingen er motiveret af en faglig og forskningsmæssig interesse for professionelle skøn (Grimen & Molander 2010, Evetts 2002) og beskæftigelsesfaglighed (Olesen 2011) på området for sygedagpenge i de kommunale jobcentre. Det beskæftigelsesrettede sociale arbejde er kommet i højsæde i kommunerne i takt med at beskæftigelsespolitikken er blevet "high politics" (Damgaard & Sørensen 2011:22), også på området for sygedagpenge (Sieling-Monas & Bredgaard 2015), og aktørernes holdninger følgelig har ændret sig (Larsen 2009a). Nyere forskning (Vohnsen 2011) at sygedagpengeområdet i forbindelse med implementeringen af den aktive beskæftigelsespolitik påvirkes af nationalpolitiske beslutninger, der tilfører området betydelig kompleksitet. Vohnsens hovedpointe er, at beslutninger og sammenhænge vedrørende implementeringen af nye politikker ikke er "straightforward and predictable" (Vohnsen 2011:245), men tværtimod præget af "an abundance of goals, purposes and conflicting frameworks that each serve as a possible basis for the making of sensible decisions" (Vohnsen 2011:247). Debatten i socialrådgiveren synes at afspejle udviklingen af institutionelle og beskæftigelsesfaglige logikker i arbejdet med sygemeldte i de kommunale jobcentre. Der synes at være sket en udvikling af faglige logikker, forståelser og holdninger i de kommunale jobcentre, som knytter sig til andre logikker end det brede tværfaglige helhedssyn med fokus på forsørgelse, som efterlystes i fagbladet Socialrådgiveren. Afhandlingens ambition er derfor at undersøge, hvordan det faglige skøn udfolder sig i beskæftigelsesrettet socialt arbejde med sygemeldte i et jobcenter. Mere konkret er ambitionen at undersøge om sagsbehandlernes faglige skøn er begrænset (curtailed), fortsat muligt (continuation) eller er gradueret (graduation) i lyset af New Public Management (NPM) og den aktive beskæftigelsespolitik. Jeg præsenterer i afsnit 1.2 afhandlingens problemstilling, forskningsspørgsmål samt den forskningslitteratur om skøn i socialt arbejde,

[4] Hvis den sygemeldte på revurderingstidspunktet ikke er omfattet af forlængelsesbestemmelserne i lov om sygedagpenge § 27 og dermed har fortsat ret til sygedagpenge, har den sygemeldte ret til et jobafklaringsforløb med ressourceforløbsydelse (ydelsen udmåles efter kontanthjælpsreglerne dog uden at være afhængig af eventuelt formue eller ægtefælles indkomst) ved fortsat uarbejdsdygtighed på grund af sygdom.

som afhandlingen skriver sig ind i. Forinden præsenterer jeg i afsnit 1.1. forandringer i det beskæftigelsesrettede sociale arbejdes politiske og organisatoriske kontekst, som har påvirket indholdet i det professionelle arbejde og gennem den aktive beskæftigelsespolitik og indflydelsen fra NPM antages at have påvirket skønnets udfoldelsesmuligheder.

1.1. FORANDRINGER I RAMMERNE FOR ET BESKÆFTIGELSESRETTET SOCIALT ARBEJDE MED SYGEMELDTE

I det følgende kommer jeg ind på sygedagpengeordningens etablering i det kommunale sociale system, forandringer i velfærdsstaten og beskæftigelsespolitikken, herunder for sygemeldte samt på etableringen af de kommunale jobcentre, hvorfra sygedagpengeindsatsen i dag foregår. Jeg tilstræber en kronologisk, men ikke en historisk fremstilling, og gør brug af udvalgte nedslag i tid og udvikling.

Den nuværende sygedagpengeordning trækker spor tilbage til middelalderen, hvor udviklingen af byerhverv, handel og håndværk dannede baggrund for private sygekasser baseret på et forsikringsprincip (Petersen 2010:396f). Langt senere – i 1892 – får Danmark sin første sygekasselov baseret på forsikringsprincipper i kombination med en statslig anerkendelsesordning, der indbefatter statslige og kommunale tilskud (Petersen 2001:22). Etableringen af statsanerkendte sygekasser markerer udskillelsen af ”de syge”, sammen med de ”de gamle” og ”de arbejdsulykkesramte”, som en særlig målgruppe i de sociale love, der skyder frem i slutningen af 1800-tallets Europa (Villadsen 2004:137) med Danmark, som foregangsland, hvad angår retlig regulering af syges forhold (Petersen, Petersen & Christiansen 2011:85). Små 100 år senere nedlægges sygekasserne med den første lov om sygedagpenge fra 1973. Forud var gået årtiers intens debat om sygeforsikringens indretning, administration og finansiering (Petersen 2012:349f, Villadsen 2004:133ff). Indsatsen for de sygemeldte flyttes fra sygekasserne til socialforvaltninger i de med kommunalreformen af 1970 nyetablerede økonomisk og fagligt bæredygtige storkommuner[5] (Petersen 2012:389, Blom-Hansen et al 2012:27). Sygedagpengeydelsen harmoniseres med arbejdsløshedsunderstøttelsen og etableres uden varighedsgrænse da tanken er at lade udbetalingen af sygedagpenge fortsætte indtil helbredelse, alternativt revalidering eller tilkendelse af det vi i dag vil kalde førtidspension (Petersen 2012:400). Med placeringen af sygedagpengeordningen i de kommunale socialforvaltninger i 1973 præges ordningen i de første par årtier af socialpolitikkens logikker[6], hvor blandt andet

[5] Antallet af kommuner blev reduceret fra 1098 til 277 og fra 1974 til 275 kommuner.

[6] Ordningen for de forsikrede ledige (for)bliver hos staten.

omsorg og helhedssyn kendetegner indsatsen grundet en på dette tidspunkt passiv socialpolitik, hvis intentioner primært retter sig mod at sikre økonomisk og social tryghed (Damgaard 2003:136f). Disse logikker har, som det vil fremgå, ændret sig radikalt. Placeringen af sygedagpengeydelsen udenfor bistandsloven viser, at sygedagpenge er en skattefinansieret sikringsydelse, dvs. tilkendelse af sygedagpenge sker ikke efter en individuel trangsvurdering, men har karakter af et retskrav (Ketcher 2014). Ved kommunaliseringen ophører ordeningen med at være en forsikringsydelse og skattefinansieres (Kolstrup 2014:156f) bortset fra en medfinansiering fra arbejdsgiverne via den såkaldte arbejdsgiverperiode (lov om sygedagpenge § 30 stk. 1). Dengang som nu forudsætter retten til sygedagpenge en tilknytning til arbejdsmarkedet og at sygdom er arbejdshindrende.

FORANDRINGER I DEN DANSKE VELFÆRDSSTAT

Det nordiske velfærdsregime (Esping-Andersen 1990), karakteriseret ved universalisme, generøse[7] overførselsindkomster, højt fokus på fuldtidsbeskæftigelse og et skattefinansieret offentlig forbrug på centrale velfærdsområder, har været i forandring de seneste årtier, hvad angår politikker, ydelser og programmer (Béland et al 2014, Greve 2011, Kvist & Greve 2011:155ff, Petersen 2001:48). Forandringerne skal særligt indenfor de senere år ses i sammenhæng med finans- og gældskriserne (Kvist & Greve 2011:146), hvilket jeg afgrænser mig fra at belyse. Udfordringer med at finansiere velfærdsstatens generøse ydelser og ambitiøse sociale indsatser opstod allerede i årerne efter bistandsloven trådte i kraft i 1976. I takt med, at den danske velfærdstat udviklede sig fra 1950´erne til 1970´erne kom arbejdsmarkedspolitikken til at spille en hovedrolle i forhold til socialpolitikken, der tidligere havde haft forrang (Damgaard 2003). Bag opbygningen af velfærdsstaten var primært fordelingspolitiske og demokratiske hensyn, mens arbejdskraftens konkurrenceevne og mobilitet udgjorde et sekundært samfundsøkonomisk problem (Pedersen 2011:131). Fra 1970´erne og frem retter opmærksomheden sig mod den offentlige sektors størrelse, ressourceforbrug og effektivitet. Der er på samme tid tale om en økonomisk finansiel krise og en funktionel moralsk kritik af velfærdsstatens manglende legitimitet (Petersen 2014:132ff, Juul 2010:308). Frem for at være en forudsætning for samfundsøkonomien bliver velfærdsstaten nu opfattet som en byrde, der belaster den private sektor, bringer offentlige udgifter ud af kontrol og opfattes som passiverende og umyndiggørende (Pedersen 2011:12,132) uden at kunne levere de ønskede resultater for det sociale arbejdes vedkommende (Villadsen 2004: 180ff, Reintoft:1998:43ff). Mens ”velfærdsstatens optimistiske udbygning i 1960´erne og 1970´erne” af de generøse universelle og lighedsskabende velfærdsydelser med tilhørende kompenserende indsatser på højt niveau baserede sig på antagelse om en ”positiv sammenhæng mellem sociale minimumsstandarder og økonomisk vækst”

[7] For nogle mere end for andre

(Villadsen 2004:142) begrundet i statens ansvar for sociale problemer og aktive rolle i udviklingen af et sammenhængende velfærdssystem, vendes forståelsen af statens rolle på hovedet. Fra at skulle skabe tryghed, trivsel og større lighed med indkomstbortfald som det klassiske socialpolitiske problem og genstand for offentlig statslig intervention (Rold Andersen 1973:27), kulminerende med bistandsloven (Juul 2010:295), til at skulle håndtere et øget økonomisk pres blandt andet fra en aldrende befolkning, globalisering og øget international konkurrence (Pedersen 2011). Forenklet sagt har velfærdsstatens politikker over tid ændret sig fra at være rettet mod en udbygning af universelle, individualiserede og rettighedsbaserede velfærdsydelser til grupper i den arbejdsdygtige alder, som på grund af forskellige sociale og helbredsmæssige problemer står udenfor eller på kanten af arbejdsmarkedet (Velfærdskommissionen 2006:87ff, 2004:11ff, 234), til at være præget af, hvad der er blevet kaldt konkurrencestatens idealer om at påvirke udbuddet af arbejdskraft og kapital (Pedersen 2011:71). Udviklingen begrunder helt andre typer af politikker på beskæftigelsesområdet i retning af ”noget for noget” (Petersen 2014:133) gennem udbredelsen af det vi kender som den aktive beskæftigelsespolitik i modsætning til universelle og kompenserende ydelser, hvilket jeg vender tilbage til i næste afsnit.

Udviklingen har medført nye aktørroller. Særligt fagforeningernes nye roller har været undersøgt på grund af deres svækkede indflydelse i det politiske system på udformningen og implementeringen af arbejdsmarkedspolitikken (f.eks. Bredgaard et al 2011:kap.4, Mailand 2009, Jørgensen 2008). En indflydelse, der traditionelt er foregået på makroniveau via trepartsforhandlinger. Særligt efter etableringen af de kommunale jobcentre i 2007/2009, der medførte nye institutionelt administrative beslutningsstrukturer i beskæftigelsesindsatsen, antages fagforeninger at have fået en primært rådgivende rolle, fordi den nye decentrale beslutningsstruktur placerer ”the unions outside the institutional set-up for decisionmaking and implementation of labour market policy” (Jørgensen & Schulze 2011:214). En position, der er blevet betegnet som værende ”til pynt” (Larsen 2009a:142) i skyggen af såvel statslig som kommunal styring af beskæftigelsespolitikken. Mindre velbelyst er at socialrådgiverne, og med dem sagsbehandlere[8] med anden uddannelsesmæssig baggrund sammen med deres ledere har fået nye roller og opgaver i forbindelse med den aktive beskæftigelsesindsats. I de kommunale socialforvaltninger har sagsbehandlere siden slutningen af 1970´erne haft til opgave at kombinere arbejdsmarkedsrettede indsatser med sociale tiltag (Damgaard 2003:120). Målgruppen for det beskæftigelsesrettede sociale arbejde i kommunerne har traditionelt været de ikke-forsikrede ledige med problemer udover ledighed, hvor socialfaglige normer, vide skønsmæssige beføjelser og resultatmæssige variationer kommunerne imellem, betød at kommunerne og deres sagsbehandlere, herunder

[8] Fremover anvender jeg begrebet sagsbehandlere med mindre andet fremgår af sammenhængen.

særligt socialrådgivere, blev opfattet som en implementeringsbarriere i forhold til etableringen af den aktive beskæftigelsespolitik i 00´erne (Larsen 2013:110f, Winter & Nielsen 2008). Selv om det ikke var nyt, at se professionelle grupper som en barriere ved strukturændringer (Sehested 1997:108ff) tog daværende beskæftigelsesminister Claus Hjort Frederiksen (V)[9], fat på udfordringen i starten af 00´erne. I en tale på socialrådgivernes årsmøde[10] advarede han (Hjort Frederiksen 2003) de ca. 600 fremmødte socialrådgivere mod at udvise for meget ”social omklamring” og ”grænseløs social forståelse”, i deres arbejde. Ministeren betonede i stedet ”professionel rådgivning”, der ser på ”muligheder frem for forhindringer” i arbejdet med at ”få de svagest stillede på benene igen”. Den arbejdsmæssige udfordring med at få de svage grupper ind på arbejdsmarkedet forudsatte efter ministerens opfattelse at få ”den traditionelle [fra det statslige AF system] jobrettede indsats til at spille sammen med den sociale indsats” i kommunerne. Dette krævede, ifølge ministeren, at netop socialrådgiverne fik ”udviklet [deres] arbejde og arbejdsmetoder i forhold til den beskæftigelsesrettede indsats”. Talen indvarslede forandringer i kommunernes arbejde med målgrupper uden for arbejdsmarkedet.

FORANDRINGER I BESKÆFTIGELSESPOLITIKKEN OGSÅ FOR SYGEMELDTE PÅ SYGEDAGPENGE

I afsnittet belyser jeg først sygedagpengeordningens fokus på arbejdsfastholdelse, og efterfølgende udviklingen i beskæftigelsespolitikken herunder i sygedagpengeordningen. Formålet er at beskrive sygedagpengeordningens nyere udvikling i lyset af den aktive beskæftigelsesindsats.

Med kommunalreformen i 1970 får kommunerne nye opgaver, herunder sygedagpengeområdet, der kommer til at stå i skyggen af arbejdet med bistandsloven (Koch et al 1997:forordet). Området udvikler sig derfor kun langsomt fra at være et rent administrativt sikringssystem med fokus på udbetaling af ydelser til gradvist at blive klientorienteret via sygedagpengelovens medfødte fokus på arbejdsfastholdelse (f.eks. Koch & Eskelinen 1993). Et fokus som i 1980´erne primært kan sættes i forbindelse med arbejdsmiljømæssige problemer (Nord-Larsen 1988, 1984) og langvarig sygdoms potentielt udstødende og marginaliserende konsekvenser (Nord-Larsen 1991). Man er fra politisk side opmærksom på, at sygdom kan føre til marginalisering fra arbejdsmarkedet med risiko for at den sygemeldte ikke vender tilbage til arbejdsmarkedet igen dels på grund af sygdom dels på grund af passiverende og sygeliggørende tendenser i

[9] Claus Hjort Frederiksen var beskæftigelsesminister i regeringen Anders Fogh Rasmussen i perioden 2001 til 2009 hvor han blev afløst af Inger Støjberg (V), der var minister i regeringen Lars Løkke Rasmussen frem til 2011 hvor Socialdemokraterne kom til magten.

[10] ”Socialrådgiverdage”, der afholdes hvert andet år.

sygedagpengeordningen (Sørensen 2002). Siden følger de politiske initiativer vedrørende det rummelige arbejdsmarked (Bredgaard 2014, Høgelund 2000, Jespersen 1994). I 1990´erne igangsættes en række forsøgsprojekter i statsligt og kommunalt samarbejde for at udvikle den kommunale sygedagpengeindsats. Et af disse projekter – ”Sygemeldt – og i gang” - evalueres af AKF (Koch et al 1997). Et andet – 34K-projektet – bestående af 18 sygedagpengeprojekter i tilsammen 34 kommuner, resulterer i en række arbejdshæfter, hvoraf flere har arbejdsfastholdelse som overskrift (Socialministeriet 2000: hæfte 1-7). Sygedagpengeområdet har fortsat, som det fremgår af flere af lovens formuleringer[11], fokus på arbejdsfastholdelse, men, som det vil fremgå, er arbejdsfastholdelse i dag blandet op med den aktive beskæftigelsespolitik, der giver mulighed for aktivering af sygemeldte efter reglerne i lov om en aktiv beskæftigelsesindsats.

Som nævnt ovenfor afstedkommer forandringerne i den danske velfærdsstat udvikling af aktive indsatser overfor forskellige målgrupper udenfor eller på kanten af arbejdsmarkedet gennem aktivering (Kvist & Greve 2011:151f, Caswell 2005:15). Aktive arbejdsmarkedspolitikker - eller nu om dage beskæftigelsespolitikker - er et internationalt fænomen (Brodkin 2013a, Larsen & Van Berkel 2009, Van Berkel & Borghi 2008, Lødemel & Trickey 2001) af forskellige, herunder administrative (Minas, Wright & Van Berkel 2012), udformninger af ”workfare and activation” indeholdende kombinationer af ”supportive, enabling and regulatory elements” (Brodkin 2013a:9) på tværs af lande og programmer. Alene i Europa anses diversiteten for at være betydelig (Van Berkel, Sager & Ehrler 2012). Et gennemgående kendetegn er dog at landene har ”promoted participation in the paid labor market and reductions in income assistance to those outside the labour market” (Brodkin 2013a:6), hvilket også er situationen i Danmark særligt siden starten af 00´erne (Larsen 2013, Bredgaard & Larsen 2009, Kvist 2009). I det følgende forholder jeg mig til den danske case og går i dybden med området for sygedagpenge.

Social- og arbejdsmarkedspolitikken[12] nærmer sig gradvist hinanden gennem en øget parallelitet i opgaveløsningen i de to administrativt adskilte systemer op gennem 80´erne og 90´erne (Damgaard 2003:70ff) således at der i starten af 00´erne etablerer sig et ”beskæftigelsespolitisk felt, der rummer elementer fra det sociale- og arbejdsmarkedspolitiske område” (Caswell 2005:15). År forinden i slutningen af 1990´erne, efter at lov om kommunal aktivering med ikrafttræden 1.1.1994 gav kommunerne pligt til at aktivere kontanthjælpsmodtagere over 25 år med problemer

[11] Af § 17 stk. 1. fremgår, at kommunen som led i arbejdsfastholdelsen skal fremme gradvis tilbagevenden til arbejdspladsen og understøtte, at den sygemeldte har kontakt med arbejdspladsen under sygeforløbet.

[12] Fremover anvendes begrebet beskæftigelsespolitik og deraf beskæftigelsesindsatsen eller beskæftigelsesområdet

udover ledighed[13] (Brogaard & Weise 1997:22), skitserer Annette Carstens (1998:262ff) sagsbehandlernes ambivalente og usikre forhold til det nye aktiveringsfænomen på det sociale område. Et årti senere kan Larsen (2009a:131ff) konstatere, at implementeringen af aktiveringslinjen har medført færre på passive ydelser end tidligere samt en udvidelse af målgruppen for aktivering til også i langt højere grad at omfatte personer med sociale problemer[14] dvs. klienter med problemer udover ledighed. En ny problem- og indsatsforståelse er etableret.

Udviklingen i og indholdet af den aktive beskæftigelsespolitik i Danmark er fremstillet af flere (f.eks. Bredgaard et al 2011, Larsen 2009b, Jørgensen 2008, Madsen 2006, Torfing 2004, Damgaard 2003). Det er sædvanligt, at skildre udviklingen som en bevægelse fra ”Welfare” til ”Workfare” dvs. et skifte fra en passiv forsørgelse til aktivering eller ”noget for noget” (Petersen 2014). ”Welfare” kendetegner perioden frem mod slutningen af 1980´erne, hvor det primære politiske formål er social tryghed og lighed gennem passive politikker (Larsen 2009b:23f), og aktivlinjen samtidig så småt udvikler sig både i social- og arbejdsmarkedspolitikken (Damgaard 2003:69). En udvikling, der set med socialpolitikkens briller har karakter af en arbejdsmarkedsdrejning af socialpolitikken (Caswell 2005, Damgaard 2003) begrundet i betragtninger om at arbejdsmarkedsdeltagelse kan modvirke marginalisering og sociale problemer udover arbejdsløshed. ”Workfare” indfører princippet om selvforsørgelse i beskæftigelsespolitikken. I slutningen af 1980´erne og ind i 1990´erne opstår workfare eller aktivlinjen, hvor princippet ”noget for noget” (Petersen 2014) eller ”yde for at nyde” introduceres (Larsen 2009b:24, Damgaard 2003:69). Forsørgelsen er således ikke længere passiv og politikken ikke alene socialt orienteret. Aktivlinjen forekommer i to udgaver. Den tidlige udgave betegnes ofte som ”workfare” eller en ”Human kapital tilgang” på grund af prioriteringen af de lediges

---

[13] Lov om kommunal aktivering trådte i kraft samtidig med lov om en aktiv arbejdsmarkedspolitik (indeholdende aktiveringsregler for de forsikrede ledige med langvarig ledighed), hvilket udvider målgruppen for aktivering i kommunerne til også at gælde personer over 25 år med problemer udover ledighed. Kommunerne fik allerede i 1977 mulighed for at aktivere unge kontanthjælpsmodtagere under 25 (uden andre problemer end ledighed) som led i en ekstraordinær bekæmpelse af ungdomsarbejdsløsheden (Damgaard 2003:71, Brogaard & Weise 1997:22). Den 1.7. 1998 trådte lov om aktiv socialpolitik i kraft, der igen udvidede ”den kommunale” målgruppe for aktivering til også at omfatte personer under 25 år med problemer udover ledighed således at alle kontanthjælpsmodtagere uanset alder og problemomfang blev omfattet af aktiveringspligten (Carstens 1998:13)

[14] Larsens undersøgelse (2009a) følger op på en lignende undersøgelse fra 2001 (Larsen et al 2001). Hans resultater (i 2009) antyder, at udviklingen i den kommunale aktivering ækvivalerer bevægelsen fra en integrerende tilgang til aktivering til en social disciplinerende tilgang til aktivering svarende til skriftet fra Human Capital til Work First tilgang til aktivering (Torfing 2004: 41)

humane kapital dvs. en vedligeholdelse/opgradering af kompetencer og færdigheder (Torfing 2004:41) sammen med en prioritering af social integration via arbejdsmarkedspolitiske ordninger. I 00´erne skifter aktivlinjen karakter til en disciplinerende ”Work First tilgang” med et øget fokus på arbejdsmarkedets behov for arbejdskraft (Larsen 2011:50, 2009b:24, Torfing 2004:41) og et tilsvarende snævert fokus på de ledige og deres beskæftigelsesmuligheder som udtryk for en markering af den lediges pligt til at udbyde sin arbejdskraft fremfor at modtage opkvalificering. Den skærpede kurs medfører en øget brug af sanktioner og rådighed, lavere ydelser og standardiserede aktiveringsmuligheder (Bredgaard et al 2011:74, Jørgensen 2008). De reducerede kontanthjælps- og starthjælpsydelser og den øget brug af sanktioner brugt mod kontanthjælpsmodtagere beskrives som fattigdomsskabende og disciplinerende (Caswell et al 2011, Ejrnæs, Hansen & Larsen 2010). Udviklingen afføder et betydeligt forskningsmæssigt fokus på effekterne af aktivering og sanktioner overfor forsikrede ledige (f.eks. Graversen & Jensen 2010) men også på kontanthjælpsmodtagere herunder ikke-vestlige indvandrere (f.eks. Skipper 2011, Rosdahl & Petersen 2006), hvortil kommer en række analyser af kommunernes visiterende indsatser (f.eks. Madsen, Mortensøn & Rosdahl 2006) og sagsbehandlernes samtalende adfærd overfor de ledige (f.eks. Hohnen, Mortensøn & Klitgaard 2007, Stigaard et al 2006) med fokus på implementering af beskæftigelsespolitikken.

Tilbage til området for sygedagpenge, hvor Høgelund (2012) i en undersøgelse bestilt og finansieret af den daværende arbejdsmarkedsstyrelse giver et overblik over tilgængelig litteratur om effekterne af den aktive beskæftigelsesindsats overfor sygemeldte. Oversigten viser samtidig sygedagpengeområdets kompleksitet da undersøgelsen inddrager jobcentrenes tværfaglige og tidlige indsatser, indsatser rettet mod sygemeldtes arbejdsplads og den sygemeldtes motivation samt koordineringen af indsatsen med behandlingssystemet. Hvad angår beskæftigelseseffekterne er konklusionerne præget af, at der er relativt få undersøgelser og forskelle på målgrupper, beskæftigelsesrettede indsatser samt variationer i de enkelte studier samtidig med at der er eksempler på modstridende viden. Dette gør konklusionerne mindre sikre og betyder, at det ikke er muligt, at konkludere, hvilken beskæftigelseseffekt indsatser i det beskæftigelsespolitiske system har overfor sygemeldte (Høgelund 2012:18). Det kan dog påvises, at tværfaglige indsatser og samarbejde mellem forskellige aktører på tværs af sektorerne (sundhedssektoren, det kommunale jobcenter og arbejdspladsen) har positive beskæftigelseseffekter overfor personer med muskel- skeletbesvær og rygsygemeldte (Høgelund 2012:12). Ligeledes er der indikation for at en inddragelse af arbejdspladsen øger beskæftigelseschancerne for sygemeldte med mentale helbredsproblemer, ligesom delvise syge- og raskmeldinger lader til at have positiv beskæftigelseseffekt uanset sygemeldtes helbredsproblemer (Høgelund 2012:10). Endelig antages der, at være en klar sammenhæng mellem sygemeldtes motivation, forstået som den sygemeldtes forventninger til at kunne vende tilbage til arbejde, og den sygemeldtes helbredsmæssige situation (Høgelund 2012:13f).

Det er derimod vanskeligt, at bedømme effekterne af indsatser, hvor samtalen enten hos en ”Tilbage Til Arbejdet” (TTA) -koordinator eller en sagsbehandler udgør hele eller væsentlige dele af indsatsen (Høgelund 2012:21). Dette skyldes vanskelighederne ved, at adskille samtalerne fra de tiltag, der eventuelt gøres i forbindelse med samtalen. Høgelund antager imidlertid, at netop konteksten for samtalen har betydning dvs. om og i givet fald hvilke tiltag en sagsbehandler kan iværksætte. Dette forhold har interesse på grund af TTA- satsningen i sidste halvdel af 00´erne. Høgelund har blot et enkelt dansk studie at vurdere ud fra og her kan der ikke dokumenteres en effekt (Høgelund 2012:77)[15]. Evalueringen af TTA-projektet (NFA 2012:285) med 22 danske kommuners deltagelse indgår ikke i Høgelunds gennemgang, men antyder, at TTA konceptets tidlige, tværfaglige og koordinerende indsatser, kan have en positiv effekt på længden af de sygemeldtes sygefravær og dermed selvforsørgelsesgraden. Problemet er, at successen i høj grad afhænger af kommunernes implementering og organisering af konceptet. Da der er forskelle på de deltagendes kommuners implementering, varierer resultaterne af TTA-indsatsen, og der kan derfor samlet set kun spores en meget svag positiv tendens, der ikke kan generaliseres (NFA 2012:286).

Uafhængig af den begrænsede viden om beskæftigelseseffekterne af aktivering af sygemeldte, herunder den kommunale organisering (Høgelund 2012, NFA 2012), udvikler den aktive beskæftigelsespolitik sig for alvor i sygedagpengeordningen omkring midten af 00´erne. Dette er senere end i ordningerne for kontanthjælpsmodtagere og forsikrede ledige (Sieling-Monas & Bredgaard 2015:28). Jacobi (2013:5f) ser dog udviklingen i sygedagpengelovens visitations- og opfølgningsregler op gennem 1990´erne som en pendant til aktivlinjens udbredelse på kontanthjælpsområdet. Det kan der være noget om, hvilket jeg derfor giver eksempler på i det følgende[16], samtidig med at jeg tilføjer mere aktuelle ændringer i lov om sygedagpenge. I 1996 besluttes det, at fremrykke tidspunktet for første opfølgningssamtale i sygedagpengesager fra 13 uger til 8 uger og kommunerne får pligt til med virkning fra 1.7.1997 at udarbejde en opfølgningsplan senest efter 6 måneders sygemelding (lov nr. 1126 af 27.12. 1996). Disse lovændringer er allerede sat i forbindelse med den aktive beskæftigelsesindsats (Johansen et al 2008:113). I 1999 beslutter folketinget at udgifter til sygedagpengesager med en varighed på over 52 uger med virkning fra 1.1. 2000 udelukkende skal afholdes af kommunen (Lov nr. 393 af 2.6. 1999). Ændringerne har tilsammen til formål, at tilskynde kommunerne til så hurtigt som muligt, at iværksætte indsatser, der kan få sygemeldte tilbage på arbejdsmarkedet ved at knytte øgede opfølgningsforpligtigelser sammen med et øget kommunalt økonomisk ansvar (Klausen 2010:11f).

---

[15] Evalueringen af det store TTA-projekt (NFA 2012) indgår ikke i litteraturoversigten.

[16] Der er ikke tale om en kronologisk og udtømmende gennemgang af reglerne i sygedagpengeloven.

I midten af 00´erne udvides sygedagpengelovens visitations- og opfølgningsregler flere gange (Jacobi 2013, Klausen 2010, Høgelund et al 2008, Damgaard & Boll 2007). Lovændringerne i 2005 indeholder blandt andet regler om nye visitationskategorier, tættere opfølgning i forhold til den sygemeldte, tættere kontakt til virksomhederne sammen med obligatoriske opfølgningsplaner tidligere i sygefraværet, en øget brug af delvise tilbagevenden til arbejdet samt bedre koordinering af opfølgningsindsatsen blandt andet gennem ny type lægeerklæring og et oplysningsskema (Damgaard & Boll 2007:17). Hertil kommer bortfald af statslig refusion til kommunernes udgifter til sygedagpenge ved manglende opfølgning (Høgelund et al 2008:25). Formålet med lovændringerne er, at øge det arbejdsmarkedsrettede fokus gennem en systematisering af sagsbehandlingen i sygedagpengesagerne. Evalueringer viser, at kommunerne overordnet tager de nye administrative redskaber til sig og anvender dem (Høgelund et al 2008:16ff), men det forhold, at den retlige styring primært retter sig mod sagsbehandlingen fremfor sygedagpengeindsatsen i et bredere perspektiv (Damgaard & Boll 2007:43), kan muligvis forklare at koordineringen og samarbejdet med praktiserende læger og virksomhederne ikke er forbedret (Damgaard & Boll 2007:33-36). Derimod er kommunernes opfølgningsindsats forøget markant. I 2009 bliver det muligt for kommunerne – på dette tidspunkt jobcentrene - at aktivere sygedagpengemodtagere efter aktiveringsbestemmelserne i lov om en aktiv beskæftigelsesindsats (Lov nr. 480 af 12.6.2009 om en styrket beskæftigelsesrettet beskæftigelsesindsats overfor sygemeldte m.fl.). Det sker sammen med en række ændringer i sygedagpengeloven, der skal understøtte aktiveringsindsatsen og arbejdsfastholdelsen, blandt andet med endnu en ny type lægeerklæring (mulighedserklæringen), en samtale hos arbejdsgiveren efter 4 ugers sygefravær (4 ugers samtalen) og inddragelse af anden aktør (i § 19). Ved sygedagpengereformen i 2014 knyttes sygedagpengeområdet til de nye kommunale rehabiliteringsteams, der blev indført ved reformen af fleksjob og førtidspension i 2013 (Lov nr. 1380 af 23.12.2012) ligesom varighedsgrænsen på 52 uger afskaffes til fordel for et revurderingstidspunkt ved 22 uger (Lov nr. 720 af 25.6.2014). Med lovændringerne i 2009 og 2014 ligestilles og integreres sygedagpengemodtagere i vidt omfang med andre målgrupper i beskæftigelsesindsatsen, hvad angår ydelser og indsatser[17].

Udviklingen i sygedagpengeordningen danner, i min tolkning, ligeledes paralleller til skiftet fra "Welfare til workfare" via ændringerne i opfølgningsregler gennem en udvidelse i adgangen til delvis tilbagevenden til arbejdet, hvilket jeg skal belyse med eksempler på lovændringer i 2006 og 2009. I 2006 (Lov nr. 563 af 9.6.2006 §

[17] Sygemeldte der ved 22 uger ikke vurderes at være omfattet af forlængelsesreglerne i § 27 har krav på et jobafklaringsforløb hvis de fortsat opfylder § 7 dvs. er uarbejdsdygtige på grund af sygdom. Forsørgelsesydelsen er ikke sygedagpenge, men en kontanthjælpslignende ydelser, der varierer med den sygemeldtes forsørgelsesforpligter, men er uafhængig af sygemeldtes samt ægtefælles formue- og indtægtsforhold. .

17 stk. 3) indføres reglen om at gradvis tilbagevenden til arbejdet dvs. delvise raskmeldinger, i udgangspunktet besluttes i enighed mellem jobcentret, virksomheden og den sygemeldte. Dog således at jobcentret egenrådigt har hjemmel til at træffe afgørelse om nedsatte sygedagpenge ved delvis uarbejdsdygtighed når det vurderes, at der burde være mulighed for gradvis tilbagevenden. I 2009 fastholdes princippet om enighed, men der indføres samtidig regler (Lov nr. 480 af 12.6.2009 § 15 stk. 5 og 7), der betyder, at den sygemeldte skal betragtes som delvist uarbejdsdygtig allerede efter 8 ugers sygefravær. Retten til at være fuldt uarbejdsdygtig på grund af sygdom forbeholdes således de første 8 ugers sygefravær, hvilket jeg tolker som en udvidelse af sygemeldtes rådighed. Sygdom anses som lovligt forfald jf. Lov om retsforholdet mellem arbejdsgivere og funktionærer (funktionærloven), der i § 5 stk. 1 indeholder reglen om sygdom er lovligt forfald, hvis den sygemeldte ikke er i stand til at påtage sig arbejde (§ 5 stk.1) på grund af sygdom. På dette tidspunkt dvs. efter 8 ugers sygefravær skal jobcentret for det første tage kontakt til arbejdsgiveren for at høre om den sygemeldte kan starte delvist op eventuelt i en anden jobfunktion, og for det andet begrunde skriftligt i sagen, hvis den sygmeldte efter 8 uger fortsat skal betragtes som fuldt uarbejdsdygtig. Det er også i 2009-loven, at folketinget gennem refusionsreglerne giver kommunerne økonomiske incitamenter til at iværksætte aktive indsatser overfor sygemeldte (Klausen 2010:13ff). Den øgede beskæftigelsespolitiske interesse for sygedagpengeområdet udspringer af behovet for at øge udbuddet af arbejdskraft også fra gruppen af sygemeldte på sygedagpenge (Kvist 2009:35, Regeringen 2008). De ovenfor nævnte ændringer af sygedagpengeloven i 2005, 2006 og 2009 er udtryk for en øget beskæftigelsespolitiske interesse for sygedagpengeordningen, der kommer til udtryk gennem politiske handleplaner rettet mod at nedbringe sygefraværet (Beskæftigelsesministeriet 2008, Regeringen 2003). Den politiske argumentation er økonomisk da et stigende og øget (længerevarende) sygefravær skønnes at koste samfundet 37 mia. (2006) alene til sygedagpenge og løn under sygdom hvortil, kommer udgifterne til behandling og produktionstab (Regeringen 2008:3, 9ff).

Opsummerende har området for sygedagpenge udviklet sig fra privat forsikringsordning til skattefinansieret velfærdsydelse. Ordningen har siden 1973 været administreret af kommunerne, der traditionelt har varetaget socialpolitiske opgaver, selv om ordningen henvender sig til grupper af lønmodtagere, selvstændige og forsikrede ledige, der ved sygdom har adgang til en ydelse på niveau med arbejdsløshedsdagpenge. Ordningens traditionelle fokus på arbejdsfastholdelse er særligt siden 00´erne blevet blandet op med elementer fra den aktive beskæftigelsespolitik i form af udvidede aktiveringsmuligheder, forskellige former for opfølgningsindsatser og gradvise raskmeldinger. Denne udvikling fra passiv forsørgelse, omend med fokus på arbejdsfastholdelse, til et klientorienteret fokus med vægt på aktive indsatser kan ses som en parallel til udviklingen fra ”Welfare” til ”workfare” på det øvrige beskæftigelsesområde. Sygedagpengeordningen adskiller sig fra andre ordninger ved at de sygemeldte er

syge fremfor ledige, hvilket komplicere arbejdsfastholdelses- og aktiveringsindsatserne, der skal kombinere sundheds- og beskæftigelsesrettede indsatser med den sygemeldtes forståelse af sygdommens begrænsende muligheder for fremtidig selvforsørgelse via arbejde. Ordningens placering i den kommunale sektor medfører variationer i problemdefinitioner og løsningsmodeller (Damgaard 2003:11). Netop de kommunale variationer og det kommunale selvstyre synes – ved siden af sagsbehandlernes indgroede socialpolitiske orientering – at udgøre en barriere for implementering af den aktive beskæftigelsespolitik, der i dag omfatter en række forskellige målgrupper udover de forsikrede ledige. Et problem jobcentrene retter sig mod at gøre noget ved.

ETABLERINGEN AF JOBCENTRENE

> Kommunalbestyrelsen opretter et bestemt tjenestested i kommunen, hvor beskæftigelsesindsatsen over for borgere og virksomheder varetages. I jobcentret skal der i beskæftigelsesindsatsen over for borgere være fokus på beskæftigelse, selvforsørgelse og rådighed [Lov nr. 522 af 24/6 2005[18] om ansvaret for og styringen af den aktive beskæftigelsesindsats].

De kommunale jobcentre i 2007/2009 er en del af 00´ernes strukturreform (Christiansen & Klitgaard 2008, Kragh Jespersen & Salomonsen 2008). Strukturreformen vedrører den offentlige forvaltnings inddeling, struktur, opgaver og finansiering (Christiansen & Klitgaard 2008:14) og betyder at jobcentrene i 2007 erstatter den statslige arbejdsformidling (AF), og kommunerne får flere opgaver indenfor arbejdsmarkedspolitikken, der ved regeringsskiftet i 2001 skiftede navn til beskæftigelsespolitikken (Bredgaard et al 2011:10). Et nyt beskæftigelsesministerium får tilført opgaver fra især socialministeriet herunder sygedagpengeområdet. Jobcentrene knytter sig således til skiftet i beskæftigelsespolitikken efter 2001 (Larsen 2013:110f) fra human kapitel (Torfing 2004) til den mere disciplinerende work-first tilgang (Larsen 2009a, 2009b). Jobcentrene er i den sammenhæng blevet beskrevet som en kontorfabrik (Breidahl & Seemann 2009a, 2009b) og en decentral implementeringsenhed til beskæftigelsespolitikken (Larsen 2013, Bredgaard & Larsen 2009, Larsen 2009b). Etableringen af Beskæftigelsesministeriet, der har sigte på udviklingen af beskæftigelsespolitikken beskrevet ovenfor (work first), som udbredes til stadig flere målgrupper i de kommende år, markerer sammen med etableringen af jobcentrene, en ny arbejdsfordeling og organiserende struktur i

[18] Jf. lovbekendtgørelse nr. 731 af 15/6 2010 med indarbejdelse af ændringslov nr. 1596 af 22/12 2010. Loven er pr. 1.1. 2015 erstattet af Lov nr. 1482 af 23.12.2014 om organisering og understøttelse af beskæftigelsesindsatsen mv., der i §§ 5 og 6 har tilsvarende bestemmelser.

beskæftigelsespolitikken (Damgaard 2011, Larsen 2009a) også på lokalt niveau. Strukturreformen opdeler det kommunale beskæftigelsesområde i et ydelseskontor, der tager sig af forsørgelsen, et jobcenter, der tager sig af beskæftigelsen og et område for sociale tilbud, der ikke skal ligge i jobcentret (Larsen 2013:114). En funktionel tredeling, der efterfølgende er blødt op senest med etableringen af rehabiliteringsteamene (Dall 2013), men skulle sikre, at jobcentrene koncentrerede sig om den aktive beskæftigelsesindsats (Bredgaard et al 2011, Larsen 2009a), og samtidig gøre det lettere for staten, at styre den aktive beskæftigelsesindsats ved at skabe færre variationer på tværs af kommunerne (Bredgaard et al 2011: 81).

Med etableringen af jobcentrene, som en særskilt del af den kommunale forvaltning, overtager kommunerne først ansvaret for driften af beskæftigelsespolitikken og siden også finansiering af dagpenge, aktiveringsydelse og aktivering af de forsikrede ledige (Bredgaard et al 2011:78). Indledningsvist fik størstedelen af jobcentrene (de såkaldte B-centre) en todelt ledelse bestående af en statslig og kommunal jobcenterchef, hvilket førte til et todelt myndigheds, ledelses- og styringsansvar og en delt finansiering (Breidahl & Seemann 2009:138, 152). Modellen var et kompromis, der gik imod strukturkommissionens anbefalinger om en kommunalisering (Christiansen & Klitgaard 2008: 159,187). I forbindelse med finanslovsforhandlingerne i 2008 indgås en delaftale mellem regeringen og Dansk Folkeparti, som gør jobcentrene kommunale fra august 2009 (Finansministeriet 2008 – pressemeddelelsen 10. november). Dermed etableres den struktur for beskæftigelsesområdet som politisk ikke havde kunnet gennemføre i 2004, men som regeringen hele tiden havde ønsket sig (Christiansen & Klitgaard 2009:6-7). En struktur, der anes i linjerne fra reformen ”Flere i arbejde” (Beskæftigelsesministeriet 2002), hvor der netop tales om et enstrenget system.

I styringen af jobcentrenes beskæftigelsesindsats får beskæftigelsesministeren adgang til at opstille bindende ministerielle mål i de årlige beskæftigelsesplaner, som jobcentrene skal udarbejde, efter reglerne i lov om ansvaret for og styringen af den aktive beskæftigelsesindsats[19], og heri redegøre for hvordan jobcentret vil arbejde med at indfri de ministerielle mål. Beskæftigelsesregionerne[20] får stærke beføjelser i forhold til at føre tilsyn med og kontrollere jobcentrenes arbejde (Damgaard 2011, Bredgaard & Larsen 2009). Udarbejdelsen af beskæftigelsesplaner og resultatrevisioner gør det muligt for staten, at benchmarke jobcentrene med hinanden i klynger og i forhold til landsgennemsnittet. Repræsentanter fra de nu afskaffede statslige beskæftigelsesregioner skal sikre resultaterne af beskæftigelsesindsatsen i jobcentrene ved bl.a. at analysere de årlige resultatrevisioner som jobcentrene også udarbejder og drøfte resultaterne med de

[19] De ministerielle mål er fra 2015 gjort vejledningen jf. § 4 stk. 1. i lov om organisation og understøttelse af beskæftigelsesindsatsen mv.

[20] Beskæftigelsesregionerne er pr. 1.1. 2015 erstattet af arbejdsmarkedskontorer.

kommunale jobcentre. Der er således ved lov sikret en tæt dialog mellem de kommunale jobcentre og beskæftigelsesregionerne (Mploy 2009). Beskæftigelsesplaner og revisionerne skal derfor drøftes i det kommunale beskæftigelsesudvalg og kommunalbestyrelsen samt i de lokale beskæftigelsesråd[21], hvis medlemmer udpeges af kommunalbestyrelsen og har borgmesteren eller (beskæftigelses)udvalgsformanden som født medlem og formand. Den beskrevne netværksstruktur (Damgaard & Sørensen 2011) er en del af strukturreformens rekonstruktion af beskæftigelsespolitikken, hvis nye netværk og institutionaliserede samarbejdsstrukturer definerer dels de arenaer styringen udgår fra dels de roller de forskellige aktører får med strukturreformen (Damgaard 2011:55). De kommunale jobcentre kan med andre ord betragtes som"not only the manufacturers of reform, but also the targets of governance and managerial reforms" (Brodkin 2013a:11).

ET DISKUTERET OG KRITISERET BESKÆFTIGELSESRETTET SOCIALT ARBEJDE

Den skitserede statslige styring har fra strukturreformens start givet overvejelser om hvorvidt kommunerne blot bestyrer beskæftigelsespolitikken, og beskæftigelsesindsatsen dermed primært er et kommunalt ansvarsområde af navn og ikke gavn (Christiansen & Klitgaard 2009:9). Lignende overvejelser gør sig gældende i forhold til karakteren af det professionelle arbejde i jobcentrene på grund af en disciplinerende tilgang til aktivering, standardiserede metoder og andre udtryk for NPM, der ifølge kritikerne ikke levner meget plads til behandlingen af komplekse sociale problemer ved hjælp af socialrådgivernes traditionelt helhedsorienterede faglige vurderinger af individuelle borgere (Damgaard 2003:113ff). Et eksempel herpå er Søren Juul (2010), der i sin antagelse om at etikken og juraen har tabt terræn som styringsmedier i forhold til "en stærk økonomisk og instrumentel fornuft" (Juul 2010:350), vurderer, at normer, der skal beskytte det enkelte menneske svækkes og erstattes af "en institutionskultur, der i vid udstrækning kritikløst implementerer overordnede socialpolitiske og beskæftigelsespolitiske beslutninger og ikke stiller spørgsmål ved, hvordan disse forholder sig til overordnede moralprincipper, som bl.a. Retssikkerhedsloven sigter på at beskytte" (ibid.). Arbejdsdrejningen af socialpolitikken i form af workfare indebærer i andres øjne en risiko for at sagsbehandlernes gode intentioner kan slå om i "tvang, disciplinering og overgreb" i dialogen om jobplaner og arbejdsmarkedet (Born & Jensen 2008:18). En forståelse, der også trives på området for sygedagpenge, hvor vurderingen af de sygemeldtes uarbejdsdygtighed er underlagt lovgivningsmæssige rammer, der er for snævre til at sagsbehandlerne i deres møde med borgeren kan inddrage psykosociale forhold i deres vurderinger af den sygemeldtes situation (Mik-Meyer, Christensen & Johansen 2009:3). Også her er det NPM, der ifølge Mik-Meyer (2012:52) har sat nye standarder for

[21] De lokale beskæftigelsesråd er afskaffet pr. 1.1.2015.

professionelt arbejde, herunder i form af hvad det vil ”sige at være en kompetent, dygtig socialrådgiver” i dag, men også beskæftigelsespolitikken ”har sat sit værdimæssige aftryk på denne professions [socialrådgivernes] fokus på arbejdsmarkedet” i den forstand at en ”udbredt holdning blandt socialrådgivere er, at den sygemeldte skal være aktiv i forhold til at komme med løsninger til sin situation, og at arbejde ofte er den bedste strategi til at blive rask” Mik-Meyer 2012:65). Disse sammenhænge betyder at ”socialrådgiverne på grund af deres/ledelsens fortolkning af loven føler sig nødsaget til, at forholde sig til et langt snævrere sygdomsbegreb, hvor sygdom forstås som individuel sygdom, der forårsager uarbejdsdygtighed” og dermed må gå imod ”egne fagligt funderede idealer” (Mik-Meyer 2012:71) Andre forskere tager positivt imod sporskiftet i forhold til de målgrupper, der traditionelt har hørt under den kommunale socialpolitik herunder de sygemeldte, i hvert fald hvad angår work-fare strategiens tidlige fase. Sørensen, Mik-Meyer & Braun (2000:11ff) ser sporskiftet fra welfare til workfare, som en udfordring til vidensgrundlaget og metodeudviklingen i det sociale arbejde i form af mere løsningsfokuserede indsatser, der kan løse klienternes problemer i en situation, hvor det sociale arbejdes praksis og uddannelsen til socialrådgiver primært har haft fokus på formidling af ydelser, etik og på kommunikationen i mødet med borgeren (se også Egelund 2004:409).

Efter at have belyst væsentlige forandringer i konteksten for det beskæftigelsesrettede sociale arbejde med sygemeldte præsenterer jeg nedenfor det forskningsfelt afhandlingen skriver sig ind i. Jeg belyser i afsnit 1.2 sammenhængen mellem NPM og faglige skøn, og indsnævrer mit fokus til socialt arbejde på beskæftigelsesområdet med sygemeldte i en dansk kontekst i afsnit 1.2.1.

1.2. NPM OG FAGLIGE SKØN

Afhandlingen indskriver sig i diskussionen af hvordan New Public Management (NPM) påvirker professionelt arbejde ved at undersøge hvordan faglige skøn udfolder sig i beskæftigelsesrettet socialt arbejde med sygemeldte i et jobcenter. Sagsbehandlerne i de kommunale jobcentre arbejder, som det vil fremgå, i organisationer præget af NPM, der blandt andet styrker ledelsen[22] af jobcentrene, hvorved den organisatoriske indsigt i og kontrol med sagsbehandlernes skønsudøvelse (teoretisk) øges. Dermed svækkes sagsbehandlernes adgang til selv at planlægge, gennemføre og evaluere arbejdet med sygemeldte, hvilket må antages at svække skønnet. Det er disse argumenter om sammenhængen mellem NPM og faglige skøn, der begrunder afhandlingens problemstilling. Med professionelt arbejde mener jeg udfoldelse af faglige skøn i beskæftigelsesrettet socialt arbejde. Det fremgik af afsnit 1.1 at implementeringen af de aktive beskæftigelsesindsatser

[22] Som det fremgik af afsnit 1.1 har også det kommunalpolitiske niveau fået en ny rolle at spille i forhold til varetagelsen af beskæftigelsespolitikken i de kommunale jobcentre.

overfor blandt andet sygemeldte er sket gennem operationelle reformer, der har medført nye styringsformer, til understøttelse af et nyt politikindhold, gennem NPM instrumenter, teknikker og organisationsforandringer, dvs. jobcentre (Larsen 2011:43,54, Larsen 2009a, b). Det nye politikindhold i form af aktive beskæftigelsesindsatser er skabt gennem substantielle reformer (Larsen 2011:41f, Larsen 2009b). Det er således ikke muligt at afkoble udfoldelsen af faglige skøn fra den aktive beskæftigelsespolitik overfor sygemeldte ligesom implementeringen af den aktive beskæftigelsespolitik blandt andet er sket gennem NPM. Jeg har fundet det interessant at undersøge udfoldelsen af det faglige skøn i en organisatorisk kontekst, hvilket jeg uddyber mod slutningen af afsnittet.

Jeg anvender skønsbegrebet for at undersøge udfoldelsen af skønnet i beskæftigelsesrettet socialt arbejde med sociologiske briller. I socialt arbejde i Danmark anvendes ofte begrebet ”vurdering” til at beskrive socialrådgiverens analyse af sociale problemer, klienters problemer, ressourcer og behov samt de foranstaltninger, der efterfølgende iværksættes som følge af den faglige vurdering (Egelund & Hillgaard 1993:213ff, Egelund & Halskov 1984:68ff). En faglig vurdering i socialt arbejde forbindes ofte med socialt arbejdes teori og metodegrundlag (f.eks. Bergmark & Lundström 2002, Guldager 2004, 2002, 2000). I afhandlingen anvender jeg en professionssociologisk definition af begrebet skøn (Grimen & Molander 2010, 2008) til at forstå og fortolke udfoldelsen af skøn i beskæftigelsesrettet sociale arbejde med sygemeldte. Herved adskiller jeg det faglige skøn fra det juridiske skøn (Høilund 2000:22f) herunder det forvaltningsmæssige skøn (Schultz 2004), men også fra teorier i socialt arbejde. Professionssociologien, som er afhandlingens ene teoretiske spor, anvender begrebet skøn (discretion) på tværs af professioner og professionelt arbejde. En teoretisk placering af afhandlingens problemstilling i det sociale arbejdes teori- og metodegrundlag, ville, efter min opfattelse, give et snævert fokus på skønnets udfoldelse. Konklusioner og resultater ville i høj grad kunne tilskrives sagsbehandlernes faglighed, personlige egenskaber/kompetencer eller mødet mellem sagsbehandleren og den sygemeldte. Derudover ville et indsnævret fokus vanskeliggøre inddragelsen af de kontekstuelle vilkår, der påvirker det konkrete sociale arbejde (Egelund 2004:409)[23] og dermed af skønnets udfoldelse.

Efter at have forankret skønsbegrebet i sociologien uddyber jeg nu afhandlingens fokus på skøn og NPM ved at præcisere indholdet i NPM med særlig fokus på beskæftigelsesområdet. Dernæst inddrager jeg tre forskellige forståelser af påvirkningen af skønnet i beskæftigelsesindsatsen gennem NPM, hvorefter jeg

[23] Afhandlingens andet teoretiske spor – institutionel teori – bidrager ligeledes med en forståelse af skønnet som indlejret i en organisatorisk kontekst som er under indflydelse af en statslig kontekst bestående af lovgivning og politikker. Som det vil fremgå af afsnit 1.3 begrænser jeg mig til at inddrage dele af den organisatoriske og statslige kontekst.

inddrager en dansk undersøgelse på området for sygedagpenge. Formålet er dels at begrunde afhandlingens interesse for skøn på organisatorisk niveau dels at afgrænse mig fra et fokus på implementering. I den forbindelse kommer jeg ind på dilemmaer forbundet med skønnet og her inddrager jeg implementeringsforskningen.

For at forstå hvordan NPM kan påvirke skønnets udfoldelse i det professionelle arbejde med sygemeldte i de kommunale jobcentre i Danmark, belyser jeg nu indholdet i begrebet New Public Management med vægt på beskæftigelsesområdet. Hood (1991, 1995) der tilskrives at have lanceret begrebet NPM (Christensen & Lægreid 2013:1), betegner i 1991 NPM som ”one of the most striking international trends in public administration” (Hood 1991:3) indenfor de sidste 15 år[24]. NPM tager afsæt i en kritik af en bureaukratisk, ufleksibel og ineffektiv opgaveløsning i den offentlige sektor, som søges effektiviseret ved at indføre markedslignende vilkår understøttet af organisatoriske og ledelsesmæssige principper fra det private erhvervsliv (Jacobi 2013:59). NPM forbindes med den økonomiske politik ført af Margaret Thatcher og Ronald Reagan[25] op gennem 80´erne, blandt andet kendetegnet ved netop afregulering og privatisering. I Danmark knyttes indførslen af NPM i den offentlige sektor til Regeringen Schlüters moderniseringsprogram i 1983 (Hansen 2011:116) og anses i dag for at være udbredt i den offentlige sektor på nationalt og lokalt niveau (Hansen 2011:17). I NPM-litteraturen betegnes indholdet af NPM noget diffust som ”a loose term” (Hood 1991:3) eller som ”a shopping-basket of different elements to reformeres of public administration” (Christensen & Lægreid 2013:3), hvor alle elementerne ikke peger i samme retning. Der er således ikke tale om en sammenhængende teori, men om principper, hvorfra generelle elementer kan identificeres. Her har jeg anvendt Christensen & Lægreid (2013:2ff) til at anskueliggøre følgende principper, der knytter sig til NPM:

- Den offentlige og private sektor organiseres og ledes efter de samme principper, hvilket blandt andet betyder, at offentlige ledere skal have et tilstrækkeligt stort ledelsesmæssigt råderum for mest effektiv at kunne udnytte de tilgængelige (allokerede) ressourcer og styrke ledelsen
- Opsplitning af offentlige organisationer horisontalt og vertikalt i en intra- og/eller interorganisatorisk specialisering, der skaber autonome organisatoriske enheder, der kan fungere som en ”single-purpose organization” (Christensen & Lægreid 2013:3) med en klar og tydeligt (funktionel) rolle. Herved opnås en effektiv funktionsspecialiseret og fragmenteret driftsorganisation
- Decentralisering fra et nationalt statsligt niveau til et organisatorisk ledelsesniveau, hvilket skal skabe en vis decentral autonomi, der kan styres

[24] Hood har for nylig sammen med andre kritiseret NPM, der ikke at have effektiviseret den offentlige sektor, men gjort den dyrere og dårligere (Hood & Dixon 2015)

[25] Henholdsvis Premierminister i England i perioden 1979 til 1990 og amerikansk præsident fra 1981 til 1989

centralt (stat) gennem uddelegering af ansvaret for opgaveløsningen og drift. Der er tale om styringsmekanismer, der frisætter ledelsen til at lede efter princippet ”let the managers manage” (ibid.) og/eller binder ledelsen til at styre efter bestemte centralt fastsætte mål efter princippet ”make the managers manage”(ibid.). Dette betyder, at ledelsesrummet nationalt kan variere fra område (organisation) til område (organisation) efter statslige formål og interesser

- Med decentraliseringen af driften medfølger en række styringselementer som kontraktstyring, evaluering, budgetkontrol, performance management, benchmarking mv.
- Markedsgørelse, konkurrenceudsættelse og privatisering indføres for at gøre organisationen mere effektiv og serviceminded overfor brugere eller ”kunder” i den offentlige organisation/forvaltning

Flere af de nævnte principper er i Danmark sat i forbindelse med etableringen af jobcentrene og implementeringen af den aktive beskæftigelsespolitik, og kan genkendes i den forudgående fremstilling (afsnit 1.1) eksempelvis beskæftigelsesplaner, resultatrevisioner og benchmarkingen fra de operationelle reformer (Larsen 2011, 2009b). Jobcentrene er som organisatorisk fænomen af Breidahl & Seemann (2009b:33)[26] betegnet som ”en labyrint af funktionsopdelte, specialiserede funktioner”, og en fragmenteret organisation, der som en ”organisatorisk monolit” er ”stærkt reguleret og detailstyret helt oppe fra deres ministerium og nedefter gennem et hierarkisk opbygget og centralt styret arbejdsmarkedssystem”, hvis primære formål er at ”skaffe alle ledige i arbejde” (Breidahl & Seemann 2009:34). Flemming Larsen (2009b:24) har betegnet jobcentrene som en implementeringsenhed for den aktive beskæftigelsespolitik, der samtidig giver mulighed for privatisering. Decentraliseringen af driftsansvaret til de kommunale jobcentre ledsages efter hans opfattelse af en tilsvarende stærk central statslig styring (ibid.). Det er væsentligt at være opmærksom på at NPM er ét blandt flere styringsparadigmer (Lerborg 2013) i den offentlige sektor ved siden af blandt andet bureaukrati, lovgivning og professioner/professionelt arbejde (Lerborg 2013:41ff, Sørensen & Torfing 2011:33f). NPM supplerer således, men erstatter ikke, de andre styringsparadigmer i den offentlige sektor, hvilket har betydning for afgrænsningen af afhandlingens problemstilling i afsnit 1.3. Rammerne for kommunernes arbejde med sygemeldte er således også præget af traditionel hierarkisk regel- og ordrestyring, der reguler jobcentrenes arbejde med sygmeldte gennem lovgivning og organisatoriske hierarkier, der tilsammen knytter jobcentrenes opgavevaretagelse til statslige beskæftigelsespolitikker gennem den parlamentariske styringskæde (Winter & Nielsen 2008:11ff) og ansættelse af

[26] At Breidahl & Seemann undersøger jobcenterorganisationen forud for kommunaliseringen i 2009 med fokus på de 2-strengede B-jobcentre, er uden betydning anvendelsen af deres karakteristik af organisationen i afhandlingen.

professionelle grupper. Disse traditionelle former for styring suppleres i dag af NPM, hvor centralistisk mål- og rammestyring kombineret med decentral selvbestemmelse og driftsansvar skal sikre fleksibilitet og effektivitet i beskæftigelsesindsatsen.

I det følgende bruger jeg tre forskellige internationale artikler til, at illustrere sammenhænge mellem NPM, skøn og aktive beskæftigelsespolitik samt pege på betydningen af organisatoriske kontekster for skønnets udfoldelse. Afslutningsvist inddrager jeg en dansk undersøgelse fra sygedagpengeområdet som afsæt for en præcisering af afhandlingens problemstilling. Fra Holland konkluderer Van Berkel et al. (2010:447), at aktiveringspolitikken påvirker ”the room for discretion of frontline workers” da ”the discretion of activation by frontline workers has increased significantly”. Forklaringen er at det i vidt omfang er op til sagsbehandlerne at finde ud af hvordan de ledige kommer (tilbage) i arbejde. Øgede skønsmæssige muligheder opfattes samtidig som problematisk for det første fordi der ikke synes at være et tydeligt videnskabeligt grundlag for arbejdet og derfor “[in] the context of activation, a lack of professionalisation rather than “too much” professionalism might be a problem in managing discretion” (Van Berkel et al 2010:452). Udfordringen er således ikke for meget autonomi og selvstændighed i skønsudøvelsen, der traditionelt kan gøre skønnet vanskeligt at håndtere politisk og ledelsesmæssigt, men et manglende vidensgrundlag. For det andet er problemet at “in using their room for discretion, frontline workers need to find a balance between clients´ needs, organisational, financial and work conditions, and their own perceptions of their role and professional identities” (Van Berkel et al 2010:460). Øget skønsmæssigt handlerum giver vanskeligheder for de professionelle med at udvikle nye professionelle roller, identiteter og indsatser i en forandret beskæftigelsespolitisk og styringsmæssig kontekst, hvor også organisatoriske forhold spiller ind. Hos Van Berkel et al (2010) synes at være en forståelse af at sagsbehandlerne er overladt til sig selv i dette ”identitets- og prioriteringsarbejde”. I Australien finder McDonald & Marston (2006) at “the discretionary capacity of the Centrelink social workers to moderate or shape the impact of policy on income security recipients is steadily eroding as this group of professionals is increasingly captured by the emerging practices of workfare” (McDonald & Marston 2006:171). Samtidig antages indflydelsen fra NPM, at skabe “new organisational configurations” der ”centralise decision making power” (McDonald & Marston 2006:180) til det ledelsesmæssige niveau i arbejdsorganisationerne. Resultaterne er dog “preliminary” og “makes a case for more research that examines how different forms of professional knowledge are championed and destabilised and how organisational configurations either close off or create possibilities for discretion” McDonald & Marston (2006:180). I Norge kommer Jessen (2007:255ff) i en undersøgelse, der er gennemført før etableringen af NAV[27] i juli 2006, frem til, at

[27] NAV er den norske udgave af jobcentrene og en sammenslutning af ”trygdekontor”, ”Sosialkontor” og ”arbeidskontor”

på trods af standardisering, stramme rammebetingelser og bureaukratiske styringsformer (Jessen 2011:65) [28], er mulighederne for at udøve skøn i kommunale forvaltningsenheder øget. Dette er efter Jessens vurdering sket som konsekvens af årtiers socialpolitiske reformer begrundet i at velfærdsstatens ydelser har været for ufleksible, rettighedspolitikken for "utgiftsdrivende" ligesom NPM-reformer i effektivitetens navn har skullet bidrage til at "styrke byråkraternes autonomi og valgmuligheter" (Jessen 2007:255). Jessen finder at sagsbehandlerne [velferdsarbeidere] oplever, at de forvalter "mye skjønn" (Jessen 2007:257). Til sammenligning anføres det indledningsvist i en dansk undersøgelse af sygedagpengeområdet, at selv om den aktive beskæftigelsespolitik og de kommunale selvstyringsmuligheder, som følge af NPM levner gode muligheder herfor, er sagsbehandlernes skøn ikke i højsæde i kommunernes beskæftigelsesindsats, hvilket skyldes den centrale statslige styring og en maskinbureaukratisk organisering af området (Jacobi 2013:10). Jacobi konkluderer (2013:295f), at sagsbehandlernes skønsmæssige råderum er minimeret og erstattet af et ledelsesmæssigt fokus på resultater og økonomi i form af blandt andet rettighed, raskmeldinger og øget brug af aktivering. De faglige skøn synes derimod at have begrænset betydning for den kommunale beskæftigelsesindsats.

Jeg har nu belyst sandsynlige sammenhænge mellem NPM og faglige skøn. Det er fremgået at NPM og den aktive beskæftigelsespolitik kan have givet øgede muligheder for skøn i de kommunale jobcentre grundet decentralisering og øget autonomi samt nyt arbejdsindhold og nye roller til sagsbehandlerne. Arbejdsopgaver og roller som skal udfyldes i en organisatorisk kontekst, hvor såvel ledelse som økonomiske samt andre organisatoriske forhold såsom lovgivning og beskæftigelsespolitik blandes op med sagsbehandlernes forståelse af de sygemeldtes problemer og behov. Heroverfor står en dansk antagelse (Jacobi 2013) om at skønnet på sygedagpengeområdet er minimeret som følge af den statslige styring og en prioritering af økonomi og resultater over faglighed. Der synes således at være grundlag for at undersøge hvordan faglige skøn i beskæftigelsesrettet socialt arbejde med sygemeldte nærmere udfolder sig i en dansk sammenhæng, hvilket jeg begrunder yderligere i næste afsnit. Inden jeg nedenfor præciserer afhandlingens forskningsmæssige fokus skal jeg pege på styringsmæssige dilemmaer forbundet med faglige skøn og klargøre afhandlingens position. Det er en almindelig opfattelse at skøn ikke kan afskaffes fordi faglige skøn vedrører komplekse individuelle problemstillinger, der ikke kan standardiseres, men tværtimod skal afveje forskellige sociale og individuelle forhold (Grimen & Molander 2008, Terum 2003, Lipsky 1980/2010). Faglige skøn kan forbindes med bredt formulerede politikker og lovgivning samt uklare og indimellem modstridende målsætninger i socialt arbejde (Evans & Harris 2004:882, Krogstrup 2003:18ff). At skøn ikke kan afskaffes fordi professionelt arbejde skal kunne løse konkrete individuelle

[28] Artiklen (2007) er del af hendes ph.d.-afhandling (2011)

problemer på basis af viden (Grimen & Molander 2010, Terum 2003, Lipsky 1980/2010) skaber interesse for skønnet i forbindelse med implementering af politiske intentioner og lovgivning på centrale velfærdspolitiske områder såsom beskæftigelsesindsatsen. Professionelles skønsudøvelse forbindes særligt i den amerikanske litteratur efter Lipsky (1980:xiii) med ”social politics” hvor der er ” no satisfactory administrative fix to a fundamentally political problem” (Brodkin 2006:2). Dermed bliver professionelle grupper i frontlinjen betragtet som politiske udøvere, hvor problemet ”is not that discretion exists, but that neither policymakers, administrators nor agency clients can trust that it will be used well” (Brodkin 2006:2). Dansk implementeringsforskning[29] har ligeledes beskæftiget sig med “sagsbehandlerskønnet” (Jacobi 2013:10) i forbindelse med implementering af politiske intentioner (Bredgaard & Larsen 2009, Winter & Nielsen 2008, May & Winter 2007). Grene af den danske litteratur opfatter sagsbehandlere som politiske beslutningstagere (Møller 2011:273) eller retsanvendere (Høilund 2000:141ff). Her knyttes skønnet primært sammen med udmøntning af politiske intentioner og lovgivning dvs. udfyldelse og fortolkning af retlige bestemmelser, der udtrykker nationalpolitiske intensioner. Faglige skøn fremstår som potentielt problematisk fordi skønnet er ”en konkret størrelse, der enten kan udfyldes af faglige vurderinger eller i værste fald af personlig smag og private normer”, og hvor vide skønsmæssige beføjelser hos sagsbehandleren antages, at føre til at ”socialrådgiverens egne subjektive vurderinger [mere sandsynligt] kan komme til at indgå i skønnet, end det vil være tilfældet, hvis der knytter sig et snævert skøn til en regel” (Møller 2011: 281)[30]. Som allerede nævnt kan skøn imidlertid ikke alene knyttes til en snæver regelanvendelse, men nærmere til brede, uklare og modsætningsfyldte politiske målsætninger og lovgivning. Faglige skøn anvendes i situationer af ubestemthed (Grimen & Molander 2008:179), som udtryk for ”skræddersyede” faglige indsatser (Caswell 2005: 48, 209, Krogstrup 2003:20), der retter sig mod konkrete situationer. Professionalisme forstået som faglige skøn udøvet på grundlag af viden og erfaring (Grimen 2008b) indgår i afhandlingen som et væsentligt element i beskæftigelsesrettet socialt arbejde og dermed i den kommunale beskæftigelsesindsats overfor sygemeldte. Jeg har derimod fravalgt et implementerings- og policyperspektiv for bedre at kunne sætte fokus på hvordan det faglige skøn i beskæftigelsesrettet socialt arbejde med sygemeldte, udfolder sig i en organisatorisk kontekst. Til det brug har jeg strategisk udvalgt et jobcenter som udgør en kritisk case, hvilket jeg uddyber i kapitel 3.

---

[29] Evalueringsforskningen, der ligeledes har fokus på hvordan politikker og lovgivning implementeres (Krogstrup 2003:15f) inddrages ikke her.

[30] Dele af den danske litteratur sætter sagsbehandleres skøn i forbindelse med kategoriseringer og standardisering af borgerne, der passer til de retlige eller andre institutionelle kategorier (Møller 2011:283, Järvinen & Mik-Meyer 2003:15, Mik-Meyer 2002, Ebsen & Guldager 2002) hvilket i sidste ende knytter an til diskussionerne om magt i socialt arbejde som ikke berøres i afhandlingen.

NPM OG SKØN I BESKÆFTIGELSESRETTET SOCIALT ARBEJDE

Afhandlingen indskriver sig i diskussionen af skønnets udfoldelse i forhold til hvorvidt skønnet i beskæftigelsesrettet socialt arbejde 1) er indskrænket (curtailment-positionen) 2) fortsat trives (continuation-positionen) eller 3) er gradueret efter regler, retningslinjer eller målsætninger, der knytter sig til den konkrete skønsmæssige situation (graduation-positionen). I den sidstnævnte forståelse er skønnet ikke et enten eller, men et både og. De tre positioner diskuteres i den internationale litteratur om skøn i socialt arbejde (Evans & Harris 2004, Howe 1991) og i diskussionen om afprofessionalisering/professionalisering (Jessen 2011). I afhandlingen undersøger jeg skønnets stilling i forhold til de tre positioner i beskæftigelsesrettet socialt arbejde med sygemeldte, og beskæftiger mig ikke med spørgsmålet afprofessionalisering/professionalisering, fordi det knytter sig til begrebet autonomi, dvs. sagsbehandlernes kontrol med og muligheder for at sætte egne standarder i professionsudøvelsen som følge af NPM (Jessen 2011:28). Som det vil fremgår, opfatter jeg ikke skønnet som ubetinget frit (Evetts 2002), men begrænset og muliggjort at strukturelle standarder (Grimen & Molander 2008, Dworkin 1978). Den danske litteratur om beskæftigelsesområdet, anvender ganske ofte begrebet ”autonomi” frem for ”skøn”. Jeg vender tilbage til forskellen mellem skøn og autonomi nedenfor. Inden jeg præsenterer litteraturen og det problemfelt afhandlingen indskriver sig i, forholder jeg mig til spøgsmålet om konvergens mellem de skandinaviske og ikke-skandinaviske professioner i lyset af NPM.

Af historiske grunde antages de skandinaviske professioner, at have udviklet sig anderledes end de anglo-saksiske og anglo-amerikanske professioner, der i højere grad er privatansatte og dermed markedsbaseret. Det skyldes at deres kollektive organisationer og faglige sammenslutninger, har stået for udviklingen af professionerne i samspil med frie universiteter (Svensson & Evetts 2010:12-15). Skandinaviske herunder særligt de nordiske professioner, har derimod udviklet sig i tæt tilknytning til og i kraft af deres nationalstater, der ikke alene har udviklet velfærdspolitikker, men også i al væsentlighed har finansieret universiteter og uddannelsessektoren generelt (ibid.). Disse forskelle i professionernes struktur anses af nogle forskere for at være blevet udvisket af NPM, og skabt såkaldt konvergens mellem skandinaviske og anglo-amerikanske professioner (Svensson & Evetts 2010:15f). En formindsket statslig og øget decentral arbejdsorganisatorisk og ledelsesmæssig indflydelse på professionernes udvikling og arbejde vil gøre den anglo-amerikanske professionslitteratur mere relevant i en skandinavisk dansk sammenhæng i lyset af konvergens. Ideen om konvergens indebærer imidlertid en risiko for forenkling af kompleksiteten i de processer, der påvirker skøn i beskæftigelsesrettet socialt arbejde. Kritikere af konvergens argumenterer for at udvikling af og forandring i professionelt arbejde fortsat foregår gennem politiske og administrative reformer på nationalt niveau, der er båret af forskellige historiske, institutionelle og politiske faktorer (f.eks. Noordegraaf 2013, Christensen &

Lægreid 2013:8f), men også kan variere nationalt fra velfærdsområde til velfærdsområde (Sehested 2002:1518). I lyset af den ovenfor beskrevne udvikling af beskæftigelsesområdets politikker, lovgivning og organisering i Danmark, herunder den øgede decentralisering af ansvaret for driften af de centralt definerede beskæftigelsespolitiske målsætninger, som jeg tilsammen antager, har øget den statslige og kommunale/ledelsesmæssige kontrol med sagsbehandlernes skønsudøvelse, tilvælger jeg den skandinaviske/nordiske professionsforståelse, hvor velfærdsstaten og dens indretning tillægges væsentlig betydning for professionernes udvikling og virke (Brante 2013, Svensson & Åström 2013). Hermed mener jeg at staten fortsat spiller en betydende rolle for skønnets udfoldelse i beskæftigelsesrettet socialt arbejde selv om arbejdet udføres i arbejdsorganisationer (Lundström & Sunesson 2002), dvs. de kommunale jobcentre og følgeligt påvirkes af den organisatoriske kontekst. Det vil fremgå af afgrænsningen i afsnit 1.3. at jeg ikke behandler statens indflydelse i form af nationale politikker, lovgivning eller finansieringen af den kommunale beskæftigelsesindsats, men tillægger disse forhold som kontekstuelle betydning i forhold til jobcentrets arbejde med skønnet. Som det vil fremgår af kapitel 2 anvender jeg teori som betoner aktørers betydning for skønnets udfoldelse. Mit aktørperspektiv henter jeg i den institutionelle teori og ikke i min forståelse af NPM.

En del international og national litteratur kan siges at knytte sig til skøn og professionelt arbejde på beskæftigelsesområdet. Som det fremgik af afsnit 1.1 er den danske forskning om aktiv beskæftigelsespolitik og aktivering omfattende. Danske empiriske undersøgelser af skønnets udfoldelse i beskæftigelsesrettet socialt arbejde i de kommunale jobcentre er derimod begrænsede. Da litteraturen er heterogen og omfattende har jeg truffet en række valg for at afgrænse den litteratur afhandlingen skriver sig ind i og præcisere afhandlingens problemstilling i forhold til at yde et forskningsmæssigt bidrag. I det følgende inddrager jeg nordisk litteratur udenfor Danmark fordi skønnets tilknytning til velfærdsstaternes politikker og lovgivninger, er tydelig særligt i den norske litteratur. Danske undersøgelser af skøn er derimod meget begrænsede. Derudover inddrager jeg forståelser fra USA og England, hvor litteraturen i højere grad har fokus på ledelse, som led i NPM inspirerede ”managerial reforms”, end tilfældet er i den nordiske og danske litteratur, hvor statens politikker og lovgivning tillægges større betydning. I England føres diskussionerne om socialt arbejde og skøn i offentlige velfærdsorganisationer primært med reference til management forstået som ledelse i lokale velfærdsorganisationer (Evans & Harris 2004, Harris 1998). Fokus på ledelsen i forbindelse med skøn kendes også fra USA (Brodkin 2008, Lipsky 1980/2010). Jeg inddrager således eksempler fra den internationale litteratur, der peger på at ledelse (i arbejdsorganisationerne[31]) vil have betydning for skønnets

[31] I USA de såkaldte Street-Level Organizations (Brodkin 2013b) eller Street Level Bureaucracies (Lipsky 2010/1980)

udfoldelse i en dansk jobcenter-sammenhæng i lyset af NPM. Diskussionerne om indflydelse på skønnet fra NPM forekommer i den danske litteratur i form af standardisering og detailstyring (for eksempel Høybye-Mortensen 2011), i litteraturen om (de)centralisering af driftsansvaret af nye beskæftigelsespolitikker (f.eks. Larsen et al 2001) eller i forbindelse med implementering af beskæftigelsespolitikken (f.eks. Winter & Nielsen 2008, May & Winter 2007).

I det følgende starter jeg i den internationale litteratur med en debatartikel, der er kendetegnende for positionen, der anser skønnet for indskrænket på grund af professionernes svækkede autonomi efter NPM. Herefter retter jeg blikket mod USA og England for at se nærmere på diskussionerne om ledelse og skøn. Jeg bruger den engelske litteratur til at illustrere forskning, der peger på at skøn i socialt arbejde fortsat trives, men er gradueret. Derefter inddrager jeg den nordiske, primært norske, litteratur for at præsentere forståelsen af skøn og skønsudøvelse i offentlige velfærdsorganisationer udenfor Danmark. I den forbindelse præsenterer jeg en vigtig sondring mellem skøn og autonomi. Endelig vender jeg mig mod diskussioner i den danske litteratur primært relateret til det kommunale beskæftigelsesområde herunder området for sygedagpenge. Den danske litteratur opfatter med enkelte undtagelser skønnets udfoldelsesmuligheder som begrænsede.

I et ”debate-provoking dossier” (Bezes et al 2012:3) diskuterer en række primært franske forskere hvad NPM-reformer, programmer og redskaber gør ved professionelt arbejde herunder socialt arbejde i den offentlige sektor i det kontinentale Europa og Skandinavien. Fremstillingen af de udfordringer professionelt arbejde møder, er af debatterende karakter, men er karakteristiske for de dele af forskningen, der opfatter NPM som en trussel (threat) for professioners autonomi (Bezes et al 2012:4, Jessen 2011). Dossiet ser positivt på et autonomt skøn med udstrakt selvstyre til professionelle grupper, og på NPM som en kritik af professionelt arbejde udtrykt ved et statsligt ønske om at kontrollere professioners aktiviteter gennem ”rationality, standardization and accountability” (Bezes et al 2012:5). Derfor indgår professionerne per se i transformationer og rekonstruktioner af de forskellige nye og rekonstruerede former for professionelt arbejde som NPM fører med sig (Bezes et al 2012:7,9). De oplistede udfordringer er flere: afprofessionalisering, standardisering, ophør af autonomi og fragmentering, hvilket svækker den specialiserede viden, legitimitet og skønsudøvelse som professioner traditionelt repræsenterer i offentlige velfærdsorganisationer (Bezes 2012:3,5). Hvordan det professionelle arbejde påvirkes af NPM, antages, at afhænge af professionsmodellen, herunder hvor tæt den enkelte profession er knyttet til sin arbejdsorganisation[32] og hvor bureaukratisk arbejdsorganisationen er (Bezes et al 2012:4). Dette betyder, at selvom opfattelsen er at NPM-reformer griber dybt ind i alle former for professionelt arbejde antages de stærke statusprofessioner

[32] Jeg vender tilbage til forholdet mellem professioner og organisationer i næste kapitel

(Noordegraaf 2007) som eksempelvis lægerne for at være mindre udsatte overfor NPM end professioner som socialarbejderne, der er ansat i administrative hierarkiske arbejdsorganisationer, og hvis arbejdsopgaver i højere grad er knyttet til statslige interesser, som tilfældet vil være med beskæftigelsesområdet. Et synspunkt, der betyder at sagsbehandlere i kommunale jobcentre i høj grad risikerer at få deres autonomi og skønsmæssige udfoldelsesmuligheder begrænset af de NPM-inspirerede reformer, der er indført med jobcentrene og den aktive beskæftigelsesindsats.

Amerikanske forskere knytter skønnet til velfærdsorganisationernes frontlinje (Brodkin 2013b, Lipsky 1980/2010), hvor professionelle grupper arbejder med at levere serviceydelser. Det ses i anvendelsen af begreber som ”bureaukratic discretion” (Brodkin 2008:317). Skønnet knyttes til ledelsesmæssige muligheder for”administrative oversight and control that can promote accountability without deadening responsiveness and undermining the application of professional judgement on which management also depends” (ibid.). Skønnet anses nødvendigt for den service velfærdsorganisationerne leverer overfor klienterne og skal sameksistere med nødvendige ledelsesmæssige tiltag til at kontrollere skønnet, fordi skønnet er ”both the hallmark and the horror of sociale welfare provision” (Brodkin 2006:12), og kan være mere skade end gavn (Brodkin 2006:2f). Sagsbehandlernes skøn på beskæftigelsesområdet forstås som et spørgsmål om ledelsesmæssige muligheder for at kontrollere og styre skønnet (Brodkin 1997:3).

Den engelske litteratur rummer to væsentlige diskussioner i relation til skøn. For det første diskuteres hvorvidt socialarbejdere i offentlige velfærdsorganisationer fortsat har autonomi til at skønne (continuation) eller om skønnet er indskrænket (curtailment) efter indførelse af New Public Management i den offentlige sektor. For det andet diskuteres frontlinjearbejdernes strategier for at modsætte sig ledelsesmæssige kontrol over skønnet, og ledelsens muligheder for at kontrollere skønnet inspireret af den amerikanske litteratur (Lipsky 2010/1980). En artikel af Evans & Harris (2004) om skøn i socialt arbejde kan illustrere begge diskussioner. Diskussionen drejer sig dels om ”whether discretion continues to operate in social work or whether it has been curtailed” (2004:871) dels om “Managers´ desire for, and ability to secure, control [over discretion] and workers´ ability to resist control and seek discretion” (ibid.). Diskussionerne udspringer af NPM- reformerne indført i det engelske velfærdssystem i 1980´erne (Ellis 2011, Gilbert & Powell 2010, Evans & Harris 2004), der ikke kun har privatiseret og individualiseret socialt arbejde, men gjort arbejdet mere administrativt og reguleret af “managerialist demands” (Gilbert & Powell 2010:8) dvs. ledelsesmæssige krav og forventninger i arbejdsorganisationerne. Det sociale arbejde er med andre ord kommet under ledelse (se også Evans 2010 og Harris 1998), og defineres ikke længere af professionen selv, men knytter sig til arbejdsorganisationernes udvikling og behov. Evans & Harris (2004:890) kommer imidlertid frem til at skøn ”is present in social work” også i de dele af det sociale arbejdes praksis, der er ”bounded closely by

policy and [managerial] guidance"(ibid.). Samtidig finder de at "the elaboration of policy" i nogle tilfælde "can create greater discretion through the conflict, confusion and impresion of multiple rules and bureaucracy" (ibid.). Det er således den politisk skabte kompleksitet og manglende sammenhænge, der begrunder dele af skønnet. Evans & Harris (2004:871) kritiserer debatten om skøn i socialt arbejde for primært, at dreje sig om, hvorvidt skønnet eksisterer eller ikke eksisterer. Skøn bliver i deres forståelse fejlagtigt et spørgsmål om enten eller og ikke et både op. Samtidig kritiserer de to forskere særligt curtailment-litteraturen for at indtage det standpunkt at skøn altid er godt og derfor ikke (aldrig) skal begrænses svarende til et ønske om fuld autonomi hos professionelle jf. nedenfor. Deres forslag er, at forskere fremadrettet ser mere nuanceret på skøn. Skøn er til stede, men forekommer i forskellige grader (graduation);

> Rather, it [discretion] operates along a gradient, allowing different degrees of professional freedom within a complex set of principles and rules (Evans & Harris 2004:881)

Det er dette fund om et gradueret skøn, der efterfølgende har ført den engelske litteratur om skøn i socialt arbejde (Evans 2010) i retning af at undersøge hvordan der arbejdes med skøn i form af "organisational rules" i arbejdsorganisationerne (Evans 2013), hvor forholdet mellem "Professionals, Managers and Discretion" (Evans 2011) er i fokus. Udgangspunktet for denne forskning er at arbejdsorganisationerne ikke alene har brug for det professionelle skøn, men selv skaber skøn gennem organisatoriske retningslinjer, der er nødvendige for at implementere uklare politikker og lovgivning (Evans & Harris 2004:883ff). Et synspunkt, der synes at være foreneligt med den kompleksitet Vohnsen (2011) finder på området for sygedagpenge i forbindelse med implementeringen af den aktive beskæftigelsespolitik.

I den nordiske litteratur, har særligt norske professionsforskere beskæftiget sig med skøn, herunder teoretisk (Grimen & Molander 2008, 2010, Terum 2003). Karakteristisk for litteraturen synes at være, at skønnet opfattes som en integreret del af professionelt arbejde knyttet til tildeling af velfærdsstatslige ydelser. I den forbindelse sondrer dele af den norske litteratur tydeligt mellem autonomi og skøn (Grimen & Molander 2008:180f, Terum 2003:105ff). Autonomi knytter sig til professionelles frihedsgrader til selv, at beslutte hvad der er bedst at gøre i alle situationer. Begrebet skøn (Grimen & Molander 2008, Terum 2003) anvendes derimod i situationer, hvor der knytter sig bindinger dvs. typisk begrænsninger i form af retlige regler eller administrative retningslinjer til et ellers autonomt professionelt skøn. Skøn er ikke frit, men delegeret af nogen og relativt til givne strukturelle standarder (Grimen og Molander 2008, 2010)[33], hvilket knytter an til statens betydning for professionelt arbejde gennem politikker og lovgivning. I en

[33] Jeg vender tilbage til begrebet skøn i kapitel 2 og 4

dansk sammenhæng vedrører dette uddelegering af driftsansvaret for beskæftigelsesindsatsen til de kommunale jobcentre. I den norske forståelse synes skønnet tættere knyttet til staten end til arbejdsorganisationernes indflydelse (i modsætning til den engelske og amerikanske tradition). Samtidig inddrages forhold som myndighedsudøvelse og klienters rettigheder i forståelse af professionelle gruppers skønsudøvelse (Terum 2010, 2003, Molander & Grimen 2010, 2008). Et yderligere kendetegn er forståelse af skøn som et subjektivt normativt problem (Grimen & Molander 2008, 2010) med et deraf afledt behov for ansvarlighed eller accountability i professionelles gruppers skønsudøvelse (Molander 2013, Grimen 2008b, Grimen & Molander 2008, Terum 2003). Det diskuteres i den norske litteratur hvordan det kan håndteres, at skønsudøvelse kan føre til vilkårlighed da skønnet netop tages i anvendelse når der er behov for professionelles viden til at træffe fleksible beslutninger i konkrete individuelle sager (Grimen & Molander 2008:188ff). Beslutninger, der ikke kan styres fuld ud af retslige bestemmelser, og derfor skal påvirkes af professionelle normer og viden (Grimen 2008b:144, 146ff) - men ikke af de professionelles egne private personlige værdier (Terum 2003:109). Karakteristisk for den norske litteratur er således diskussioner af hvordan skønnets såkaldte subjektive og normative sider (Grimen & Molander 2008, 2010) kan håndteres og af hvem. Det professionelle skøn betragtes som normativt, fordi det knytter sig til faglige målestok (Grimen & Molander 2008) frem for til bureaukratiske regler og administrative retningslinjer (jf. Prottas 1979). At skøn anses for nødvendigt i situationer af ubestemthed, og skønsmæssige beslutninger ikke kan/skal træffes på grundlag af standardiserede regler og retningslinjer, men på grundlag af professionel viden (Grimen & Molander 2008) får også norske professionsforskere til at overveje om NPM begrænser autonomien og dermed den skønsmæssige handlefrihed hos professionelle grupper (Jessen 2007:247).

I Danmark sætter Kristensen (2014:165, 176) danske velfærdsprofessioner som socialrådgivere i forbindelse med NPM gennem velfærdsstatens omkalfatring i form af et moderniserings- og reformpres begrundet i behovet for effektivisering, innovation, og nye former for styring og ledelse af professionelt arbejde[34]. Kristensen nævner i den forbindelse spørgsmålet om professionernes autonomi, men går ikke nærmere ind i problemstillingen (2014:177). Han retter i stedet sin opmærksomhed mod spørgsmålet om hvorvidt nye velfærdspolitikker har medført nye arbejdsopgaver, roller og positioner for velfærdsprofessioner i en ”konkurrencestat”, hvor beskæftigelsespolitikken ”spiller førsteviolin i forhold til både social-, sundheds- og uddannelsespolitikken” (2014:183). Kristensen kan siges at skrive sig ind i curtailment-positionen vurderet ud fra hans teoretisk baserede antagelser af velfærdsprofessionelle som ”forlængede arme” for en centralt styret og kontrolleret velfærdspolitik, der giver ”stadigt færre rum for faglige skøn og

[34] Se også Thorup Larsens (2011) Foucault – inspirerede analyse af blandt andet socialrådgiverne i den aktive arbejdsmarkedspolitik.

professionel autonomi"(ibid.). En stadig strammere ledelse indskrænker ifølge Kristensen råderummet for faglige skøn og professionelle afgørelser (ibid.). Omvendt kunne hans standpunkt om at beskæftigelsespolitikken give anledning til overvejelser om et fortsat skøn (Van Berkel et al 2010).

Standardisering og mål- og resultatstyringen fra NPM risikerer ifølge flere danske bidrag, at tømme socialt arbejde, og dermed beskæftigelsesrettet socialt arbejde, for et fagligt indhold. Problemet er, at standardiserede målsætninger defineret indenfor mål- og resultatstyringens (NPM) logikker ikke antages at harmonere med de anerkendende (Høilund & Juul 2006) individuelle og fleksible løsninger (Krogstrup 2002:122.129) et fagligt skøn (Evetts 2002:345) skal sikre. Dermed risikerer det beskæftigelsesrettede sociale arbejde, at rette sig mod indfrielse af standardiserede målsætninger og effektivitetskrav fremfor mod de sociale problemer det skal løse ved hjælp af aktivering (Krogstrup 2003:20). Samtidig vil de medfølgende dokumentationskrav lægge beslag på sagsbehandlernes arbejdstid, hvorfor den enkelte sagsbehandler får mindre tid til det klientrettede arbejde og sagsbehandling. En kritik som særligt Dansk Socialrådgiverforeningen har fremført (f.eks. DS 2013), men også findes i andre undersøgelse (Quartz + Co & BDO 2014:3, 29ff). Larsen (2009a:135) konstaterer, at implementeringen af aktivlinjen i dens disciplinerende udgave efter 2001 har medført "en væsentlig bureaukratisering af området", som følge af stigende dokumentationskrav. Larsen skriver samtidig, at sagsbehandlerne ifølge deres jobcenterchefer stadigvæk har "en høj grad af autonomi i deres arbejde, men [at] en stigende del af arbejdet går med administrative opgaver" (ibid.). Larsen uddyber ikke spørgsmålet om autonomien da hans undersøgelse har et andet fokus. Dele af empirien i hans undersøgelse indbyder imidlertid til empiriske undersøgelse af et fortsat skøn (continuation) qua vide skønsmæssige beføjelser til sagsbehandlerne ifølge deres chefer.

Caswell (2005) kommer i en undersøgelse på området for kontanthjælp frem til, at der er et vist handlingsmæssigt råderum indenfor hvilket skønnet udfoldes (2005:226). Det beskæftigelsesfaglige skøn retter sig ifølge Caswell mod en inklusion på arbejdsmarkedet og klientens behov og forudsætninger (2005:225). Handlingsrummet, i min forståelse skønnet, er betinget af bindinger (2005:235), og ikke frit og autonomt. Ifølge Caswell kan skønnet gradbøjes og spørgsmålet om autonomi i forhold til skønnet er ikke et enten eller (2005:234). Caswells position svarer til Evans og Harris (2004) forståelse af skøn som varieret (graduation). Organisatoriske og kontekstuelle betingelser giver ifølge Caswell mulighed for differentierede praksislogikker, der knytter sig til sagsbehandlernes skønsudøvelse og handlemuligheder (2005:285). Hendes undersøgelse viser at der er forskellige forståelse af socialt arbejde i de to undersøgte kommuner, men har ikke fokus på skønnets udfoldelse. Snarere retter undersøgelsen sig med inddragelse af en "inklusionsorienteret praksislogik mod socialt arbejdes værdigrundlag og en helhedsorientering, der skal ses i forhold til samfundsmæssige og strukturelle betingelser (Caswell 2005:58ff).

Et nyere dansk forskningsprojekt beskæftiger sig med den faglige praksis i de kommunale jobcentre (Baadsgaard et al 2014a-c[35]). Undersøgelsen knytter sig i vidt omfang til diskussionen om afprofessionalisering (Derber 1982), som kan være en konsekvens af NPM (Bezes et al 2012). Udgivelserne indeholder et afsnit om ”Behovet for fagligt skøn og empati” samt et om ”Reformer, styring og (indskrænket) autonomi” (Baadsgaard et al 2014c:181ff, 187ff). Desværre synes forskningsprojektets empiriske analyser ikke at komme tæt på hverken skønnet eller autonomien. Dette skyldes muligvis projektets fokus på medarbejdernes kvalifikationer. I stedet anføres det, at arbejdet i jobcentrene, der er forskerne betragtes som krævende, forudsætter ”plads til at udøve professionelle skøn” og ”en vis autonomi til frontmedarbejderne” (Baadsgaard et al 2014c:181), hvilket, som det er fremgået, ikke er et nyt synspunkt i litteraturen. Ligeledes er ”en stærk dømmekraft” og ”et ikke helt snævert handlerepertoire” nødvendigt hvis ikke ”maskinbureaukratiet” skal tage over (Baadsgaard et al 2014c:183). Her antyder forskerne en modsætning mellem profession og organisation, som imidlertid ikke udfoldes eller diskuteres i forhold til eksisterende litteratur. Et markant resultat, i forhold til herværende afhandling, synes at blive præsenteret på følgende måde med reference til hvad de ansatte i jobcentrene oplever; ”[forudsatte frihedsgrader dvs.] *autonomien*, til professionelt uddannede medarbejdere er det imidlertid blevet vanskeligere at identificere som udtalte i dag” (Baadsgaard et al 2014c:188). Dette fund, der ikke udfoldes nærmere, kan siges at skrive sig ind i curtailment positionen med baggrund i en forståelse af skøn som autonomi. Den bagvedliggende forståelse synes at være at det pr. definition er ”dårligt” at begrænse professionelle gruppers autonomi/skøn. At jobcentrene er bemandet med ”en minoritet af socialfagligt uddannede folk” viser ifølge forfatterne ”at jobcentrene er kommet til at blive styret internt efter andre hensyn og kriterier [end socialfaglige må forstås] hvor ”manualer” og top-down instruktioner har gjort meget af arbejdet rutinepræget og standardiseret. Og overbureaukratiseret og over-styret. It-arbejdet har ydermere gjort overvågning af de ansatte mulig. Det har alt sammen indskrænket handleautonomien, og det trækker isoleret set i retning af et maskinbureaukrati nok så meget som i retning af en professionel eller lærende organisation” (ibid.). Selv om autonomien ikke antages at være ”helt tilbagekaldt af ledelsen” (Baadsgaard et al 2014c:189) tegnes et billedet af skønnet som indskrænket (curtailed) på grund af uhensigtsmæssige ledelsesmæssig kontrol og overvågning som de ansatte ikke kan undgå.

Den danske litteratur knytter, som tidligere nævnt, indskrænkninger i skønnet sammen med NPM, standardisering, manualisering og procesregulering. Det sker blandt andet gennem lovfæstede metoder og redskaber på beskæftigelsesområdet (Høybye-Mortensen 2011:47ff, Jørgensen 2008:12). I litteraturen sættes

[35] Undersøgelsen har tilknytning til resultaterne fra Baadsgaard et al. 2012.

procesregulering og manualisering i forbindelse med begrænsninger i autonomien hos professionelle i jobcentrene fordi ”muligheden for skønsudøvelse blandt medarbejderne” bliver ”reduceret i takt med indførelsen af manualisering og standardisering af arbejdet i jobcentrene” (Baadsgaard et al 2012:32). Manualer og detailregulering erstatter således sagsbehandlernes egne problemdefinitioner og deres refleksioner styres af standarder. Baadsgaard et al (2012) anvender begrebet autonomi i en undersøgelse[36] af hvordan ansatte i kommunale jobcentre oplever, at deres autonomi[37] har udviklet sig i en 5 årig periode. Forskerne kommer frem til at mens teamledere og administrative medarbejdere oplever øget autonomi, oplever særligt socialrådgiverne, men også andre sagsbehandlere, ”en klar begrænsning” i deres autonomi (Baadsgaard et al 2012:39), hvilket forklares med, at det først og fremmet er de fagprofessionelle, der sættes under ”det kontrolpres og indskrænket diskretion” som følger med ”NPM-opskrifterne” (ibid.). Forfatterne konkluderer derfor ”at en stor gruppe af medarbejderne oplever en begrænsning i deres autonomi i forhold til tidligere indenfor planlægning og tilrettelæggelse af deres arbejde og i forhold til den beslutningskompetence, de nu er tildelt” (Baadsgaard 2012:40). Det er således sagsbehandlernes adgang til at tage beslutninger, planlægge og tilrettelægge arbejdet med sagerne, der antages at have konsekvenser for arbejdets substantielle indhold. Forfatterne antager at forandringerne af det beskæftigelsesrettede sociale arbejde betyder, at der samlet set ”er sket et brud med den helhedsorientering af indsatsen i forhold til de svageste grupper” som tidligere har været kendetegnende for sagsbehandlingen på området (Baadsgaard et al 2012:38), og altså en påvirkning af skønnet over tid. Forskerne omtaler samtidig en ”tiltagende overvågning og kontrol” fra såvel ”lokal ledelse som fra systemet selv” dog uden at differentiere mellem de to styringsniveauer.

Fundet af en manglende helhedsorientering står, i hvert fald når det gælder området for sygedagpenge, delvist i modsætning til Jacobi (2013). I hans undersøgelse af sygedagpengeområdet ses eksempler på at ”sygedagpengemodtagerens situation bliver afdækket ud fra et helhedssyn i førstegangssamtalen i TTA-indsatsen”, hvorimod den helhedsorienterede forståelse ikke følges op i den efterfølgende sagsbehandling på grund af hvad han kalder ”det lukkede aktiveringsunivers" (2013:292). Jacobi konkluderer at mulighederne for ”den helhedsorienterede indsats også hænger sammen med sagsbehandlerpositionerne”(ibid.) dvs. er delvist strukturelt betinget og knyttet til om sagsbehandlerens faglige orientering retter sig mod ”borgerens samlede livssituation” eller ”borgerens enkelte individuelle egenskaber” (Jacobi 2013:290). Jacobis position kan med forsigtighed tolkes i retning af graduerede skønsmæssige muligheder, der ligger hos sagsbehandlerne samtidig med at strukturelle forhold har indflydelse på skønnet.

---

[36] Undersøgelsen der er baseret på empiri, der også anvendes i de ovennævnte udgivelser fra 2014 (Baadsgaard et al 2014a-c)

[37] Begrebet autonomi forklares ikke i artiklen.

Bjarne Hjortbak (2013) inddrager sygedagpengeområdet i sin undersøgelse af ”Det professionelle faglige skøn” i den kommunale rehabiliteringsindsats for kræftramte. Hjortbak ligestiller imidlertid sygedagpengesagsbehandlernes skøn med regelanvendelse i form af retlig og faktisk forvaltningsvirksomhed (Hjortbak 2013:13,31) samt den række love, der knytter sig til rehabiliteringsområdet, herunder sygedagpengeområdet. Da Hjortbak i al væsentlighed definerer sagsbehandlerne som retsanvendere, kan undersøgelsen ikke favne et beskæftigelsesfagligt skøn eller vise hvordan skønnet udfolder sig (curtailed/continuation/graduation). At Hjortbak kommer frem til at programmer og metoder fra lovgivningen er betydelige elementer i sagsbehandlernes vurderinger (2013:169), ligesom der skal træffes myndighedsafgørelser om uarbejdsdygtighed (2013:254,285) er ikke nyt eller overraskende. Et i mine øjne mere interessant fund er, at ”vurderingsprocessens kompleksitet” er meget stor på grund af en række forhold herunder lokale politiske krav (Hjortbak 2013:285,288). Dette fund uddybes desværre ikke og derfor er det uklart hvordan fundet står i forhold til Evans & Harris (2004). Konkluderende kommer Hjortbak frem til at de fire organisatoriske enheder, han har undersøgt (visitation, sygedagpenge, rehabilitering og hjemmesygepleje), tilbyder meget forskellige mulighedsbetingelser for udfoldelse af skøn (2013:289), hvor sygedagpengeområdet, som allerede nævnt, er præget af retsanvendelse og standardisering, hvilket kan være udtryk for at sagsbehandlere på sygedagpengeområdet er tættere knyttet til organisatoriske hensyn og prioriteter (Noordegraaf 2007) end professionelle i de andre enheder (Hjortbak 2013:301,316). Sådanne overvejelser ekspliciteres ikke af Hjortbak, som konkluderer at ”jo mere standardiseret, retliggjort og programmeret det faglige skøn er, jo mere vil udfoldelsen af det faglige skøn blive præget af et systemperspektiv med forrang for økonomiske og politisk-administrative værdier frem for etiske og sundheds-og socialfaglige værdier” hvilket er situationen for sygedagpengeområdet i hans undersøgelse (2013:315f)[38].

Diskussionen om NPM og skøn i beskæftigelsesrettet socialt arbejde med sygemeldte, vedrører de faglige skøns udfoldelse i forhold til tre forskellige positioner – ”curtailment”, ”continuation” eller ”graduation”. *”Curtailment”-positionen* står for antagelsen om, at der er sket en indskrænkning af professionelle gruppers, dvs. sagsbehandlernes mulighed for at udøve faglige skøn i deres arbejde. Dette er i nyere tid i særlig grad sket gennem NPM, der har indført forskellige former for reguleringer, styrings- og kontrolformer, herunder standardiseringer og resultatstyring for at begrænse sagsbehandlernes indflydelse på implementeringen af politikker og lovgivning i frontlinjen. Herved er der sket en styrkelse af

[38] Hjortbaks fund synes således at afvige fra Evans & Harris (2004), der konstaterer at skønnet fortsætter med at virke indenfor organisatoriske retningslinjer og procedurer selv på områder præget af lovgivning og politik (2004:892).

administrative fokus og ledelsesmæssige kompetencer overfor sagsbehandlernes frie skønsudøvelse, der ofte forbindelse med autonomi. Antagelsen om ”curtailment” har imidlertid begrænset empirisk støtte og baserer sig primært på teoretiske bidrag. Danske bidrag placerer sig i vidt omfang indenfor denne position, hvilket jeg vender tilbage til nedenfor. *”Continuation” - positionen* antager at professionelle, dvs. sagsbehandlere i kommunale jobcentre på området for sygedagpenge, fortsat har et stort skønsmæssigt råderum på grund af det sociale arbejdes komplekse karakter. Sagsbehandlernes faglige skøn er vanskelige at styre og kontrollere (Brodkin 2006, 1997, Lipsky 1980/2010) for politikere og ledere. De faglige skøn er samtidig nødvendige af hensyn til opgavernes komplekse karakter, der giver behov for professionel viden til at bedømme og handle i forhold til konkrete situationer og i fordelingen af velfærdsmæssige ydelser (Grimen & Molander 2010, 2008, Terum 2003). Hertil kommer antagelser om at etableringen af den aktive beskæftigelsespolitik har medført øgede skønsmæssige muligheder (Van Berkel et al 2010), fordi opgaverne ikke længere begrænser sig til at vurdere retten til passive forsørgelsesydelser, men i dag også omfatter former for menneskebehandlende arbejde (Hasenfeld 2003) i de aktive indsatser. Endelig tilfører lovgivning og nationale politikker beskæftigelsesområdet en kompleksitet, der kræver oversættelse og fortolkning begrundet i upræcise eller usammenhængende målsætninger (Vohnsen 201, Schultz 2004, Krogstrup 2003, 2002,). Evans & Harris (2004) argumenterer for en tredje *”graduation”- position*, hvor spørgsmålet om udfoldelse af faglige skøn i professionelt arbejde ikke er et enten eller, men et spørgsmål om grader af skøn. Udover variationerne i sagsbehandlernes faglige og personlige skøn repræsenterer det graduerede skøn et uddelegeret skønsmæssigt råderum og standarder sat af autoriter eller myndigheder (Grimen & Molander 2010,2008, Dworkin 1978). Skønnet adskiller sig fra autonomi (Evetts 2002:342,344), hvilket hænger sammen med velfærdsstatens indflydelse på beskæftigelsespolitikkens indhold og lovgivning, og de organisatoriske retningslinjer (Evans 2013) sagsbehandlerne møder i deres arbejdsorganisationer (Svensson 2008), som også indeholder nationale politikker og lovgivning samt øvrige nationale anbefalinger til beskæftigelsesindsatsen eksempelvis af økonomisk art. Afhandlingen placerer sig indenfor antagelsen om et gradueret skøn som følge af den teoretiske forståelse af skøn (Grimen & Molander 2010, 2008, Dworkin 1978) og forståelse af professionelt arbejde som påvirket af velfærdsstatslige politikker og lovgivning.

Den danske litteratur indeholder i min tolkning bidrag om hvordan NPM antages at påvirke professionelt arbejde og skøn i velfærdsstaten, i beskæftigelsespolitikken, og i beskæftigelsesindsatsen i de kommunale jobcentre herunder overfor sygedagpengemodtagerne uden at skrive sig tydeligt ind i ovennævnte positioner. Flere danske bidrag kan siges at knytte an til curtailment-positionen (eksempelvis Baadsgaard et al 2012) i opfattelsen af socialt arbejde som administrativt og økonomisk orienteret fremfor fagligt orienteret. Der er også bidrag, der peger i retning af et forsat (Larsen 2009a) eller et varieret (Caswell 2005) skøn. Danske

undersøgelser har imidlertid kun i begrænset omfang beskæftiget sig empirisk med hvordan faglige skøn udfolder sig i beskæftigelsesrettet socialt arbejde med sygemeldte i en organisatorisk kontekst i lyset af påvirkninger fra NPM og implementeringen af den aktive beskæftigelsespolitik. Flere af de danske bidrag, der peger på et begrænset skøn, anvender begrebet autonomi fremfor skøn, og ser begrænsninger i sagsbehandlernes autonomi som problematisk. Samtidig peger både danske og internationale bidrag på betydningen af hvad Hjortbak (2013:kap.10) kalder for mulighedsbetingelser i arbejdsorganisationerne, hvilket antyder på at organisatoriske, ledelsesmæssige og eventuelt lokalpolitiske forhold er af betydning for skønnets udfoldelse. Disse sammenhænge er endnu ikke undersøgt i en dansk sammenhæng, selv om NPM-litteraturen peger på at den statslige styring af beskæftigelsespolitikken medfører lokale handlemuligheder, herunder for ledelserne i jobcentrene. Den manglende viden om skønnets udfoldelse i beskæftigelsesrettet socialt arbejde med sygemeldte i de kommunale jobcentre, danner baggrund for afhandlingens problemstilling.

1.3. AFHANDLINGENS PROBLEMSTILLING, FORSKNINGSSPØRGSMÅL OG AFGRÆNSNING

Forandringer i den danske velfærdsstat, i beskæftigelsespolitikken og i organiseringen af beskæftigelsesindsatsen overfor sygemeldte, har grundlæggende forandret det sociale arbejde med sygemeldte i kommunerne. Arbejdet foregår i dag i kommunale jobcentre præget af NPM, der skal sikre implementeringen af nationale målsætninger i den aktive beskæftigelsespolitik. Spørgsmålet er om disse betingelser muliggør udfoldelse af faglige skøn hos sagsbehandlerne. På den baggrund har afhandlingen følgende problemstilling:

> Hvordan udfolder det faglige skøn sig i beskæftigelsesrettet socialt arbejde med sygemeldte i sygedagpengeteamet i jobcenter Hedeby?

Centralt for problemstillingen er spørgsmålet om skønnets udfoldelse i en organisatorisk kontekst præget af ledelsesmæssige, lokalpolitiske og professionelle forhold. Min forskningsinteresse samler sig om ”hvordan”, dvs. jeg retter mit analytiske fokus på sammenhænge og mønstre i skønnets udfoldelse i en politisk styret organisation, hvor ledere og sagsbehandlere arbejder med skøn fra forskellige positioner. Jeg anvender begrebet ”skøn” fremfor begrebet ”autonomi” begrundet i tilvalget af en skandinavisk nordisk professionsforståelse, hvor det professionelle arbejde, og dermed skønnet, udspringer af velfærdsstatens betydning for professionelt arbejde i kommunale jobcentre, der således er underlagt den nationale beskæftigelsespolitik og tilhørende lovgivning. Jeg forstår skøn som udtryk for professionelt arbejde (Abbott 1988:40) i situationer af ubestemthed, hvor professionelle grupper, her sagsbehandlere, afgør hvad der kan og skal gøres i forhold til konkrete problemstillinger (Grimen & Molander 2008, 2010, Molander 2011), her på området for sygedagpenge. Afhandlingens problemstilling undersøges

gennem fire undersøgelsesspørgsmål inspireret af Grimen & Molanders (2010,2008) [39] teori om skøn[40]. Teorien interesserer sig for, hvem der har autoritet til at sætte strukturelle standarder for skønnet, hvilke strukturelle standarder der er sat for skønnet, og hvordan skønnet udøves epistemisk, dvs. som en kognitiv refleksion. De fire forskningsspørgsmål er:

1. Hvilke aktører har autoritet til at fastsætte standarder for det faglige skøn i det beskæftigelsesrettede sociale arbejde med sygemeldte i jobcenter Hedebys sygedagpengeteam?

   Da skønnet ifølge teorien (Grimen & Molander 2010,2008) ikke er autonomt, men underlagt standarder, rammer og retningslinjer, er det nødvendigt at vide hvem, der har mulighed for at fastlægge disse standarder og samtidig definere sagsbehandlernes skønsmæssige råderum. Det kan være faglige aktører såsom sagsbehandlerne eller det kan være ledere eller lokalpolitikere (Svensson 2006:581). Spørgsmålet undersøges i kapitel 5

2. Hvilke strukturelle aspekter af skøn er sat af autoriteten som standarder for det faglige skøn i det beskæftigelsesrettede sociale arbejde med sygemeldte i jobcenter Hedeby?

   Spørgsmålet vedrører de standarder eller retningslinjer, der binder og understøtter skønnet og dermed sagsbehandlernes skønsudøvelse, hvilket først kan undersøges når autoriteten er lokaliseret. Spørgsmålet beskæftiger sig med indholdet af de organisatoriske retningslinjer og rammer for skøn (Evans 2013, Grimen & Molander 2010,2008), der også kan indeholde oversatte retlige bestemmelser, faglige prioriteter eller ledelsesmæssige strategier. Spørgsmålet undersøges i kapitel 6.

3. Hvad kendetegner skønnets epistemiske aspekter eller sagsbehandlernes skønsudøvelse, dvs. deres faglige vurderinger og refleksioner i beskæftigelsesrettet socialt arbejde med sygemeldte, der er sygemeldt på grund af stress og depression?

   Det faglige skøn udøves i situationer af ubestemthed (Grimen & Molander 2008) i situationer, hvor det ikke er muligt eller ønskeligt for autoriteten at rammesætte eller normere skønnet. Det er derfor relevant at undersøge det faglige indhold i skønsudøvelse, dvs. skønnets epistemiske aspekter (Grimen & Molander 2010,2008). Spørgsmålet undersøges i kapitel 8 eksemplificeret ved

[39] Herefter Grimen & Molander (2010,2008). Grimen døde 26.2.2011 og er derfor heller ikke medforfatter på en senere udgivelse (Molander 2011).

[40] Jeg uddyber teorien i kapitel 4 i forbindelse med afhandlingens analysestrategi og operationalisering af teorien.

sygemeldinger på stress og depression i tilknytning til afhandlingens vignetundersøgelse.

4. Hvilke sammenhænge mellem skønnets dimensioner (autoriteten samt de strukturelle og epistemiske aspekter) kan tolkes frem vedrørende skønnets udfoldelse i analyserne af spørgsmålet om autoriteten samt skønnets strukturelle og epistemiske aspekter i det beskæftigelsesrettede sociale arbejde med sygemeldte i jobcenter Hedeby?

   Spørgsmålet, der behandles i kapitel 9, giver mig mulighed for at forstå og fortolke mønstre og sammenhænge på tværs af de forudgående spørgsmål med henblik på at besvare problemstillings hovedspørgsmål, og diskutere implikationer af de empiriske fund.

Undersøgelsesspørgsmålene giver mig mulighed for at inddrage såvel aktørmæssige handlinger og forståelser som kontekstuelle forhold, der hidrører fra lokale organisatoriske kontekster og nationale institutionelle forhold i form af politikker, lovgivning og økonomi, samt sammenhænge og mønstre i skønnets udfoldelse.
Jeg undersøger skønnets udøvelse i jobcentret, men ikke organisationen. Afhandlingens institutionelle tilgang (Scott 2014, Lawrence, Suddaby & Leca 2009, 2011), der bliver præsenteret i næste kapitel, betyder, at jeg afgrænser mig fra at anlægge et instrumentelt funktionelt perspektiv på organisationen. Jeg har således ikke fokus på hensigtsmæssigheden af den formelle organisering af arbejdet af hensyn til opfyldelsen af bestemte mål, som måtte anses for vigtige enten i samfundet (Christensen et al 2004:30f) - i dette tilfælde indenfor beskæftigelsespolitikken - eller i forhold til at sikre en rational og effektiv løsning af organisationens opgaver desangående (Bakka & Fivelsdal 2004:47ff). Jeg afgrænser mig ligeledes fra anlægge et politisk demokratisk organisationsperspektiv med fokus på om eller hvordan det kommunale jobcenters opgaveløsning er legitim i forhold til demokratiske og parlamentariske retningslinjer for politisk styring herunder implementeringen af nationale politikker og lovgivning gennem politisk styrede organisationer (Lerborg 2013:67, Christensen et al 2004:11). Herudover har jeg fravalgt et interaktionistisk perspektiv og undersøger ikke samspillet mellem de ansatte aktører i arbejdsorganisationen. Jeg anvender i stedet, som det vil fremgå af næste kapitel, et perspektiv, hvor aktørerne er indlejret i institutionelle strukturer, der muliggør og begrænser deres handlemuligheder (Lawrence, Suddaby & Leca 2009, 2011) i forhold til skønnet. At jeg ikke behandler (modsætnings)forhold mellem professionelle aktørers autonomi og en organisatorisk institutionel styring af det professionelle arbejde, er en begrænsning ved afhandlingen. Jeg er klar over, at diskussioner af forholdet mellem professioner og bureaukratiske organisationer er legio. For en dansk fremstilling se for eksempel Peter Kragh Jespersen (1996:79-104). Den nævnte diskussion vedrører imidlertid, i min forståelse, forholdet mellem professionel autonomi og organisatorisk bureaukratisk kontrol af professionelt arbejde. Jeg arbejder i stedet med en forståelse af ”the ability of professions to

adapt to organizational life" (Muzio, Brock & Suddaby 2013:710)[41]. En position jeg uddyber i afsnit 2.2.2 i næste kapitel, som berører forholdet mellem professionelle grupper og arbejdsorganisationer/bureaukratiet. Endelig inddrager jeg ikke de sygemeldtes forståelse eller oplevelse af skønnet, hvilket primært skyldes afhandlingens meso-sociologiske perspektiv og fokus på udvalgte organisatoriske elementer og aktører. Afhandlingen kan derfor ikke vise hvordan skønnet i beskæftigelsesrettet socialt arbejde med sygemeldte og de intentioner, der er forbundet hermed fra jobcentrets side, forstås eller opleves af de sygemeldte.

1.4. AFHANDLINGENS OPBYGNING OG FORMIDLING

Jeg har nu præsenteret afhandlingens problemstilling og forskningsspørgsmål og skal afslutningsvist præsentere afhandlingens opbygning og formidling.

Kapitel 2 indeholder afhandlingens teoretiske ramme bestående af institutionel teori og professionssociologi. Det er her jeg præsenterer afhandlingens aktørbårne fokus via det institutionelle arbejde med skønnet som institution, og min forståelse af professionelt arbejde som præget af skøn, der udfolder sig i de professionelles arbejdsorganisationer dvs. jobcentret. Det er ligeledes i kapitel 2 jeg præsenterer afhandlingens forståelse af jobcentret som organisation og diskuterer beskæftigelsesrrettet socialt arbejde som et menneskebehandlende fag. I kapitel 3 præsenteres hermeneutikken som videnskabsteoretisk inspiration for afhandlingens analyser sammen med de anvendte metoder bestående af interviews, en tre-faset vignet, observationer og skriftlige dokumenter. Jeg begrunder afhandlingens casestudiedesign og mit strategiske valg af jobcenter Hedeby som kritisk case. Derudover kommer jeg ind på forskningsprocessen og min forskerposition, ligesom jeg diskuterer spørgsmålet om undersøgelsens validitet og generaliserbarhed. I kapitel 4 præsenterer jeg afhandlingens analysestrategi og operationalisering af den teori jeg anvender i analyserne. Det er her jeg viser, hvordan jeg undersøger skønnets udfoldelse og koder de empiriske data i afhandlingens tre analyser i kapitlerne 5, 6 og 8. I kapitel 5 undersøger jeg spørgsmålet om hvem der har autoritet i forhold til at fastsætte standarder for skønnet ved at belyse centrale aktørers positioner og deres arbejdsopgaver. Analysen behandler derved samtidig sagsbehandlernes

[41] Se også Bourgeault, Hirschkorn & Sainsaulieu (2011) som påpeger at diskussioner af forholdet mellem professioner og deres arbejdsorganisationer har tendens til at blive beskrevet som modsætningsfyldte i litteraturen, og at der er et behov for at forske i forholdet mellem professioner og organisationer både indenfor professionssociologien og organisationsteorien fordi forholdet mellem profession og organisation er komplekst hvilket blandt andet skyldes professionernes forhold til klienterne (2011:80f). I kapitel 2 inddrager jeg institutionel teori (blandt andet Muzio, Brock & Suddaby 2013), som opfatter professioner som institutionelle aktører, der har indflydelse i arbejdsorganisationerne.

skønsmæssige råderum. I kapitel 6 sætter jeg fokus på rammesætningen af skønnet, og det institutionelle arbejde med at udvikle skønnet som institution i jobcenter Hedeby over tid. Den sidstnævnte analyse knytter sig til afhandlingens problemstilling gennem sit fokus på anvendelsen af organisatoriske ressourcer og aktiviteter i forbindelse med skønnet som institution (Scott 2014), og ved at definere konteksten for skønnets udfoldelse på tidspunktet for dataindsamlingen (september 2013 til april 2014).. I kapitel 8 fremlægger jeg analysen af sagsbehandlernes skønsudøvelse, og har forinden - i kapitel 7 - præsenteret den trefaset vignet som undersøgelsen af sagsbehandlernes skønsudøvelse baserer sig på. Jeg vender tilbage til afhandlingens problemstilling og forskningsspørgsmål i kapitel 9, hvor jeg opsummerer de centrale empiriske fund og diskuterer deres rækkevidde i lyset af afhandlingens casestudie design.

Det er udfordringer forbundet med at forske i beskæftigelsesrettet socialt arbejde på mesoniveau givet de hyppige reformer og lovændringer, som kendetegner beskæftigelsesområdet, hvortil kommer lokale forandringer i jobcenter Hedeby. Hverken den nationale beskæftigelsespolitik eller vilkårene for den lokale beskæftigelsesindsats i jobcenter Hedeby, har, som det vil fremgå af kapitel 3, stået stille i den tid arbejdet med afhandlingen er pågået. Jeg nævner ændringer af betydning for analyser, fortolkninger og de valg jeg har truffet i løbet af fremstillingen i teksten eller i fodnoter. Udgangspunktet for formidlingen af forskningsresultaterne er den politik og lovgivning samt lokale forhold, som var gældende på tidspunktet for dataindsamlingen i perioden september 2013 til april 2014. Afhandlingens detaljerede empiriske analyser er begrundet i behovet for tykke empiriske (Geertz 1973) beskrivelser med afsæt i afhandlingens problemstilling og casestudiedesign. Jeg knytter de empiriske analyser til afhandlingens problemstilling i opsamlinger og konklusioner. Skønnets kontekster og omgivelser er illustreret i to figurer på side xii. I kapitel 9 sættes afhandlingens empiriske fund og analytiske resultater ind i en teoretisk kontekst bestående af udvalgte undersøgelser og teoretiske bidrag.

KAPITEL 2. INSTITUTIONELT OG PROFESSIONELT ARBEJDE MED SKØN I ET JOBCENTER

Indledning

I forrige kapitel redegjorde jeg for hvorfor det er centralt, at studere hvordan skønnet udfolder sig i beskæftigelsesrettet socialt arbejde i et jobcenter. I dette kapitel præsenteres afhandlingens to teoretiske linser bestående af henholdsvis ny-institutionel teori og professionssociologi, hvorigennem jeg undersøger skønnets udfoldelse i beskæftigelsesrettet socialt arbejde med sygemeldte i Hedeby jobcenter. Med det institutionelle perspektiv sætter jeg fokus på aktørernes forståelse af deres arbejdsopgaver og inddrager institutionelle og organisatoriske forhold i min forståelse af aktørernes arbejde med skønnet. Med professionssociologien sætter jeg fokus på professionalisme i udøvelsen af skønnet, og inddrager faglige forståelser, meninger og handlinger, ligesom jeg ser sagsbehandlernes skønsudøvelse som professionelt arbejde. Til sammen giver de to perspektiver mig mulighed for at inddrage strukturelle og aktørmæssige forhold sammen med institutionelle og professionelle elementer i analyserne. Det professionssociologiske perspektiv tilfører, med valget af begrebet ”skøn”, analyserne et professionelt element. Aktører ansat i jobcentret tilføre opgaverne faglige værdier, normer og viden, der skal anvendes i situationer af ubestemthed (Grimen & Molander 2008), dvs. i arbejdssituationer, der løses gennem sagsbehandlernes skønsudøvelse. Det professionssociologiske perspektiv knytter sig i afhandlingen til det professionelle arbejdes performative side, dvs. professionsudøvelsen gennem skøn og ikke til professionens kollektive og faglige organisering dvs. den organisatoriske side af professionelt arbejde (Molander & Terum 2008:18f). Det institutionelle perspektiv understreger, at de professionelle aktører løser deres arbejdsopgaver i en bestemt organisatorisk kontekst, der i afhandlingen betragtes som institutionaliseret på grund af de institutionelle omgivelser jf. figuren i indledningen. For det første på grund af skønnets sammenhæng med nationale politikker og lovgivning, hvilket jeg afgrænsede mig fra i afsnit 1.3 i forrige afsnit, og for det andet på grund af det institutionelle arbejde med at udvikle og vedligeholde skønnet som institution (Lawrence, Suddaby & Leca 2009, 2011) i det kommunale jobcenter, hvilket jeg vender tilbage til i dette kapitel.

I mit studie af skønnets udfoldelse ser jeg arbejdet med skønnet i jobcenter Hedeby som professionelt (Evetts 2002, Abbott 1988) og institutionelt (Muzio, Brock & Suddaby 2013, Scott 2008) på samme tid. De to valgte teoriretninger tillægger imidlertid professioner og professionelt arbejde betydning ud fra forskellige

perspektiver, hvilket jeg kort skal uddybe. Afhandlingens fokus på det professionelle arbejdes performative side, gennem skønnet, betyder, at jeg i afhandlingens teoretiske perspektiv må tages højde for ”accommodating contemporary patterns of professionalization within the organizational context” (Muzio, Brock & Suddaby 2013:699). Som jeg konstaterede i forrige kapitel er skønnet ikke frit i betydningen autonomt i de kommunale jobcentre, hvor beskæftigelsespolitikken er blevet ”high politics” (Damgaard & Sørensen 2011:22) Samtidig er jobcentret arbejdsorganisation for de sagsbehandlere, der udøver skønnet, og alene af den grund foregår en påvirkning af det professionelle arbejde i kommunale jobcentre. Institutionalisering og professionalisering går derfor i afhandlingens perspektiv hånd i hånd, fordi sagsbehandlere er ”not only key mechanisms for, but also primary targets of institutional change” (Muzio, Brock & Suddaby 2013:700).

Professionssociologien interesserer sig for professionernes rolle i moderne velfærdssamfund, fordi professioner løser centrale opgaver i kraft af deres formelle viden og indsigt (Molander & Terum 2008:13). Den institutionelle teori beskæftiger sig også med professioner, som opfattes som institutionelle aktører, der skaber og påvirker institutioner gennem deres definitioner, fortolkninger og omsætning af institutionelle elementer (Scott 2008:223,227) i kraft af deres viden og ”preforming knowledge work” (Scott 2008:233). Den institutionelle teori tillægger således professioner institutionel betydning, og ser professioner som centrale institutionelle aktører i forbindelse med samfundsmæssige forandringer, herunder i arbejdsorganisationerne. Selv om professionelle aktører således har betydning i forbindelse med samfundsmæssige forandringer, der påvirker professionernes arbejdsopgaver i arbejdsorganisationerne, har professionssociologien, følge den institutionelle teori, svært ved at forholde sig til de selvsamme forandringer. Dele af professionssociologiens teoretiske positioner”obscure the broader role that professionals exercise in the construction, organization and ordering of social life”, fordi professionssociologien ikke er i stand til fuldt ud at”cope with the shift of professional work to organizational settings and with the rise of professional services firm as the key locus and vector of professionalization” (Muzio, Brock & Suddaby 2013:701). I dette argument genkender jeg dele af den institutionelle teoris interesse for organisationer, som institutionel teori ikke genfinder i professionssociologien (Muzio, Brock & Suddaby 2013, Scott 2008), Dernæst har professionssociologiens kritiske syn på professioners dominans via de professionelle projekter, monopoldannelser og jurisdiktionskampe (f.eks. hos Saks 2010, Abbott 1988, Larson 1977/2013, Freidson 1970) medført diskussioner af professionernes motiver, der gør det svært for professionelle grupper og deres faglige organisationer at argumentere for deres faglige standpunkter og værdier (Muzio, Brock & Suddaby 2013:703) i forbindelse med forandringer i professionernes arbejdsopgaver i arbejdsorganisationerne, fordi professionelle grupper og deres faglige

organisationer altid vil kunne mistænkes for, at ville mele deres egen kage. Disse pointer til trods, er det muligt at kombinere institutionel teori og professionssociologi. Begge teoriretninger ser professionelle som centrale aktører. Professionssociologien har desuden i nyere tid taget skridt til at udvikle et fokus på ”organisatorisk professionalisme (Evetts 2011,2003), der inddrager professionelt arbejde i arbejdsorganisationerne. Selv om denne retning er blevet kritiseret for både at overbetone betydningen af organisationer frem for bredere samfundsmæssige forhold (Noordegraaf 2013) og fokusere for meget på organisationer i forhold til professioner (Brante 2011), i sin forståelse af hvordan professionelt arbejde forandrer og udvikler under påvirkningen fra arbejdsorganisationerne, gøres der i retningen forsøg på, at forstå professionelt arbejde på nye måder.

Nedenfor præsenteres afhandlingens teoretiske grundsyn gennem udvalgte retninger indenfor institutionel teori og professionssociologien. Fremstillingen afgrænser og præciserer de teoretiske perspektiv afhandlingens empiriske analyser udfolder sig indenfor, og som jeg anser for centrale i forståelsen af afhandlingens problemstilling. Præsentationen i dette kapitel skal ses i sammenhæng med fremstillingen i kapitel 4, hvor jeg præsenterer afhandlingens analysestrategi og operationaliseringen af den teori, der guider analyserne. Jeg har fundet det hensigtsmæssigt at præsentere den institutionelle og professionssociologiske teori, der guider analyserne i dette kapitel inden jeg i kapitel 4 redegør indgående for, hvordan afhandlingens analyser er konstrueret og de empiriske date er kodet. Nedenfor præciserer jeg i afsnit 2.1 afhandlingens institutionelle perspektiv, og i afsnit 2.2 afhandlingens professionssociologiske perspektiv.

2.1 INSTITUTIONELT ARBEJDE MED SKØN

> As it is, institutional theory is not a theory at all, but a framework, a vocabulary, a way of thinking about social life, which may take many paths (Czarniawska 2008:770)

Institutionel teori er ikke én teori, men en teoriretning, der dækker områder indenfor økonomi, politologi og sociologi (Strandgaard Pedersen 2014:233, Nielsen 2005:11, 24). Afhandlingen placerer sig indenfor den institutionelle teoris sociologiske gren[42] suppleret med bidrag fra den nyere organisatoriske institutionalisme (DiMaggio 1998, DiMaggio & Powell 1991) da jeg inddrager jobcentret som organisatorisk kontekst for det institutionelle arbejde med skønnet og for skønnets udfoldelse. Jeg betragter skønnet som en institution. Det organisatoriske perspektiv er tillige intraorganisatorisk (Selznick 1957), og retter sig, som tidligere nævnt, ikke mod jobcentrets institutionelle omgivelser (DiMaggio

[42] Med institutionel teori menes herefter den sociologiske retning, der inddrager organisationer i analysen.

& Powell 1983, Meyer & Rowan 1977), selv om jobcentret adopterer og inkorporerer ydre krav og forventninger gennem oversættelse (translation) af de ydre institutionelle modeller og ideer fra politikker og lovgivning. Denne position (translation) kendes som skandinaviske institutionalisme (Strandgaard Pedersen 2014:246), der betoner organisatorisk variation frem for isomorfi (Boxenbaum & Strandgaard Pedersen 2009:179). I den skandinaviske forståelse kan organisationer indoptage og oversætte institutionelle modeller og opskrifter forskelligt, hvilket trækker i retning af heterogenitet. Den institutionelle teoris velkendte makroperspektiv vil derimod betone central statslig styring, hvilket giver et begrænset ledelses- og aktørrum, der trækker i retning af isomorfi. Lokale variationer i kommunale jobcentre kan opstå fordi institutionelle aktører i jobcentret har kompetence til at oversætte udefrakommende opskrifter og begreber (Røvik 2007) for gennem sense-making (Weick 1995, 2001) at skabe mening i forhold til organisationens eksisterende praksis og formål, ikke mindst i relation til tid, forandring, og kontinuitet (Hernes 2014:288). Skandinaviske forskere (Brunsson & Olsen 1993, Brunsson & Jacobsson 1998) har i den forbindelse argumenteret for, at oversættelsesprocessen kan indeholde løst koblede elementer, som af legitimitetsmæssige hensyn accepteres formelt, men ikke reelt integreres i organisationens praksis. Herved kan opstå en form for hykleri, afkobling eller egentlig afvisning af udefrakommende opskrifter og modeller, samtidig med at organisationen udadtil fremstår legitim, fordi det vil se ud som om den tilpasser sig pres og forventninger fra de institutionelle omgivelser. Sådanne problemstillinger vil ikke blive behandlet i afhandlingen. Dette skyldes at den nyinstitutionelle teoris velkendte makrosociologiske fokus på organisatorisk ensliggørelse og homogenitet, er moderet i kraft af inddragelse af et intraorganisatoriske perspektiv fra den ”gamle” institutionelle teori (Selznick 1957). Selv om institutionelle aktørers fortolkning og oversættelse af nationale politikker og lovgivning på beskæftigelsesområdet stadigvæk[43] antages at udgøre stærkt medierende betingelser for sådanne oversættelser (Campbell & Pedersen 1997:11).

I det følgende præsenterer og diskuterer jeg i afsnit 2.1.1 afhandlingens forståelse af institutioner uden i den forbindelse at definere begrebet institution[44] eller redegøre

[43] Jf. fremstillingen i kapitel 1 afsnit 1.1

[44] Dette skyldes at jeg anvender Scotts (2014:56) definition af institution i forbindelse med analysestrategien i kapitel 4

indgående for institutionaliseringsprocessen[45]. Til gengæld fokuserer jeg på institutioners institutionelle kræfter. Dette valg skyldes, at jeg finder det mere interessant, at beskrive institutionens betydning for aktørernes adfærd. Litteraturen rummer forskellige definitioner af institutionsbegrebet, hvilket hænger sammen med begrebets mangfoldighed. Det kan for eksempel bruges om organisationer, personer, traditioner eller organiseringer (Jönsson, Persson & Sahlin 2011:6, Nielsen 2005:14f). Endelig diskuterer jeg elementer fra den ældre og nyere institutionalisme. I afsnit 2.1.2 præsenterer jeg den nyere retning inden for den institutionelle teori "institutional work" (Lawrence, Suddaby & Leca 2011, 2009, Lawrence & Suddaby 2006), jeg anvender til at forstå den institutionelle del af arbejde med skønnet. Endelig præsenterer jeg i afsnit 2.1. 3. min forståelse af jobcentret som organisation. Selv om det er skønnet og ikke organisationen, der er genstand for afhandlingens empiriske analyser, er det relevant at redegøre for jobcentret som organisation. Det er eksempelvis væsentligt at sondre mellem institution og organisation, da organisationer i dele af den institutionelle teori opfattes som institutioner (Strandgaard Pedersen 2014:237, Nielsen 2005:14f).

2.1.1 INSTITUTION

> Actors associate certain actions with certain situations by rules of appropriateness (March & Olsen 1984:741)

Institutionel teori beskæftiger sig med reguleringer, fænomener og forhold, som tages for givne eller selvfølgelige, og kan fremtræde med forskelligt form og indhold (Strandgaard Pedersen 2014:233, Jönsson et al 2011:5f). Institutioner forbindes ofte med stabilitet i den forstand, at de repræsenterer "enduring elements of social life that affect the behavior and beliefs of individuals and collective actors by providing templates for action, cognition and emotion" (Lawrence, Suddaby & Leca 2011:53) og hvis manglende overholdelse vil få konsekvenser for aktørerne, og herunder organisationer.

På et samfundsmæssigt niveau anses institutioner i sociologien for at være konstituerende for det sociale liv og den sociale orden, der gør summen af individer

[45] I den institutionelle teori opfattes institutioner som stabile og træge, hvorfor den institutionelle teori har vanskeligt ved at forklare, hvad der skaber forandringer og hvordan institutionalisering af forandringer i det sociale liv, og dermed af institutionerne, foregår. Bidrag fra den nyinstitutionelle teori desangående henviser ofte til Berger & Luckmann (2003), og deres forståelse af institutionalisering som typificerede handlinger, der både giver subjektiv mening for individet og fremstår som en objektiv realitet. Alternativt anvendes Bourdieu eller Giddens i form af deres praksisorientering af forskningen (se f.eks. Lawrence, Suddaby & Leca 2009:5). Jeg anvender, som det vil fremgå af kapitel 4, Berger & Luckmanns rollebegreb.

til et samfund med relativt stabile og organiserede handlemønstre (Andersen 1989:189). På organisatorisk niveau kan samme betragtning anlægges i forhold til skønnet som institution. Ved at betragte skønnet som en institution, og længere fremme arbejdet med skønnet som institutionelt, tydeliggøres at skønnet er ”infused with values” (Selznick 1957)[46], samtidig med at det repræsenterer fælles grundlæggende værdier, normer, ideer og regler i arbejde med sygemeldte, som det skal foregå i jobcenter Hedeby. For at forstå, hvordan skønnet udfolder sig, må jeg forstå de normer, værdier og regler skønnet er indlejret i og som aktørerne, og særligt sagsbehandlerne som udøver skønnet, gennem socialisering og internalisering (Berger & Luckmann 2003) derfor anser det som passende og meningsfuldt, at forstå og handle ud fra på et overindividuelt niveau.

I den institutionelle teori betragtes handlinger ikke som rationelle valg, men snarere som forståelser og handlemuligheder, der tages for givet, når de udgår fra institutioner (Jepperson 1991). Det er i den forbindelse nødvendigt, at sondre mellem ældre (old) og nyere (neo) retninger indenfor den institutionelle teori. Institutioner forstået som base for institutionaliseret adfærd er i den gamle forståelse båret af værdier, normer og holdninger, der har en moralsk referenceramme som udtryk for påvirkning fra blandt andet Parsons og Durkheim (Scott 2014: 12f, DiMaggio & Powell 1991:14f). Fra 1980´erne begynder institutioner i højere grad, at blive opfattet som båret af kognitive processer i den forstand, at organisationer og deres aktører opfatter deres forpligtigelser som fælles typificeringer (Berger & Luckmann 2003) i form af regler, vaner, rutiner, klassifikationer, modeller og instrukser uafhængige af moralske forpligtigelser, og som noget, der skal tages højde for (Scott 2014: 47ff, DiMaggio & Powell 1991:15,19) i den arbejdsmæssige praksis. Forståelsen er inspireret af nye indtryk fra den kognitive psykologi, kulturstudier, fænomenologien og etnometodologien (DiMaggio & Powell 1991). Den nyinstitutionelle teoris fokus på kognitive skemaer og modeller, betyder samtidig at ”the rules of the game”, i form af etablerede procedurer, der virker konstituerende for aktørers handlinger, kan analyseres som eksterne i forhold til aktørernes bevidsthed (Jepperson 1991:143). Det betyder til gengæld, at der er mindre fokus på konflikter og interne modsætninger i organisationerne end i den gamle institutionalisme (Selznick 1957) uagtet at institutioner kan være fyldt med konflikter, modsætninger og ambivalens (DiMaggio & Powell 1991:12,28). Som tidligere nævnt inddrager nyinstitutionalismen også til organisationer.

Fremkomsten af nyinstitutionalismen i organisationsteorien i 1970´erne forbindes særligt med artiklen ”Institutionalized organizations: formal structure as myth and ceremoni” (Meyer & Rowan 1977) der blev efterfulgt af Scott og Meyers ”The

[46] Det er Selznicks opfattelse, at disse værdier skal komme fra organisationens ledelse, hvilket som det er fremgået ikke behøver være tilfældet i Jobcenter Hedeby.

Organization of Societal Sectors" fra 1983 samt DiMaggio & Powells "The Iron Cage Revisited: Institutional Isomorphism and Collective Rationality in Organizarional Fields" også fra 1983. Herfra udvikler teoriretningen sig med et specifikt fokus på hvordan kontekstuelle forhold på makroniveau (stat og samfund) har betydning for organisationers adfærd, indretning og homogenitet, hvilket indebærer et interorganisatorisk fokus overfor den ældre institutionalismes fokus på organisationers eget indre liv og umiddelbare (lokale) miljøer, som mindskes betydeligt (DiMaggio & Powell 1991:13f). Afhandlingens forankring i retningen "Institutional Work" jf. nedenfor, der abonnerer på et intraorganisatorisk forståelse af organisationer og deres umiddelbare miljøer, kan således siges at være inspireret af den ældre eller tidlige institutionalisme. I den tidlige institutionalisme forstås organisationer ikke kun som strukturer og rationelle systemer båret af Weberske rationalitetsforestillinger (Hull Kristensen 2014:116), men også som systemer præget af sociale normer og værdier, der primært kommer indefra organisationen. Organisationer udvikler sig som følge heraf til særegne systemer over tid gennem udviklingen af primært egne institutionelle træk (Strandgaard Pedersen 2014:234, Selznick 1957). Dette blik tillader mig at fokusere på arbejdet med skønnet i en organisatorisk kontekst, der rummer "a distinctive set of value commitments" (Scott 2014:26). I den tidlige institutionalisme ses organisationerne samtidig som tilpasningsdygtige systemer overfor deres omgivelser, hvilket betyder at organisationens omgivelser kan tillægges en vis betydning dog ikke det omfang som kendetegner nyinstitutionalismen. Mens nyinstitutionalisterne opfatter organisationer som løst koblede i forhold til standardiserede elementer, der påvirker organisationen udefra, ser den tidlige institutionalisme organisationer "as organic wholes" (DiMaggi & Powell 1991:14) primært prægede af lokale forhold, hvilket er det perspektiv afhandlingen anlægger i afsnit 2.1.2. Begge retninger har imidlertid øje for at organisationer har institutionelle omgivelser, der har betydning for hvad organisationer kan foretage sig, om end forståelsen af omgivelsernes betydning varierer i grader og locus. I den nyinstitutionelle forståelse er jobcenterorganisationen mere åben i forhold til dens institutionelle omgivelser (Røvik 1998:27).

I afhandlingens institutionelle perspektiv betragtes skønnet, som tidligere nævnt, som en institution. Dette er muligt da institutionsbegrebet dels er mangesidigt dels rammesætter forskellige former for adfærd (Jönsson et al 2011:52,11) ligesom "sociologists find institutions everywhere" (DiMaggio & Powell 1991:9). Der er imidlertid ingen almen gyldig definition af institution. De mange forskellige teoretiske definitioner af institutioner kan forklares med, at forskellige retninger og teoretiske perspektiver betoner forskellige aspekter ved institutioner. For eksempel har økonomerne været mest optaget af institutionernes regulative elementer og hvordan de kan håndhæves, mens sociologer vægter institutioners normative og kognitive elementer højere (Strandgaard Pedersen 2014:238). Der er imidlertid visse kendetegn ved institutioner, der går igen, og indenfor den sociologiske retning ses forsøg på at indsnævre kernen i begrebet. Sahlin & Wedlin (2008:233) oplister

fire betydninger ved institutioner, som jeg anvender i det følgende til at redegøre for de mest centrale virkemidler ved institutioner, samtidig med at jeg supplerer med andre teoretikere. *For det første* består institutioner af interne og eksterne institutionelle kræfter, der virker konstituerende for aktører og organisationer, deres interesser, relationer og meninger, og driver aktiviteterne i bestemte retninger. Der er med Scott (2014:56) tale om institutionelle kræfter af regulative, normative og kognitive dimensioner, der indeholder såvel formelle som uformelle forpligtigende retningslinjer med informationer om passende og meningsfuld adfærd således at organisationsmedlemmerne ved hvad der kræves af dem. Der er *for det andet* tale om, at sådanne konstituerende og "rule-like" standarder, som nævnt tidligere, tages for givet og dermed vejleder aktørerne i de mange valg, der skal træffes på en normativt forpligtigende måde. Ifølge Douglas (1986:124) opbygges via institutionerne en bestemt logik, som begrunder og legitimerer forståelser og handlinger. Det er således ikke den enkelte sagsbehandler, der på en daglig basis afvejer hensyn og beslutter de prioriteringer, der gør visse typer af forståelser og handlinger i forhold til sygemeldte rigtige og andre forkerte. Det er skønnet som institution, der vejleder aktører, her sagsbehandlerne, i deres forståelser og handlinger i forhold til hvad der skal ske med de sygemeldte og hvorfor. Institutionen repræsenterer således en institutionel tænkemåde som foretages af aktører (Douglas 1986:8) efter etablerede dvs. institutionaliserede logikker, der blandt andet vil indeholde de institutionaliserede faglige logikker, som professionen er ophav til (Scott 2008). Givne regler, rutiner og vaner bringer orden med sig og mindsker usikkerheden (DiMaggio & Powell 1991:28). *For det tredje* er de institutionelle kræfter selvforstærkende efterhånden som institutionelle modeller reproducerer interesser, relationer og basis for fortsat at drive aktiviteter i den givne retning. Dette sker fordi de institutionelle normer, værdier og retningslinjer tages for givet af aktørerne, fordi de repræsenterer en mening, der relevant i sammenhængen (Jepperson 1991:147). Institutionen bliver "a social pattern that reveals a particular reproduction process" (Jepperson1991:145), hvorved standardiserede sociale sekvenser skaber selvaktiverende sociale processer eksempelvis i arbejdsmæssige rutiner, hvilket betyder at det ikke længere er nødvendigt eksempelvis for chefer, at intervenere eller mobilisere for at skabe bestemte forståelser og handlinger. Dette skyldes institutionens strukturerende kvaliteter, regler og rammer, hvis substantielle indhold har noget kvalitativt at sige om hvilke sociale handlinger, der (ikke) er meningsfulde (Jepperson 1991:156). *For det fjerde* giver de spilleregler, som de institutionelle kræfter skaber grundlag for at vurdere om en given forståelse eller adfærd kan anses for passende i forhold til indholdet i den institutionelle ramme af forpligtende tanke- og handlemønstre, som institutionen, her skønnet, sætter. Herved etableres et stabilt gentaget mønster af fælles forståelser og handlingsorienterede tilgange, der kan sanktioneres eller belønnes afhængig af om ideer og handlinger ligger udenfor eller indenfor den institutionelle ramme gennem "repetitively activated, socially constructed controls" (Jepperson 1991:145). Institutioner repræsenterer begrænsninger gennem mulighed for kontrol, men kan også "empower" (Jepperson 1991:146), dvs. frigive

muligheder eksempelvis til sagsbehandlere til at skønne på bestemte måder evt. efter egne opfattelser.

Institutioner repræsenterer således en social eller rettere institutionel orden, der på en forpligtende måde understøtter, muliggør og regulerer aktørers normer, værdier, kognitive forståelser og handlinger i en bestemt retning, hvorved der opstår programmer, retningslinjer og mønstre med distinkte formål, ideer og forståelser. Institutioner er således socialt skabte af individer i lyset af socialt konstruerede realiteter, som fordi de er kollektive, repræsenterer en ”higher order” eller ”rules of the game” der kan analyseres som eksterne i forhold til individernes bevidsthed (Jepperson 1991:143, 147). Jeg præsenterer nedenfor en retning indenfor den nyinstitutionelle teori, der interesserer sig for hvordan institutioner skabes gennem aktørers konkrete, bevidste og intentionelle handlinger uden at reducere aktørernes motiver, interesser og handlinger til det individuelle mikroniveau. Perspektivet ”highlights the middle ground of agency” ved at fokusere på ”broad patterns of intent and capacity”, som de kommer til udtryk i “human action and reaction” (Lawrence, Suddaby & Leca 2009:6) rettet mod at udvikle, vedligeholde og forandre institutioner i de organisationer aktørerne arbejder i.

2.1.2 INSTITUTIONELT ARBEJDE

> Institutional work would therefore involve physical or mental effort aimed at affecting an institution or set of institutions. We believe that examining the kinds of effort associated with social practices could reveal a great deal about the ways in which those practices connect to the institutions that give them context and that may be the target of their intended outcomes (Lawrence, Suddaby & Leca 2011:53)

Som Scott (2008:222) påpeger, er institutioner ”inhabited by people” og som DiMaggio & Powell (1991:28) anfører, er institutioner ikke kun”constraints on human agency; they are first and foremost products of human actions”. Til yderligere at forstå skønnet som institution anvender jeg en agent-baseret tilgang til institutioner, der ligger vægten på aktørers intentionalitet og bevidste bestræbelser, som de kommer til udtryk i konkrete handlinger og praksis. Det drejer sig om ”institutional work” (Lawrence & Suddaby 2006, Lawrence, Suddaby & Leca 2009,2011) eller på dansk ”institutionelt arbejde”. Der er tale om en nyere teoriretning indenfor den nyinstitutionelle teori, som også indeholder elementer fra den gamle institutionalisme i særdeleshed ved at interessere sig for det indre liv i organisationen, hvor arbejdet med at udvikle, vedligeholde eller forandre institutionerne[47] foregår. Teoriretningen ”institutionelt arbejde” opstod i 2006

[47] Perspektivet udelukker ikke at der arbejdes med udvikling, vedligeholdelse eller forandring af institutioner forskellige steder/niveauer i organisationen. Herved adskilles organisation og institution ligesom en organisation kan indeholde flere institutioner

(Lawrence & Suddaby 2006) ud fra et ønske om at bringe individet tilbage til nyinstitutionel teori (Lawrence, Suddaby & Leca 2011:55), som efter ophavsmændenes opfattelse[48] var domineret af makroorienterede tilgange til hvordan organisationer opererer, er organiseret og relaterer sig til hinanden i lyset af samfundsmæssige og interorganisatoriske forandringer. Institutionelt arbejde har derimod fokus på hvordan individers adfærd, herunder i organisationer, påvirker institutioner. Retningen interesserer sig for"the practical actions through which institutions are created, maintained and disrupted" (Lawrence, Suddaby & Leca 2009:1) gennem"the purposive action of individuals and organizations" (Lawrence & Suddaby 2006:215). Teoriretningen "institutionelt arbejde" kan anvendes til at analysere"goal-directed efforts of actors in their work to affect institutions" (Lawrence, Leca & Zilber 2013:1 028) i herværende afhandling udfoldelse af skøn.

Retningen betjener sig dermed af et mikroperspektiv på organisationer og det arbejde, der foregår i organisationer i relation til institutioner som eksempelvis skøn, og vedkender sig, som udtryk for en nyinstitutionel forankring, at organisationer har en omverden, der har betydning for karakteren af det institutionelle arbejde (Lawrence, Suddaby & Leca 2009:7), der kan foregå i organisationen. Aktørernes arbejde med skønnet i jobcenter Hedeby kan derfor ikke betragtes som løsrevet fra den institutionelle omverdens krav og forventninger. Retningen knytter samtidig an til sammenhængen mellem institutioner og organisationer ved at kombinere studiet af organisationer med studiet af institutioner (Lawrence, Suddaby & Leca 2011: 52, Lawrence, Leca & Zilber 2013:1 024, Zilber 2013). Jeg ser teoriretningens intraorganisatoriske kollektive fokus som en frugtbar tilgang for analyserne af skønnet udfoldelse i Jobcenter Hedeby, og redegør nu for de begreber retningen anvender. Selv om anvisningerne på hvad institutionelt arbejde begrebsmæssigt består af fortsat er under udvikling (Lawrence, Leca & Zilber 2013:1024,1029), kan begreberne *work, intentionality* og *effort* anvendes til at "narrow the notion of institutional work" (Lawrence, Suddaby & Leca 2009:9) og skabe basis for "an inductive, empirically grounded understanding of the terrain" (Lawrence, Suddaby & Leca 2009:3). Der er tale om begreber af processuel karakter med temporale aspekter. Institutionelt arbejde forstået som *work* markerer ifølge ophavsmændene en interesse for konkrete aktiviteter, praksisser og processer fremfor effekter (effects) og resultater (accomplishments). Det er her perspektivet har sin styrke i forhold til udfoldelsen af skønnet eftersom de mikroprocesser og den konkrete praksis, som aktørerne i jobcentret benytter sig af i forhold til institutionerne, bliver "the primary object of analysis" (Lawrence, Suddaby & Leca 2009:14). Intentionaliteten (*intentionality)*

[48] Der er tale om en kritik af den amerikanske nyinstitutionalisme (Strandgaard Pedersen 2014:249) jf. også ovenfor om den skandinaviske institutionalisme, der har et tydeligere aktørperspektiv end den makroorienterede amerikanske forskningstradition indenfor den nyinstitutionelle teori (Lawrence & Suddaby 2006).

skal, for at være udtryk for institutionelt arbejde, knytte sig til konkrete bevidste handlinger og aktiviteter, der udspringer af den konkrete praksis (work) og samtidig rette sig mod institutionen med en hensigt om at forsøge at påvirke den (Lawrence, Suddaby & Leca 2009:11ff). Begrebet *effort* (bestræbelser) indikerer, at det institutionelle arbejde skal være vedvarende, fokuseret og samtidig kompliceret/krævende, da arbejdet ellers ikke vil kunne have effekt på (træge) institutioner i lyset af givne (herunder ydre) institutionelle betingelser, som aktørerne har besluttet sig for at påvirke (Lawrence, Suddaby & Leca 2009:15f) eksempelvis gennem værdier eller meningstilskrivelse. Der er med andre ord tale om ”hard work”, der imidlertid kan have emanciperende virkning på ellers dominerende institutionelle kræfter, hvilket introducerer et potentielt kritisk perspektiv til institutionelt arbejde (Lawrence, Suddaby & Leca 2009:17).

Den nyinstitutionelle organisationsanalyse har, som tidligere nævnt, været domineret af en forskningsmæssig interesse for forholdet mellem organisationer og deres omverden samt på makroinstitutioners regulerende, styrende og kontrollerende indflydelse på individers, kollektivers og ikke mindst organisationers indretning og adfærd, hvilket efterlader indtryk af passive aktører og organisationer (Strandgaard Pedersen 2014, DiMaggio & Powell 1991), som inspirerede til udviklingen af ”Institutional Work” (Lawrence & Suddaby 2006). Institutionelt arbejde tilfører som nævnt institutionelle studier et aktørperspektiv. Aktører og deres handlinger er ”embedded in institutional structures, which it simultaneously produces, reproduces and transforms” (Lawrence, Suddaby & Leca 2011:52). Aktører er dermed aktive medskabere af institutioner qua en indlejret aktørposition, som udstyrer aktørerne med en;

> capacity to reflect on this embeddedness, relate to their own self, and develop conscious intentionality. Agency is neither just an effect of the actors´ institutional embeddedness nor isolated from this embeddedness. It is an ongoing activity whereby actors reflect on and strategically operate within the institutional context where they are embedded (Lawrence, Suddaby & Leca 2011:55).

Selv om der er et ydre institutionelt pres på aktører i et jobcenter, vil aktører i betydeligt omfang kunne respondere på og reflektere over det institutionelle pres gennem en form for situeret praksis (Lawrence, Suddaby & Leca 2011:56). De kognitive elementer fra nyinstitutionalismen er således tydelige. Ligeledes er det tydeligt, at retningen åbner for at aktører har muligheder for at oversætte institutionelle modeller, for eksempel fra beskæftigelsespolitikken og den medfølgende lovgivning, til en meningsskabende praksis, der efter aktørernes opfattelse er tilpasset den mening og de værdier, der allerede findes lokalt i organisationen. De institutionelle aktører, der er refleksive, kapable og målrettede, udgøres blandt andet af professionelle eller andre med tilknytning til professioner såsom ledere (Lawrence, Leca & Zilber 2013:1025, 1026). Institutionelt arbejde

retter i højere grad sit blik på organisationens indre liv end sædvanligt i den nyinstitutionelle teori og repræsenterer dermed ”an agentic turn within neo-institutional theory” (Muzio, Brock & Suddaby 2013:700), hvor aktørerne ikke ses som ”cultural dopes trapped by institutional arrangements” (Lawrence, Suddaby & Leca 2009:1), men kan reflektere og påvirke. Aktørerne udstyres dermed med handlekraft i forhold til det institutionelle miljø de arbejder i hvorfra de intraorganisatorisk kan og vil skabe variationer frem for blot at reproducere, det faste mønster af institutionelle forventninger fra jobcentrets institutionelle omverden, der knytter sig til særligt den tvangsmæssige isomorfi (DiMaggio & Powell 1983) for eksempel ved at forsøge at skabe meningsfuld sammenhæng i det professionelle arbejde med skøn indenfor de muligheder organisationen kan forfølge ((DiMaggio & Powell 1991:12).

Det er væsentligt, at være opmærksom på at retningen interesserer sig for de dele af aktørernes arbejde, der retter sig mod at udvikle, vedligeholde og forandre institutioner velvidende at intentionerne med at opbygge institutioner kan slå fejl eller have utilsigtede sideeffekter, hvorved de intentioner og målsætninger, som det institutionelle arbejde indeholder, kan transformere sig til noget andet end det aktørerne havde i tankerne eksempelvis fordi forskellige betingelser ændrer sig undervejs. Der er således ikke tale om lineære rationelle processer, der uden videre altid kan styres. Ligeledes er der ikke tale om omnipotente institutionelle entreprenører (DiMaggio 1988), der kan få hvad som helst til at ske eller lykkedes;

> Thus, it [institutional work] suggests neither determinism nor heroism and is potentially sensitive to both the oppressiveness of social, cultural, and material structures, and the potential for emancipation from some of those structures some of the time (Lawrence, Suddaby & Leca 2011:53).

Institutionelt arbejde kan ses som en videreudvikling af begrebet ”institutionelle entreprenører” som DiMaggio (1988) formulerede med det formål at sætte fokus på hvordan nye institutioner kan opstå og samtidig introducere et mikroperspektiv på institutioner. Lawrence og Suddaby (2006) kritiserer entreprenørbegrebet for, dels at overbetone enkelte privilegerede aktørers betydning for institutioner og institutionel forandring, dels at undervurdere udfordringerne ved arbejde institutionelt dvs. skabe forandringer eller vedligeholde institutioner. Herved understreges netop, som nævnt ovenfor, at arbejdet med at skabe institutionel udvikling, stabilitet eller forandring er en krævende og kompleks proces, der er ”simultaneously radical and conservative, strategic and emotional, full of compromises, and rife with unintended consequences” (Lawrence, Suddaby & Leca 2011:53).

Udfordringerne ved at anvende perspektivet ”institutional Work” består primært i at ikke alt arbejde er institutionelt, at det institutionelle arbejde både retter sig mod at skabe, vedligeholde og forandre institutioner, og i at perspektivet er mere optaget af

praksis og processer end af resultater. Dette stiller krav til de empirinære analyser om netop at kunne vise de nævnte elementer. Selv om aktørernes institutionelle arbejde kan være ”highly visible and dramatic” er det ofte ” nearly invisible and often mundane, as in the day to day adjustments, adaptions, and compromises of actors attempting to maintain institutional arrangements” (Lawrence, Suddaby & Leca 2009:1). Institutionelt arbejde egner sig imidlertid til at ”få øje på” arbejdet med skønnet i Jobcenter Hedeby i form af aktørernes intentioner og bestræbelser.

2.1.3 ORGANISATION

> Organizations are technical instruments, designed as means to definite goals. They are judged on engineering premises; they are expendable. Institutions whether conceived as groups or practices, may be partly engineered, but they have also a “natural” dimension. (Selznick 1957:21)

Jeg sondrer på linje med Selznick[49] (1957) mellem organisation og institution for analytisk ikke at sammenblande begreberne, og som anledning til nedenfor at redegøre for organisationens, dvs. Jobcentrets, formål som menneskebehandlende (Hasenfeld 2003). Organisationer er sociale systemer, der, i modsætning til institutioner, som i afhandlingen forstås som regler, normer og forestillinger (Scott 2014) om skøn, har postnumre, e-mailadresser og fysiske adresser samt ansat personale, der i samhørighed udfører bestemte opgaver og har bestemte funktioner eller roller (Svensson 2008:131, Nielsen 2005:16f). Offentlige organisationerne (Christensen et al 2004:14ff) har i modsætning til private organisationer, en politisk ledelse i toppen af organisationen, dvs. en borgmester i den kommune det kommunale jobcenter ligger i. Offentlige organisationer er multifunktionelle og skal i højere grad end private organisationer varetage forskellige interesser, hensyn og værdier, som skal vejes op imod hinanden, hvilket betyder, at organisationerne og deres ansatte, er begrænsede i hvad de kan gøre. Offentlige organisationers ydelser er skattefinansierede og de er ansvarlige overfor borgere og vælgerne (ibid.). NPM antages, som beskrevet i kapitel 1, af nogle forskere at nedtone forskellene mellem offentlige og private organisationer. Privatisering og udlicitering af beskæftigelsespolitikken hvad angår aktiveringsydelser og sagsbehandling er dog begrænset og af varierende omfang i de danske kommuner, sammenlignet med lande som Holland og Australien, hvilket skyldes, at beslutninger om inddragelse af anden aktør i implementeringen af beskæftigelsespolitikken i vidt omfang er omfattet af det kommunale selvstyre (Bredgaard & Larsen 2006:58ff). Hertil

[49] Philip Selznick (1919-2010) repræsentant for den tidlige institutionelle teoris sociologiske retning, der betoner fælles værdier i organisationer ved siden af organisationens formelle, tekniske og rationelle sider. Selznick mener i øvrigt at organisationer vil udvikle sig til institutioner (Selznick 1957:21). Som det er fremgået af indledningen til dette kapitel anlægger jeg ikke en instrumentel rationel forståelse af organisationer.

kommer, at der generelt hersker en vis skepsis overfor brugen af anden aktør i beskæftigelsesindsatsen i de danske kommuner (Skou, Winter & Beer 2009:192f).

Der er forskellige definitioner af organisationer (Bakka & Fivelsdal 2004:12f) og mange typer af offentlige organisationer på forskellige samfundsområder (Jönsson, Persson & Sahlin 2011:82, Svensson 2008:130), som det vil være for omfattende at komme ind på. Socialt arbejde i Danmark og Norden foregår traditionelt i kommunale forvaltninger dvs. i offentlige organisationer indenfor centrale velfærdsområder (Ejrnæs 2004a: 296, Damgaard 2003, Lundström & Sunesson 2002:47f) herunder beskæftigelsesområdet. Det fremgik af kapitel 1, at de kommunale jobcentre er den formelle organisationsstruktur for de opgaver kommunerne løser på beskæftigelsesområdet, herunder området for sygedagpenge. Jobcentret er dermed arbejdsorganisation for de ansatte, der typisk bliver organisationsmedlemmer i kraft af deres kvalifikationer, herunder formelle kompetencer som eksempelvis socialrådgivere[50]. Ansættelse sker frivilligt, arbejdet er lønnet og medfører en vis grad af principal kontrol og styring, der begrænser de professionelles handlefrihed og skøn (Molander 2013, Svensson 2008, Scott 2003) gennem forskellige former for organisatoriske retningslinjer (Evans 2013) afhængig af placering i det organisatoriske hierarki. Herved adskiller offentlige organisationer sig afgørende fra sociale grupper som familie eller venner (Jacobsen & Thorsvik 2014:15). Til gengæld får professionelle grupper, som sagsbehandlere, adgang til ressourcer og klienter gennem arbejdsorganisationen (Svensson 2008: 131) selv om organisationens ressourcer vil være begrænsede.

Som det er fremgået kan organisationer rumme institutioner skabt af aktører (Lawrence, Leca & Suddaby 2009,2011, Jepperson 1991:149), som arbejder med og udvikler skønnet med jobcentret som organisatorisk ramme. Ifølge Selznick har organisationer en rationel instrumentel side "engineered to do a job", men er også "a responsive, adaptive organism" (Selznick 1957:5) således at organisationen – som antydet tidligere - dels kan indoptage impulser, påvirkninger og forventninger fra dens institutionelle omgivelser dels kan forme og udvikle sit eget indre liv gennem (egne) institutionaliserede værdier. Jobcenterorganisationen udgør således en social struktur i form af individer og grupper, som rummer de meningsbærende værdier, der definerer organisationens forpligtelser, giver organisationen liv, og over tid kommer til at udgøre dens identitet og særpræg samt sikre den stabilitet, der er nødvendig for at opretholde organisationen, herunder dens legitimitet

[50] Det vil fremgå længere fremme i dette kapitel at socialrådgivere ikke har monopol på ansættelsen som sagsbehandlere da andre grupper ansættes som sagsbehandlere i de kommunale jobcentre. I jobcenter Hedeby har lidt over halvdelen af sagsbehandlerne uddannelse som socialrådgivere eller socialformidlere.

(Selznick 1957:7,21). Jobcenterorganisationen udgør på denne måde konteksten[51] for de bevidst koordinerede aktiviteter, der skal til for at skabe, vedligeholde og forandre skønnet som institution (Lawrence, Suddaby & Leca 2009, 2011) i beskæftigelsesrettet socialt arbejde med sygemeldte. Det fremgik af kapitel 1, at etableringen af de kommunale jobcentre, er udtryk for en øget specialisering på velfærdsområdet forsørgelse og beskæftigelse, hvilket sammen med ændringer i beskæftigelsespolitikken overfor sygemeldte, har forandret det kommunale sociale arbejde markant og tydeliggjort ansvarsfordelingen mellem staten og kommunerne i beskæftigelsesindsatsen (Larsen 2009b) som udtryk for NPM[52]. Det overordnede formål med arbejdet er dog menneskebehandlende, som det vil fremgå nedenfor.

Et centralt træk ved jobcenterorganisationen er opsummerende, at den er en social sammenslutning med bestemte opgaver og formål, der knytter organisationen sammen og er bestemmende for de ansattes forskellige roller, opgaver og aktiviteter. Jobcentrene har en lang række opgaver og målsætninger. Jeg skal begrænse mig til at beskrive de menneskebehandlende formål. Det følgende er ikke en beskrivelse af jobcenter Hedeby, men en beskrivelse af de målsætninger eller ”teknologier” (Hasenfeld 2003), som tages i anvendelse i de menneskebehandlende organisationer.

Menneskebehandlende arbejdsorganisation

En menneskehandlende organisation arbejder ud fra målsætninger, der er ”people-processing”, ”people-changing” og ”people-sustaining” (Hasenfeld 2003/1983). Menneskebehandlende organisationer som jobcentre får deres legitimitet (Hasenfeld 2000:330f) ved at tilpasse sig forventningerne fra deres institutionelle omgivelser (DiMaggio & Powell 1983, Meyer & Rowan 1977), der retter sig mod velfærdsområdet i dette tilfælde beskæftigelsesområdet. Det fremgår flere steder i afhandlingen, at arbejdet med sygemeldte i de kommunale jobcentre, er menneskebehandlende i den forstand, at sagsbehandlerne arbejder med mennesker, der på grund af sygdom i kortere eller længere tid, er ude af stand til at varetage et arbejde, men som følge af den aktive beskæftigelsesindsats overfor sygemeldte (Sieling-Monas & Bredgaard 2015) skal hjælpes tilbage til arbejdsmarkedet/arbejdet hurtigst muligt gennem en beskæftigelsesrettet indsats. Dermed er de sygemeldte ”råstoffet” (Hasenfeld 2003) dvs. udgør sagsbehandlernes arbejdsmateriale, hvilket betyder at jobcentrets foranstaltninger i udgangspunktet tilpasses de sygemeldte og sagsbehandlerne er jobcentrets primære arbejdsredskab.

---

[51] Med Selznick (1957:5)”a technical instrument for mobilizing human energies and directing them towards set aims”

[52] Flemming Larsen (2009b:26) argumenterer for at decentraliseringen af driftsansvaret til Jobcentrene blandt andet skal mindske ministeransvarligheden, fordi ændringerne foregår institutionelt administrativt.

Hasenfeld's (2003) tre teknologier vil forekomme i forskellige grader i jobcentrets sygedagpengeteam. *Processing* er en standardisering og kategorisering af de sygemeldte borgere og deres sociale problemer med henblik på at kunne håndtere de sygemeldtes problemer og afgøre om problemstillingerne tilhører organisationens arbejdsområde, herunder det regelgrundlag, som gælder for organisationen (Egelund 2004:401, Ebsen & Guldager 2005:63ff, Hasenfeld 2003:163). Efter en indledende overordnet klientkonstruktion i organisationens modtagelse med en efterfølgende visitation til rette sted i organisationen (Eskelinen & Caswell 2003), arbejder organisationens ansatte dvs. sagsbehandlerne videre med individet i socialt arbejdet oftest kaldet klienten eller borgeren. Dette sker gennem en vurderingsproces som uddyber problemstillingerne med henblik på at kunne iværksætte en arbejdsmarkedsrettet indsats (Eskelinen & Caswell 2003:130ff). En arbejdsproces som indenfor socialt arbejdes faglitteratur traditionelt betegnes som det systematiske sagsarbejde, der er "grundlag for al metodisk social handling" (Egelund & Halskov 1984:60) og er forbundet med magt til at definere af de sociale problemer og deres løsninger (Uggerhøj 2008, Egelund 2004), men også indebærer moralske praksisser, hvor klienter tildeles bestemte identiteter eller moralsk status (Caswell, Eskelinen & Olesen 2013, Hasenfeld 2000) som udtryk for en *people-changing* tilgang. I people-changing er formålet ikke at håndtere, men at ændre individets adfærd og karakter gennem forskellige former for indsatser. Jeg har tidligere nævnt, at beskæftigelsesindsatserne i workfare-udgaven opfattes som disciplinerende (Larsen 2009a). Born & Jensen (2008:18) viser hvordan de individuelle jobplaner på beskæftigelsesområdet gennem dialog og kontraktliggørelse, har til formål at (gen)skabe den lediges forhold til arbejdsmarkedet og forpligte den ledige hertil. Det er således en opgave for de kommunale jobcentre, at arbejde med at få de sygemeldte til at tro på og forstå hvordan de kan vende tilbage til arbejdsmarkedet, selv om de fortsat oplever, at de er syge. Et nyere redskab, der kan tjene som eksempel på en people-changing tilgang til sygemeldte, som skal tilbage på arbejdsmarkedet efter sygdom, er coaching. Redskabet skal give den sygemeldte øget selvtillid, afklaring og motivation (Henriksen 2010:7). Med people-changing teknologier yder de kommunale jobcentre ikke blot en konkret service, men også "a moral judgment" (Hasenfeld 2000:329) af sygemeldte klienternes problemer, ressourcer og behov. De metoder og foranstaltninger, der tages i anvendelse er således ikke neutrale, men vil indeholde værdier og intentioner (Guldager 2002:3, 2000:336). Værdier og moralske kategorier er imidlertid ikke et nyt fænomen i socialt arbejde for også i den tidligere sociale lovgivning har principper om selvforsørgelse og værdighed dannet grundlag for tildeling af offentlige ydelser i forbindelse med principper om selvhjælp (Petersen 2001:22), det såkaldte almisse princip. *People-sustaining* teknologier retter sig i højere grad mod at forebygge sociale problemer eller hindre at den sygemeldtes situation forværres. Tilgangen kan dermed knyttes til de dele af aktivlinjens welfare-tilgangen, der baseret på bistandslovens intentioner, stadigvæk måtte rette sig mod at sikre et forsørgelsesgrundlag til sygemeldte og forebygge at sociale problemer udvikler sig som følge af sygdom og ledighed. I forhold til

sygedagpengeområdet mere specifikt kan sygedagpengeordningens arbejdsfastholdelsesperspektiv samt traditionelle tilknytning til revalideringsområdet (Nørreskov Jensen 2012:97, Henriksen 1988:7) også ses som ”people-sustaining” da intensionerne i arbejdsfastholdelse og revalidering knytter sig til at bevare tilknytningen til arbejdsmarkedet.

2.2 PROFESSIONELT ARBEJDE MED SKØN

Af sidste afsnit fremgik det, at jeg i afhandlingen forstår skøn som en institution og ser institutionelt arbejde som en ”agency-based” måde, at arbejde med skøn i en organisatorisk kontekst. Afhandlingens andet teoretiske perspektiv, professionssociologien, gør det muligt at forstå de professionelle aspekter af arbejdet med skøn i en organisatorisk kontekst, hvor sagsbehandlernes skønsudøvelse foregår. Som følge af afhandlingens perspektiv vil sagsbehandlernes skønsudøvelse indeholde organisatoriske prioriteringer (Svensson 2008, Evetts 2002) og retlige bestemmelser, hvorved udefrakommende lokalt tilpassede regler gennem translation (Strandgaard 2014:246) blander sig med lokalt definerede arbejdsorganisatoriske retningslinjer (Evans 2013). I det professionelle arbejde med skøn (Grimen & Molander 2010, 2008) i jobcenter Hedeby sygedagpengeteam indgår med andre ord professionel viden, værdier, normer og holdninger samt organisatoriske retningslinjer og politisk besluttet lovgivning med tilhørende retskilder i ”en ofte uoversiktlig blanding” (Svensson 2008:131). Jeg anvender i afhandlingen begrebet ”organisatoriske retningslinjer” inspireret af Evans (2013) ”Organisational Rules” uden at gøre forsøg på analytisk, at skelne mellem retningslinjernes sammensatte indhold. Øgede ledelsesmæssige beføjelser, som i afhandlingen forstås som NPM, giver ifølge Evans den daglige ledelse adgang til, at formulere organisatoriske retningslinjer, der påvirker sagsbehandlernes skønsmæssige råderum (Evans 2013:741)[53].

Nedenfor præsenterer jeg afhandlingens forståelse af professionelt arbejde med skøn. Afsnit 2.2.1 omhandler profession og professionelt arbejde med

[53] Evans (2013) undersøger socialarbejderes opfattelse af organisatoriske regler og sammenhængen mellem organisatoriske regler og frihedsgrader i professionelt socialt arbejde. Jeg anvender begrebet organisatoriske regler til at undersøge teamchefens forståelse af sine arbejdsfunktioner i relation til skønnet og sagsbehandlernes skønsmæssige råderum.

udgangspunkt i socialrådgiverprofessionen[54]. Dette valg er begrundet i at socialrådgivere er den største faggruppe ansat på området for sygedagpenge (Baadsgaard et al 2014a:216f) og i kommunerne mere generelt (Dalgaard 2014:93). Afsnit 2.2.2 omhandler organisatorisk professionalisme som udgør det perspektiv, hvorigennem afhandlingen ser det professionelle arbejde med skøn, som sagsbehandlerne udfører.

2.2.1 PROFESSION OG PROFESSIONELT ARBEJDE

I dette afsnit diskuterer jeg socialt arbejde først som profession og efterfølgende som professionelt arbejde.

PROFESSION

> Socialt arbejde er det arbejde, socialarbejdere udfører (Worning 2001:134)

Den daværende formand for Dansk Socialrådgiverforening Anne Worning begrunder anvendelsen af begrebet socialarbejder med at socialt arbejde ikke kun udføres af socialrådgivere, men eksempelvis også af socialpædagoger. Derudover må formanden, i sit bidrag til festskriftet for socialministeriets 75 års jubilæum, erkende, at ”[de] metodebøger kommende socialrådgivere undervises i, [ikke] arbejder ud fra et entydigt metodebegreb selv om visse fælles træk går igen” (ibid.). Fællestræk er ifølge Worning eksempelvis relationsarbejde og at skabe forandringer for mennesker ved at stille samfundets ressourcer til rådighed. Socialrådgiverprofessionens manglende monopol i socialt arbejde er, sammen med et diffust metodegrundlag i uddannelsen, problematisk for en profession (Svensson 2008:133f) ifølge den retning indenfor den tidlige professionssociologi (f.eks. Carr-Saunders & Wilson 1933, Flexner 1915), der ligger vægt på idealtypiske professionskendetegn - de såkaldte ”traits” (Staugård 2011, Siegrist 1990:192). Udover monopol er autonomi og udøvelsen af et selvstændigt skøn, på grundlag af et etisk kodeks og abstrakt formaliseret videns- og kundskabsgrundlag (Brante 2011, Smedeby 2008), sådanne væsentlige professionskendetegn (Molander & Terum 2008: 16f), der adskiller professioner fra andre faggrupper eksempelvis

[54] Ifølge en nyere undersøgelse af hvem der er ansat i jobcentrene, har knapt 50 % socialfaglig baggrund enten som socialrådgiver (40 %), formidler (7 %) eller socionom (1 %) (Baadsgaard et al 2014a:210). Andel af socialrådgivere og formidlere stiger til 60 % når uddannelsesbaggrund sammenlignes i jobfunktionen som sagsbehandler (Baadsgaard et al 2014a:213) samt til 68 % når der sammenholdes med ydelsestypen sygedagpenge fordel mellem socialrådgivere (58 %), formidlere (9 %) og socionomer (1 %) (Baadsgaard et al 2014a:217). Den uddannelsesmæssige sammensætning af sagsbehandlerne i sygedagpengeteamet (Hedeby) fremgår af bilag 1.

håndværkere. Diskussionen om professionskendetegn, der knytter sig til den funktionalistiske professionsforståelses betoning af professionernes samfundsmæssige og normative betydning for den sociale orden (Durkheim 1957, Parsons 1939), er blevet kritiseret for i for høj grad at tage udgangspunkt i stærke professioner som læger og jurister (Noordegraaf 2013:2, Svensson & Evetts 2010, Slagstad 2008), hvilket betyder, at relativt få professioner vil opfylde kriterierne om fuld professionsstatus. I det funktionalistiske perspektiv arbejder professioner, som socialrådgivere, samvittighedsfuldt og altruistisk med klienternes problemer, ressourcer og behov på basis af deres "knowledge" (Brante 2011:17, Freidson 2001:180). Kontrollen[55] med socialrådgivernes arbejde er primært professionsintern via kollektive etiske retningslinjer, udstedt af den faglige organisation, der efterleves af det faglige kollektiv i arbejdsorganisationen. Diskussionerne af professionernes strukturelle kendetegn (traits), nævnt ovenfor, skabte på et tidspunkt en ny kategori i de såkaldte semiprofessionelle (Etzioni 1969:v), hvortil socialrådgivere, sygeplejesker og lærere rubriceres, eftersom deres uddannelse er kortere end eksempelvis lægernes. De semi-professionelles legitimitet er mindre på grund manglende monopol, svækket autonomi samt et mere diffust og ikke videnskabeligt specialiseret vidensgrundlag. Socialrådgivere omtales alternativt som velfærdsprofessioner (Mathiesen 2005) fordi deres udvikling i de skandinaviske og nordiske land knytter sig til velfærdstatens udvikling (Dalgaard 2014:93, Brante 2010:76, Svensson & Evetts 2010:12f) eller som relations-professioner (Moos 2004) med henvisning til klientkontakten samt det forhold, at socialrådgivere bruger sig selv som redskab i klientarbejdet (Egelund & Hillgaard 1993:160ff). Endelig bringer ansættelse i velfærdsstatens organisationer velfærdsprofessioner, som socialrådgivere, i tæt kontakt med arbejdsorganisationernes adgang til at monitere, begrænse og kontrollere det professionelle arbejde (Noordegraaf 2007:769). Dette giver de kommunalt ansatte socialrådgivere andre arbejdsbetingelser end læger og jurister med mulighed for privatansættelse. Semiprofessionelle, hvortil velfærdsprofessionerne kan rubriceres, blev i den tidlige funktionalistiske forståelse anset som delvist udviklede professioner, der ville og kunne stræbe efter fuld professionsstatus. En forståelse, der en overgang skabte interesse ikke kun for professionskendetegn, men også for professionernes professionaliseringsprocesser (Fauske 2008, Wilensky 1964), altså hvordan professioner udvikler sig mod fuld professionsstatus i lyset af lægernes og juristernes professionskendetegn. Sådanne diskussioner er i vidt omfang forladt i litteraturen da det viste sig vanskeligt at opnå enighed om kriterierne (Fauske

[55] Ekstern regulering er det modsatte af intern regulering eller selvregulering. Ekstern regulering kan ske via staten gennem politikker og lovgivning eller i ledelsen af professionelle grupper på arbejdspladsen. Selvregulering eller intern regulering sker når professionen selv fører tilsyn med arbejdet enten som enkelte individer/grupper af professionelle eller institutionelt via faglige organisationer, uddannelsesinstitutioner eller lignende.

2008:31) og dermed også afgrænse professionerne fra andre faggrupper. Det betyder dog ikke, at interessen for professionsbegrebet er uddød. Herhjemme har Harrits (2011) argumenteret for behovet for fortsatte teoretiske diskussioner af professionsbegrebet som modvægt til de pluralistiske, pragmatiske og differentierede definitioner, hun ser, i den empiriske professionsforskning. De ”manglende teoretiske definitioner” kan ifølge Harrits betyde, at professionsforskningen overser ”væsentlige fællestræk ved forskellige professioner” (Harrits 2011:178). Fra Sverige har Brante (2011) på argumenteret for behovet for, at bevare et forskningsmæssigt fokus på professionerne[56], hvis professionsforskningen skal bevare sin status som selvstændigt forskningsfelt, og han advarer mod at udvande professionsforskningen, som selvstændig disciplin, ved at bevæge sig for langt over i organisationssociologien. Der er således stadigvæk forskere, der arbejder med at beskrive idealtypiske professionskendetegn f.eks. Sciulli (2010,2005), men til dels også Brante vurderet i forhold til hans fokus på professioners viden (2011). I forhold til socialrådgiverprofessionen kan Dalgaards (2014) analyse af socialrådgiverfagets udvikling over 3 perioder ses som en analyse af en professionaliseringsproces, der ikke er helt vellykket selv om socialrådgiverne dominerer det kommunale ansættelsesområde, der vedrører socialpolitiske problemstillinger. Fra etableringen af uddannelsen til socialrådgiver og professionens tidlige udvikling i 1930´erne til 1960´erne og 70´erne, hvor professionen udvikler sig i takt med velfærdsstaten og rykker ud i kommunerne med kommunalreformen, og endelig ind i 00´erne, hvor socialpolitiske kursændringer blandt andet i form af aktive beskæftigelsespolitikker, uddannelsesreformer og statslig styring, griber ind i professionens autonomi. Dalgaard kommer frem til, at professionen, trods en række styrker, har problemer ”med manglende autorisation på arbejdsopgaverne, med konkurrence fra andre faggrupper, med manglende kontrol med indholdet i arbejdet og med den stadige kritik af det arbejde professionens medlemmer udfører” (Dalgaard 2014:113), hvilket først og fremmest forklares med ”lav autenticitet på den offentlige arena som følge af en svag og utydelig faglig kerne” (ibid.). Denne vurdering af socialrådgivernes vidensgrundlag står Dalgaard ikke alene med. I Danmark er socialt arbejde over igennem flere årtier blevet betegnet som et praksisfelt uden en vidensbaseret udvikling af praksis (Thorsager et al 2007, Eskelinen, Hansen & Olsen 2003, Socialministeriet 2000a, Gundelach 2000, Eskelinen & Koch 1997, Egelund 1990). Internationalt skabte Flexner (1915) tidligt tvivl om det sociale arbejdes professionsstatus, da han i starten af forrige århundrede vurderede, hvorvidt socialt arbejde kunne betegnes som en profession. Flexner tog i sin konklusion forbehold for, at hans kendskab til socialt arbejde var begrænset, men endte med at konstatere, at socialt arbejde ikke var en profession (Fauske 2008:33f, Flexner 1915) blandt andet fordi ”social workers” arbejder som mediatorer, der ikke selv udfører løsningerne, men anvender organisationens ressourcer, lovgivningen

[56] Brante (f.eks. 2011) betoner professionernes viden.

eller andre professionelle til at gøre det (Flexner 1915:160). Socialt arbejde er dermed en af de få professioner, hvorom der eksplicit er blevet taget stilling til, hvorvidt faget er en profession i lyset af klassiske professionskendetegn forbundet med læger, jurister og præster. Abbott (1995:559) er mindre optaget af strukturdiskussionen (traits) og fremhæver socialt arbejde som ”a disciplin of connections across boundaries” som beskæftiger sig med ”connecting together services provided largely by other professions and other institutions”, ligesom socialt arbejde ofte finder sted i organisationer, hvilket imidlertid kan være fordelagtigt for professionen, hvis den kan profitere af arbejdsorganisationens opgaver og interesser (ibid.). Uafhængig af Flexners konklusion (1915) eller andres bidrag, har professionen fundet fodfæste i de kommunale forvaltninger som beskrevet af Dalgaard (2014) ovenfor. Udviklingen er foregået selv om den lave autenticitet også afspejler sig hos professionen selv, der ifølge Dalgaard (2014:113) er usikker på egen faglighed. En usikkerhed, der gør socialrådgiverprofessionen sårbar for kritik og betyder, at professionen har svært ved dels at stille ret meget op overfor indførelse af lovfæstede arbejdsmetoder, dels at opnå afgørende indflydelse på uddannelsens tilrettelæggelse (Dalgaard 2014:114). På trods af at socialrådgiverprofessionen har været i fremvækst og socialrådgivere arbejdere indenfor en række velfærdssektorer i og udenfor kommunerne (Dalgaard 2014:93, Worning 2001:159). Vanskelighederne med, at definere fagets kerne skal ifølge Dalgaard, dels findes i det sociale arbejdes menneskebehandlende karakter, der gør det svært at opbygge et videnskabeligt vidensgrundlag, dels i socialrådgivernes klassiske dobbeltrolle med at hjælpe og kontrollere (se også Levin 2004:kapitel 7), hvilket belaster forholdet til klienterne og således svækker professionens legitimitet. Hertil kommer et stort fagforeningspolitisk engagement i socialpolitiske og menneskelige problemstillinger overfor en mere perifer interesse i professionens og fagets udvikling (Dalgaard 2014.115). Indenfor de seneste år er der opstået en diskussion af begrebet beskæftigelsesrettet socialt arbejde (Olesen 2011:214) i forhold til helhedssynet (Jacobi 2013, Baadsgaard et al 2012) og behovet for viden (Kongsgaard 2010), hvilket også drøftes internationalt (Van Berkel et al 2010). Tilbage fra diskussionerne af professionsbegrebet står, at socialrådgivere, på linje med andre velfærdsprofessioner, ofte er kvinder ansat i den offentlige sektor med en kortere og mere praktisk uddannelse end de klassiske statusprofessioner såsom læger og jurister. Vidensgrundlaget for professionsudøvelsen er baseret på en kombination af især faglige traditioner og praktisk kunnen fremfor videnskabelig viden (Laursen et al 2005:11). Der er imidlertid en tiltagende erkendelse i professionssociologien af, at der er forskel på professioner og på den ”body of knowledge” (Friedson 2001:180) deres arbejde udgår fra, som vil varierer med professionens arbejdsopgaver (Grimen 2008b:72ff), og dermed også kan indeholde ”practical knowledge” (Freidson 2001:31, Abbott 1995) dvs. have et konkret praktisk formål. Dermed kan socialrådgivere og socialt arbejde betragtes som en profession og et fag, der anvender viden og skønsmæssige beføjelser (Freidson 2001:180) i deres arbejde.

Faget socialt arbejde daterer sig i Danmark tilbage til 1937, hvor socialrådgivereuddannelsen etableres (Skytte 2013:17, Egelund & Hillgaard1993:83). Efter at have forsøgt at profilere sig i forhold til psykologien og juraen (Egelund & Hillgaard 1993:88) er faget i dag primært knyttet til den offentlige sektor fra 1960´erne og frem (Dalgaard 2014). Det sociale arbejde og socialrådgiverprofessionen knytter sig i Danmark i høj grad til den socialpolitiske udvikling i 1930´erne og frem (Christiansen & Gamst 2008:12), hvor K. K. Steinckes socialreformer så dagens lys og førte til oprettelsen af socialrådgiveruddannelsen i 1937 (Jonasen 2003:114). Uddannelsen var først et ”kursus for socialhjælpere” på 1½ år, hvilket skyldtes fagets tidlige tilknytning til sundhedsområdet da de første socialrådgivere var hospitalsansatte, der skulle rådgive sygdomsramte blandt andet i forhold til sygekasseordningen (Worning 2001:136). Efter krigen udvikler faget og uddannelsen i takt med velfærdsstatens fremvækst i 1960´erne og 1970´erne (Dalgaard 2014:100f, Villadsen 2004:119,142ff), men helt frem til i dag ses tætte bånd mellem uddannelsen, faget og staten eksempelvis i forbindelse med revisionerne af uddannelsen til socialrådgiver. Senest da undervisningsministeriet forud for revisionen af socialrådgiveruddannelsen i 2011 nedsatte en arbejdsgruppe i 2009, der skulle afdække arbejdsmarkedets nuværende og fremtidige kompetencekrav til uddannede socialrådgivere blandt andet på grundlag af en arbejdsmarkedsundersøgelse foretaget af Danmarks Evalueringsinstitut (EVA). Her udgjorde beskæftigelsesområdet et af to fokusområder for arbejdsgruppen (Undervisningsministeriet 2010), hvilket synes at vise beskæftigelsespolitikkens indflydelse på det sociale arbejde i nyere tid gennem uddannelsespolitikken. Det andet område var børne- og familieområdet. Socialrådgiveruddannelsen blev professionsbacheloruddannelse i 2001 på linje med blandt andre lærerne, sygeplejerskerne og pædagogerne i forbindelse med dannelsen af en række Centre for Videregående Uddannelse (CVU). Siden kom dannelsen af professionshøjskolerne i 2007 med virkning fra 1.1. 2008.

PROFESSIONELT ARBEJDE

> Professioner förvaltar en viss typ av kundskap i en kollegial organisationsform med politisk legitimitet att genomföra ett visst samhällsuppdrag. Kunskapen är vetensskapsbaserad och bestämd genom vissa krav för examina och eventuella legitimationer (Svensson 2011:302)

I professionssociologien beskrives professionelt arbejde ofte som skønsbaseret (Grimen & Molander 2008:179, Terum 2003:105, Evetts 2002:314), også når det professionelle arbejde udføres i organisationer (Larson 2013:198, Svensson 2008:134). Skøn og skønsudøvelse knyttes sammen med de professionelle gruppers viden og færdigheder som eksempelvis hos Freidson;

> a body of knowledge and skill which is officially recognized as one based on abstract concepts and theories and requiring the exercise of considerable discretion" (Freidson 2001:180).

Professionelle grupper anvender deres viden og dømmekraft (Abbott 1988:8, Brante 2011, 2010) i konkrete tilfælde og sager, som kræver anvendelse af professionernes viden for at blive løst. Evetts definerer skøn[57] på følgende måde;

> Professional discretion enables workers to assess and evaluate cases and conditions, and to assert their professional judgement regarding advice, performance and treatment (Evetts 2002:345).

Professionelt arbejde er således karakteriseret ved, at den professionelle anvender sin viden og dømmekraft til at løse konkrete praktiske eller abstrakte problemer ved hjælp af skøn, der enten kan være teoretisk eller praktisk funderet. I skønnet ligger tillige, at professionelle grupper har definitionsmagt over de problemer, der skal løses og hvordan de skal løses. Evetts knytter derudover følgende fordring på professionelle gruppers skønsudøvelse;

> Professional discretion continues to allow services and procedures to be adapted to individual clients rather than forcing clients and their needs into standardized categories (Evetts 2002:345)

Skøn indebærer således hos Evetts, at den professionelle skal kunne arbejde efter egne faglige normer og standarder ud fra klientens behov fremfor ud fra eksternt definerede og standardiserede kategorier, der hos Evetts indebærer en risiko for, at rutinisere professionelt arbejde. Samtidig præges Evetts forståelse af skøn af hendes organisationsteoretiske opfattelse af professionelt arbejde (2013, 2011, 2003), hvor hun tilfører skøn og skønsudøvelse en organisatorisk og bredere institutionel[58] dimension;

> To exercise discretion, however, requires the professional to make decisions and recommendations that take *all* factors and requirements into account. These factors and requirements will include organizational, economic, social, political and bureaucratic conditions and constraints. Thus,

---

[57] Evetts (2002) skelner mellem autonomi og skøn og foretrækker skønsbegrebet som professionsmarkør fordi kun ganske få professioner (læger og jurister), om nogen, efter hendes opfattelse, kan siges at have fuld indflydelse på deres arbejde i økonomisk, politisk og administrativ betydning.

[58] Med institutionel menes her de nævnte forhold som politik, lovgivning og økonomi som Evetts knytter til den organisatoriske kontekst for professionelt arbejde. Dette svarer til afhandlingens forståelse af jobcenterorganisationen som kontekst for skønnet, hvor politikker og lovgivning indgår i de organisatoriske retningslinjer (Evans 2013).

> professional decisions will not be based solely on the needs of individual clients, but on clients´ needs in the wider corporate, organizational and economic context (Evetts 2002:345)

Som det er fremgået er skøn en professionel aktivitet, der knytter socialrådgiverens viden til en professionsudøvelse i form af vidensbaserede indsatser i enkelte sager med individuelle klienter. På den anden side vil socialrådgiverens skøn, beslutninger og anbefalinger i relation til de sygemeldte klienters problemer, ressourcer og behov være påvirket af organisatoriske og institutionelle forhold. Klientens behov vil således med reference til Evetts ikke alene blive vurderet ud fra klientens situation, men også ud fra den organisatoriske og institutionelle kontekst skønnet praktiseres indenfor. Det professionelle skøn har hermed fået tilført en organisatorisk dimension som jeg vil gå videre med nedenfor.

2.2.2 ORGANISATORISK PROFESSIONALISME

Som det er fremgået ovenfor arbejder socialrådgiverprofessionen primært med opgaver knyttet til velfærds- og serviceydelserne i den offentlige sektor i det danske velfærdssamfund, herunder på det kommunale beskæftigelsesområde. Det gælder også i de ”postbureaukratiske organisationer” (Svensson 2006:580), socialrådgiverne nu arbejder i, hvor rekrutteringen på grundlag for uddannelsesmæssige kompetencer er blevet suppleret af kriterier som svarer til arbejdsorganisationens ”values and attitudes” (ibid.) i takt med at lokale aktører, særligt lederne, har fået mere ”leeway” om følge af NPM (Svensson 2006:581), blandt andet til at overvåge og kontrollere professionelles arbejde (Svensson 2006:583)[59]. Med perspektivet i dette afsnit knytter jeg socialrådgivernes professionelle arbejde i deres arbejdsorganisationer, dvs. jobcentrene, hvor organisatorisk og ledelsesmæssige kontrol er nærværende. En styrket organisatoriske og ledelsesmæssige kontrol knytter sig, som tidligere nævnt, til øget organisatorisk selvstyre og autonomi fra NPM, men har også historiske årsager, der, som det vil fremgå, knytter sig til et mere kritisk syn på professioner og professionelt arbejde. Jeg præsenterer to eksempler på den retning indenfor professionsforskningen, der beskæftiger sig med hvad jeg her betegner som organisatorisk professionalisme - inspireret af Julia Evetts velkendte sondring mellem ”Occupational” og ”Organizational Professionalism” (f.eks. Evetts 2010)[60]. Valget af denne retning betyder også, at jeg bevæger mig ud i den empirisk orienterede gren af professionsforskningen, der er præget af pragmatiske definitioner af begrebet profession, men sætter professionelt arbejde i forbindelse med professionernes arbejdsorganisationer (Evetts 2010, Svensson 2008,

[59] Jf. fremstilling i kapitel 1 af det forskningsfelt afhandlingen vil bidrage til.

[60] Noordegraaf (2007) sondrer til sammenligning mellem *occupational* og *organizational professional model*

Noordegraaf 2007) frem for deres kollektive organisationer eller uddannelsessystemet, hvilket er relevant for afhandlingens problemstilling.

Løsning af opgaver, for eksempel indenfor sundhed, undervisning og socialt arbejde, er af staten, og dens velfærdsorganisationer, lagt i hænderne på professioner, som ud fra deres uddannelse, viden og kompetencer antages, at være i stand til at løse bestemte opgaver, på en kvalificeret måde, gennem at klassificere problemer, drager slutninger om problemer og skride til handling overfor problemer (Antoft 2008:164, Abbott 1988: kap.2). Det samfundsmæssige mandat baserer sig traditionelt baseret på tillid til professionerne ud fra antagelsen om at hensynet til patienter, elever og klienter udgør den dominerende faglige og etiske motivationsfaktor i det således legitime professionelle virke[61]. Tilliden til professionerne fra staten har betydet autorisation[62] og legitime skønsmæssige beføjelser til at klassificere, vurdere og behandle (Abbott 1988) de meget forskellige faglige problemstillinger professionerne løser i det danske velfærdssamfund. I den funktionalistiske professionsforståelse har reguleringen af og kontrollen med det professionelle arbejde, været overladt professionerne selv i kollektive sammenslutninger på arbejdspladsen eller i faglige organisationer og sammenslutninger, hvor etiske faglige retningslinjer, og i nogle tilfælde uddannelsesprogrammer samt vejledende retningslinjer for god professionel praksis, er blevet udformet med lægeløftet som et klassisk eksempel. Omkring 1970´erne (Fauske 2008:31) bliver den professionsvenlige funktionalistiske forståelse af professioner, der har bidraget til at skabe veletablerede professionelle felter som for eksempel læger og jurister, men også socialrådgivere i de danske kommunale forvaltninger (Dalgaard 2014), afløst af en mere kritisk ideologisk forståelse (Fauske 2008:45ff), hvor professioner også opfattes som magtfulde grupper, der forsøger at konkurrere om magt, indflydelse og privilegier til sig selv (f.eks. Larson 1977/2013, Freidson 1970). Professioner kan og vil forsøge at udelukke andre faggrupper fra deres jurisdiktioner (Abbott 1988), dvs. beskytte eksisterende arbejdsopgaver og områder, samt om muligt erobre nye jurisdiktioner. Som nævnt ovenfor gælder disse forhold ikke ubetinget for socialrådgiverne, som ikke har monopol på bestemte stillinger eller er privilegeret med judiciel autorisation, og derfor arbejder sammen med andre faggrupper i de kommunale jobcentre (Baadsgaard et al 2014a). I 1970´erne og ind i 80´erne rammer en samfundsmæssig kritik, udenfor professionsforskningen, professionerne i form af en manglende effektivitet på trods af store offentlige udgifter til indsatser, der i stedet gør borgerne passive og afhængige af professionernes hjælp (Noordegraaf 2013:2), hvilket blandt andet fører til en ”en skepsis overfor det faglige skøn” (Petersen 2014:132) som kendetegnede bistandsloven (Villadsen

[61] Jf. den funktionalistiske professionsforståelse

[62] Gælder professionerne på sundhedsområdet såsom læger og sygeplejersker

2004, Rold Andersen 1973). Socialrådgiverne bliver, i kritikken af velfærdsstaten, symbol på et tungt og udgiftskrævende kommunalt system (Dalgaard 2014:105). Det bliver starten på en gradvis udvikling, hvor professionernes kontrol med arbejdet søges begrænset gennem NPM-prægede reformer, der skal sikre, at professioner bliver ”managed and measured” (Noordegraaf 2013:3), og i højere grad knytter professionelle til de organisationer de arbejder i (arbejdsorganisationerne) fremfor deres ”egne” kollektive organisationer. Siden starten af 1990´erne (Fauske 2008:31,49) indoptager professionsforskningen synspunkter fra både den funktionalistiske og den kritiske professionsforskning eksemplificeret ved Elliot Freidson, som i 1994 udgiver ”Professionalism reborn” og i 2001 ”Professionalism - The Third Logic”, hvori han revitalisere professionernes normative kvaliteter. De professionelle gruppers legitimitet skyldes deres normativitet dvs. deres faglige idealer og kvalifikationer, der skal sikre kvaliteten af eget arbejde, men ikke skal bruges til at monopolisere viden, stillinger og andre privilegier (Fauske 2008:49). Syntesen er her formuleret af Freidson selv;

> Professionals claim the moral as well as the technical right to control the uses of their discipline, so they must resist economic and political restrictions that arbitrarily limit its benefits to others. While they should have no right to be the proprietors of the knowledge and technique of their disciplines, they are obliged to be their moral custodians (Freidson 2001:222).

Ny-orienteringen i professionsforskningen siden 1990´erne har, som antydet tidligere, skabt behov for at diskutere og definere professionelles arbejde på ny (Freidson 2001, 1994), hvilket primært er sket gennem empirisk forskning (Fauske 2008:50) da interessen for generiske definitioner af professioner jf. ovenfor i afsnit 2.2.1, i dag er begrænset[63]. Ligeledes har forandringer i arbejdsorganisationerne, og det professionelle arbejde, der udføres her, blandt andet i lyset af NPM-reformerne og den aktive beskæftigelsespolitik, skabt et nyt forskningsfelt, hvor professionelt arbejde knyttes til arbejdsorganisationerne (f.eks. Evetts 2011, 2003, Noordegraaf 2013, 2007, Muzio & Kirkpatrick 2011, Freidson 2001, Svensson 2006) fremfor professionernes kollektive organisationer og uddannelser.

I den organisatoriske professionalisme antages professionelle, som eksempelvis socialrådgivere i de kommunale jobcentre, at blive delagtiggjort i arbejdsorganisations opgaveløsning udover hvad der ligger i den nordiske tradition med medarbejderinddragelse og medbestemmelse i organiseringen af arbejdslivet,

[63] Samtidig ses eksempler på at kendte begreber fra den kritiske professionsforskning tages op igen. Herhjemme har Harrits & Thorup Larsen (2014) arbejdet med at reformulere sociale lukning (closure) som i den klassiske forståelse knytter sig til professionernes monopoler og jurisdiktionskampe.

ved i højere grad at blive ansvarliggjort for organisationens mål og resultater på nye måder[64] (Noordegraaf 2007:763, Svensson 2011a:258, 255). Gruppen af forskere, der interesserer sig for organisatorisk professionalisme, ny professionalisme eller hybriditet som retningen også kaldes, er bred. Retningen undersøger organisatoriske dimensioner af professionelt arbejde ved at kombinere traditionelle professionssociologiske temaer med arbejdsorganisatoriske forhold for eksempel i et fokus på ”more opened-up notions of professional work, whereby professional autonomies and knowledge/skill usage are maintained, but professional work is also linked to outside worlds, especially organizational contexts” (Noordegraaf 2007:763). Retningen er også repræsenteret af forskere, der har en kritisk og skeptisk tilgang til arbejdsorganisationernes påvirkning af det professionelle arbejde primært som følge af NPM, der antages at medføre ”the developement of two different, contrasting and ideal typical forms of professionalism” nemlig ”organizational professionalism” og ”occupational professionalism” (Evetts 2012:38).

Jeg præsenterer nedenfor to bidrag til diskussionen af professionelt arbejde i organisationer fra henholdsvis den engelske professionsforsker Julia Evetts og den hollandske organisationsforsker Mirko Noordegraaf, som blandt andet forsker i professionalisme og professionelle i arbejdsorganisationer. Begge er optaget af nye former for professionalisme og har fokus på professionelt arbejde og professionelles arbejdsorganisationer, blandt andet i lyset af NPM. To normalt adskilte forskningsfelter – professioner og organisationer – er her samlet i et nyere forskningsfelt, der har den tilgang at professionelle grupper og deres arbejde i stigende grad påvirkes af stadig større private og offentlige organisationer, og ikke længere kun af brugergrupper, stater, universiteter/uddannelsessektorer og de professionelle grupper selv (Evetts 2010:123f). Mens Evetts er kritisk overfor udvikling af organisatorisk professionalisme (2010, 2009) ser Noordegraaf i højere grad udvikling som potentielt udviklende for professionelt arbejde (2013, 2011, 2007).

Jeg starter med Evetts, der er kendt for nedenstående sondring mellem organisatorisk og faglig professionalisme:

---

[64] Kombinationen af professioner og organisationer er ikke ny. Indimellem opfattes bureaukrati og professionelle ansat i det offentlige velfærdsområder herunder socialområdet, som hinandens modsætninger selv om de professionelle er afhængige af den regulering, der følger med ansættelsen i de offentlige forvaltninger (Kragh Jespersen 1996:79f). Set fra den professionelles synsvinkel står valget for den professionelles vedkommende mellem at gøre det fagligt rigtige eller det organisatorisk rigtige uagtet at den professionelle autonomi samtidig ansås for at være høj (Kragh Jespersen 1996:82). Internationalt modificerede Larsson (2013/1977:190ff) allerede i 1970´erne modsætningsforholdet mellem professionerne og bureaukratiet.

Organizational professionalism	**Occupational professionalism**
Discourse of control used increasingly by managers in work organizations	Discourse constructed within professional groups
Rational-legal forms of authority	Collegial authority
Standardized procedures	Discretion and occupational control of the work
Hierarchical structures of authority and decision-making	Practitioner trust by both clients and employers
Managerialism	Controls operationalized by practitioners
Accountability and externalized forms of regulation, target-setting and performance review	Professional ethics monitored by institutions and associations
Linked to Weberian models of organization	Located in Durkheim´s model of occupational communities

Kilde: Evetts (2009:263)

I den organisatoriske professionalisme er kontrollen med de professionelles arbejde, ifølge Evetts, skiftet fra professionsintern kontrol til professionsekstern kontrol. Den ledelsesmæssige kontrol i arbejdsorganisationen medfører en rationel-legal form for autoritet, der erstatter det professionsinterne kollektivs kontrol med arbejdets kvalitet, kendt fra fagforening, uddannelsesmæssige og andre faglige fora i relation til professionsudøvelsen i arbejdsorganisationen. Arbejdsorganisationens hierarkiske lov- og ordre logikker, hersker således over faglige og etiske logikker samtidig med at accountability og andre former for professionseksterne resultat-mål- og rammestyring, typisk i form af NPM, ifølge Evetts gør sig gældende i forhold til en standardisering af arbejdets indhold og formål (Evetts 2009). Mens professionernes viden og normative værdi (Freidson 2001) i den faglige professionalisme forbindes med en moralsk orden og helhed, kan den organisatoriske professionalisme ifølge Evetts forbindes med Webers tanker om bureaukratiske organisationernes behov for rationalitet og effektivitet. De to udgaver af professionalisme er således forskelligt i forhold til forståelsen af professionens adgang til autonomi og selvbestemmelse i forbindelse med skønsudøvelse. Hovedpointen i den organisatoriske professionalisme er, ifølge Evetts, at professionelle gruppers kontrol med eget arbejde udfordres af

arbejdsorganisationen, og at deres professionalisme risikerer ikke længere at udgøre den såkaldte tredje logik (Freidson 2001:1f)[65] overfor markedets og arbejdsorganisationernes logikker:

> It seems that professionalism is no longer a distinctive "third" logic since the exercise of professionalism is now organizationally defined and includes the logics of the organization and the market, managerialism and commercialism (Evetts 2010:124).

Det er således organiseringen af arbejdet og kontrollen med arbejdet i den organisatoriske professionalisme, der skaber udfordringerne og potentielt kan true den faglige professionalisme (Evetts 2010:124,135f) gennem NPM, ledelse, og selve definitionen af det professionelle arbejde. Tilknytningen til arbejdsorganisationerne kan ifølge Evetts imidlertid også potentielt skabe nye udviklingsmuligheder for det professionelle arbejde;

> In conclusion it is important to remember that the reconstruction of professionalism in organizations and its links with management present opportunities and benefits for professions, professional work and workers as well as important challenges (Evetts 2010:140).

Mens Evetts taler om"reconstruction of professionalism", taler Noordegraaf, en mindre kritisk/skeptisk repræsentant for organisatorisk professionalisme, om at redefinere professionelt arbejde. Det sker ud fra en forståelse, der ifølge Noordegraaf favner bredere end at se NPM, som den primære udfordring for professionelt arbejde i arbejdsorganisationerne. Noordegraaf er optaget af hvordan en række samfundsmæssige forhold ikke kun påvirker organisationerne, men også de ansatte i organisationerne. Han advarer mod forsimplede overbetoninger af organisatoriske aspekter i forsøgene på at redefinere et professionelt arbejde, der efter hans opfattelse ikke kan adskilles fra dets organisatoriske og samfundsmæssige kontekst (Schott, Van Kleef & Noordegraaf 2015:4). Det vil føre for vidt, at redegøre for de mange sammenhænge mellem organisatorisk professionalisme og dets kontekst for forskellige typer af professionalisme - afhængig af professionsstatus - som Noordegraaf ser[66]. Det er tilstrækkeligt, at beskrive centrale elementer i hans forståelse af organisatorisk professionalisme, hvor udviklingen i arbejdsorganisationerne udgør grundlaget for udviklingen af eksempelvis professionalismen i socialt arbejde (Noordegraaf 2007). Ifølge

[65] Det er, som tidligere nævnt, karakteristisk for Anglo-amerikansk professionssociologi, at staten spiller en marginal rolle, hvilket ses hos Freidson (2001), der betoner markedet og organisationerne, hvorimod den skandinaviske nordiske forskning i langt højere grad inddrager staten i forståelsen af det professionelle arbejde.

[66] Jeg henviser til Noordegraaf (f.eks. 2013, 2011, 2007)

Noordegraaf må professionerne i højere grad orientere sig mod og forholde sig til organisatoriske forhold, hvis de vil have indflydelse på udviklingen af professionelt arbejde (Noordegraaf 2011), hvilket må antages også at gælde beskæftigelsesrettet socialt arbejde.

I stedet for at se organisatorisk professionalisme som nye måder at forstå professionelt arbejde på for eksempel i forhold til kompetencekrav, legitimitet eller forholdet til staten (Svensson 2011a:258) eller som en trussel mod professionelt arbejde (Noordegraaf 2011), vil Noordegraaf omkonfigurere professionelt arbejde - ikke blot redefinere (Evetts 2011,2010,2009) det - på potentielt 3 måder (Noordegraaf 2013:8-15);

1. The *reorganization* of professional work. Instead of organizational capture of professional work, professional work *itself* becomes more organizational due to new circumstances that call for well-organized services
2. The *restratification* of professional work. Instead of divisions between organizational and professional fields, professional fields themselves become more divided
3. The *relocation* of professional work. Instead of clear boundaries between professional work and outside worlds, professional practices and their boundaries become more fluid

Noordegraaf (2013:8-15) peger her på, at (re)organisering af professionelt arbejde altid har foregået, hvilket har været og er begrundet i behov for blandt andet at koordinere arbejdet og sikre arbejdets kvalitet. Da det således ifølge Noordegraaf er måden at organisere professionelt arbejdet på, der har forandret sig, ser Noordegraaf det som problematisk at ”managerial techniques” stadigvæk bliver opfattet som ”alien as far as professional action is concerned” (2013:9). Professionelt arbejde skal organiseres og bliver organiseret (Noordegraaf 2011:1355ff) i arbejdsorganisationerne. Restratifikationen betyder ifølge Noordegraaf, at professionelt arbejde på grund af samfundsmæssige og organisatoriske ændringer på de områder professionelle arbejder indenfor, ikke længere er så homogent som tidligere. Dette gør professionelt arbejde mere fragmenteret, differentieret og specialiseret og skaber ”more differentiated professional labour markets and opportunities for service providers to differentiate highly specialized interventions from routine professional acts” (Noordegraf 2013:13). Det betyder, at forskellige professionelle arbejdsfelter, afhængig af område[67], vil kunne påvirkes forskelligt (Noordegraaf 2013:9) eksempelvis

[67] Noordegraaf tager udgangspunkt i friere professioner såsom lægerne og uddannelsessektoren. Han ser områder som social velfærd som mindre robuste overfor de påvirkninger/forandringer, der skaber behovet for ny konfigurationer (2013:9,16).

afhængig af køn og alder hos de professionelle, af teknologier, ansættelsesformer og ikke mindst af arbejdsorganisationerne, der i nogle tilfælde er så store, at de er i stand til selv at stå for (efter-) uddannelsen af de ansatte dvs. udvikle deres egne uddannelsesprogrammer og desuden arbejde transnationalt. Det sidste begreb – relokalisering – hænger sammen med restratifikationen af professionelt arbejde nationalt og transnationalt gennem teknologiske landvindinger, geografiske afstande og fysiske koncentrationer, der påvirker arbejdets specialisering og dermed grænserne (boundaries) mellem professionelle og deres forskellige klienter. Det er således ikke længere kun er spørgsmål om hvordan (how) arbejdet udføres men hvor (where) der udføres (Noordegraaf 2013:14, 15) eksempelvis skal patienter ikke længere altid behandles på hospitaler, men kan overvåge deres helbredstilstand hjemme.

.

KAPITEL 3. METODISK FREMGANGSMÅDE

Indledning

I kapitlet begrunder jeg først afhandlingens videnskabsteoretiske ståsted. Herefter følger en begrundelse for valg af design og case samt en præsentation af de anvendte metoder og forhold vedrørende forskningsprocessen inden jeg afslutningsvist diskuterer afhandlingens validitet og generaliserbarhed.

3.1. FORSTÅELSE OG FORTOLKNING

> I den moderne hermeneutik, er der snarere tradition for at tænke evnen til rigtig fortolkning som en manifestation af det, Aristoteles kaldte *phronesis*; sansen for at forholde sig til en sag eller en situation på en passende måde, en særlig *Fingerspitzgefühl* snarere end en abstrakt viden. Hermeneutikken forsøger at redegøre for denne evne til rigtig forståelse og fortolkning. Dens ærinde er at besvare spørgsmålet om hvordan vi udvinder meningen af de livsytringer, der omgiver os, hvordan vi udvinder ånden af bogstavet (Gulddal & Møller 2002: 10-11)

Hermeneutikken opstår som en kritik af positivismens definition af videnskab og baserer sig ikke på forklaringer (Egholm 2014:90). Hermeneutikken tilstræber ikke en sikker viden, men en viden bråret af fortolkning og mening eksempelvis hos aktører i et jobcenter. Den viden den hermeneutisk inspirerede forskning bag afhandlingen, frembringer, adskiller sig fra positivismen, fysikken og de naturvidenskabelige love, fordi det sociale genstandsfelt adskiller sig fra naturvidenskabens, og skal studeres anderledes, hvis aktørernes forståelser, meninger og intentioner skal inddrages i forskningen sammen med de kontekstuelle forholds betydning for samme holdninger og handlinger (Højberg 2004:338ff). Min opgave bliver, at bidrage med den bedste i betydningen mest sandsynlige fortolkning, baseret på beskrivelse og argumentation velvidende, at det ikke er muligt at frembringe det endegyldige argument, der afgør sagen (Juul 2012:110).

Hermeneutikken ses i forskellige former (Juul 2012:107, Højberg 2004:309, Gulddal & Møller 2002:38), hvor jeg her begrænser mig til at inddrage den filosofiske eller moderne hermeneutik repræsenteret af Gadamer[68] og den kritiske hermeneutik repræsenteret af Ricoeur og Habermas. Min hermeneutiske orientering er begrundet i tre forhold. For det første er jeg optaget af, at forstå mønstre, temaer

[68] Martin Heidegger er en anden central repræsentant for den filosofiske hermeneutik og for fænomenologien (Gulddal & Møller 2002: 28ff).

og sammenhænge i datamaterialet med det formål, at frembringe en sammenhængende tolkning (Riis 2012:364,372) af hvordan skønnet udfolder sig. Denne indsigt er nødvendig, hvis jeg skal gøre mig håb om at forstå skønnet i dybden og forstå de enkeltdele skønnets helhed består således at jeg opnår en indsigt, der kan ændre min forforståelse som forsker, hvorved den kan afprøves på ny (Gulldal & Møller 2002:19ff, 36). For det andet vælger jeg en position hvorfra jeg kan sætte mine forforståelser i spil, dels på grund af mit forhåndskendskab til feltet socialt arbejde, dels fordi jeg som fortolker i virkeligheden aldrig kan sætte mine fordomme helt ud af spil (Gulddal & Møller 2002:35). Dette skyldes at den menneskelige fornuft ikke udfolder sig frit, men er begrænset af historie, traditioner og betydninger som individet ikke kan sætte sig ud over (Gulddal & Møller 2002:34). For det tredje ønsker jeg, at arbejde med forholdet mellem struktur (institution) og aktør i forbindelse med udfoldelsen af skønnet.

FORSTÅELSE OG FORDOMME

Som netop fastslået bygger mine fortolkninger som forsker ikke først og fremmest på præcise empiriske observationer eller målinger, men på min evne til at fremfortolke den mening, der kan ligge i aktørernes umiddelbare sociale forståelser og handlinger (Juul 2012:109). Dermed søger jeg ikke en egentlig sandhed eller sikker viden, men en viden, der kan fortolkes. Selv om jeg ikke eftersøger en i positivistisk forstand sikker og lovmæssige viden, antager jeg at de aktørbårne intentioner, meninger og betydninger eksisterer uafhængig af min undersøgelse, hvilket jeg begrunder med hermeneutikkens i udgangspunktet realistiske ontologi (Egholm 2014:91, 97)[69]. Samtidig indgår jeg i forskningsfeltet repræsenterende en forståelseshorisont i kraft af med mine fordomme og forståelser, der er situeret i tid og rum (Juul 2012:122).

Jeg er uddannet socialrådgiver i 1996 og har efterfølgende arbejdet som socialrådgiver i forskellige kommuner på beskæftigelsesområdet blandt andet på området for sygedagpenge, og har således varetaget tilsvarende funktioner som sagsbehandlerne i jobcenter Hedeby. Efter jeg færdiggjorde kandidatuddannelse i socialt arbejde i 2008 blev jeg ansat i et adjunktur i socialt arbejde på Professionshøjskolen Metropol, hvorfra jeg i 2012 fik mulighed for at påbegynde denne ph.d. samfinansieret af Professionshøjskolen Metropol, institut for socialt arbejde; og Aalborg universitet, institut for sociologi og socialt arbejde. Jeg har primært undervist i socialt arbejde på beskæftigelsesområdet, hvilket har bragt mig i berøring med den kommunale beskæftigelsesindsats. At det i dag (2016) er knapt 8 år siden jeg sidst arbejdede som sagsbehandler i et jobcenter ændrer ikke ved, at jeg har et forudgående kendskab til beskæftigelsesrettet socialt arbejde i kommunalt regi. Jeg kan ikke distancere mig fra min sociale, uddannelsesmæssige og

[69] Herved adskiller hermeneutikken sig afgørende fra socialkonstruktivismen

arbejdsmæssige fortid. Som stipendiat har jeg haft frie hænder til at definere mit forskningsprojekt. Jeg har fundet det forskningsmæssigt interessant, at beskæftige mig med skønnets udfoldelse i beskæftigelsesrettet socialt arbejde på grund af de teoretiske diskussioner om skønnets fortsatte eksistens jf. kapitel 1. Mit udgangspunkt er, at der er et skøn at udøve i beskæftigelsesindsatsen, og at der mangler viden om hvordan skønnet udfolder sig. Jeg har en praksisviden om hvordan skønnet udfoldede sig i 90´erne og hvordan der blev arbejde på sygedagpengeområdet. Jeg ønsker som forsker, at anvende min teoretiske og praktiske viden produktivt (Gulddal & Møller 2002: 35) i mine forsøg på at få indsigt i aktørernes aktuelle forståelser og meningssammenhænge (Egholm 2014:91, Højberg 2004:339). Jeg vil forholde mig åbent og afsøgende i forhold til fortolkningen af det empiriske materiale. Ved således at sætte mine forforståelser i spil i forskningsprocessen bliver de ikke fejlkilder, men kilder til erkendelse (Juul 2012:124, 128). Jeg forventer at møde et delvist forandret socialt arbejde. Jeg forventer andre arbejdsroller, nye måder at forstå arbejde på og et andet fokus på organiseringen af arbejdet end da jeg selv var sagsbehandler, men også genkendelige situationer. Jeg er præget af debatten om et overstyret beskæftigelsesområde ligesom jeg har fornemmet fagets forandringer i takt med at jeg, som underviser har taget imod det ene hold socialrådgiverstuderende efter det andet efter færdiggørelsen af deres praktik. Jeg er skeptisk med hensyn til skønnets udfoldelse i lyset af den aktive beskæftigelsespolitik og debatten om et standardiseret, detailstyret og procesreguleret socialt arbejde, men også nysgerrig da beskæftigelsesområdet som fagligt felt kan have etableret sig med nye faglige logikker (Egelund 2004:407).

STRUKTUR OG AKTØR

Den filosofiske hermeneutik som Gadamer repræsenterer, kritiseres af Habermas for at mangle et kritisk perspektiv, der via dialog og oplysning, kan bidrage til at frisætte individet i forhold til undertrykkende fordomme og skjulte dominans-, kommunikations og herredømmeforhold (Juul 2012:139, Højberg 2004:333ff, Gulddal & Møller 2002:40). Selv om Gadamer og Habermas er enige om, at dialog og samtale er afgørende for menneskers forståelse af verden og hinanden, kan dialog og samtale, ifølge Habermas, indeholde undertrykkende magtspil og ideologier (Højberg 2004:334). Forståelse kan ifølge Habermas derfor ikke alene knytte sig til dialogen, men må også undersøge de bagvedliggende magtinteresser og motiver, der påvirker individets handlemuligheder som udtryk for en kritisk samfundsvidenskab. Dette synspunkt hos Habermas står i modsætning til Gadamers mere positive opfattelse af traditioner, autoritet, rationel viden og fornuft (ibid.). Denne diskussion er vedkommende hvis de forståelser og indsigter min forskning frembringer, ikke kan forstås som aktørbårne indsigter, men må ses som afspejlinger af beskæftigelsespolitikkens magtfulde ideologier og strukturer, der viser sig i aktørernes forståelser af sig selv og deres arbejde med skønnet.

Som det fremgik af kapitel 2 anvender jeg imidlertid et teoretisk perspektiv (Lawrence & Suddaby 2006, Lawrence, Suddaby & Leca 2009, 2011), der opfatter aktører som værende i stand til, at reflektere over deres arbejdsmæssige kontekst og indse, at de, som aktører, er indlejret i beskæftigelsespolitikkens institutionelle og styringsmæssige forhold, der begrænser, men også muliggør deres handlinger. Aktørerne i jobcenter Hedeby har således mulighed for at forholde sig reflekterende og kritisk i forståelsen af deres institutionelle (Lawrence, Suddaby & Leca 2009, 2011) og professionelle arbejde med skønnet (Evetts 2002), ligesom de kan forsøge at præge og forme skønnet efter hvad der er muligt og giver mening for dem i lyset af faglige idealer, ledelsesmæssige strategier eller intensioner om at skabe forandringer i de sygemeldtes situation (Hasenfeld 2003). Afhandlingens fokus på struktur og aktør er således i tråd med hermeneutikkens opfattelser af aktørs intensioner og handlinger som kontekstuelt bundne i tids- og rumspecifikke sammenhænge (Egholm 2014:91) herunder i en organisatorisk kontekst. I den moderne hermeneutik er det et grundvilkår for den menneskelige væren, at indgå i kultur, tradition og kontekst, som betinger den menneskelige fornuft (Gulddal & Møller 2002: 34f). Selv om der er en risiko for, at overfortolke aktørernes muligheder for at handle og træffe ”herredømmefrie” beslutninger i skønsudøvelsen eller i deres forståelser af rammerne for skønnet, vil jeg argumentere for at aktører kan og vil inddrage givne magt- og styringsmæssige forhold i deres forståelser og fortolkninger af deres handlemuligheder. De er ikke”cultural dopes trapped by institutional arrangements” (Lawrence, Suddaby & Leca 2009:1).

Derudover er afhandlingens problemstilling ikke optaget af, at opfange magt- og styringsmæssige forhold i beskæftigelsesrettet socialt arbejde, hvilket skyldes, at forskning i socialt arbejde ganske indgående har beskæftiget sig med magt i socialt arbejde (Skov Henriksen & Prior 2006) herunder i beskæftigelsesindsatsen (f.eks. Mik-Meyer 2004, Järvinen, Elm Larsen & Mortensen 2002). Det er således ikke aktuelt behov for at dokumentere, at gode intensioner kan slå over i tvang, disciplinering og overgreb i mødet mellem system og borger (Born & Jensen 2008:18). Forskere på beskæftigelsesområdet har tværtimod argumenteret for behovet for en forskningstilgang, der retter sig mod at udforske ”socialt arbejde som professionel aktivitet” (Eskelinen, Caswell & Olesen 2006:82) præget af feltets foranderlighed og kompleksiteten i den velfærdstatslige frontlinje, hvor praksis udspiller sig og udforskning af professionelt socialt arbejde på beskæftigelsesområdet derfor er muligt (Eskelinen, Caswell & Olesen 2006:83)[70]. Det er således faglighedens eller skønnets udfoldelse, der er forskningsmæssigt

[70] Eskelinen, Caswell & Olesen (2006:89)peger indenfor rammerne af hvad de betegner som en kritisk-konstruktiv tilgang til faglighed i socialt arbejde, på 4 komplimentære, men forskellige perspektiver, der efter deres opfattelse er relevante at inddrage i forståelsen af faglighed i socialt arbejde. Det drejer sig om *medborgerskab, implementering, profession* og *institution*.

underbelyst. Ikke magten i og styringen af det beskæftigelsesrettede sociale arbejde. En øget forskningsmæssig forståelse af skønnets udfoldelsesmuligheder udelukker imidlertid ikke en samfundsmæssig kritik (Egholm 2014:99) af forhold vedrørende skøn i beskæftigelsesrettet socialt arbejde. Hermeneutikken giver mulighed for at forkaste og afsløre forskerens fordomme frem for blot at sætte dem i spil. Ifølge Ricoeur er det muligt for forskere ikke kun at sætte deres egne fordomme i spil, men også, at afsløre eller forkaste dem ved indledningsvist at anlægge et specifikt forskningsmæssigt perspektiv og samtidig, undervejs i forskningsprocessen, opretholde en kritisk distance til samme perspektiv (Højberg 2004:335f, Gulddal & Møller 2002: 41). Det er min ambition at gøre præcis dette. Dels ved at rette et tiltrængt forskningsmæssigt fokus mod udøvelsen af arbejdspraksis (Eskelinen, Caswell & Olesen 2006:83) i form af skøn dels ved at forholde mig åbent og distanceret[71] på samme tid til hvordan dette skøn udfolder sig.

Jeg redegør i resten af kapitlet for, hvordan jeg har tilrettelagt og gennemført forskningen i lyset af de særlige præmisser, der gælder for den kvalitative forskning. Formålet er at beskrive casen yderligere og dokumentere mit kendskab til casen og det anvendte datamateriale. I afsnit 3.2 begrunder jeg valg af design og case mens jeg i afsnit 3.3 begrunder metodevalg og redegør for databearbejdningen. I afsnit 3.4 beskrives forskningsprocessen. Metodiske og etiske overvejelser findes i afsnit 3.5 mens jeg i afsnit 3.6 forholder mig til spørgsmålet om validitet og generalisering. En oversigt over afhandlingens kvalitative datamateriale i form af interviews, observationer af møder og skriftlige dokumenter findes i bilag A.

3.2. ET KVALITATIVT CASESTUDIEDESIGN

> Qualitative research is a field of inquiry in its own right (Denzin &Lincoln 2000:2)

Afhandlingens datamateriale er fremkommet indenfor rammerne af et kvalitativt single case studie. Afhandlingens design og kvalitative metoder er baseret på en hermeneutisk inspirerede ambition om at forstå sammenhænge i skønnets udfoldelse ud fra aktørers intensioner, meninger og handlinger, hvor jobcenter udgør den organisatoriske kontekst om udfoldelsen af skønnet. I den organisatoriske kontekst indgår aktørernes fortolkninger og oversættelser (Strandgaard Petersen 2014:249) af institutionelle forhold som nationale politikker, lovgivning og økonomiske rammevilkår, der udgør jobcentrets institutionelle omgivelser (DiMaggio & Powell 1983, Meyer & Rowan 1977).

[71] Jeg vender tilbage til hvad jeg mener med distance i slutningen af kapitlet.

Jeg har i perioden september 2013 til april 2014 observeret en række møder mellem jobcenterledelsen[72] og medarbejderne[73] i sygedagpengeteamet, samt interviewet en række medarbejdere og chefer i og omkring sygedagpengeteamet i jobcenter Hedeby. Jeg har haft min gang i Hedeby jobcenter 1-3 gange om ugen afhængig af teamets mødefrekvens og mine interviewaftaler. Jeg har tillige haft adgang til en række skriftlige kilder, vedrørende sygedagpengeindsatsen i jobcenter Hedeby, formidlet til mig gennem forvaltningsdirektøren, jobcenterledelsen og stabsmedarbejdere i jobcentret efter aftale med ledelsen.

CASESTUDIEDESIGN

Afhandlingens design er begrundet i det kvalitative casestudies muligheder for at studere samtidige fænomener, i deres kontekst, i en empirisk baseret undersøgelse (Yin 2014, Andersen 2013, Antoft & Salomonsen 2007, Stake 2000). Skøn er et fænomen, der ikke klart kan adskilles fra sin organisatoriske og institutionelle kontekst. Casestudiet giver dermed mulighed for kontekstspecifik viden, som ikke kan erkendes på andre måder når formålet, som her, er at beskrive og forstå fænomenet skøn i dybden i en konkret sociologisk undersøgelse i en nærmere afgrænset totalitet (Antoft & Salomonsen 2007:29, Ragin 1992:5). Det er samtidig en styrke ved casestudiet, at det kan rumme forskellige aktørperspektiver såsom ledere, sagsbehandlere og konsulenter. Casestudiets interesse for det partikulære (Flyvbjerg 1991) og for detaljerede beskrivelser af fænomener som skøn i kontekst, er i tråd med hermeneutikkens beslægtede fokus på kvaliteter (Egholm 2014:99,101). Endelig udgør designet den samlede plan (Riis 2005:28) for indsamling og behandling af data til besvarelse og formidling af svar på de spørgsmål jeg har rejst i forbindelse med problemformuleringen.

VALG AF CASE

> Ultimately, we may be interested in a general phenomenon or a population of cases more than in the individual case (Stake 2000:436)

Det kan være vanskeligt, og er heller ikke altid ønskeligt (Ragin 1992:6), på forhånd eller i starten af forskningsprocessen, at vide præcis hvilken case, der er tale om (Antoft & Salomonsen 2007:31, Bryman 2008:56) eller hvilket fænomen casen repræsenterer (Stake 2000). Forholdet er illustreret af Flyvbjerg (2010:476) som først mente, at hans case om byplanlægning i Aalborg var en kritisk sandsynlig case, men i løbet af forskningsprocessen kommer frem til, at der nærmere er tale om en ekstrem case. Jeg begrunder nedenfor valget af Hedeby jobcenter som instrumentel case og som strategisk kritisk case.

---

[72] Jobcenterchef og teamchef

[73] Sagsbehandlere og konsulenter samt administrative medarbejdere.

Begrebet instrumentel case henviser til Stakes (2000, 1995) sondring mellem casen og den analysegenstand casen skal illustrere, som her, hvor casen illustrerer fænomenet skøn[74] mens arbejdsorganisationen Hedeby jobcenter, er af sekundær interesse (Stake 2000:437), men stadigvæk skal undersøges (Stake 2000:437) som kontekst dvs. de betydende kontekstelementer (Stake 2000:436). Jeg sondrer således med Stake mellem skønnet som fænomen eller analysegenstand og jobcenter Hedeby som den case, der kan illustrere skønnets udfoldelse.

Hedeby Jobcenter ligger i en mellemstor dansk kommune med under 60.000 indbyggere. Majoriteten af borgerne i Hedeby kommune er enten ufaglærte, har erhvervsuddannelser eller korte videregående uddannelser, mens minoriteten har længerevarende videregående uddannelser. Kommunens erhvervspolitik retter sig mod de primært små og mellemstore virksomheder i kommunen, men som i mange andre kommuner samarbejder man med nabokommunerne i beskæftigelsesindsatsen. I jobcentret, der som i andre kommuner varetager virksomhedsservicen, har man et omfattende samarbejde med og kendskab til det lokale erhvervsliv. Virksomhedsservicen, der primært varetages af en række virksomheds- og jobkonsulenter, arbejder med rekruttering af arbejdskraft til det ordinære og rummelige arbejdsmarked, arbejdsfastholdelse samt uddannelse og opkvalificering af blandt andet kommunens unge borgere. Formålet er dels at forsyne virksomhederne med ledig arbejdskraft dels at integrere eller fastholde personer med problemer udover ledighed på arbejdsmarkedet. Den kommunale beskæftigelsesindsats retter sig også mod kommunen som arbejdsplads med tilhørende institutioner. Den kommunale forvaltning har 4 direktørområder, hvor jobcentret hører under samme forvaltningsområde som børne- og ungeområdet, ældre- og handicapområdet samt pensions- social- og psykiatriområdet. Forvaltningen har et sekretariat, der er tilknyttet forvaltningsdirektøren med ansvar for forvaltningens overordnede økonomi. Her udarbejdes blandt andet budgetanalyser og budgetopfølgninger til internt brug i forvaltningen, herunder i jobcentret, og til brug for de politiske udvalg og borgmesterkontoret. Forvaltningens stabsfunktion og sekretariat betjener et socialudvalget, et beskæftigelsesudvalg, hvorunder jobcentret sorterer, og borgmesterkontoret efter behov. Forvaltningens betjening af beskæftigelsesudvalget foregår i tæt samarbejde med jobcenterchefen og jobcenterchefens stabsfunktion, der er placeret i jobcentret. De ansatte i jobcentrets sekretariats- og stabsfunktion assisterer jobcenterchefen med at betjene beskæftigelsesudvalg/udvalgsformanden og i opfølgningen på jobcentrets økonomi, regnskab og statistikker vedrørende jobcentrets drift og økonomi. Andre medarbejdere bemander jobcentrets reception eller udfører en

[74] Stake betragter ikke casestudiet som en metodologi, men som et valg af analysegenstand (Stake 1995, 2000). Andre f.eks. Andersen (2013:14) nøjes med at påpege vigtigheden af at adskille casen som undersøgelsesgenstand fra det sted undersøgelsen finder sted uden at afvise Casestudiet som en metodologi eller forskningsstrategi.

række administrative funktioner, der knytter sig til sagsbehandlernes myndighedsopgaver som eksempelvis at kontrollere, at de udgifter sagsbehandlerne bevilger i forbindelse med sagsbehandlingen konteres korrekt således, at der kan hjemtages statslig refusion. De administrative personaleressourcer anvendes også til, at koordinere samarbejdet mellem sagsbehandlere og de aktive tilbud samt til, at forberede de ugentlige informationsmøder for ny-sygemeldte borgere. Ansvaret for jobcentrets økonomi og budgetter, der ligger hos jobcenterchefen, udgør en væsentligt arbejdsopgave, som varetages i tæt samarbejde med forvaltningen efter et såkaldt årshjul. Indsatsen i jobcentret sker, som i andre kommuner, indenfor rammerne af de nationale politik- og lovgivningsområder, som, udover området for sygedagpenge, omfatter såvel de forsikrede som de ikke-forsikrede ledige, borgere på kontanthjælp, uddannelseshjælp, integrationsydelse, ledighedsydelse og fleksjob, ressourceforløbsydelse, revalidering, eller handicapkompenserende ydelser samt de selvforsørgede[75]. Jobcentrets beskæftigelsesindsats løses samtidig under hensyn til vedtagne lokale politikker og servicemål samt indenfor rammerne den udmeldte økonomi, herunder de nationale anbefalinger. De forskellige administrative, ledelsesmæssige og klientrettede funktioner i jobcentret løses af et stykke over 100 medarbejdere. Området for forsørgelsesydelser herunder sygedagpenge, er placeret i forvaltningen, men udenfor jobcentret. Kommunens rehabiliteringsteam hører under jobcentret, men planlægningen og tilrettelæggelsen af teamets arbejde sker i samarbejde med pensions- social- og psykiatriafdelingen.

Jobcenter Hedeby er, som tidligere nævnt, valgt som instrumentel case af strategiske årsager. Jeg vidste fra mit kendskab til feltet, at jobcenterchefen og teamchefen i Hedeby var uddannede socialrådgivere med adskillige års ledelseserfaring i beskæftigelsesrettet socialt arbejde[76]. For teamchefens vedkommende på området for sygedagpenge. Antagelsen om, at disse faglige og ledelsesmæssige kompetencer hos jobcenterledelsen gjorde Hedeby jobcenter forskningsmæssigt interessant, har teoretisk støtte. NPM antages gennem sin påvirkning af professionelles autonomi, at medføre nye roller til professionelle og deres ledere i offentlige organisationer (Dalsgaard 2013). Det sker gennem en åbning af den tidligere nævnte professionsinterne styring[77] af arbejdet til ”a more shared and open knowledge performed in more collective and co-operative working situations”, hvilket placerer ”the professional leaders in a central position” (Sehested 2002:1528). Dette skyldes at ledere med professionelt kendskab til det område, de skal lede ifølge Sehested antages, at være i besiddelse af etik og professionelle værdier, som de kan kombinere med ledelsesmæssige strategier. Disse kombinerede kompetencer hjælper lederne i arbejdet med at oversætte og

[75] Personer, der af forskellige grunde ikke er berettiget til offentlig hjælp til forsørgelse

[76] Se bilag A tabel 2

[77] Jf. kapitel 2 afsnit 2.2.1

transformere ideer fra begge sider (ledelse og profession) i det professionelle arbejde (Sehested 2002:1529) som i dette tilfælde udføres i jobcentret. Jobcenterledelsen i Hedeby er med andre ord ikke blot translatører[78] (Røvik 1998:159f), men også en slags grænsegængere, der kan bevæge sig på tværs af ledelsesmæssige og faglige forståelser (Sehested 2002:1529). Empirisk forskning fra England om skøn i socialt arbejde uden for beskæftigelsesområdet tyder tillige på, at lederes professionsbaggrund har betydning for hvordan de ansatte kan udfolde deres professionalisme indenfor givne skønsmæssige rammer. Evans (2010) finder, at ledere med professionsbaggrund i højere grad kan sikre en"continuing influence of a professional culture which interacts with the new management culture in various ways in various settings, creating different discretionary settlements in each setting" (Evans 2010:6).

Antagelsen om ledelsens betydning for udfoldelse af et fagligt skøn i sagsbehandlingen har endvidere en vis empirisk støtte i en dansk undersøgelse af hvordan Retssikkerhedslovens § 4 udmøntes i den kommunale praksis på det sociale område, hvori beskæftigelsesområdet dog ikke indgår[79]. Forskerne mener, at særligt mellemlederniveauet dvs. teamcheferne, kan påvirke sagsbehandlernes praksis blandt andet gennem organisationskulturen (Socialministeriet 2004:77,79). Den øvrige politiske og administrative ledelse antages, også at have betydning da "en væsentlig forklaring på sagsbehandlernes manglende fokus på udmøntning af retssikkerhedsloven, er mangel på ledelsesmæssig opmærksomhed" på alle niveauer (Socialministeriet 2004:78). En kvantitativ undersøgelse fra beskæftigelsesområdet (May & Winter 2007:470) undersøger implementeringen af "Flere i arbejde" reformen[80]. Den viser, at sagsbehandlernes forståelse af nationale politikker har størst indflydelse på sagsbehandlernes viden om reformen samt at denne viden ikke stammer fra det lokalpolitiske og ledelsesmæssige niveau, der således skønnes, at have begrænset indflydelse på sagsbehandlernes forståelse af nationale politikker. May & Winter vurderer dog, at det er muligt for lokalpolitikere og ledere, at påvirke sagsbehandlerne eftersom "the political attention of relevant municipal politicians to employment issues" potentielt har indflydelse fordi "caseworkers are more willing to diverge from national goals when it is clear that their immediate political principals endorse that divergence" (May & Winter 2007:469), hvilket særligt antages at gælde hvis de politiske signaler ligger indenfor sagsbehandlernes egen forståelse af "policy goals" og deres "professional knowledge" (ibid.).

---

[78] Af begrebet translation (Czarniawska & Sevón 1996, Latour 1986) om "movement and transformation " af ideer (Sahlin & Wedlin 2008:224).

[79] Det gør alene områderne voksne med handicap, børn og unge samt ældreområdet.

[80] Flere i arbejde reformen er fra 2002 og dermed flere år forud for etableringen af jobcentrene i 2007/2009. Reformen tillægges betydning for grundlæggelse af den aktive beskæftigelsespolitik efter etableringen af Beskæftigelsesministeriet i 2001

Lokalpolitiske signaler kan altså, efter forskernes opfattelse, påvirke indholdet i skønnet mens ledelsesmæssig påvirkning vurderes at have mere begrænset betydning selv om "management matters" (May & Winter 2007:467). Den begrænsede ledelsesmæssige indflydelse kan ifølge forskerne imidlertid forklares med, at undersøgelsens fokus ikke inddrager klientrettede arbejdsopgaver, men alene sagsbehandlernes kendskab til og forståelse af de nationale politiske målsætninger, dvs. reformen "Flere i arbejde". Den ledelsesmæssige indflydelse på det konkrete sagsarbejde kan således, ifølge forskerne, tænkes at være større end undersøgelsen viser. Med reference til de nævnte undersøgelser, er der samlet set teoretisk og empirisk belæg for at lade jobcenterledelsens uddannelsesmæssige baggrund og ledelsesmæssige erfaring, begrunde et strategisk casevalg af Hedeby jobcenter i forhold til at undersøge skønnets udfoldelse i beskæftigelsesrettet socialt arbejde med sygemeldte.

Et strategisk kritisk casevalg har betydning for casens generaliserbarhed (Flyvbjerg 1991I: 145,149). Valget af Hedeby jobcenter opfylder for det første forventningen om, at det er muligt, at studere skønnets udfoldelse i beskæftigelsesrettet socialt arbejde med sygemeldte i jobcenter Hedeby, fordi casen er informationsrig nok til at kunne belyse afhandlingens hovedproblemstilling (Flyvbjerg 1991 I:22,149) ud fra en antagelse om, at jobcenterledelsen vil understøtte og integrere sagsbehandlernes faglige viden i skønnet. Det næste spørgsmål er, hvilken case, der er tale om (Flyvbjerg 1991 I:145). Her har jeg samme vanskeligheder som andre forskere (f.eks. Flyvbjerg 2010:476, Ragin 1992:6). Med Antoft & Salomonsen (2007:45) kan der argumenteres for, at Hedeby er en "best case" i den forstand at hvis fænomenet faglige skøn i beskæftigelsesrettet socialt arbejde forekommer empirisk, kan Hedeby-casen give et nuanceret indblik i fænomenet. At jobcenterledelsen har professionsfaglig baggrund som socialrådgivere, ved siden af deres mangeårige ledelsesmæssige kendskab til området for sygedagpenge gør, efter min opfattelse, Hedeby-casen til en kritisk case i den forstand, at hvis jeg ikke finder tegn på skønnets udfoldelse[81] i beskæftigelsesrettet socialt arbejde i Hedeby, findes det heller ikke andre steder (Flyvbjerg 1991I: 151). Og omvendt: hvis skønnet udfolder sig i Hedeby kan det også udfolde sig i andre jobcentre, hvorefter generaliseringspotentialet naturligvis må vurderes nærmere. Jeg vender tilbage til spørgsmålet om generaliserbarhed i slutningen af kapitlet. Som Flyvbjerg (1991 I:151) berettiget påpeger, at det er vanskeligt at identificere kritiske cases, men en farbar vej er, at søge efter cases, der er "mest-sandsynlige", hvilket jeg har gjort med et strategisk valg. Retrospektivt er det min opfattelse, at Hedeby-casen har fungeret efter dens strategiske formål og har frembragt tilstrækkeligt med

[81] Jeg minder om at afhandlingens problemstilling indskriver sig i spørgsmålet om NPM´s påvirkning af skønnets udfoldelsesmuligheder i forhold til positionerne; indskrænket skøn (curtailment), fortsat og evt. styrket skøn (continuation) eller gradueret skøn (graduation).

informationer til, at danne konklusioner om hvorvidt og hvordan skønnet udfolder sig i beskæftigelsesrettet socialt arbejde med sygemeldte.

3.3 ANVENDTE METODER OG DATABEARBEJDNING

Afhandlingens kvalitative metodedesign - en kombination af observationer, interviews og dokumentanalyser - er begrundet i behovet for sensitivitet i forhold til empirien og forstærke afhandlingens analyser. Metoderne har hver deres styrker og svagheder i forhold til dataproduktion. Dokumenter og observationer supplerer interviewene, som ikke kan reflektere handlinger og samtidig indebærer øget deltagerpåvirkning (Andersen & Gamdrup 2005:63ff). Dokumenterne understøtter tillige informanternes subjektive udsagn og hukommelse for eksempel i forhold til, hvordan arbejdet med skønnet i sygedagpengeteamet foregik før teamchefen blev ansat eller ved at understøtte min tolkning af jobcenterledelsens ledelsesmæssige fokus. Interviewene giver nuancer og forklaringer, hvilket dokumenter og observationer ikke tilbyder (ibid.). Separate udsagn og oplysninger fra det samlede datamateriale er brugt til at validere oplysninger fra separate kilder/informanter, som når en sagsbehandler under interview for eksempel uopfordret fortæller, at hun oplever, at teamchefen lytter til hendes vurderinger og argumentation når de diskuterer forlængelser eller at hun synes, at det er en stor hjælp i arbejdet, at der er relevante aktive tilbud, som hun kan benytte. Fravalget af kvantitative metoder skyldes alene afhandlingens problemstilling og er ikke et generelt fravalg af kvantitative metoder i forbindelse med casestudier[82]. De anvendte metoder er kvalitative da formålet er, at opnå viden om sammenhænge og det subjektive meningsindhold i aktørernes forståelser, meninger og adfærd i relation til skønnet.

Alle planlagte interviews er optaget på bånd, og understøttet af noter under og umiddelbart efter interviewet. Alle interviewene i vignetundersøgelsen er transskriberet i fuld længde af mig undtaget et, som er transskriberet af en anden af tidsmæssige årsager. Interviewene med forvaltningsdirektøren, jobcenterchefen, teamchefen, tillidsrepræsentanten for socialrådgiverne og sagsbehandleren, med ansvar for planlægning af drøftemøderne, er transskriberet i fuld længde af mig. Interviewene med de 3 konsulenter hvoraf 2 er interviewet sammen, er delvist transskriberet af mig. Øvrige interviews er ikke transskriberet, men lyttet igennem understøttet af noter når de er anvendt til reference eller for at understøtte fortolkninger af empiriske fund. Uformelle samtaler om samarbejdsrelationer, opgavefordeling eller snitflader er så vidt muligt dokumenteret i logbog og noter, og ellers efter hukommelse. Transskriberingerne er ordrette og indeholder angivelser af længerevarende pauser på over 20 sekunder før svar eller hurtige svar samt betoninger og stemninger såsom latter, suk og irritation af hensyn til den efterfølgende kodning og tolkning. Formidlingen af empirien er gengivet i en

[82] Se f.eks. Yin (2014:65-66) og Stake (2000:435) om mulighederne for mixed methods.

flydende skriftlig form, der gør citater og referencer lettere at læse og samtidig imødekommer etiske hensyn til informanten (Kvale 2004:167, 171f). Arbejdsbyrden i forbindelse dataindsamling og bearbejdning har været betydeligt, men har betydet fortrolighed med datamaterialet, der har gavnet analysearbejdet.

3.3.1 AFHANDLINGENS INTERVIEWUNDERSØGELSE

> Den forskningsmæssige beskrivelse vil typisk være placeret i en interviewsituation: forskeren interviewer en person med henblik på at tilvejebringe en (nedskrevet) beskrivelse af et givet sagsforhold (Schultz Jørgensen 1989:30-31)

Interviewundersøgelsen består af en vertikal vignetundersøgelse (Ejrnæs & Monrad 2012, Jergeby 1999) og en række kvalitative interview (Brinkmann & Tanggaard 2010, Kvale 2004) med personer, som arbejder i jobcentret eller i forvaltningen. Vignetundersøgelsen indeholder interviews med ti af 11 sagsbehandlerne i sygedagpengeteamet. Der var lavet en interviewaftale med alle 11 sagsbehandlere. Én måtte imidlertid melde forfald på dagen grundet sygdom. Det var ikke muligt, trods ihærdige forsøg fra min side, at lave en ny interviewaftale på grund af travlhed op til jul (2013)[83], hvor interviewingen efter planen skulle være færdig. Interviewene udenfor vignetundersøgelsen indeholder interviewene med forvaltningsdirektøren, jobcenterledelsen og de 3 konsulenter fra sygedagpengeteamet, der deltager i de ugentlige drøftemøder sammen med sagsbehandlerne og teamchefen. De ovennævnte informanter er nøgleinformanter. Herudover har jeg interviewet eller talt med en række personer, som via deres arbejdsfunktioner var relevante for casens forskellige delelementer, og sammenhængen til den organisatoriske kontekst, dels i form af aktiviteter og ressourcer, der knytter sig til skønnet som institution, dels i forhold til de roller som ledelse og sagsbehandlere udfylder i hierarkiet. Disse baggrundsinformanter har understøttet min forståelse af den organisatoriske kontekst for skønnets udfoldelse med data om økonomiske forhold, statistik og ledelsesinformation, samarbejdet med andre afdelinger i forvaltningen samt jobcenterledelsens fokus på anvendelsen af ressourcer og aktiviteter i samspillet mellem sagsbehandlerne, der arbejder med myndighedsopgaverne, og konsulenterne, der forestår de aktive indsatser.

VIGNETUNDERSØGELSE

Vignetundersøgelsen, der retter sig mod afhandlingens tredje undersøgelsesspørgsmål baserer sig på en vignet med en politibetjent, der er

[83] Jobcentret gik på juleferie fredag 20. december i 2013 og åbnede først igen 2. januar. December var derfor en meget travl periode på grund af de få arbejdsdage. At teamchefens skulle fratræde gav ekstra travlhed.

sygemeldt med stress og depression[84], hvilket er en hyppigt forekommende årsag til udbetaling af sygedagpenge nationalt (Larsen & Søgaard 2013, Borg et al 2010, Beskæftigelsesministeriet 2008, Regeringen 2008), og i jobcenter Hedeby[85]. Vignetter er korte historier, der beskriver fiktive situationer, personer eller hændelsesforløb typisk i nedskreven form. De egner sig til holdningsundersøgelser (Jergeby 1999:32f) herunder faglige holdninger hos professionelle (Ejrnæs & Monrad 2012). Sagsbehandlernes faglige vurderinger og handletendenser er manifeste udtryk for faglighed (Ejrnæs & Monrad 2012:122) opfanget gennem deres reaktioner på oplysningerne i vignetten ud fra en række af stillede spørgsmål om forhold og personer i vignetten[86]. Sagsbehandlernes reaktioner på oplysninger i vignetten er alene udtryk for sagsbehandlernes holdninger og handletendenser, og ikke deres faktiske handlinger og beslutninger uden for interviewsituationen. Det antages imidlertid i litteraturen, at holdningsundersøgelser i et vist omfang kan sandsynliggøre eller ligefrem forudsige adfærd, fordi de afdækker potentiel handleparathed (Olsen 2008:14) eller handletendenser (Ejrnæs & Monrad 2012:25). Dette forudsætter at der er tale om specifikke holdninger til holdningsobjekter, hvor både dette og konteksten for holdningerne er beskrevet konkret og nuanceret, hvilket i særlig grad er muligt med vertikale vignetter (Ejrnæs & Monrad 2012:146), og at respondenterne opfatter vignetten som troværdig og realistisk, hvilket sagsbehandlerne fra jobcenter Hedebys sygedagpengeteam gav udtryk for, at de syntes vignetten var. Disse forhold øger validiteten af undersøgelsen sammen med det forhold, at sagsbehandlerne er blevet præsenteret for nøjagtig det samme holdningsobjekt dvs. politibetjenten og den samme kontekst dvs. hendes sygehistorie, helbredsforhold og familieforhold mv. i vignetinterviewene. For at øge vignettens autencitet og troværdighed, har jeg, inden jeg konstruerede vignetten, talt med sygedagpengesagsbehandlere fra andre jobcentre om sygemeldte med stress og interviewet sygemeldte med stress, ligesom jeg afprøvede vignetten med spørgsmål på i alt 4 sagsbehandlere i 2 omgange. Endelig har jeg drøftet vignettens spørgsmål med to forskere, der har erfaring med vignetundersøgelser. I vignettens første fase anvendte jeg det oplysningsskema, som efter reglerne i lov om sygedagpenge § 11 stk. 2 skal udfyldes af den sygemeldte i starten af sygedagpengeperioden

[84] Vignettens holdningsobjekt dvs. det sagsbehandlerne har holdninger til (Ejrnæs & Monrad 2012:24)

[85] Observationerne af drøftemøderne har hver uge budt på mindst en sygemelding på grund af stress og/eller depression. Ofte var depressionen udløst af langvarig stress, som i vignetten.

[86] Vignetten er gengivet i kapitel 7 hvad angår vignettens fase 2 og 3 og i bilag C hvad angår fase 1.

umiddelbart efter at kommunen[87] har sendt det til borgeren. Min udfyldelse af skemaet indgår i konstruktionen af vignetten. Interviewingen af sagsbehandlerne via vignetten retter sig mod sagsbehandlernes faglige vurderinger og handletendenser (Ejrnæs & Monrad 2012), hvilket jeg vender tilbage til i præsentationen af analysestrategien, ligesom jeg i øvrigt præsenterer vignettens opbygning grundigt i kapitel 7. Sagsbehandlerne er interviewet om deres problemforståelse og handlingsforslag samt deres refleksioner og overvejelser ud fra oplysninger i vignetten eksempelvis om deres opfattelse af placeringen af Dorte (vignetpersonen) i automatisk trafikkontrol eller deres vurdering af de lægelige oplysninger. Derudover er sagsbehandlerne spurgt hvorvidt de mener Dorte er uarbejdsdygtig og hvilken hjælp hun har brug for, hvis hun skal vende tilbage til sit arbejde. Under interviewingen har jeg spurgt uddybende ind til sagsbehandlernes forståelse af de problemer, de ser i vignetten, deres løsningsforslag og begrundelser for problemforståelse og løsningsforslag. Jeg har bestræbt mig på ikke at afbryde sagsbehandlernes overvejelser med mindre jeg ikke forstod hvad de mente, ønskede en uddybning eller jeg havde et ønske om at få valideret min forståelse af sagsbehandlerens vurderinger, refleksioner eller begrundelser for handlingsforslag og problemforståelser. Denne interviewform er anvendt for at give sagsbehandlerne mulighed for at eksplicere deres egne logikker mest mulig, således at jeg har mulighed for at tolke indholdet og de internaliserede forståelser med henblik på en efterfølgende validering under interviewet. Spørgsmålene til sagsbehandlerne har udelukket drejet sig om forhold, personer eller situationer beskrevet i vignetten for at sikre, at oplysningerne i vignetten udgør konteksten for interviewet (Ejrnæs & Monrad 2012, Jergeby 1999).

KVALITATIVE INTERVIEWS UDEN FOR VIGNETUNDERSØGELSEN

Valget af respondenter til vignetundersøgelsen var uproblematisk da jeg hurtigt forstod, at det er sagsbehandlerne, der foretager skønsudøvelsen i sygedagpengesagerne. Derimod var det vanskeligere, at udvælge informanter til afdækning af de to første undersøgelsesspørgsmål. Særligt det første undersøgelsesspørgsmål, vedrørende autoriteten til at fastsætte standarder for skønnet (Grimen & Molander 2010,2008), krævede flere sammenfaldende udtalelser fra forskellige informanter. Først da jeg vurderede at jeg kunne dokumentere hvem, der havde autoriteten kunne jeg for alvor gå videre til spørgsmålet om standardernes karakter, som er afhandlingens andet undersøgelsesspørgsmål. Dette betød, at jeg måtte afsøge jobcentret og

[87] Kommunen svarer i sammenhængen til ydelseskontoret som i Jobcenter Hedeby er placeret i pensions- social- og psykiatriafdelingen. Placeringen uden for jobcentret er ikke usædvanlig for kommunale jobcentre da den er udtryk for funktionsopdelingen af den kommunale beskæftigelsesindsats i ydelse, jobcenter og sociale tilbud jf. kapitel 1.

forvaltningen for relevante informanter samtidig med at jeg gradvist udviklede min forståelse af det professionelle og institutionelle arbejde med skønnet. Jeg har i løbet af dataindsamlingen således arbejdet med at forskellige typer af data fra de samme informanter knyttede sig til forskellige undersøgelsesspørgsmål. Jeg har afslutningsvist opdelt interviewene uden for vignetundersøgelsen i to kategorier afhængig af om empirien primært vedrører fænomenet dvs. skønnet (nøgleinformanter) eller vedrører konteksten (Busch 2013:65) for skønnet (baggrundsinformanter) se bilag A tabel 2 og 3.

Interviewspørgsmålene til jobcenterledelsen, dvs. jobcenterchef og teamchef, vedrører jobcenterledelsens arbejdsopgaver i forhold til sygedagpengeområdet, deres forventninger til sagsbehandlernes arbejde og organiseringen af arbejdet i jobcentret samt deres begrundelserne herfor. Da jobcenterledelsen er interviewet flere gange, har det været muligt, at indsnævre og præcisere spørgsmålene i takt med, at jeg forstod, at det var jobcenterledelsen, der havde autoriteten til at sætte standarder for skønnet, og mit fokus skiftede til standardernes karakter. Jeg har derudover stillet spørgsmål om jobcenterledelsens samarbejde med lokalpolitikerne i beskæftigelsesudvalget, arbejdsfordelingen mellem teamchef og jobcenterchef, samarbejdet med forvaltningschefen og øvrige afdelingsledelse. Konsulenterne er interviewet om deres forståelse af hvad der foregår på drøftemøderne, deres rolle på drøftemøderne og teamchefens forventninger til deres bidrag på drøftemøderne. Sagsbehandleren, der har opgaver med at planlægge drøftemøderne, er interviewet om formålet med møderne og hvordan de har udviklet sig i den tid hun har planlagt og deltaget i dem. Forvaltningsdirektøren er interviewet om hvorvidt og hvordan han er involveret i området for sygedagpenge, om samarbejdet mellem forvaltning og lokalpolitikerne i Hedeby kommune, herunder i forhold til handlingsplanen, hvordan han opfatter det kommunale og forvaltningsmæssige råderum dvs. forvaltningens adgang til selv at tilrettelægge indsatserne i lyset af nationale politikker og lovgivning samt statens styring fra NPM. Det sidstnævnte tema er også drøftet med jobcenterchefen og til dels teamchefen. Tillidsrepræsentanten for socialrådgiverne[88], der arbejder i jobcentret, men ikke i sygedagpengeteamet, er interviewet om hendes opfattelse af medarbejdernes indflydelse på planlægningen og tilrettelæggelsen af arbejdet i afdelingen med særligt fokus på sygedagpengeområdet.

[88] Socialrådgiverne i Hedeby kommune har valgt en fællestillidsrepræsentant og 2 andre tillidsrepræsentanter, der varetager forskellige funktionsområder i kommunen hvor jobcentret er et af funktionsområderne.

3.3.2 AFHANDLINGENS DOKUMENTUNDERSØGELSE

Dokumenter er sprog fikseret i tekst og tid, og har ofte form af skrevne dokumenter, hvilket naturligvis ikke udelukker, at de forhold og fænomener, i dette tilfælde skønnet, dokumenterne refererer til, udvikler sig over tid (Lynggaard 2010:138). Derudover er dokumenterne ikke produceret af mig, som forsker, men analyseres ud fra mit perspektiv (Lynggaard 2010:149).

Afhandlingens skriftlige kilder består, dels af officielle dokumenter i form af beskæftigelsesplaner og resultatrevisioner for tidsperioden 2007 til 2014, vedrørende jobcenter Hedebys beskæftigelsesindsats, hvor området for sygedagpenge har haft min interesse, dels af interne arbejdsdokumenter vedrørende området for sygedagpenge for perioden 2006 til 2011 jf. bilag A tabel 4. De officielle dokumenter udspringer af den nationale beskæftigelsespolitik og styringen af den, siden etableringen af jobcentrene[89] i forbindelse med strukturreformen i 2007 og forefindes derfor alene fra 2007 og frem. Disse dokumenter er udarbejdet i jobcentret under ledelse af jobcenterchefen[90], men behandles internt i jobcentret samt i forvaltningen inden de overgår til politisk behandling først i beskæftigelsesudvalg og siden i kommunalbestyrelsen forud for afsendelse til den daværende beskæftigelsesregion, hvorefter de offentliggøres. De interne dokumenter indeholder en række informationer, som relaterer sig til udviklingen af området for sygedagpenge i jobcenter Hedeby i perioden 2006 til 2011, amt om forvaltningens og jobcentrets forsøg på, at indfri målsætninger vedrørende resultater og budgetmål for området for sygedagpenge i perioden. De interne dokumenter er således tiltænkt en mere begrænset personkreds end de officielle. Dokumenterne er indbyrdes referende (Lynggaard 2010:141) ved at omhandle området for sygedagpenge enten i form af handlingsplanen og/eller de økonomiske og resultatmæssige implikationer af forhold på sygedagpengeområdet. Dette betyder, at flere kvantitative og kvalitative oplysninger går igen i begge typer af dokumenter. At krydstjekke eller bruge ”snowballing” (Lynggaard 2010:141) gør det muligt at inddrage begge dokumenttyper. De interne dokumenter er, afhængig af deres indhold, produceret i jobcentret eller i forvaltningen. De mest detaljerede

[89] Jf. den nu ophævede lov om ansvaret for og styringen af den aktive beskæftigelsespolitik. Efter den nugældende lov nr. 1482 af 23.12. 2014 om organisering og understøttelse af beskæftigelsesindsatsen m.v. § 4, er de ministerielle beskæftigelsesmål nu kun vejledende for kommunalbestyrelsens arbejde med det kommende års beskæftigelsesplaner. Beskæftigelsesplanen, der skal indeholde resultatrevisionen for det forudgående års indsats i det kommunale jobcenter, skal fortsat sendes nu til de nye regionale arbejdsmarkedsråd og er kun til orientering

[90] Dette oplyser forvaltningsdirektøren, jobcenterchefen og teamchefen samt flere af baggrundsinformanterne.

interne dokumenter, som indeholder flest data om handlingsplanen, er forfattet i jobcentret dvs. af jobcenterledelsen, og udgør ”moderdokumenterne” (Lynggaard 2010:141). Dokumenter vedrørende resultater og budgetter samt udviklingen på området for sygedagpenge i relation til handlingsplanen er forfattet i forvaltningen. Dokumenterne forfattet i jobcentret om handlingsplanen er de mest centrale for analysen, hvilket jeg begrunder med at det er jobcenterledelsen, der arbejder med de organisatoriske retningslinjer (Evans 2013) rettet mod sagsbehandlingen og sagsbehandlernes skønsudøvelse. Jeg tror ikke jeg har haft fuld adgang til interne kilder vedrørende sygedagpengeområdet blandt andet fordi Hedeby jobcenter for nylig havde skiftet it-system. Det var derfor vanskeligt, tidskrævende og til tider umuligt for den pågældende medarbejder, som hjalp mig, at søge begge dokumenttyper frem, og jeg har ikke haft adgang til selv at gøre det. Inden for den mængde af interne kilder, jeg har haft adgang til, har jeg tilstræbt en strategisk udvælgelse, der knytter sig til handlingsplanen på området for sygedagpenge, dvs. udviklingen af området ligesom jeg har benyttet ”snowballing”. Jeg kan imidlertid ikke vide, hvor stor en delmængde af kilder jeg reelt har fået adgang til, ligesom der formentlig er kilder, for eksempel i form af oplæg til lokalpolitikerne, jeg ikke har haft adgang til. Jeg har naturligvis spurgt jobcenterledelsen til dokumenterne omfang. Både jobcenterchefen og teamchefen var mere optaget af de aktuelle forhold end af handlingsplanen, hvilket betød, at de havde svært ved at genkalde sig omfanget af dokumenter (Lynggaard 2010:142). Dokumentundersøgelsen begyndte i oktober måned 2013, hvor jeg begyndte, at indsamle de officielle dokumenter som forberedelse til interviewene med jobcenterledelsen, om den aktuelle sygedagpengeindsats. Ved at sammenkæde oplysningerne i de tidlige beskæftigelsesplaner med interviewene med forvaltningsdirektøren, jobcenterledelsen, tillidsrepræsentanten for socialrådgiver og et par af sagsbehandlerne i vignetundersøgelsen opdagede jeg gradvist, at man i Hedeby havde udviklet en handlingsplan på området for sygedagpenge, som var beskrevet i nogle dokumenter, og synes at have betydning for informanternes forståelse af en ”succes” på området for sygedage, som ikke måtte sættes over styr. Det var først i starten af 2014, at jeg fik adgang til de første interne dokumenter. Udover de nævnte tekniske problemer havde jeg ikke problemer med at fremskaffe de dokumenter, der var udarbejdet i jobcentret. De øvrige dokumenter krævede en henvendelse til forvaltningsdirektøren, eftersom disse var udarbejdet i forvaltningen og ikke kunne udleveres fra jobcentret.

3.3.3 AFHANDLINGENS OBSERVATIONER

Observationerne retter sig mod sagsbehandlernes, konsulenternes og jobcenterledelsens arbejdsprocesser, som de kommer til udtryk i handlinger og udtalelser, på de faglige og administrative møder sagsbehandlerne deltager i sammen med konsulenter og/eller jobcenterledelse. Det er almindeligt forekommende i kommunale jobcentre, at der afholdes en række møder, der har formål at give ledelsesinformationer eller give mulighed for at drøfte konkrete

faglige emner. Møderne vedrører både ”sags- og driftsstyring” (Baadsgaard et al 2014c:264) og en form for faglig sparing. Observationerne af møderne har primært rettet sig mod skønsudøvelsen og rammerne for skønsudøvelsen i sygedagpengeteamet gennem mødedeltagernes indbyrdes diskussioner og respektive holdninger, overvejelser og beslutninger. De observerede møder har enten haft et fagligt eller organisatorisk-administrativt indhold. De ugentlig ”drøftemøder” havde et fagligt indhold da sagsbehandlerne på møderne drøftede helbredsmæssig status, aktiviteter og handlemuligheder i konkrete sygedagpengesager. Hvilke sager, der skulle drøftes afhang af varigheden af sagen og om det var blevet besluttet på et tidligere drøftemøde, at sagen skulle på møde igen. Til samme kategori hører den ugentlige ”stuegang”, hvor sager, der nærmede sig varighedsgrænsen på 52 uger blev drøftet af teamchefen og den sagsbehandler, som havde sagen. I forbindelse med eller umiddelbart efter drøftelsen med sagsbehandleren tog teamchefen, ofte i dialog med sagsbehandleren, stilling til hvorvidt, der kunne ske forlængelse af dagpengeperioden udover varighedsgrænsen eller hvad der skulle ske før en sådan beslutning kunne træffes[91]. Disse sager havde i forvejen været drøftet på et eller flere af drøftemøderne eller hvis sagsbehandleren på andre tidspunkter havde ønsket en drøftelse af sagen med teamchefen. ”Drøftemøder” og ”stuegang” indgår i sagsbehandlernes faste mødestruktur. Derudover foregik der ofte spontane og uformelle faglige drøftelser sagsbehandlerne imellem i løbet af arbejdsdagen, og mellem konsulenter og sagsbehandlere i forbindelse med møderne for eksempel i pauserne eller mere sjældent i forbindelse med frokosten, hvor familiemæssige begivenheder, fritidsinteresser og andre forhold vedrørende hverdagslivet uden for arbejdspladsen dominerede snakken. Andre møder havde et organisatorisk-administrativt indhold. På ”teammøderne” deltog teamchefen (mødeleder) og hele sygedagpengetemaet dvs. sagsbehandlere og konsulenterne[92] samt administrative medarbejdere. Teammøderne havde efter behov deltagelse af personer fra andre enheder i jobcentret eller gæster udefra, der fortalte om nye indsatser eller tilbud, som kunne være relevante for målgruppen sygemeldte på sygedagpenge. Teamchefen brugte desuden møderne til at informere om forhold af relevans for hele teamet eksempelvis jobcentrets virksomhedsstrategi og evalueringen af den eller konsekvenserne af de årlige besparelser. På teammøderne fik deltagerne mulighed for at fortælle og høre hvordan det gik med arbejdet i afdelingen, ligesom der var mulighed for at stille spørgsmål eller drøfte aktuelle og kommende forhold vedrørende arbejdet. Deltagerne organiserede kaffe og kage på skift, og mødet havde dermed også et socialt indhold. Snakken var ofte livlig og der blev grinet. Teamchefen fortalte mig, at det efter hans opfattelse var vigtigt at medarbejderne i teamet fik mulighed for at tale sammen på tværs og slappe af i en, ifølge ham, ellers

[91] F.eks. kunne teamchefen foreslå at en detalje i sagen blev drøftet med lægekonsulenten, at en af virksomhedskonsulenterne blev kontaktet eller borgeren blev indkaldt til samtale igen.

[92] Vejledere, fysioterapeuter og jobkonsulenter af forskellig slags

travl hverdag. På ”gruppemøderne” deltog kun teamchefen og sagsbehandlerne. På grund af teamchefens opsigelse midt under dataindsamlingen nåede jeg ikke, at observere gruppemøderne. Møderne blev ikke afholdt efter teamchefen var rejst, hvorimod jobcenterchefen trådte til som mødeleder på teammøderne. Jeg valgte i stedet at interviewe teamchefen om indholdet af gruppemøderne og efterfølgende validere hans opfattelse af mødernes indhold hos enkelte af sagsbehandlerne. Teamchefen oplyste under interview, at indholdet på disse møder ofte handlede om praktiske, administrative eller retlige spørgsmål vedrørende sagsbehandlernes arbejde, men også løs snak om hvordan det gik i teamet dvs. hos sagsbehandlerne. De spørgsmål sagsbehandlerne eller teamchefen, ifølge teamchefen, tog op på møderne kunne vedrører visitationen til de interne projekter, betydningen af en lovændring, samarbejde med øvrige afdelinger i jobcentret, samarbejdet med de kommunale læger eller anden aktør. Teamchefen oplyste, at han brugte møderne til at finde ud af om der var noget han ”skulle gøre noget ved”, dvs. krævede handling af hensyn til driften og til at informere om lovændringer, besparelser eller til at lufte ideer til hvordan arbejdsgange kunne forbedres. Ifølge teamchefen kunne både han og sagsbehandlerne bringe ting op til drøftelse. De tre af sagsbehandlerne jeg kontaktede efter interviewet med teamchefen bekræftede således hans udlægning af indholdet på og formålet med gruppemøderne, ligesom teamchefens beskrivelser af møderne falder i tråd med den beskrivelse socialrådgivernes tillidsrepræsentant gav af samarbejdet mellem teamchefer og sagsbehandlere[93] i Hedeby Jobcenter. Umiddelbart efter teamchefen var rejst afholdt sagsbehandlerne et par møder, som trådte i stedet for gruppemøder, men her ønskede sagsbehandlerne ikke, at jeg deltog. Retrospektivt opfatter jeg dette afslag som udtryk for, at sagsbehandlerne havde brug for at holde møderne alene for at drøfte situationen efter teamchefen var rejst, hvor der, af forskellige grunde, skulle ske reorganisering af arbejdet blandt sagsbehandlerne samtidig med at en medarbejder kom tilbage fra barsel. Drøftemøderne fortsatte efter teamchefen var rejst og blev ledet af sagsbehandlerne selv[94]. En tredje type møder var ”Hedebyhus-møderne” som afholdes en gang i kvartalet og ledes af jobcenterchefen med deltagelse af alle jobcentrets medarbejdere. På det ene møde jeg observerede fik medarbejderne en lang række informationer vedrørende jobcentrets budgetter og resultater, situationen på arbejdsmarkedet samt fremdriften i arbejdet med beskæftigelsesplaner og resultatrevisioner. Mødet indeholdt også informationer om ansættelse af nye medarbejdere og andre personalenyheder samt nyt om kommende lovgivninger og beskæftigelsespolitiske aftaler blandt folketingspolitikerne. Jobcenterchefen

[93] Jeg henviser til analysen i kapitel 5 hvoraf det fremgår, at planlægning, tilrettelæggelse og evaluering af arbejdet drøftes i de enkelte team herunder sygedagpengeteamet.

[94] Sagsbehandlerne fik indtil den nye teamchef tiltrådte gruppekompetence til at tage stilling til forlængelser og havde fået instrukser om at de skulle holde sig inden for ”linjen” dvs. ikke ændre på de organisatoriske retningslinjer for forlængelse. Kompetencen blev givet kollektivt og skulle udøves på drøftemøderne.

orienterede om drøftelser i beskæftigelsesudvalget ligesom der blev gjort status på implementeringen af reformer på områderne for forsikrede ledige, kontanthjælp, fleksjob og ledighedsydelse samt førtidspensionsområdet, hvad angik ressourceforløbene og en lang række andre redskaber, forsørgelsesydelser og indsatstyper. Ifølge de medarbejdere, udenfor sygedagpengeteamet, jeg sad ved bord sammen med, var det eneste atypiske ved dette møde, at der blev serveret gløgg og æbleskiver, hvilket skyldes at mødet blev afholdt 20. december 2013.

Herudover observerede jeg tre af de ugentlige ”informationsmøder for nysygemeldte” og satte mig efterfølgende i receptionen, som er jobcentrets ventesal. Informationsmøderne afvikledes efter en fast skabelon, hvorefter alle deltagerne umiddelbart efter mødet kom til individuelle samtaler med sagsbehandlerne, og ved behov får mulighed for samtidigt eller få dage efter, at tale med en virksomhedskonsulent eller vejleder. Dette kan lade sig gøre fordi møderne lå på torsdage klokken 10.00, hvor jobcentret har længe åbent og mellem 4-5 af sagsbehandlerne på skift friholdt deres arbejdskalender. Efter informationsmødet sætter de mellem 15 og 25 mødedeltagere sig i receptionsområdet, hvor der er te og kaffe og venter på at det bliver deres tur til at komme til individuel samtale hos en af sagsbehandlerne. Ved at observere tre møder i deres helhed med to forskellige sagsbehandlere som mødeledere kunne jeg se, at møderne foregik efter samme skabelon. Herved fik jeg indblik i organiseringen af en bestemt aktivitet og mulighed for at observere, hvilke informationer sagsbehandlerne gav de nysygemeldte under informationsmøderne angående sagsbehandlingen i sygedagpengeteamet og aktive indsatser. Jeg observerede møderne med flere ugers mellemrum. Møderne bidrog til min viden om anvendelse af ressourcer og aktiviteter samt de organisatoriske retningslinjer (Evans 2013) af betydning for skønnets standarder.

Observationerne af ”drøftemøder” og ”teammøder” begyndte med det samme, dvs. i september 2013 og fortsatte frem til udgangen af marts 2014, hvor den nye teamchef tiltrådte i april. Indledningsvist brugte jeg møderne til eksplorativt, at danne mig et indtryk af arbejdet ved at observere dagsordenpunkter, dialogen på møderne, hvem, der sagde og gjorde hvad, samt jobcenterledelsens ledelse af møderne. Jeg observerede hvad der skete og forsøgte at lægge mærke til hvad der ikke skete under møderne i forhold til hvad jeg havde forestillet mig qua min forforståelse. Møderne bidrog dermed til at bevidstgøre mig om mine fordomme og forforståelser, men også min forskerposition. Jeg forstod hurtigt, at jeg skulle arbejde med at forstå, hvad der foregik på drøftemøderne, hvor præsentationerne af sagerne var korte, de etiske drøftelser, i mine øjne, fraværende og sagerne typisk blev behandlet på mellem 2 og 5 minutter. Dialogen på møderne forgik til tider i et så indforstået sprog, at også den sidst ansatte konsulent (fysioterapeuten) indimellem havde svært ved at afkode meningsindholdet og derfor måtte spørge til betydningen af en bestemt formulering, hvilket også kom mig til gode. De to øvrige konsulenter og indimellem SBH2 fik også lejlighedsvis hjælp af en af de andre

mødedeltagere, hvis en af dem var i tvivl hvad, der skulle ske med en sag eller hvorfor en specifik oplysning var afgørende. På samme måde kunne teamchefen eller en af konsulenterne henvende sig forklarende til mig når mit ansigtsudtryk signalerede, at jeg var i tvivl om meningen med en ordveksling eller beslutning. Jeg brugte så vidt muligt pauserne til at spørge sagsbehandlerne om betydningen af en beslutning eller vurdering. Faglige drøftelser af sygedagpengesager var, som nævnt indledningsvist, ikke en ukendt verden for mig, men eftersom det var adskillige år siden, jeg sidst selv havde drøftet en sygedagpengesag, havde jeg et behov for at få en fornemmelse af faglige drøftelser anno 2013 inden jeg interviewede sagsbehandlerne om deres faglige vurderinger i relation til vignetten[95]. Det tog mig et par måneder, at forstå aktiviteterne på drøftemøderne samt ane deres formål og relevans for udfoldelsen af skønnet. Derimod var indholdet på de andre møder mere genkendeligt for mig. Gradvist som min forforståelse ændrede sig forstod jeg, hvordan drøftemøderne var organiseret, hvorfor og hvad der foregik. Jeg kunne herefter begynde at se sammenfald mellem indholdet på drøftemøderne og indholdet i interviewene med jobcenterledelsen, sagsbehandlere og konsulenter samt sagsbehandlerne.

Jeg ankom ofte lidt inden møderne og gik lidt efter. Jeg sørgede så vidt muligt for at spise frokost og drikke kaffe i afdelingen, og opholde mig i receptionsområdet så meget som muligt for at være synlig og dermed tilgængelig for kontakt. Sagsbehandlerne havde enmandskontorer og var ofte travlt optaget af klientsamtaler, telefonsamtaler, administrative og skriftlige arbejdsopgaver eller indbyrdes drøftelser af sager. De arbejdede ofte bag lukkede døre, men indimellem fandt jeg anledning til at afbryde dem i deres arbejde, hvis jeg havde et spørgsmål om en sag, der havde været på drøftemøde, en administrativ problemstilling, der var kommet til udtryk på et teammøde eller jeg have behov for at få bekræftet informationer. I starten tog jeg kun noter til alle møderne, men efter 1½ måned tændte jeg diktafonen efter aftale med mødedeltager. Jeg fortsatte med at skrive logbog.

3.4 FORSKNINGSPROCES, FELTADGANG OG FORSKERPOSITION

I det følgende beskriver jeg forskningsprocessen og de mest centrale valg og udfordringer jeg har stået med i løbet af forskningsprocessen.

[95] Interviewene med sagsbehandlerne i vignetundersøgelsen afslørede til gengæld detaljerede og nuancerede overvejelser end observationerne på drøftemøderne.

FORSKNINGSPROCES

Som nybegynder ud i forskningens metier forstod jeg gradvist i hvor høj grad den kvalitative forskningsproces afhænger af forskningsdeltagerne[96]. Afhængighedsforholdet viste sig allerede ved den interesse og åbenhed jeg mødte hos forvaltningsdirektøren og jobcenterledelsen, som alle lukkede mig ind i organisationen og tillod, at jeg lyttede, læste, spurgte og observerede i lidt over et halvt år uden restriktioner og indblanding. Samtidig forstod jeg, at de fandt projektet relevant for omverdens (negative) syn på jobcentrene, og jeg dermed var udsat for en interessepåvirkning, som jeg måtte forholde mig til. Jeg redegør for mine metodiske og etiske overvejelser længere fremme og jeg skal her begrænse mig til at redegøre for tre begivenheder, som fik betydning for forskningsprocessen og kunne have ændret casestudiets "fortælling" om skønsudøvelsen, men ikke gjorde det fordi jeg valgte det anderledes.

Allerede på det første teammøde mødte jeg en uforudsigelighed og fravær af stabilitet, som synes at præge arbejdssituationen for sagsbehandlere, konsulenter og ledere i jobcenter Hedeby i form af den årlige besparelsesrunde. I sygedagpengeteamet havde man allerede taget stilling til, at man foretrak tilførsel af nye arbejdsopgaver i form af de såkaldte "uden ydelses sager"[97] frem for, at en sagsbehandler blev opsagt, selv om dette muligvis havde kunnet klares med naturlig afgang i forbindelse med en snarlig barsel. Da jeg trådte ind i lokalet, en smule forsinket, fordi jeg havde misforstået, hvor mødet blev afholdt, havde teamchefen netop meddelt teamet, at det var blevet besluttet, at der ikke ville ske fyringer. Det var lykkedes for jobcenterledelsen at få regnestykket, og dermed fordelingen af arbejdsopgaver på tværs af jobcentrets forskellige teams, til at gå op. Retrospektivt må stemningen i sygedagpengeteamet op til dette møde have været præget af usikkerhed og nervøsitet. I hvert fald begyndte et par af deltagerne på mødet spontant at skraldgrine da jeg kom tumlende ind i et lokale præget af en gravkammerstemning og udløst lettelse. Sygedagpengeteamets nye arbejdsopgaver

[96] Hermed menes dels informanterne dels øvrige medarbejdere i jobcentret, der selv om de ikke indgik i projektet som informanter kontaktede mig med interesse og spørgsmål og også havde kommentarer til det jeg fortalte om projektet. Denne interesse til trods er det alene mig, der som forsker, har været ansvarlig for at give forskningen retning og indhold ligesom jeg heller ikke bevidst har ønsket eller forsøgt at påvirke praksis gennem forskningsprocessen.

[97] Sager hvor borgeren ikke er berettiget til en forsørgelsesydelse, men alene modtager en beskæftigelsesindsats f.eks. i form af afklaring af beskæftigelsesmuligheder eller helbredsmæssige udredning i kombination med arbejdsevnevurderinger i relation til revalidering, fleksjob eller førtidspension. Her skal jeg minde om at dataindsamlingstidspunktet ligger før sygedagpengereformen som knytter sygedagpengeindsatsen til det kommunale tværfaglige og tværsektorielle rehabiliteringsteam.

kom sammen med to øvrige begivenheder til at præge de kommende måneders observationer af især teammøderne og diskussionerne i frokoststuerne så meget, at jeg på et tidspunkt overvejede, at lade casestudiet handle om de små og store forandringer, som kan ramme et sygedagpengeteam. For i takt med, at jeg forstod hvor gennemtænkt og planlagt organiseringen af sygedagpengeteamet, og dets arbejdsopgaver var, forstod jeg også, hvor meget arbejde det kræver af jobcenterledelse og medarbejderne, at ændre arbejdsgange som følge af lovændringer, besparelser eller nye initiativer. Besparelsen i sygedagpengeteamet medførte justeringer og tilpasninger af arbejdsgange, men stillede også krav om nye kompetencer og oversættelser af andre retlige bestemmelser end dem særligt sagsbehandlerne var vant til at arbejde med. Den næste forandring kom nogle måneder senere. Teamchefen sagde op efter at have søgt og fået et andet job. Flere af sagsbehandlerne viste reaktioner, der mindede om sorg og håbløshed i form af gråd, pessimisme og opgivelse. Hvordan kunne det være, at det var sådan? Kulturen i teamet og betydningen af relationen mellem sagsbehandlere og teamchef på en arbejdsplads præget af konstante forandringer, travlhed og et konstant produktionspres med at skabe udvikling og resultater i hver eneste sygedagpengesag, viste sig som en mulig anden interessant case. Jeg forstod på sagsbehandlerne at de opfattede situationen som alvorlig, fordi teamchefen ikke længere var der til, at fortolke og implementere ændringerne af den første ændring (besparelsen), og heller ikke kunne beskytte teamet mod konsekvenserne af den tredje store forandring; vedtagelsen af sygedagpengereformen i folketinget. Den politiske beslutning om, at reformere sygedagpengeordningen, varslede en tsunami af grundlæggende forandringer af arbejdet i sygedagpengeteamet blandt sagsbehandlere og konsulenter. De sagsbehandlere og konsulenter, som tilsyneladende var vant til og afhængige af at teamchefen ”stod vagt” om deres interesser i forhold til fordelingen af ressourcer i jobcentret, forstod dem og synes at have brugt en væsentlig del af sin tid og opmærksomhed på teamet og dets arbejdsopgaver, stod nu alene. Særligt sagsbehandlerne manglede og savnede deres teamchef. De fleste udtrykte bekymring for om deres næste chef ville være i besiddelse af tilstrækkelige ledelsesmæssige kompetencer, faglig indsigt og menneskelig forståelse. Jeg anede betydningen af ledelse, og samarbejdet mellem teamchef og medarbejdere, for arbejdet (Noordegraaf 2011:1350f) i et travlt sygedagpengeteam. Få måneder inde i casestudiet var sygedagpengeteamet i det jobcenter jeg, efter nøje overvejelser, havde udvalgt, stillet overfor grundlæggende forandringer. Efter indledningsvist, at have overvejet nye typer af forskningsspørgsmål, besluttede jeg at holde fast i afhandlingens oprindelige fokus på udfoldelse af skønnet, hvilket ikke mindst skyldtes, at jeg havde øjnet betydningen af det institutionelle arbejde med skønnet i form af ledelse, organisering af aktiviteter og tildeling af ressourcer. Samtidig anede jeg betydningen af sagsbehandlernes skøn for, hvad jobcenterledelsen kaldte driften. Casen handler således om planlægning, organisering og rammesætning af skønnet og dets udfoldelse i beskæftigelsesrettet socialt arbejde med sygemeldte.

ADGANG TIL FELTET

Jeg kontaktede forvaltningsdirektøren i foråret 2013, hvor jeg stadigvæk var i kontakt med tre andre jobcentre, som potentielt kunne indgå i casestudiet. Direktøren tilbød under mødet, at jobcentret deltog i projektet. Af grunde allerede nævnt faldt valget på Hedeby. Jeg sendte efterfølgende en projektbeskrivelse til forvaltningsdirektøren og modtog en mail fra jobcenterchefen som skrev, at han fandt projektet interessant og bad mig kontakte teamchefen, som også fandt projektet interessant, for nærmere aftaler. Jeg mødtes med teamchefen i starten af september, hvor alle i teamet var tilbage fra ferie, og kort efter startede forskningsprocessen med det første drøftemøde. Her præsenterede jeg mig selv og projektet. Jeg beskrev projektets formål og understregede, at jeg ikke havde til hensigt, at evaluere eller på anden måde vurdere deres arbejde. En forsikring jeg løbende gentog selv om ingen af sagsbehandlerne og konsulenterne i teamet på noget tidspunkt udtrykte forbehold. Jeg forstod på teamchefen, at han forinden havde drøftet projektet med sygedagpengeteamets sagsbehandlere og konsulenter, og havde rundsendt projektbeskrivelsen til hele teamet. Teamchefen fortalte mig, at det havde været hans holdning, at teamet skulle deltage i projektet og sagde til mig at ”det var så egentlig det” dvs. beslutningen var taget. På dette tidlige tidspunkt var jeg i tvivl om der var lagt pres på medarbejderne for at deltage. Jeg opfattede teamchefens holdning som, at der ikke var brugt meget tid på, at drøfte projektet eller diskutere teamets deltagelse, og det bekræftede han. Teamchefen var min gatekeeper i den forstand, at han gav mig besked om ændringer (når han huskede det), tog initiativ til at forklare ting og sager for mig i forbindelse med møder og hjalp til med at få organiseret interviewingen af sagsbehandlerne ved at lægge en liste med tider ud på teamets intranet. Kontakten til jobcenterchefen var væsentlig mere sporadisk, men også præget af interesse og hjælpsomhed. Mens det var forholdsvist nemt for mig, at skabe sociale relationer og kontakt til jobcenterledelsen, konsulenterne i teamet og personer uden for sygedagpengeteamet, var det under hele dataindsamlingen en udfordring, at komme i kontakt med flere af sagsbehandlerne, som jeg opfattede som reserverede og ikke inkluderende. Omvendt var sagsbehandlerne meget hjælpsomme og venlige overfor mig også under interviewene, hvor flere spurgte til min forskning. Jeg lærte, at leve med de daglige ”afvisninger” som indimellem var følelsesmæssigt krævende, fordi jeg vidste at min kontakt til sagsbehandlerne havde betydning for observationer (Kristiansen & Krogstrup 1999) og interviews (Kvale 2004). Retrospektivt opfatter jeg forholdet som udtryk for, at jeg som forskningsnovice nok var mere distanceret end forskerrollen i teorifortolkende casestudier (Antoft & Salomonsen 2007:39)[98]

[98] Distancen skyldes at forskeren i teorifortolkende casestudier er en aktiv fortolker af den empiriske virkelighed frem for ”et medium der reflektere en dybere forståelse af den sociale virkelighed, som observeres” (Antoft & Salomonsen 2007:35) som tilfældet er i ateoretiske casestudier.

og den kritiske hermeneutik (Gulddal & Møller 2002:41) tilsiger. Sagsbehandlerne havde tydeligvis travlt og udgjorde efter min opfattelse den medarbejdergruppe, der havde sværest ved at regulere deres arbejdsbyrde (Lipsky 2010/1980). De havde simpelthen mindre tid og mentalt overskud.

FORSKERPOSITION

Forskerpositionen vedrører forholdet mellem forskeren og det udforskede (Launsø, Olsen & Rieber 2011:32), dvs. nærhed og distance til genstandsfeltet (Repstad 1993). Der er fordele og ulemper forbundet med, at forske indenfor et område og en praksis jeg kender til, på grund af forventningerne til forskerens rolle og position fra såvel forsker som forskningsdeltagere (Kragelund 2007:261). Mit kendskab til sygedagpengeområdet betød, at nogle af sagsbehandlerne i starten af dataindsamlingen spurgte mig, hvad jeg tænkte om problematikken i sagerne. Sådanne spørgsmål afholdt jeg mig fra at besvare da jeg ønskede at forblive i rollen som forsker. Derimod brugte jeg mit forhåndskendskab til, særligt i vignetundersøgelsen, at spørge ind til respondenternes svar, hvilket var nødvendigt for min forståelse. Det var, efter min opfattelse en fordel, at jeg kunne det på grund af en vis indforståethed og tavs viden i sagsbehandlernes besvarelser af mine spørgsmål. Jeg valgte under interviewene med jobcenterledelsen, at indgå i en dialog om socialt arbejde dengang og nu. Det var hele tiden tydeligt, at jeg var den fremmede (Simmel 1998) som når jeg tog afsted og først returnere flere dage senere. Min oplevelse af fremmedhed blev forstærket efter teamchefen var stoppet, men der var i hele perioden hyppige markeringer af mig som fremmed og iagttageren, selv om der skete en gradvis tilvænning af mig, min blok og min diktafon. På det sidste drøftemøde jeg deltog i gav jeg kage og spurgte hvordan de tilstedeværende sagsbehandlere syntes det havde været, at have mig med på møderne og gående rundt i afdelingen. Jeg spurgte dem ligeledes, hvordan de var blevet inddraget (af teamchefen) i beslutningen om at deltage. Responsen var overraskende positiv, eftersom majoriteten synes det var sjovt ligesom indtrykket var at de ”helt havde vænnet sig” til mig og min diktafon. ”Det er blevet din stol” som en af dem sagde om den plads jeg normalt sad på. Om deres deltagelse viste det sig, at de havde talt kortvarigt om det på et møde, hvor teamchefen ganske rigtigt havde rundsendt projektbeskrivelse (som flertallet ikke havde læst) og foreslået dem at teamet deltog. Drøftelsen havde ikke været lang, men de forsikrede mig at deltagelsen havde været frivillig. Det havde ikke været et diktat fra ledelsen, men de var klar over, at teamchefen var interesseret og ”vi plejede at gøre som han sagde”, som en af dem forklarede.

3.5 METODISKE OG ETISKE OVERVEJELSER

Jeg har i løbet af forskningsprocessen truffet en række valg ud fra metodiske og etiske overvejelser.

Jeg overvejede, at interviewe lokalpolitikerne dvs. beskæftigelsesudvalgsformanden og derefter eventuelt borgmesteren afhængig af forløbet af interviewet med beskæftigelsesudvalgsformanden. Fravalget af politikerinterview, er begrundet i at interviewene med forvaltningsdirektøren og jobcenterledelsen entydigt pegede på, at lokalpolitikerne ikke havde en direkte indflydelse på skønnets udfoldelse. Da afhandlingens problemstilling ikke har fokus på ”policy” eller på samarbejdsrelationen mellem embedsmænd og politikere fandt jeg ikke anledning til, at give lokalpolitiske udmeldinger en særlig status.

Det er et problem at materialet mangler data fra gruppemøderne på grund af teamchefens opsigelse. Selv om jeg interviewede teamchefen om indholdet af møderne og søgte at validere hans opfattelse hos sagsbehandlerne, har jeg haft ikke mulighed for, at iagttage drøftelserne på gruppemøderne og supplere med data herfra i analysen af rammesætningen af skønnet. Teamchefens opsigelse betød også, at jeg besluttede kun at inddrage datamateriale fra drøftemøderne fra før han rejste. Dette har betydet, at drøftemøderne har fået en mindre plads i casen end intenderet, og analysen af skønnets standarder (kapitel 6) i høj grad baserer sig på interview med jobcenterledelsen, og i mindre grad på øvrige data. Det er min vurdering at analysen af skønnets standarder i kapitel 6 er påvirkede af et lidt svagere datagrundlag end de øvrige analyser. Teamchefen opsigelse betød også ændringer i den planlagte rækkefølge af interviewene. Planen var at starte med observationer for, at opnå en vis indsigt i den skønsmæssige praksis inden jeg begyndte på sagsbehandlerinterviewene. Først derefter ville jeg starte på lederinterviewene. Et etisk hensyn til sagsbehandlerne betød, at jeg ikke ønskede at interviewe teamchefen samtidig med at jeg interviewede sagsbehandlerne. For at nå at interviewe teamchefen inden han rejste måtte jeg ændre rækkefølgen. Interviewene med teamchefen og sagsbehandlerne foregik derfor samtidig og interviewene med teamchefen er således foretaget indenfor få uger efter han havde sagt op. Det kan ikke udelukkes, at dette forhold har påvirket interviewene ved at teamchefen udtalte sig mere frit eller udenfor kontekst end han ellers ville have gjort. Det er dog ikke mit indtryk. Interviewene med teamchefen indeholder under alle omstændigheder en lang række af informationer om hans arbejdsopgaver, hans intentioner, meninger og forståelser af arbejdet i sygedagpengeteamet og hans rolle.

Casen er anonymiseret af hensyn til forskningsdeltagerne, der alle omtales ved deres stillingsbetegnelser. Det har været vigtigt for mig, at sikre medarbejderne, og særligt sagsbehandlerne, mod, at kunne blive genkendt af ledelse eller kolleger. Jeg har ligeledes ønsket, at sikre ledelse, sagsbehandlere og øvrige medarbejdere mod pressen. Jobcenterområdet er ofte kritisk omtalt i medierne. Derudover har det været vigtigt for mig - med tanke på debatten i fagbladet Socialrådgiveren refereret indledningsvist i kapitel 1 -, at skabe et rum, hvor informanterne kunne tale frit uden tanke på offentliggørelse af deres faglige vurderinger.

3.6. OVERVEJELSER OM VALIDITET OG GENERALISERING

> De oftest få cases, forskerens bevidste valg af interviewpersoner og endelig tætheden på datamaterialet, er karakteristiske træk ved den kvalitativt anlagte undersøgelse. Den får et præg af det personlige, det direkte – og det konkrete (Schultz Jørgensen 1989:26)

Kvalitativ forskning særligt i et velkendt felt, indebærer risikoen for ved ubevidst subjektivisme, at søge bekræftelse af viden jeg allerede har eller ukritisk at lade forskningsprocessen begrænse af mine erfaringsbaggrunde eller normative værdiorienteringer (Egholm 2014: 94ff). For eksempel i form af mine fordomme, antagelser og forventninger (Riis 2012, Bryman 2008) via min tilstedeværelse og de spørgsmål jeg (ikke) stiller. Kvalitative data skabes i forholdet mellem forskeren og genstandsfeltet. Såvel jeg (forsker) som informanterne er præget af subjektive forståelser, erfaringer og meningsdannelser, men empirien analyseres og fortolkes alene af mig, som må argumentere for mønstre og sammenhænge (Schultz Jørgensen 1989:28).

Som nævnt tidligere i kapitlet har en tilstræbt at opretholde en distance til forskningsfeltet, hvilket blandt andet er begrundet i min forskerposition og forhåndskendskab. Anvendelse af teorier og begreber i afhandlingens analyser sker dels for at kunne analysere skønnets udfoldelse dels for ikke at ”go native” eller forsvinde ned i et empirisk hav af data. Herfra opstår spørgsmålet om forskningens validitet og generaliserbarhed. Spørgsmålet om validitet vedrører undersøgelsens interne gyldighed, hvilket også relaterer sig til anvendelse af de konkrete metoder behandlet ovenfor. Formålet med casestudiet er, at opnå en dyb forståelse af skønnets udfoldelse i dets organisatoriske kontekst, som kan fortolkes ved hjælp af teori (Andersen 2013, Antoft & Salomonsen 2007). Jeg kommer afslutningsvist tilbage til hvorvidt casestudiets centrale empiriske fund og sammenhænge kan knyttes til et teoretisk univers (Andersen 2013:14) dvs. kan generaliseres. Forudsætningen herfor er imidlertid at undersøgelsen er valid.

SPØRGSMÅLET OM VALIDITET

I hermeneutisk inspireret forskning stilles krav om, i analyse- og fremstillingsprocessen, at redegøre for frembringelse af empirien, der er forbundet med forskerens møde med og fortolkning af empirien. Ofte fremhæves dialogprincippet (Gulddal & Møller 2002) og intersubjektivitet (Andersen 2005, Schultz Jørgensen 1989) som veje til fælles accepterede opfattelser - mellem forsker og forskningsdeltagerne i genstandsfelt - af det subjektive meningsindhold, som er grundlaget for forskerens videre fortolkninger. Der skal med andre ord skabes en meningsmæssig sammenhæng mellem forskeren og det udforskede - i hermeneutikken kaldet horisontsammensmeltning (Egholm 2014:95). Ellers risikerer jeg, at min

subjektive opfattelse af genstandsfeltet præger forsknings- og analyseprocesserne med risiko bias og normativitet. Udover bevidst anvendelse af fordomme, der sættes i spil med henblik på at blive korrigeret eller nuanceret, skal processen i videst muligt omfang eliminere forskelle i opfattelser mellem forsker og forskningsdeltagere af meningsindholdet. Forskeren skal i videst muligt omfang forstå det deltagerne forstår eller gør, dvs. forstå hvorfor de gør det ”noget” ud fra hvilke intentioner og hensigter. Dette forudsætter at forskningsprocessen indeholder muligheder for en nødvendig dialog om og gensidig kontrol af meningsindholdet. På den måde bliver det muligt ikke kun, at overvinde forskelle i hvad der er subjektivt oplevet, forstået og fortolket, men at etablere enighed i forståelsen af centrale begreber og meningsindholdet i det informanterne bidrager til forskningen med (Andersen 2005, Schultz Jørgensen 1989).

Jeg har derfor bestræbt mig på, at opnå en med informanterne fælles accepteret, forståelse af meningsindholdet i interviews og observationer. I analysen og formidlingen har jeg bestræbt mig på, at levere præcise, konsistente og sammenhængende analyser og fortolkninger baseret på det empiriske materiale ud fra en forståelse af, at udsagn kan anses for ”sande” hvis de ”på en modsigelsesfri måde hænger sammen med et system af tolkende udsagn” (Egholm 2014:91). Jeg har ikke kun set efter sammenhænge, men også efter modsætninger og kontradiktioner i det empiriske materiale udover de nuancer og modsætninger, som typisk kan forklares med aktørernes forskellige positioner og roller i hierarkiet eller deres personlige og faglige uenigheder (Ejrnæs 2004b).

Valideringen er således i vidt omfang sket under interviewene ved enten at spørge uddybende ind til forståelsen eller fremlægge min fortolkning således, at sagsbehandlere, konsulenter eller jobcenterledelse fik mulighed for at forholde sig hertil. Dette har flere gange ført til vigtige og interessante korrektioner af min umiddelbare forståelse af meningsindholdet. I forbindelse med observationerne har jeg, som nævnt, på samme måde spurgt enten jobcenterledelsen eller sagsbehandlerne om indholdet i dialogen på drøftemøderne eller nogle af de administrative møder når der har været mulighed for en efterfølgende dialog. I forbindelse med analysen af dokumenterne, har jeg under interviewene med direktøren, jobcenterledelsen og tillidsrepræsentanten for socialrådgiverne spurgt om deres forståelse af indholdet af handlingsplanen. Det er oplagt, at denne form for validering dels kræver opmærksomhed i situationen dels udvikler sig i takt med at min forståelse af det empiriske materiale udvikler sig. Det er samtidig krævende, eksempelvis i interviewene med repræsentanter for ledelsen, at stille de ”rigtige” spørgsmål, der kan skabe refleksion hos og dialog med ledelsen om deres intentioner med skønnets udfoldelse. Alle interviews har derfor været ført som dialog med mulighed for at udveksling af meningsindholdet sker i en

tovejsproces (Andersen 2005:174), hvor jeg flere gange har bragt indsigter fra det samlede datamateriale og mine forforståelser i spil i interviewingen.

SPØRGSMÅLET OM GENERALISERING

> Implicit in most social scientific notions of case analysis is the idea that the objects of investigation are similar enough and separate enough to permit treating them as comparable instances of the same general phenomenon (Ragin 1992:1)

Generalisering eller ekstern validering vedrører spørgsmålet om hvorvidt forskningens resultater, har udsigelseskraft i mere almen forstand og kan hæve sig op over tid og sted (Ragin 1992:2, Schultz Jørgensen 1989:26), dvs. uden for konteksten Hedeby Jobcenter, og dermed være vejledende for hvad der sker i andre situationer (Kvale 2004:228). Med andre ord om resultater fra undersøgelsen i jobcenter Hedeby af skønnets udfoldelse i beskæftigelsesrettet socialt arbejde med sygemeldte også kan gælde for Danmarks øvrige 91[99] jobcentre. Spørgsmålet om generalisering diskuteres her i forhold til kvalitativ forskning i almindelighed og casestudier i særdeleshed. Jeg berører ikke generaliserbarhed i forhold til de enkelte metoder. I positivistiske opfattelser af samfundsvidenskabens formål stræbes mod ”at producere lovmæssigheder om menneskelig adfærd, der kan generaliseres universelt” (Kvale 2004:227). Udfordringen ved kvalitative casestudier, er i den forbindelse, at de baserer sig på få cases – i afhandlingen én enkelt case. Fordi casestudiet samtidig går i dybden i det empiriske materiale ved at benytte sig af forskellige metoder for at indfange materiale om analysegenstand og kontekst, bliver rammen for undersøgelsen i høj grad konkret og lokal. Det kvalitative casestudie antages derfor for at stå svagt i forhold til statistisk repræsentativitet og mulighederne for generalisering af kvalitative analyseresultater i konceptuelle sammenhænge generelt (Andersen 2013, Flyvbjerg 1991, I: kapitel 8, Olsen 2002:126).

Repræsentativiteten af kvalitative forskning herunder kvalitative casestudier vedrører analytisk generalisering. Kvale (2004:227f) diskuterer med udgangspunkt i kvalitative casestudier mulighederne for generalisering i kvalitative undersøgelser og kommer frem til, at resultater fremkommet under én undersøgelse kan vejlede hvad der kan ske i en anden situation. Dette forudsætter analytisk generalisering dvs. fremlæggelse af dokumentation og tydeliggjorte argumenter således, at andre kan bedømme ”generaliseringspåstandens holdbarhed” (Kvale 2004:229) ved at sammenligne den undersøgte situation med den situation, der skal generaliseres til, hvilket

[99] At der er 91 jobcentre og 98 kommuner i Danmark skyldes at 7 ud af landets 98 kommuner samarbejder om et jobcenter f.eks. Vallensbæk og Ishøj kommuner.

imidlertid, efter min vurdering, er vanskeligt på beskæftigelsesområdet, fordi jeg ikke har andre cases at sammenligne med fordi forskningen er begrænset. Nogle forskere[100] for eksempel Bryman mener så heller ikke, at generalisering af fænomener fra casestudier er muligt og anbefaler at forskere ikke "narrer sig selv" desangående;

> It is important to appreciate that case study researchers do not delude themselves that it is possible to identify typical cases that can be used to represent a certain class of objects, whether it is factories, mass media reporting, police services, or communities. In other words, they do *not* think that a case study is a sample of one (Bryman 2008:55)

Heroverfor står forskere som Stake (2000, 1995), som klarer problemet ved, at nedtone betydningen af generalisering fra en case til en mængde af cases. Det sker ved, at understrege at en forståelse af casen kan være formål i sig selv"without necessarily caring what it is a case of" (Stake 2000:436). Andre igen og særligt Flyvbjerg (2010, 1991) argumenterer indgående for, at der er generaliseringspotentiale i kvalitative casestudier, herunder enkelte cases. Flyvbjerg opfatter casestudier som det konkretes videnskab og udtryk for en kontekstafhængig viden. Generaliserbarheden afhænger ifølge Flyvbjerg (2010:470f, 1991 I: 145, 149ff) af casevalget[101], som sammenholdt med casestudiets evne til at gå i dybden giver gode mulighed for falsificering i den forstand, at forskerens antagelser og fordomme, kan blive revideret eller ligefrem forkastet. Dermed kan casen også udsættes for kritisk gennemlysning af andre (Andersen 2013:27). Andersen (2013:26f) argumenterer med reference til Flyvbjerg for betingede og kontekstspecifikke generaliseringer, som forudsætter, at forskeren kan argumentere for, at casen repræsenterer et fænomen og er klart afgrænset. Muligheden for analytisk generalisering i form af overførbar viden kræver derfor, at de kontekstuafhængige dele af resultaterne argumenteres frem, dvs. først sandsynliggøres og derefter fremhæves under forudsætning af, at det empiriske materiale kan ses som "indikatorer på teoretiske hoveddimensjoner eller sammenhenger" (Andersen 2013:27).

Jeg skal afslutningsvist argumentere for Hedeby-casens generaliserbarhed. Teorivalget i casen har betydning for overvejelserne om casens generaliserbarhed (Antoft & Salomonsen 2007:39), fordi tolkningen af det empiriske materiale afhænger af valg af teorier og begrebsmæssige rammer (Antoft & Salomonsen 2007:40). Heri ligger, at den samme case og case-

---

[100] Andersen (2013:30) vurderer at det [stadig] er en udbredt holdning, at se casestudier som en alternativ forskningstilgang med en egen kvalitativ logik, der levner få eller ingen muligheder for analytisk generalisering.

[101] Jf. afsnittet valg af case tidligere i dette kapitel.

fænomen kan forstås og fortolkes forskelligt afhængig af hvilke teoretiske begreber, metoder og empiri, forskeren anvender. Begrebsliggørelse af casen om skønnets udfoldelse, sker derfor med henblik på at sætte casen i forbindelse med en bestemt overordnet tolkningsramme (Antoft & Salomonsen 2007:50) eller forskningslitteratur. I kapitel 1 fremgik det, at den forskningsmæssige anledning til, at undersøge udfoldelsen af skøn i beskæftigelsesrettet socialt arbejde, er, at generere ny viden om ”det danske skøn” i lyset af påvirkningerne fra New Public Management i forhold til diskussionen om skønnet er indskrænket (Curtailment), fortsat trives (continuation) eller er gradueret (graduation). Det fremgik imidlertid også, at både den internationale og nationale litteratur om skøn i professionelt beskæftigelsesrettet socialt arbejde er begrænset, hvilket vanskeliggør en sammenligning af Hedeby-casen med andre danske cases for at afgøre ”what is common and what is particular about the case” (Stake 2000:438). Hertil kommer, at spørgsmålet om generaliserbarhed generelt må opfattes som vanskeligt på beskæftigelsesområdet, hvor de empiriske vilkår i form af hyppige forandringer i politikker, lovgivning og organisering af lokale indsatser, gør det vanskeligt at drage sammenligninger mellem den skønsmæssige praksis hvad angår epistemiske og strukturelle aspekter (Grimen & Molander 2008) over tid eller på tværs af de kommunale jobcentre og afdelinger. Afhandlingens bidrag er derfor blandt andet, at give mulighed for fremtidige undersøgelser af skønnets udfoldelse i beskæftigelsesrettet socialt arbejde, der kan sammenlignes med afhandlingens fund og resultater i tid og rum. Et andet forhold af betydning er, som allerede nævnt, casestudiets konkrete og lokale karakter. Afhandlingens teoretiske design indrømmer aktører mulighed for at påvirke skønnets udøvelse, hvorfor overvejelser om lokale forhold må inddrages i diskussionen af casens generaliserbarhed. Analytisk betinget generalisering af de kontekstuafhængige fund, er, som det er fremgået, muligt i kraft af det strategisk kritiske casevalg, valideringen af analyserne og konceptualiseringen af skønnet via de orienterende begreber skøn og institution, der samtidig afgrænser casen.

KAPITEL 4. ANALYTISK FREMGANGSMÅDE OG OPERATIONALISERING

Indledning

I dette kapitel præsenterer jeg principperne for analysen af skønnets udfoldelse og de etablerede begreber jeg anvender i analysen. Afhandlingens analysestrategi og operationaliseringen af teoriernes centrale begreber guider analyserne i afhandlingens kapitel 5, 6 og 8. Der findes ikke alment anerkendte forskrifter for gennemførelse af kvalitative analyser (Olsen 2002:103) og heller ikke for casestudier (Andersen 2013:24,168). Analysestrategien udtrykker afhandlingens forstående og fortolkende videnskabssyn og er samtidig en angivelse af, hvordan jeg bearbejder dvs. kategoriserer og analyserer det sæt af forskningsspørgsmål, der retter sig mod afhandlingens problemstilling. Den bredere teoretiske kontekst for afhandlingens analyser, er fremlagt i kapitel 2, men kan genfindes i analysestrategiens begreber hentet i professionssociologien og institutionel teori.

I afsnit 4.1 redegør jeg først for min brug af det fortolkende casestudie (Andersen 2013, Antoft & Salomonsen 2007) og efterfølgende for anvendelsen af ”skøn” og ”institution” som orienterende begreber (Layder 1998). Formålet er at give analyserne en klar struktur og fokusere afhandlingens analyser i et detaljeret og omfattende datamateriale. For at kunne styre casestudiets analyser, har jeg fundet det nødvendigt, at afgrænse og konstruere casen omkring begreberne skøn og institution, der angiver de centrale sammenhænge i casen. Formålet dermed er, at etablere en analytisk kontekst, der gør det muligt at indsamle, analysere og fortolke data, samt skabe teoretiske mulighed for at generalisere analyserne. Begreberne skøn og institution er udvalgt fordi de er egnede til at indkredse og belyse de empiriske forskningsspørgsmål. Det viste sig dog nødvendigt med supplerende begreber i de enkelte analyser. I afsnit 4.2 operationaliserer jeg derfor den teori jeg anvender i analyserne af mine tre første forskningsspørgsmålene. Koder og operationalisering anvendt i afhandlingens analyser findes i bilag B.

4.1 ANALYTISK FREMGANGSMÅDE

> The case is a bounded system. In the social sciences and human services, the case has working parts; is it purposive; it often has a self. It is an integrated system
>
> Its behavior is patterned. Coherence and sequence are prominent. It is common to recognize that certain features are within the system, within

> the boundaries of the case, and other features outside. Some are significant as context (Stake 2000:436)

Denne karakteristik af cases som, på samme tid, kontekstuelle, afgrænsede og fokuserede, og cases, som præget af mønstre og sammenhæng viser casestudiets kompleksitet knyttet til en analyseenhed præget af kontekst og substans, hvor nogle kontekstuelle forhold er signifikante og andre ikke. Det illustrerede fænomen – skønnet – kan ikke klart adskilles fra den kontekst, det udfolder sig i (Yin 2014, Andersen 2013) ligesom analyserne skal have dybde (f.eks. Antoft & Salomonsen 2007). Samtidig har jeg tilstræbt en klar afgrænsning af casen (Antoft & Salomonsen 2007:32) har jeg tilstræbt at undgå en for deduktiv og lukket analyse af hensyn til casens nærhed til den studerede virkeligheds mangfoldige detailrigdom (Flyvbjerg 1991 I:143).

DET TEORIFORTOLKENDE CASESTUDIE

Casen er en analytisk konstruktion (Abbott 1992:63) designet til at beskrive, forstå og fortolke udfoldelsen af skøn i beskæftigelsesrettet socialt arbejde. Den er med sin empiriske forankring i en form for skønsmæssig praksis i Hedeby jobcenter tillige udtryk for en social konstruktion (Antoft & Salomonsen 2007:31) skabt af mig som forsker dvs. casen ”eksisterer” ikke som objektiv virkelighed i jobcenter Hedeby. Hedeby-casen er teorifortolkende (Andersen 2013, Antoft & Salomonsen 2007) med sit afsæt i etablerede teorier, der skal genere ny empirisk viden om skøn i beskæftigelsesrettet socialt arbejde. Teorivalget i teorifortolkende casestudier er centralt i forhold til afgrænsningen af casen gennem udvælgelse og betoningen af de relevante case-elementer (Andersen 2013, Antoft & Salomonsen 2007:39), der samtidig har betydning for hvordan det empiriske materiale struktureres. Det teorifortolkende casestudie har ifølge Antoft og Salomonsen indledningsvist en induktiv karakter da teoriens betydning først for alvor viser sig i analysefasen, hvor teorier og begreber bidrager til at identificere mønstre i det empiriske materiale og skabe sammenhæng i casen (ibid.). Jeg har imidlertid haft behov for allerede indledningsvist, at forankre analyserne i et righoldigt materiale, hvorfor jeg har valgt, at anvende orienterende begreber (Layder 1998) for bedre, at kunne besvare afhandlingens forskningsspørgsmål.

SKØN OG INSTITUTION SOM ORIENTERENDE BEGREBER

Udfoldelsen af skønnet er casens ”central subject problem” (Abbott 1992:62) og som det fremgik af kapitel 2 opfatter jeg skønnet som en institution. Derfor anvender jeg begreberne skøn (Grimen & Molander 2008) og institution (Scott 2014) som orienterende begreber (Layder 1998). Begge begreber hentes fra ”a wider body of theory” (Layder 1998:23) i henholdsvis professionssociologien og den institutionelle teori. Layder (1998:110, 129) foretrækker orienterende begreber

til forklaringer og teoriudvikling, men i analyserne anvender jeg begreberne, som det er fremgået, indenfor rammerne af det teorifortolkende casestudie i en hermeneutisk optik. De orienterende begreber – skøn og institution - anvendes analysestrategisk, fordi de kan referere til et tosidet fokus på subjektive og objektive sider af det sociale liv (Layder 1998: 101), dvs. udfoldelsen af skønnet, hvor strukturelle (objektive) og aktørmæssige (subjektive) sider af skønnets udfoldelse inddrages i analysen. Skønsbegrebet (Grimen & Molander 2010,2008) giver casen dens fokus, tematiserer dataindsamlingen[102] og bidrager til, at identificere mønstre i det samlede empiriske materiale. Institutionsbegrebet identificerer skønnets aktørskabte strukturer (Lawrence, Suddaby & Leca 2009, 2011), herunder de regulative, normative og kognitive virkemidler (Scott 2014), der også indeholder professionelle elementer (Scott 2008).

SKØNNET – AUTORITET, STRUKTURELLE OG EPISTEMISKE ASPEKTER AF SKØN

Skøn er afhandlingens mest centrale analytiske begreb begrundet i de overvejelser jeg gjorde mig i forbindelse med afgrænsningen af forskningsfeltet og problemstillingen i kapitel 1. Jeg anvender begreberne *autoritet* samt *strukturelle* og *epistemiske* aspekter af skøn (Molander & Grimen 2010, Grimen & Molander 2008[103], Molander 2011) til at undersøge 1) hvem (autoriteten), der i Hedeby fastsætter standarder for sagsbehandlernes skønsudøvelse, 2) hvilke standarder (skønnets strukturelle dimension), der kendetegner skønnet i beskæftigelsesrettet socialt arbejde med sygemeldte i jobcenter Hedeby og 3) til at undersøge den bedømmende virksomhed (skønnets epistemiske dimension), som foregår under betingelser af ubestemthed (Grimen & Molander 2008:182) dvs. sagsbehandlernes skønsudøvelse og de refleksioner, der kommer til udtryk under skønsudøvelsen.

Grimen og Molanders forståelse af skøn (2010:170f, 2008:181f) er inspireret af den amerikanske retsfilosof Ronald Dworking (1931-2013), som beskriver skøn på følgende måde;

> The concept of discretion is at home in only one sort of context; when someone is in general charged with making decisions subject to standards set by a particular authority. Discretion, like the hole in the doughnut, does not exist except as an area left open by a surrounding belt of restriction. It is therefore a relative concept. It always makes sense to ask, “Discretion under which standards?” (Dworking 1978:31)

---

[102] I forbindelse med udarbejdelsen af interviewguides og konstruktion af vignetten.

[103] Herefter Grimen & Molander (2010,2008). Grimen døde 26.2.2011 og er derfor heller ikke medforfatter på senere udgivelser (Molander 2011).

Begreberne autoritet, epistemiske og strukturelle aspekter udledes af Dworkins definition da det fremgår, at skøn og skønsudøvelse er relativ til de standarder, der er sat af en autoritet. Det er således aldrig fuldstændig frit eller autonomt (Terum 2003:106f). I forhold til afhandlingens problemstilling betyder dette, at sagsbehandlernes skøn udøves i forhold til givne standarder og retningslinjer sat af en autoritet på organisatorisk niveau.

Et fagligt eller professionelt[104] skøn forbindes i professionslitteraturen ofte med professionel autonomi (Evetts 2002, Terum 2003:105), hvor den professionelle har frihed til på fagligt grundlag, dvs. ved formel uddannelse og praktisk erfaring, at afgøre hvad der er bedst, at gøre i givne situationer eventuelt med vejledning fra den faglige organisations etiske koder eller anden form for professionsintern faglig kontrol (Svensson 2008:134). Et sådant fagligt skøn er positivt defineret (Grimen & Molander 2008, 2010, Terum 2003) da det er frit dvs. autonomt og uden restriktioner af nogen art udover fra den faglige indsigt og kontrol. Denne forståelse af skøn tilfører skønnet et stærkt fagligt element, hvor fagligt begrundede beslutninger har forrang, fordi noget er bedre at gøre end noget andet i henhold til rent faglige målestokke typisk professionel viden. I de nordiske velfærdsstater, har staten imidlertid indflydelse på professionelt arbejde gennem politikker og lovgivning (Lerborg 2013:41ff), ligesom NPM og decentralisering af driftsansvaret har medført øget autonomi til de kommunale jobcentre. I den juridiske litteratur antages faglige skøn, at blive foretaget af fagpersoner inden for de gældende lovgivningsmæssige rammer (Schultz 2004:63f) svarende til forankringen af professionelt arbejde i et velfærdsstatsligt mandat. Grimen & Molander (2010, 2008) argumenterer, som nævnt før, for, at adgangen til at skønne og efterfølgende træffe afgørelser forudsætter, at skønnet udøves på måder, der kan begrundes fagligt dvs. ud fra faglige målestok (Grimen & Molander 2008:182). Faglige skøn eller skønsudøvelse er ”en form av resonemang som resulterar i omdömen om vad som bör göras i situationer av ubestemthed alltså den kognitiva aktivitet som personer med sköns befogenhet utför, förutsatt att de har för avsikt att fatta beslut på ett förnuftigt sätt” (Molander 2011:321). Sagsbehandlernes anvendelse af faglige målestokke i skønsudøvelsen er således udtryk for en faglig ræsonnering, som udgør skønnets epistemiske dimension (Grimen & Molander 2008:194). Det er skønnets epistemiske dimension jeg undersøger gennem sagsbehandlernes faglige refleksioner relativt til de standarder autoriteten har sat.

Skønnet er således ikke autonomt og frit, men underlagt standarder, der angiver et delegeret rum af frihed til de professionelle dvs. sagsbehandlerne. Standarderne for skønnet (Dworkin 1978:31) forstås med Grimen & Molander (2010,2008) som strukturelle aspekter af skøn. Det epistemiske skøn svarer til sagsbehandlernes skønsudøvelse, der udgør en delegeret frihed til selv at skønne, hvad der skal gøres

[104] Jeg anvender begreberne fagligt og professionelt synonymt

indenfor et indhegnet rum af frihed i situationer af ubestemthed dvs. situationer der begrunder skøn (Grimen & Molander 2008:181). Skønnets epistemiske dimension indebærer således, at det i arbejdsorganisationen overlades til professionelle, at løse konkrete problemer bedst muligt gennem professionel viden hvad enten, der er tale om ”working knowledge” (Friedson 2001:29f) skabt i det professionelle arbejde eller abstrakt videnskabelig viden fra formel uddannelse eller forskning (f.eks. Brante 2011) i form af faglige målestokke til eksempelvis, at afgøre om en professionel handling er (u)hensigtsmæssig eller en tilstand hos en sygemeldt er (u)normal eller (u)ønsket. Skønnet og skønsudøvelsen skal desuden, som det fremgår af afhandlingens professionssociologiske optik præsenteret i kapitel 2, rette sig mod individet (Evetts 2002: 345) dvs. den sygemeldte klients problemer, ressourcer og behov, hvilket samtidig indebærer, at klientens situation anskues i en organisatorisk kontekst (ibid.).

INSTITUTION – INSTITUTIONELLE KRÆFTER OG VIRKEMIDLER

Mens begrebet skøn afgrænser casen og strukturerer empirien særligt i analysefasen, retter begrebet institution den empiriske opmærksomhed mod skønnet som institutionelt fænomen ved hjælp af Scotts[105] definition af institutioner, som multifacetterede stabile sociale strukturer;

> Institutions comprise regulative, normative and cultural-cognitive elements that, together with associated activities and resources, provide stability and meaning to social life (Scott 2014:56)

Mens skønnet i professionssociologisk sammenhæng refererer til, at der foregår professionelt arbejde og faglige refleksioner, er skønnet i institutionel sammenhæng en institution, der for det første synes at have udviklet sig over tid i jobcenter Hedeby gennem en handlingsplan, og siden har etableret sig som et aktuelt mønster eller tilstand (Scott 2014:143) via institutionelle virkemidler i form af strukturelle aspekter af skøn, der sætter standarder for sagsbehandlernes skønsudøvelse. For det andet påvirker skønnet som institution aktørernes adfærd gennem forskellige institutionelle kræfter, der supplerer og rækker udover sagsbehandlernes professionelle fokus på den sygemeldte klients problemer, ressourcer og behov, baseret på sagsbehandlernes professionelle viden og erfaring. Standarderne for skønnet baserer sig på symbolske institutionelle kræfter, der ”infuse” dvs. tilfører

[105] Scotts definition af institutioner rummer regler, normer og værdier fra den ”gamle” institutionalisme (Selznick 1957, 1996) og de kollektive kognitive og kulturelle elementer fra den ”nye” institutionalisme, der lægger større vægt på kultur og kognition end på normer og værdier eller regler i forståelsen af institutioner og institutionaliseringsprocesser (Meyer & Rowan 1977, Scott & Meyer 1983, DiMaggio 1997).

skønnet (Selznick 1957) lokale regler, normer/værdier og ideer (Scott 2014). De institutionelle systemer og virkemidler, vedrørende skønnet i jobcenter Hedeby, kan ifølge Scott ikke stå alene, men suppleres af tilhørende menneskelig adfærd, aktiviteter og materielle ressourcer (Scott 2014:57) i organisationen for ikke blot at være symbolske. Ifølge Scott udvikles, reproduceres og opretholdes institutioner gennem ressourcer og aktiviteter - sammen med de regulative, normative og kognitive virkemidler. Det er således kombinationen af institutionelle virkemidler, aktiviteter og ressourcer, skabt gennem institutionelt arbejde (Lawrence & Suddaby 2006, Lawrence, Leca & Suddaby 2009, 2011), er i afhandlingens forståelse skaber og udgør skønnet som fænomen samt dets meningsskabende og stabile sociale struktur, der påvirker sagsbehandlernes skønsudøvelse - individuelt såvel som kollektivt - i adfærd, tanker og holdninger[106].

Afhandlingens kapitel 6 indeholder, som det vil fremgå, en analyse af en handlingsplan på området for sygedagpenge, som viser udviklingen af skønnet ved hjælp af aktiviteter og ressourcer anvendt af organisationen, som udtryk for institutionelt arbejde (Lawrence & Suddaby 2006, Lawrence, Leca & Suddaby 2009, 2011) udført af aktører i og omkring jobcenter Hedeby. De regulative, normative og kognitive virkemidler anvendes, også i kapitel 6, til, at vise de symbolske dvs. de institutionelle virkemidlers betydning for skønnet. Rammesætningen af skønnet gennem institutionelle virkemidler, handler således om forholdet mellem institution dvs. skøn og (skønsmæssig) adfærd i form af handlemønstre og tankeformer (Nielsen 2005:181), hvor sagsbehandlernes forståelse af regler, normer, værdier og holdninger, påvirker deres skønsmæssige adfærd og handlinger. Jeg beskrev i kapitel 2 institutioners institutionelle kræfter ved at pege på, at der skabes en institutionel orden i arbejdsorganisationen (Hedeby), som understøtter, legitimerer og sanktionerer sagsbehandlernes adfærd (Jönsson, Persson & Sahlin 2011:48f, Nielsen 2005:189, Berger & Luckmann 2003:169). Jeg viser nedenfor hvordan jeg anvender Scotts (2014:56) institutionsbegreb i analysen af regler, normer, værdier og holdninger/ideer, samtidig med at jeg inddrager Berger & Luckmanns (2003) rollebegreb til, at understøtte min analyse af de institutionelle virkemidlers betydning for aktørernes, og særligt sagsbehandlernes, skønsmæssige adfærd ud fra institutionaliserede standarder for skønnet. Herved ønsker jeg, at vise, at skønnet repræsenterer en institutionel orden, der gør det muligt at arbejde, dvs. skønne, på bestemte måder i en ellers kompleks hverdag præget af forskellige og skiftende opfattelser af, hvordan arbejdet skal foregå. Den institutionelt påvirkede del af skønnet repræsenterer i afhandlingen dermed en stabil, men ikke uforanderlig enhed af

[106] Scott (2014:70) nævner følelser i forbindelse med en affektiv dimension i den kognitive søjle. Jeg anvender her i stedet begrebet holdninger eftersom jeg bruger holdningsbegrebet i forbindelse med analysen af sagsbehandlernes skønsudøvelse i kapitel 8, og her indgår følelser i holdningsbegrebet.

aktørskabte sociale meningsbærende strukturer bestående at sociale aktiviteter, materielle ressourcer og symbolske elementer (Scott 2014:57).

4.2 OPERATIONALISERING AF TEORI

Jeg præsenterer nu min konceptualisering og kodning i en struktur, der følger afhandlingens tre første forskningsspørgsmål og tre analysekapitler. Det vil fremgå nedenfor, at Grimen & Molanders (2008, 2010) teori om skøn og Scotts (2014) definition af institution, i analyse- og fortolkningsfasen, suppleres med ”sensitizing” begreber (Layder 1998:110f). Dette skyldes, at begreberne skøn og institution viste sig ikke at være sensitive nok til, at opfange data og analysere empirien (Jacobsen 2007:273). De supplerende begreber fungerer som indikatorer for begreberne skøn og institution og kan samtidig rummes indenfor begreberne skøn og institution. De orienterende begreber, skøn og institution, er således ikke operationaliserede koder, men begreber de supplerende begreber med tilhørende kategorier og koder, relaterer sig til. Kombinationen af orienterende og sensitive begreber sikrer, at de orienterende begreber er ”grounded” (Layder 1998:112) i empirien.

Formålet med de følgende afsnit er at eksemplificere analysestrategien ved at synliggøre de supplerende begrebers sensitivitet dvs. deres anvendelighed i analyserne og gøre analyserne transparente. I præsentationen af de 3 analysestrategiafsnit begrunder jeg valget af de supplerende begreber ved at præciserer analysens fokus og argumentere for begrebets/begrebernes anvendelighed. Til sidst giver jeg eksempler på operationaliseringen.

ANALYSE I KAPITEL 5 - AKTØRER OG SKØN

I afhandlingens kapitel 5 anvender jeg rollebegrebet til at undersøge hvem, der har autoritet til at fastsætte standarder for skønnet (forskningsspørgsmål 1) gennem et fokus på aktørernes arbejdsopgaver. Rollerne er således organisatoriske[107] som konsekvens af afhandlingens fokus på skønnets organisatoriske kontekst. Til rollerne knytter sig bestemte positioner eksempelvis forvaltningsdirektør. Positionerne refererer til aktørernes ansættelsesmæssige placering i arbejdsorganisationens hierarki, og anvendes til, at benævne og adskille aktørernes organisatoriske positioner fra hinanden. Positionsbegrebet anvendes ikke analytisk.

Rollebegrebet henter jeg hos Berger & Luckmann (2003), der ofte associeres med nyinstitutionel teori. Berger & Luckmanns (2003) forståelse af roller ligger i forlængelse af deres forståelse af institutioner, som sociale og menneskeskabte konstruktioner. Dette betyder for det første, at de organisatoriske roller

[107] Til forskel fra hverdagslivets roller (Berger & Luckmann 2003)

institutionaliseres dvs. eksternaliseres, objektiviseres og internaliseres, gennem interaktioner og sociale samspil (Berger & Luckmann 2003: 113). For det andet, at der gennem institutionaliseringsprocessen dannes typifikationer i form af bestemte handlinger i bestemte situationer, der når de gentages, etablerer sig, på basis af det sociale samspil, først som vaner og mønstre, og siden som roller (Berger & Luckmann 2003: 94, 91). Roller bliver dermed udtryk for institutionaliseret adfærd (Berger & Luckmann 2003:112), der baserer sig på fælles viden og kognition, der informerer aktørerne om, hvordan rollen skal udøves i givne situationer (Berger & Luckmann 2003:113). At der knytter sig rollespecifik viden til hver rolle (Berger & Luckmann 2003:116) betyder *ikke*, at rollerne i og omkring jobcenter Hedeby skal ses isoleret fra hinanden, da rollerne på hver deres måde, og tilsammen, repræsenterer den institutionelle orden i jobcenterorganisationen. Dette betyder eksempelvis, at sagsbehandlerrollen forbindes med andre typer af roller herunder rollen som teamchef indenfor samme institutionelle orden. At være i rollen som sagsbehandler, teamchef, jobcenterchef, forvaltningsdirektør eller lokalpolitiker, repræsenterer, hvad Berger og Luckmann (2003:113) kalder en større institutionel adfærdssammenhæng[108]. Rolleindehaveren har dermed mål og handlinger til fælles med de andre roller/rolleindehavere (Berger & Luckmann 2003:95, 110), hvilket viser rollernes institutionelle betydning i forhold til skønnet eftersom udøvelsen af rollerne tilskriver institutionen (skønnet) betydning. Denne betydning forudsætter, at der for aktørerne skabes og dannes mening i en sammenhængende helhed (Berger & Luckmann 2003:114) vedrørende skønnets udfoldelse. Rollerne skal opfattes som både meningsfulde og legitime for aktørerne (Berger & Luckmann 2003: 111, 131) for at have den nævnte institutionelle betydning for skønnets udfoldelse. Rollerne er således kollektive og har et overindividuelt niveau. De er samtidig specifikke og indeholder institutionaliserede adfærdsspecifikationer, der ikke er frivillige, men kontrolleres og sanktioneres (Berger & Luckmann 2003:113). Rollerne er ikke personificeret, men udfyldes af de aktører, som til enhver tid udfører de typificerede handlinger og handlingsformer eksempelvis sagsbehandlerne. At der hører typificerede handlinger til de institutionaliserede roller betyder ifølge Berger & Luckmann (2003:111), at den enkelte rolle, med dens typificerede handlingsformer, får en objektiv karakter og en betydning for rolleindehaveren, der kan verbaliseres. Samtidig forhindrer rollens objektive karakter ikke rolleindehaveren i, at reflektere over rollen og den afledte rollespecifikke adfærd, der er mulig. Jeg skal nøjes med at eksemplificere operationaliseringen af det teoretiske rollebegreb ved hjælp af teamchefens position jf. bilag B. Teamchefens organisatoriske rolle (kategori) er, at være chef for sygedagpengeteamet, hvilket medfører en række typificerede forventninger og handlinger baseret på teamchefens pligter og rettigheder som leder (underkategori) i det organisatoriske hierarki. Rollen undersøges ved at operationalisere teamchefens forståelse af sine arbejdsopgaver i relation til skønnets

[108] Den institutionelle adfærdssammenhæng vil også involvere jobcentrets institutionelle omverden hvilket jeg imidlertid har afgrænset mig fra at undersøge jf. kapitel 1.

standarder og sagsbehandlernes skønsudøvelse, dvs. hvilke arbejdsopgaver teamchefen mener han har arbejdsopgaver relateret til sagsbehandlernes skønsudøvelse og hvorfor. At han har sådanne arbejdsopgaver, kan eksemplificeres ved, at teamchefen dels oplyser, at han som faglig chef, arbejder med at udvikle retningslinjer og på forskellige måder kontrollerer sagsbehandlernes skønsudøvelse dels ved at han under drøftemøder observeres i at stille spørgsmålstegn ved om en sygemeldt borger er uarbejdsdygtig eller om der er styr på planen dvs. hvad der skal ske i sagen fremadrettet[109]. Teamchefens rolleforståelse og hans observerede adfærd under drøftemøderne giver informationer, der når de er analyseret og fortolket viser mig, at teamchefen har autoritet til at sætte standarder for sagsbehandlernes skønsudøvelse ved dels at definere sagsbehandlernes skønsmæssige råderum og definere de skønsmæssige standarder, der analyseres i kapitel 6.

ANALYSE I KAPITEL 6 – INSTITUTION OG STRUKTURELLE ASPEKTER AF SKØN

Kapitel 6 indeholder dels en analyse af en handlingsplan på området for sygedagpenge i Jobcenter Hedeby dels en analyse af de strukturelle aspekter af skøn (Grimen & Molander 2010,2008). Den sidstnævnte analyse refererer til forskningsspørgsmål to og er en rammeanalysen (Agustín 2012) af de strukturelle standarder for skøn, der er sat af autoriteten. Analysen af handlingsplanen, der også relaterer sig til forskningsspørgsmål to, er en dokumentanalyse af det institutionelle arbejde (Lawrence, Suddaby & Leca 2009, 2011) med, at udvikle skønnet som institution via aktiviteter og ressourcer (Scott 2014). Formålet med denne analyse er, at inddrage skønnets organisatoriske kontekst gennem anvendelsen af udviklede aktiviteter og tilgængelige ressourcer i forbindelse med skønnets udfoldelse. Analysen af handlingsplanen er retrospektiv, mens drøftemøderne, der foregår på tidspunktet for dataindsamlingen, viser aktuelle udtryk for anvendelsen af organisatoriske aktiviteter og ressourcer, der supplerer de symbolske institutionelle elementer i rammesætningen af skønnet, dvs. de regulative, normative og kognitive virkemidler (Scott 2014:56).

I analysen af handlingsplanen, anvender jeg begreberne *arbejde* (work), *intentionalitet* (intentionality) og *bestræbelser* (effort) fra institutionelt arbejde (Lawrence, Suddaby & Leca 2009,2011) til, at illustrere, at skønnet som aktuelt nutidigt fænomen, synes at have udviklet sig i takt med at organisationen, dvs. lokalpolitikere, forvaltningsdirektør og jobcenterledelse samt medarbejdere gennem en årrække har arbejdet med, at udvikle området for sygedagpenge. Analysens fokus bidrager til, at forstå, at rammerne for skønnet delvist fastlægges i arbejdsorganisationen som kontekst for skønnets udfoldelse. Den handlingsplan, der er fremanalyseret i de skriftlige kilder, viser aktørernes arbejde, intentioner og

[109] Jeg giver eksempler herpå i kapitel 6.

bestræbelser (underkategori) mod via organisatoriske ressourcer og aktiviteter (kategori), der opdeles i tilbud til modtagere af sygedagpenge og prioritering af ressourcer i eller organisering af sagsbehandlingen. Eksempler herpå er udvikling af stresshåndteringstilbud (aktiviteter) og opkvalificering af sagsbehandlerne (ressourcer).

I kapitel 6 analyseres også skønnets strukturelle standarder (Grimen & Molander 2010, 2008) ved hjælp af en rammeanalyse (Augustin 2012) og Scotts (2014:56) institutionsbegreb, der bruges til at operationalisere skønnets strukturelle standarder. Scotts institutionsbegreb (2014:56) tydeliggør de institutionelle kræfter i de regler, normer og meninger, der, ifølge autoriteten, prioriteres og problematiseres i rammen (Agustín 2012:80,89). Rammeanalysen er en metodisk tilgang i sociologien til at belyse sociale og politiske problemer (Agustín 2012), der er relevant fordi rammerne omkring skønnet repræsenterer forståelser, der har et ”governing purpose of the participants” (Goffman 1974:24) j relation til skønnets udfoldelse i jobcenter Hedeby. Ifølge Agustín (2012:85) muliggør rammeanalysen en identifikation af specifikke aktørers konkrete normer og ideer[110] (Agustín 2012:87). Rammeanalysens konkrete niveau kan derfor forbindes til de aktører, der har autoritet i forhold til at sætte standarder for skøn. Analysen er inspireret af den såkaldte ”What is the Problem Represented to be” tilgang (Agustín 2012:91, Bacchi 2010:21-25), som egner sig til analyse af forhold, der indeholder problemstillinger, der i given social sammenhæng skal gøres noget ved (Agustín 2012:80). Tilgangen har som præmis at ”what one proposes to do about something reveals what one thinks is problematic (needs to change)”, hvorfor et givet empirisk materiale, som for eksempel interviewdata (ibid.) indeholder udtryk der “contains *implicit* representations of what is considered to be the problem (problem representations)” (Bacchi 2012:21). Rammerne og de strukturelle aspekter af skønnet fremanalyseres ved hjælp af begrebet diagnose[111], der vedrører empiriske beskrivelser af de af aktørerne præsenterede problemer, ved hjælp af begrebet *prognose*, der vedrører beskrivelsen af løsningerne samt ved hjælp af begrebet *voice*, som vedrører de

[110] De kognitive og kollektive elementer og processer som Agustín (2012:87,91) fremfører i forbindelse med rammeanalysen som værende af betydning for normer, værdier og handlinger af mere eller mindre bevidst karakter, dækkes i afhandlingen af skønnet som epistemisk dimension (Grimen & Molander 2008) dvs. skøn som reflekterende kognitiv aktivitet og afhandlingens forståelse af skøn som institution (Scott 2014)hvor kollektive normer, regler, værdier mv. institutionaliseres (Berger & Luckmann 2003).

[111] Begrebet diagnose hos Agustín 2012 skal ikke forveksles Abbotts (1988) diagnosis.

aktører[112], der er involveret i formuleringen af problemer og løsninger (Agustín 2012:91f) som for eksempel sagsbehandlere eller jobcenterledelsen. Ved hjælp af begreberne problemer, løsninger og voice kan jeg således kode for og efterfølgende tematisere de problematikker og løsninger, der rammesættes i skønnet eksempelvis ressourcemæssige elementer. Rammeanalysen tematiserer således rammerne for skønnet.

For dernæst, at konkretisere skønnets standarder og tydeliggøre, at der er institutionelle virkemidler knyttet til skønnets standarder, inddrager jeg Scotts (2014) tre institutionelle søjler; den regulative, den normative og den kulturelt-kognitive søjle, hvis indhold jeg redegør for om lidt. Selv om det er en pointe hos Scott, at holde de tre typologier af institutionelle elementer, adskilte fra hinanden blandt andet fordi de virker på forskellige måder (Scott 2014:59), vier jeg ikke søjlernes indbyrdes forskelle stor opmærksomhed. Jeg prioriterer i stedet, at tydeliggøre, at der er institutionelle virkemidler forbundet med standarderne. Det er således de institutionelle virkemidler i kombination med de prioriteringer og problemstillinger, der ifølge autoriteten kan og skal løses via skønnet, som analysen fokuseres på. Da Scott pointerer, at institutionelle elementer ikke kun er grænsesættende overfor, men også understøttende i forhold til aktørernes tankemønstre, adfærd og handlinger, har analysen fokus på skønsmæssige muligheder og begrænsninger jf. fremstillingen i kapitel 2 af det institutionelle arbejde med skønnet.

Scotts (2014) tre søjler eller institutionelle virkemidler indeholder "the vital ingredient of institutions" og former et kontinuum"from the conscious to the unconscious, from the legally enforced to the taken for granted" (Scott 2014:59):

> Institutions comprise regulative, normative and cultural-cognitive elements that, together with associated activities and resources, provide stability and meaning in social life (Scott 2014:56).

Den regulative søjle virker ved, at regulere og begrænse aktørers adfærd, og de institutionelle kræfter vedrører "explicit regulatory processes – rule-setting, monitoring, and sanctioning activities" (Scott 2014:59). Det er en forudsætning, at de retningslinjer, der skal virke regulerende, er tilstrækkelige tydelige til, at kunne guide aktørernes forståelse og adfærd. Scott (2014:62) nævner statens centrale regulerende rolle som "rule maker, referee and enforcer", men påpeger også, at (statens) love ofte ikke indeholder de tilstrækkelige klare utvetydige retningslinjer

[112] I afhandlingen undersøger jeg ikke selvstændigt hvem der har "voice" i forhold til at definere problemer og løsninger. Dette skyldes at allerede Molander & Grimens (2008:181) teori om skøn fordrer at der eksplicit tages stilling til hvem der har autoritet til at uddelegere myndighed til at udøve skøn. Dette analyseres i kapitel 5 ved at undersøge de centrale aktørers roller og positioner.

for adfærd, som de regulative elementer fordrer, da lovgivning ofte kræver fortolkning og løsning af fortolkningsmæssige uenigheder (Scott 2014:63). Denne forståelse af politisk besluttede regler, er i overensstemmelsen med den skandinaviske institutionalisme (Strandgaard Petersen 2014:249). Scott foreslår med reference til Weick, at regulative elementer i sådanne (uklare) situationer henføres til en af de andre søjler, som udtryk for ”sensemaking” og kollektive fortolkninger (Weick 1995) frem for instrumentelle og rationelle reguleringer (Scott 2014:62). Regulative elementer forudsætter således, ifølge Scott, en høj grad af forpligtigelse, en klar præcision af den adfærd, der ønskes fremmet[113] samt en delegation af myndighed fra andre (third parties) til at anvende de regulative elementer (Scott 2014:60), herunder mandater (Scott 2014:62), der kan ”enable and empower social actors and action” (Scott 2014:61). Som det er fremgået indeholder søjlen en instrumentel, formel og rationel institutionel logik (Scott 2014:62).

Den normative søjle indeholder institutionelle virkemidler i form af forpligtigende normer og værdier, der foreskriver prioriterede målsætninger og forpligter aktørernes adfærd;

> normative rules that introduce a prescriptive, evaluative and obligatory dimension into social life. Normative systems include both values and norms (Scott 2014:64).

Værdier er ifølge Scott (20014:64) udtrykte præferencer og koncepter for, hvad der ønskes opnået af målsætninger ledsaget af konstruktioner af standarder, der kan anvendes til at sammenligne og bedømme eksisterende strukturer og adfærd, således at aktører[114] kan vurdere situationerne. Normer specificerer derimod, hvad der bør gøres i de givne sociale sammenhænge, og indeholder legitime måder, at opnå de værdisatte målsætninger på. Udover at definere givne målsætninger og værdier vil de normative elementer således tillige anvise de rigtige - i betydningen passende – måder, at opnå mål og målsætninger på. Den rationelle, formelle og instrumentelle logik fra den regulative søjler, er her erstattet af normative elementer indeholdende forpligtigende forventninger til hvordan (normen) og hvorfor (værdier) der skal arbejdes med skønnet i forhold til sygemeldte;

> The central imperative confronting actors is not ”What choice is in my own best interest” but rather ”Given the situation, and my role within it, what is the appropriate behavior for me to carry out (Scott 2014:65)

---

[113] Hertil kommer at lov om sygedagpenge indeholder bestemmelser der i den juridiske litteratur (Schultz 2003) betegnes som vage og elastiske bestemmelser, der i den sociologiske litteratur skal oversættes for at give mening (Weick 1995).

[114] Scott (2014:64) nævner at hvilken adfærd der er passende vil varierer efter positioner og roller.

De normative elementer (værdier og normer) er i varierende grad internaliserede (Scott 2014:64) jf. Berger & Luckmann (2003), men kan også være pålagt af andre (Scott 2014:66) dvs. være indre og ydre styret. Der kan således være tale om normer og værdier hidhørende fra ledelsesmæssige strategier, professionelle normer eller nationale beskæftigelsespolitiske normer i form af lovgivning for eksempel at den sygemeldte skal vende tilbage til arbejdet suppleret af professionelle normer om hvordan dette bedst gøres. Elementerne baserer sig i begge situationer først og fremmest på en social forpligtelse til en i situationen passende adfærd (Scott 2014:65). Herfra opstår mandater, der når de dannes i organisationer kan have karakter af rutiner, procedurer eller retningslinjer (Scott 2014:65), der forpligter aktørerne til, at handle på bestemte måder i givne situationer. De normative elementer kan, udover at være indre og ydre påført eller styret, både begrænse eller muliggøre[115] skønnet.

I den kulturelle-kognitive søjle baserer institutionaliseringen af rammerne for skønnet, via institutionelle virkemidler, sig på kognitive dimensioner dvs. socialt skabte kollektive forståelser;

> A cultural-cognitive conception of institutions stresses the central role played by the socially mediated construction of a common frame of meanings (Scott 2014:70).

Der er tillige tale om symbolske repræsentationer, der opfattes som objektive og eksterne af aktørerne;

> Symbols – words, signs, gestures – have their effect by shaping the meanings we attribute to objects and activities. Meanings arise in interaction and are maintained and transformed as they are employed to make sense of the ongoing stream of happenings (Scott 2014:67)

De eksterne stimuli internaliseres i aktørerne, der samtidig responderer kognitivt på deres ydre objektive omgivelser (Berger & Luckmann 2003) i et komplekst samspil mellem ydre betingelser og subjektive fortolkninger af informationer og stimuli, der tilsammen skaber fælles kognitive rammer med et symbolsk indhold, der giver mening for aktørerne (Scott 2014:67), og kan udtrykkes symbolsk for eksempel via sproget. Virkemidlerne refererer til bestemte former for viden og meningsfulde tankemåder, der er gyldige fordi de tages for givet. Når sagsbehandlerne og teamchefen i jobcenter Hedeby indbyrdes på drøftemøderne eksempelvis taler om at ”hjælpe klienten” eller diskuterer om ”klienten er klar” referer de til en fælles forståelse af hvad hjælp er samt at hjælpen forudsætter, at klienten eksempelvis kan deltage i en virksomhedspraktik. De kognitive elementer i søjlen kan ifølge Scott henføres til nyinstitutionel sociologisk teori og studiet af organisationer (Scott

[115] Dvs. “empower and enable social action” (Scott 2014:64).

2014:67), hvor der skal ske en mediering af en ydre og indre ”virkelighed” gennem kognitive fortolkninger[116] af ”the rules of the game” (DiMaggio & Powell 1991, Jepperson 1991) jf. diskussionen i kapitel 2 om forskelle mellem den gamle og nye institutionalisme. Søjlens kulturelle element betyder, at der er tale om fælles dvs. kollektive koncepter og skabeloner, mentale programmer, mønstre og rutiner for tænkning, forståelse, handling og følelser, der tages for givet i situationen (Scott 2014:68f). Der er tillige tale om aktuelle, fremherskende og konsensusprægede logikker (Scott 2014:69), der indeholder informationer om ”the way we do these things” (Scott 2014:68) i arbejdsorganisationen.

Opsummerende har de institutionelle virkemidler (Scott 2014) i relation til skønnets standarder (Grimen & Molander 2010,2008) indenfor rammesætningen (Agustín 2012) af skønnet via organisatoriske retningslinjer (Evans 2013), forskellige udtryk. Nogle er klare og rationelle, andre baserer sig på normer og værdier mens andre har fælles kognitivt udtryk baseret på mening og viden. Alle er de socialt skabte og forpligter aktørerne, samtidig med at standarderne giver muligheder og sætter begrænsninger.

Variationen i institutionelle virkemidler, er en analytisk udfordring, eftersom nogle af standarderne kommer tydeligere til udtryk end andre i datamaterialet. Det er eksempelvis vanskeligt, at kode for rutiniserede normative elementer, som efterleves automatisk i bestemte skønsmæssige situationer. Sagsbehandlere og jobcenterledelse kan dels have vanskeligt ved, at verbaliserede dem under interview på grund af tavs viden og jeg kan dels have svært ved, at observere det i dialogen på drøftemøderne. Tematiseringen af de tre rammer i kapitel 6 – den ressourcemæssige, den juridiske og den faglige ramme -, og de tilhørende standarder, er fremanalyseret med udgangspunkt i interviewdata med jobcenterledelsen, hvilket blandt andet skyldes at jeg valgte at begrænse brugen af observationsdata i analyserne på grund af teamchefens opsigelse midt i dataindsamlingsperioden. Herefter har jeg valideret rammer og standarder i det øvrige datamateriale eksempelvis via observationer af drøftemøder og i data fra vignetundersøgelsen. Et eksempel herpå er jobcenterchefens udtalelse om (interviewdata), at sagsbehandlernes faglige vurderinger dvs. deres skønsudøvelse, efter hans opfattelse, ikke skal styres af jobcentrets/kommunens økonomi, men af faglighed (diagnose) hvilket kan sammenlignes med andre data om, hvordan jobcenterledelsen forsøger, at sikre at det bliver sådan (prognose) eksempelvis ved at kode for økonomiske forhold i relation til skønnet på drøftemøder, i vignetundersøgelsen samt i interviewene med teamchefen.

[116] Scott (2014:67) refererer til begreber som ”cognitive frames”, “cognitive containers” “mental programs” og “software of the mind” til at illustrere det kognitive element.

ANALYSE I KAPITEL 8 – FAGLIGE SKØN VED VURDERING AF UARBEJDSDYGTIGHED I BESKÆFTIGELSESRETTET SOCIALT ARBEJDE

Det analytiske fokus i kapitel 8 er de epistemiske aspekter af skønnet (Grimen & Molander 2010, 2008) fra afhandlingens tredje forskningsspørgsmål om sagsbehandlernes skønsudøvelse forstået som en ”resonneringsprocess, som kan lede frem til konklusjoner og beslutninger under slike betingelser (Grimen & Molander 2008;181) dvs. i situationer af ubestemthed, hvor sagsbehandlernes skøn dvs. deres faglige vurderinger, er afgørende for forløb og udfald i konkrete tilfælde. Det er præcis sådanne faglige vurderinger, der kan afdækkes gennem vignetmetoden (Ejrnæs & Monrad 2012, Jergeby 1999). Skønsudøvelse er, som det fremgik af kapitel 2, et særkende ved professionelt arbejde (Evetts 2002, Freidson 2001, Grimen & Molander 2008, Lipsky 1980/2010), hvor professionelle anvender deres viden på konkrete tilfælde. Som det er fremgået af fremstillingen ovenfor, er sagsbehandlernes skønsudøvelse samtidig udtryk for en delegeret kompetence fra en autoritet på organisatorisk niveau til at skønne (Dworkin 1978, Grimen & Molander 2008, Terum 2003). Skøn som orienterende begreb suppleres i relation til de epistemiske aspekter af skøn (Molander 2011, Grimen & Molander 2008, 2010), med Andrew Abbotts (1988) definition af professionelt arbejde og holdningsbegrebet, som kommer fra vignetmetoden (Ejrnæs & Monrad 2012). Nedenfor præsenterer jeg først de udvalgte supplerende begreber og efterfølgende, i et selvstændigt afsnit, operationaliseringen af dem.

Jeg anvender Abbotts (1988) begreber *diagnosis, inference* og *treatment* for at kunne indfange sagsbehandlernes skønsmæssige tematikker[117], og undersøge empiriske aspekter af skønsudøvelsen, herunder variationer i skønsudøvelsen, som jeg forventer, vil forekomme. De tre begreber udspringer af Abbotts fokus på arbejdsopgaverne i professionelt arbejde (Abbott 1988: 35), som praktiske problemer, der er lagt i hænderne på professionelle grupper for at blive løst.

[117] Wallander & Molander (2014) anvender Abbotts begreber i en kvantitativ undersøgelse af skønsudøvelse i kombination med den argumentationsmodel Grimen & Molander (2008) knytter til deres forståelse af skøn som en kognitiv refleksionsproces hvorefter professionelle skal kunne begrunde deres skøn. Dette ansvarliggørende element anvender jeg ikke. På linje med Wallander & Molander (2014:6,12) finder jeg Abbotts begreber velegnede til at opfange empiriske udtryk for skøn. Supplerende sætter jeg holdningsbegrebet i spil hvilket skyldes professionssociologiens betoning af kognition. En betoning, der findes hos såvel Grimen & Molander (2008) og Abbott (1988).

Opgaverne[118] vil variere over tid, på tværs af samfund og professioner (Abbott 1988: 35, 40), men løses altid ved hjælp af de samme tre førnævnte komponenter;

> In their cultural aspect, the jurisdictional claims that create these subjective qualities have three parts; claims to classify a problem, to reason about it, and to make action on it: in more formal terms, to diagnose, to infer and to treat (Abbott 1988:40)

Professionelt arbejde består således ifølge Abbott (1988) af tre forskellige former for kognitive arbejdsprocesser (Antoft 2008:164);

1. At kunne klassificere problemer
2. At kunne drage slutninger om problemet
3. At kunne skride til handling i forhold til problemet

De 3 arbejdsprocesser er interdependente og medierende;

> Diagnosis and treatment are mediating acts: diagnosis takes information into the professional knowledge system and treatment brings instructions back out from it. Inference by contrast, is a purely professional act. It takes the information of diagnosis and indicates a range of treatments with their predicted outcomes (Abbott 1988:40)

Professionelt arbejde består, forenklet sagt, af en diagnosticeringsfase og en behandlingsfase, der bindes sammen af faglig refleksion hos den professionelle, der i relation til socialt arbejde på børneområdet, er blevet sammenlignet med en faglig

---

[118] Abbott (1988:35ff) skelner mellem objektive og subjektive side af professionernes opgaver. Sondringen vedrører både definitionen af og grundlaget for opgaver. Opgavers objektive side har således ifølge Abbott en teknisk naturvidenskabelig karakter eller defineres af professionseksterne elementer såsom stater og organisationer eller andre sociale kulturelle faktorer. Opgavers subjektive side defineres af professionen selv dvs. den profession, der er legitimeret til at definere problemets karakter og arbejde med at forstå og løse problemet. Begreberne *diagnosis, inference* og *treatment* tilhører arbejdsopgavernes subjektive side. Det er i øvrigt i forbindelse med den subjektive dimension at professioner hos Abbott antages at kæmpe om arbejdsområder og dermed om definitionsretten til problemer og deres løsninger. Mens opgaver og dermed problemers objektive side kan siges at eksisterer i sig selv, bliver den subjektive side konstrueret af professionen i kognitiv forstand.

vurdering og analyse (Egelund 1997:296)[119], og derfor også kan anvendes i afhandlingen.

Hos Abbott (1988) er *diagnosis* (herefter problemforståelse) en todelt kognitiv arbejdsproces hos den professionelle, der drejer sig om dels at forme en problemforståelse dels at udskille, fra problemforståelsen, uvedkommende kvaliteter ved klienten. Der sker således både en kategorisering af problemer og en frasortering af informationer om klienten og klientens situation (diagnosis). Problemforståelsen indebærer, at den professionelle danner sig et billede af klientens ”relevant needs” (Abbott 1988:41) hos Abbott betegnet som *colligation* i.e. en samling[120]. Herefter placerer den professionelle sit billede i en ”diagnostic categori” (ibid.) ved hjælp af en proces Abbott kalder *classification* altså en klassifikation af problemet[121]. Processen er udtryk for, at den professionelles vidensgrundlag ”begins to structure the observed problems” (Abbott 1988:41), hvilket indebærer, at ikke alt vil blive klassificeret som problemer (diagnosis). I andre situationer må den professionelle blive ved med, at undersøge problemet indtil det kan enten klassificeres eller afvises, ligesom muligheden for fejltagelser foreligger eller der kan forekomme situationer, hvor problemet (endnu/slet) ikke kan klassificeres[122] (Abbott 1988:42). De kognitive processer er komplekse af flere grunde. For det første er de tilgængelige informationer ofte ”inevitably ambiguous or incomplete” (Abbott 1980:43) og for det andet vil der være flere forskellige problemforståelseskategorier for den professionelle at vælge imellem. At der således ikke kun er én problemforståelse betyder, at der er tale om sandsynliggjorte problemforståelser, hvorfor den professionelle kan tage fejl i sin problemforståelse (Abbott 1988:42). Derudover kan der optræde varierende problemforståelser afhængig af forhold som eksempelvis klientens ønsker og tilgængelige behandlingsmuligheder (Abbott 1980:43).

---

[119] Antofts (2008) anvendelse af Abbott relaterer sig til forhandlinger om arbejdspraksis da Antoft trækker på Abbotts jurisdiktionsbegreb

[120] Abbotts begreb diagnosis kan uden større vanskeligheder kædes sammen med helhedssynet i socialt arbejde herunder på beskæftigelsesområdet (Olesen 2011). Helhedssynet er mere bredt (Ejrnæs & Guldager 2008:140f) sat i forbindelse med inddragelser af flere forskellige perspektiver på sociale problemer og dermed forskellige forhold ved klientens situation (se også Egelund & Halskov 1984:39f). Endelig kendes begrebet problemforståelsen også fra litteratur om socialt arbejde (Socialministeriet 2001, Guldager 2000:333)

[121] Jf. Hasenfeld (2003) begreb om ”people processing” i kapitel 2

[122] Abbott begreber og eksempler er inspireret af den lægefaglige profession når han taler om et klassifikationssystem, der modsvares af klassifikationer for lægelig behandling og henviser i øvrigt også til akademiske professioner (Abbott 1988:42f, 52ff)

Hos Abbott (1988) er *treatment* (herefter behandling i bred forstand) en kognitiv arbejdsproces af en anden karakter. Ifølge Abbott (1988: 44ff) indebærer behandling en klassifikation af hvilken behandling, der er (bedst) egnet i forhold til problemforståelsen. Den professionelle skal altså vurdere og beslutte sig for en visitation, intervention eller ordinering af behandling[123] (prescription) baseret på problemforståelsen og klientens behov og situation. Behandlingen kan være mere eller mindre omfattende og specialiseret, og kan uddelegeres til andre professioner når klassifikationen og visitationen er sket. Klassifikation af behandlingsmulighederne, er en vurdering af sandsynligheden for at behandlingen eller interventionen vil løse problemet. Der er ifølge Abbott risiko for, at der kan opstå fejl i behandlingen, ligesom det kan forekomme, at behandlingen ikke virker. I den forbindelse vil behandlingens effektivitet være påvirket ikke kun af problemets karakter, men også af "client characteristics" (Abbott 1988:46). Nogle klienter vil for eksempel have nemt ved at følge behandlingen, mens andre klienter måske ikke kan forstå eller imødekomme de krav og forudsætninger, som behandlingens indhold og formål stiller dem overfor (Abbott 1988:47). Derfor forudsætter behandling, at nogle af de individuelle karakteristika, som blev fjernet fra klienten i forbindelse med dannelsen af problemforståelsen, reintroduceres i forbindelse med (visitation til) behandlingen. Visitation indebærer derfor, at den professionelle må tage højde for forhold hos klienten, der kan påvirke behandlingsprocessen og udfaldet af behandlingen. Behandling kan desuden være en konsekvens af problemforståelsen eller påvirke problemforståelsen ved henholdsvis at styrke eller ændre den. Abbott (1988:48) påpeger imidlertid, at der er forskel på professionernes muligheder for at lade behandlingen påvirke problemforståelsen. Forholdet er i særlig grad under påvirkning af, hvor mange muligheder professionen har for at visitere til en ny behandling eller for at se tiden an i forhold til om en besluttet og visiteret behandling virker. Betydende forhold er problemets karakter, tidsmæssige eller ressourcemæssige forhold samt den professionelles kompetencer (Abbott 1988:48) dvs. viden og faglige refleksioner. I forhold til beskæftigelsesrettet socialt arbejde har det eksempelvis betydning, at lov om sygedagpenge på tidspunktet for dataindsamlingen havde en varighedsgrænse på 52 uger.

Faglige refleksioner dvs.*inference* (fremover slutninger) har betydning når den professionelle tager stilling til problemer og deres løsning. Slutninger er hos Abbott

[123] Behandlingsbegrebet skal her forstås bredt også i forhold til socialt arbejde hvor det er blevet betegnet som "et redskab til at opnå ønskværdige forandringer af visse tilstande hos bestemte befolkningsgrupper" (Egelund & Jakobsen 2006:13).

(1988:40) derfor en rent professionel[124] aktivitet, der forbinder problemforståelse med behandling, herunder et forudsagt eller forventet sandsynliggjort resultat af behandlingen. Slutninger forbinder den professionelle viden med klientens individuelle karakteristika og mulighederne for at lykkes dvs. ”chance” (Abbott 1988:48) At udvælge den rette løsning kan i det professionelle arbejde ifølge Abbott være rutinepræget og komplekst (1988:45). Slutninger er imidlertid særligt nødvendige når forbindelsen mellem problemforståelse og behandling er uklar eller kompleks (Abbott 1988:56)[125], hvilket er tilfældet ved skøn, hvor situationer af ubestemthed (Grimen & Molander 2008:181) begrunder behovet for faglige skøn. Slutninger vedrører således”professional thinking”, der forbinder”professional knowledge, client characteristics and chance in ways that are often obscure” (Abbott 1988:48). Refleksioner er en kompliceret kognitiv proces, der vedrører klassifikation af problemer og deres mulige løsninger. Også her går professionerne frem på forskellige måder[126] ligesom det har betydning, hvor lang tid profession har til at tænke eller handle (Abbott 1988:50). Afhængig af vilkårene kan den professionelle have overvejelser om midlertidige løsninger og/eller løsninger, der er det bedst mulige i situationen. Slutninger drages afhængig af opgavens karakter og løsningsmulighederne enten som eksklusion eller konstruktion. Ved eksklusion forsøger professionelle, i Abbotts eksempel lægerne, sig frem med forskellige behandlingsformer samtidig med, at den igangsatte behandling overvåges for at se om den virker. Lægernes mulighed for udelukkelse af forskellige problemforståelser gennem flere behandlingsforsøg forudsætter ifølge Abbott (1988:49), at situationen tillader, at der kan gøres flere forsøg på behandling, hvilket ikke altid er tilfældet i professionelt arbejde. Ved konstruktion derimod opstiller den professionelle fra starten en samlet plan i et forsøg på - gennem planlægning af ét samlet forløb - at tage højde for begivenheder og situationer, der kan påvirke behandlingsresultatet negativt eller øge sandsynligheden for succes. Denne måde, at drage slutninger på benyttes, ifølge Abbott, når der kun er et eller ganske få løsningsmuligheder. Sagsbehandlernes faglige refleksioner vil således komme til udtryk i såkaldte slutningskæder, der ifølge Abbott skal være så lange, som det er nødvendigt for at sikre, at visitation til det ene behandlingsforsøg, der ikke kan gøres om, er rigtig. Har sagsbehandleren én eller få chancer pr. problem eller opgave, vil hun således ifølge Abbott (1988:52) drage slutninger ved hjælp af

---

[124] Abbott (1988:53ff) ser *diagnosis, inference* og *treatment* som udtryk for professionelles praksis (Professional Work) og knytter dermed professionernes formelle abstrakte og akademiske viden til deres arbejdsopgaver. Abbotts forståelse af professionel viden kan dermed betragtes som to parallelle systemer – akademisk viden og praksis eller anvendt viden.

[125] Jf. Molander og Grimens (2010,2008) begreb om situationer af ubestemthed.

[126] Abbott nævner her lægerne der bruger udelukkelsesmetoden hvilket skyldes at lægerne undtagen i kritiske situationer har flere muligheder for at finde den rigtige løsning (treatment) til problemet (diagnosis).

konstruktion og udvikler slutningskæder baseret på at sikre, at den eneste chance for intervention skal lykkes. Ved flere muligheder kan interventioner derimod bruges i løbet af behandlingsprocessen til, at sikre eller øge sandsyndigheden for, at behandlingen og til at korrigere problemforståelsen eller behandlingen.

Abbotts begreber er præget af professionssociologiens betoning af viden og refleksioner, og han anvender lægerne som eksempel. Den klassiske professionssociologiske forståelse af viden baserer sig på en antagelse om, at den kvalificerende formelle uddannelse betyder tilegnelse af en til praksisfeltet overførbar mængde af viden, færdigheder og værdier indenfor specifikke fag (Smedeby 2008:87). Uden at gå i dybden med diskussionerne af professioners kundskabsgrundlag, kan der imidlertid argumenteres for, at professioners teoretiske grundlag for det første ikke altid kan anvendes direkte i praksis, for det andet at praksis ikke altid kan begrundes teoretisk og for det tredje, at der findes forskellige former for viden og praksisrelationer i professionsudøvelse[127] (Grimen 2008b:74, Abbott 1988 kapitel 2). Der kan således argumenteres for, at socialrådgivere og andre sagsbehandlere, har et andet kundskabsgrundlag og andre kernekompetencer end de klassiske akademiske professioner såsom lægerne (Abbott 1988:39, Dalgaard 2014:93, Etzioni 1969). Dels på grund af karakteren af deres arbejdsopgaver, der knytter dem tættere til deres arbejdsorganisationer dels på grund af et svagere teoretisk grundlag i den faglige profil for socialt arbejde (Flexner 1915, Dalgaard 2014:113f) jf. diskussionen i kapitel 2. Dette betyder, at jeg i kodningen af sagsbehandlernes faglige refleksioner anvender en bred forståelse af viden, der også inddrager de arbejdsmæssige erfaringer, hvilket jeg vender tilbage til.

Udover Abbotts begreber om professionelt arbejde, inddrager jeg holdningsbegrebet. Holdningsbegrebet består af en kognitiv, emotionel og konativ komponent (Ejrnæs & Monrad 2012: 24f) og kan supplere den ovennævnte empiriske forståelse af sagsbehandlernes faglige refleksioner med holdninger dels i form af værdier, følelser og dels som handletendenser. Sagsbehandlernes faglige vurderinger, dvs. deres skønsudøvelse, kan undersøges som holdninger og handletendenser (Ejrnæs & Monrad 2012:27), men ikke som faktiske handlinger. Holdninger og handletendenser er interessante fordi de udgør indlærte dispositioner, der gør sagsbehandlere, tilbøjelige til at tænke, føle og ville handle på bestemte måder overfor givne fænomener, situationer og tilstande, som kan opfattes på bestemte måder (Katzenelson 1994:154)[128]. En holdning "medbestemmer hvordan man reagere" på noget og er dermed udtryk for en parathedstilstand eller tilbøjelighed (Ejrnæs & Monrad 2012:24,151). Det sker gennem individuelle

[127] Grimen eksemplificerer med at der er forskel på at omsætte biomedicinske teorier til behandling, love til domme og moralske principper til moralsk handling.

[128] Det er disse sammenhæng vignetundersøgelsen egner sig til at undersøge.

mentale processer rettet mod den klient, der er udførligt beskrevet i casen (vignetten) de forhold, situationer og tilstande, der er beskrevet i vignetten dvs. specifikke holdninger med kontekst frem for generelle holdninger uden kontekst (Ejrnæs & Monrad 2012, Olsen 2008). Holdninger er rettet mod objekter eller situationer og er tillige relativt stabile og vedvarende (Katzenelson 1994:154)[129], hvilket gør dem egnede til undersøgelse. Holdninger vedrører sagsbehandlerens forståelse af noget. Der er imidlertid, som nævnt, ikke nødvendigvis sammenhæng mellem respondenters holdninger og deres handlinger (Katzenelson 1994:167, Ejrnæs & Monrad 2012:153). Handletendenser er derfor en måde, at undersøge sagsbehandlernes parathed til at ville handle på bestemte måder (Ejrnæs & Monrad 2012:24) for eksempel ved at indhente en psykiatrisk speciallægeerklæring (i vignetsituationen), hvilket altså ikke er ensbetydende med at sagsbehandleren ville gøre det i egne lignende sager. Da undersøgelsen af sagsbehandlernes faglige vurderinger og refleksioner (inference) retter sig mod deres problemforståelse (diagnosis) og deres indsatser (treatment) er det relevant at undersøge holdninger og handletendenserne, der ifølge nedenstående definition allerede er inkluderes i holdningen. Holdningsbegrebet deles op i 3 komponenter; en *kognitiv*, som vedrører viden, en *affektiv*, som vedrører følelser og værdier samt en *konativ* komponent, der vedrører en motivation om at ville forandre og derfor også rummer handletendenser, som udtryk for faglige præferencer (Ejrnæs & Monrad 2012:25, 111).

Opsummerende: i analysen af sagsbehandlernes skønsudøvelse anvendes jf. bilag B følgende 6 typer af kategorier; problemforståelser, slutninger og handlinger, viden samt værdier og følelser. Det drejer sig først og fremmest om tre hovedbegreber fra Abbott (1988): *problemforståelse*, *slutninger* og *behandling* eller handletendenser, der anvendes til at kode sagsbehandlernes faglige vurderinger og handletendenser med, hvorfor *behandling* ændres til kategorien *handling*. Dels at kunne inddrage handletendenser fra holdningsbegrebet (Ejrnæs & Monrad 2012), som en underkategori, dels for at opfange andre former for professionel behandling end lægelig behandling eksempelvis i form af aktivering. *Problemforståelse* skal opfange sagsbehandlernes opfattelse af hvilke problemer vignettens oplysninger indeholder. *Slutninger* skal opfange sagsbehandlernes faglige refleksioner, begrundelser og overvejelser om problemerne og løsninger mens handling skal opfange sagsbehandlernes løsningsforslag og ideer om behandling, indsatser, interventioner og andre løsningsforslag, der giver anledning til, at ville handle i forhold til problemet på bestemte måder. Sagsbehandlernes problemforståelse, slutninger og handlinger baserer sig, som allerede nævnt, på viden. *Viden* udgør derfor en fjerde kategori i form af sagsbehandlernes arbejdsmæssige *erfaringer* og forskellige former for *ekspertviden* eftersom det er sygedagpengesager, hvortil kommer *lovgivning* for at afspejle sagsbehandlernes arbejdsfunktioner på

[129] Ifølge Katzenelson er holdninger dog ikke så stabile som personlighedstræk

myndighedsområdet og tilknytning til deres arbejdsorganisation[130]. Der er således tale om et vidensgrundlag, som ikke er videnskabeligt akademisk (Dalgaard 2014, Fauske 2008, Grimen 2008b, Etzioni1969, Goode 1969, Wilensky 1964, Flexner 1915). På grund af holdningsbegrebets forskellige dispositioner (Ejrnæs & Monrad 2012:24f, Olsen 2008:26f) anvender jeg yderligere kategorien *værdier* og kategorien *følelser* for at kunne kode for faglige værdier og følelser, der aktiveres af forhold, situationer, personer eller fænomener i casen. Kategorien *viden* er en kognitiv komponent fælles for professionssociologien og holdningsbegrebet. Kategorien *handling* dækker den konative komponent fra holdningsbegrebet, hvorimod holdningsbegrebets emotionelle komponent repræsenteres af de to sidste koder; *følelser* og *værdier*.

Jeg skal afslutningsvist give eksempler på kodningen. Abbotts begreber *problemforståelse og slutning* er operationaliseret således, at det for jobcenter Hedebys vedkommende drejer sig om at opfange udsagn fra respondenterne dvs. sagsbehandlerne, om hvordan de mener, at man som professionel bør vurdere dvs. identificere og karakterisere forhold i vignetten, ved:

1. at anvende faglig viden (professionens teori og metode og erfaringer), der udgør den kognitive komponent, på klienten og dennes situation og problem. Heri indgår forskellige former for viden om for eksempel psykodynamisk teori og metode, forskellige former for ekspertviden, erfaringer/praksisviden og lovgivning til for eksempel at vurdere om den klient, der er beskrevet i vignetten er uarbejdsdygtig på grund af sygdom dvs. har en depression som gør vignetpersonen uarbejdsdygtig
2. at anvende faglige værdier samt personlige værdier og følelser i ovennævnte faglige vurdering af uarbejdsdygtighed eksempelvis i form af følelser som for eksempel vrede, irritation eller omsorg samt faglige værdier prioritering og hensyn som har betydning for vurderingen af vignetpersonens uarbejdsdygtighed eller medbestemmelse.

Abbotts begreb *behandling/handling* er operationaliseret som den handlingstendens, der kan identificeres gennem udtrykte ønsker til behandling, målsætninger eller handleplaner, hvori der udtrykkes en hensigt, der skal opnås gennem behandlingen/handling. Her indgår foranstaltninger og tiltag som sagsbehandleren selv eller andre personer skal/kan udføre som for eksempel at indhente specialistudtalelser fra en psykiater, tilbyde et stresshåndteringskursus, henvise til brancheafklaring eller gå i dialog med klienten og/eller dennes arbejdsgiver.

---

[130] Sagsbehandlernes anvendelse af viden foregår ikke udenfor bureaukratiets dvs. organisationens prioriteringer og kontrol.

I forbindelse med opsamlinger og konklusioner af analysen af sagsbehandlernes skønsudøvelse i kapitel 8 anvender jeg en overordnet terminologi bestående af sagsbehandlernes problemforståelser, slutninger og handletendenser samt holdninger. Efter at have beskrevet afhandlingens problemfelt og problemstilling, de anvendte teorier, metoder samt analysestrategien og operationaliseringen af den, fremlægger jeg afhandlingens analyser i de efterfølgende kapitler.

KAPITEL 5. AKTØRER OG SKØN

Indledning

Dette kapitel indeholder sammen med kapitel 6 og 8 afhandlingens empiriske analyser. Som nævnt i forrige kapitel indgår 3 separate, men sammenhængende analyser i undersøgelsen af den problemstilling jeg beskrev i kapitel 1 om NPM´s påvirkning af skønnets udfoldelsesmuligheder i forhold til positionerne; indskrænket skøn (curtailment), fortsat skøn (continuation) eller gradueret skøn (graduation). I dette kapitel undersøger jeg, hvem der har autoritet til at fastsætte standarderne for skønnet. I kapitel 6 undersøger jeg standarderne for skønnet og en handlingsplan på området for sygedagpenge inden jeg i kapitel 8 undersøger sagsbehandlernes skønsudøvelse efter at have introduceret vignetundersøgelsen i kapitel 7.

At have autoritet, som aktør, til at fastsætte standarder for skøn i beskæftigelsesrettet socialt arbejde med sygemeldte, er ifølge Grimen & Molander, at have myndighed til at definere de standarder, som skønnet skal udfolde sig indenfor og i forhold til. Skøn er således ”et rom for frihet innhegnet av visse restriksjoner, fastsatt av en myndighet” (Grimen & Molander 2008:181). Jeg søger, som følge af problemstillingens afgrænsning autoriteten eller myndigheden[131] på organisatorisk niveau i og omkring jobcenter Hedeby fremfor i den nationale beskæftigelsespolitik, i lovgivningen på området for sygedagpenge[132]. Det fremgik af kapitel 1, at forandringer i det beskæftigelsesrettede sociale arbejdes kontekst har skabt nye politikker og lovgivning præget af aktive indsatser, nye ledelsesmæssige og professionelle roller og opgaver samt en ændret organiseringen af arbejdet på beskæftigelsesområdet i kommunerne herunder sygedagpengeområdet. Jeg kan imidlertid ikke på forhånd udpege hvem, der i Hedeby har autoritet til, at definere skønnets standarder, hvilket er begrundelsen for, at undersøge aktørernes autoritet i forhold til skønnet gennem deres arbejdsfunktioner og organisatoriske roller jf. kapitel 4. Kapitlet har fire afsnit. I afsnit 5.1 undersøger jeg autoriteten hos lokalpolitikerne i beskæftigelsesudvalget og hos forvaltningsdirektøren. I afsnit 5.2 konkluderer jeg hvem, der har autoriteten til at fastlægge standarder for skøn ved at inddrage autoriteten hos jobcenterledelsen. I afsnit 5.3 undersøger jeg jobcenterchefens, teamchefens og sagsbehandlernes arbejdsfunktioner og organisatoriske roller. Afsnit 5.4 indeholder en opsamlende diskussion af kapitlets analyser.

---

[131] Grimen og Molander bruger både begrebet myndighed og autoritet.

[132] Som det vil fremgå af afhandlingens analyser indgår den overordnede regulering i skønnet f.eks. gennem teamchefens fortolkning af lovgivningen

5.1. AKTØRPOSITIONER UDENFOR JOBCENTRET I FORHOLD TIL SKØNNET

I dette afsnit analyserer jeg først lokalpolitikernes herunder beskæftigelsesudvalgsformandens rolle under overskriften *lokalpolitikernes position* og derefter forvaltningsdirektørens rolle under overskriften *forvaltningsdirektørens position*[133]. I de to delafsnit anvender jeg empiri fra interviewet med forvaltningsdirektøren og jobcenterchefen, som er hinandens nærmeste samarbejdspartnere når beskæftigelsesplaner og resultatrevisioner drøftes i kommunens beskæftigelsesudvalg, samt når jobcentrets mål og resultater to gange om året drøftes med repræsentanter fra beskæftigelsesregionen[134]. Jeg supplerer enkelte steder med empiri fra interviewet med teamchefen. I afsnittet om lokalpolitikernes position inddrager jeg to undersøgelser (DJØF 2015, Jacobi 2013) som støtte til fortolkningen af de empiriske data.

LOKALPOLITIKERNES POSITION

Spørgsmålet, der skal afklares i det følgende, er hvilken rolle det lokalpolitiske niveau spiller i forhold til udfoldelsen af skønnet i beskæftigelsesrettet socialt arbejde med sygemeldte i jobcentrets sygedagpengeteam, og om lokalpolitikerne har autoritet til at fastsætte standarderne for skønnet. Analysen har fokus på arbejdsopgaverne hos beskæftigelsesudvalget og beskæftigelsesudvalgsformanden, hvilket jeg kort skal begrunde. Hedeby kommune er som alle andre danske kommuner politisk ledet af en kommunalbestyrelse med en borgmester i spidsen, som varetager de kommunale anliggender (lovbekendtgørelse nr. 186 af 19/2/2014 om kommunernes styrelse). Hertil hører siden 2007/2009 aktiviteterne i det kommunale jobcenter blandt andet på området for sygedagpenge. Lov om kommunernes styrelse § 17 stk.1 giver kommunalbestyrelsen mulighed for, at nedsætte et eller flere stående udvalg til politisk behandling af kommunalpolitiske spørgsmål. I Hedeby har politikerne valgt, at nedsætte et beskæftigelsesudvalg fremfor at lade beskæftigelsesområdet behandle i kommunens økonomiudvalg, hvor borgmesteren er formand. Dette betyder, at forvaltningen, hvori jobcenter Hedeby ligger, betjener et beskæftigelsesudvalg samt at beskæftigelsesudvalgsformanden,

---

[133] Jeg minder om, at jeg bruger begreberne position til at vise aktørernes placering i det organisatoriske hierarki

[134] De fire beskæftigelsesregionerne blev nedlagt 1.1.2015 og erstattet af 3 regionale arbejdsmarkedskontorer under STAR (tidligere Arbejdsmarkedsstyrelsen) beliggende i Aalborg, Odense og Roskilde. Arbejdsmarkedskontorer har samme opgaver som beskæftigelsesregionerne og skal ifølge STARS hjemmeside understøtte den bedst mulige implementering af politiske reformer i blandt andet jobcentrene (fundet 17.8.2015)

er den mest centralt placerede politiker i samarbejdet mellem forvaltningen og det lokalpolitiske niveau på området for sygedagpenge.

Jeg skal indledningsvist forklare min interesse for det lokalpolitiske niveau i lyset af afhandlingens problemstilling. I den traditionelle arbejdsmarkedspolitik antages kommunerne, at spille en begrænset rolle i implementeringen af beskæftigelsespolitikken, blandt andet fordi arbejdsmarkedets parter dvs. lønmodtagere- og arbejdsgiverorganisationerne traditionelt har haft stor indflydelse på udviklingen af arbejdsmarkedspolitikken og dens implementering igennem det statslige AF-system via overenskomstforhandlinger og trepartsforhandlinger (Mailand 2008, Damgaard 2003). Anledningen til, at inddrage lokalpolitikerne i Hedeby kommune i forhold til udfoldelsen af skønnet i beskæftigelsesrettet socialt arbejde med sygemeldte, skyldes etableringen af jobcentrene i 2007 i forbindelse med strukturreformen (Christiansen & Klitgaard 2008), og den efterfølgende kommunalisering af dem i 2009 (Bredgaard et al 2011:77), samt den statslige styring af beskæftigelsespolitikken gennem jobcentrene (Larsen 2009a, 2009b). Det har siden etableringen af det kommunalt forankrede enstrengede beskæftigelsessystem i 2009, og den forudgående nedlæggelse af det statslige arbejdsmarkedspolitiske system i 2007, formelt været kommunalbestyrelsernes opgave, at følge udførelsen af den lokale beskæftigelsesindsats i de kommunale jobcentre tæt. Dette gælder også på området for sygedagpenge som siden 1973[135] har været henlagt til det kommunale system, og blev overført til beskæftigelsesministeriets ressortområde i forbindelse med oprettelsen af ministeriet i 2001.

Den nationale beskæftigelsespolitik antages, at være under indflydelse af både statslige aktører, kommunale aktører og repræsentanter fra arbejdsmarkedets parter (Bredgaard & Larsen 2009, Larsen 2011). Selv om strukturreformen 2007/2009 medførte nye kommunalpolitiske opgaver vedrørende planlægning og udførelse af beskæftigelsesindsatsen for de kommunale politikere, er kommunerne ikke alene i det organisatoriske felt (DiMaggio & Powell 1983). Etableringen af regionale (Bredgaard & Larsen 2011) og lokale beskæftigelsesråd[136] (Torfing 2011, Bredgaard & Larsen 2009) i forbindelse med strukturreformen antages i litteraturen, at have styrket decentraliseringen af driftsansvaret for beskæftigelsespolitikken og givet primært rådgivende og overvågende funktioner, frem for formel indflydelse, til arbejdsmarkedets parter herunder fagbevægelsen (Mailand 2009). Beskæftigelsespolitikken antages i dag desuden at være præget af en stærk statslig styring af den kommunale beskæftigelsesindsats (Bredgaard et al 2011, Larsen

[135] Sygekassernes nedlægges ved lov i 1971 og i 1973 overføres deres opgaver vedrørende sygedagpengeordningen overføres til den nye kommunale struktur (Petersen 2012).

[136] Både de lokale og de regionale beskæftigelsesråd er siden blevet nedlagt pr. 1.1.2015. De regionale beskæftigelsesråd er erstattet af en række regionale arbejdsmarkedsråd.

2009b, Jørgensen 2008). Den statslige styring af det decentrale kommunale niveau, viser sig særlig tydeligt gennem de årlige beskæftigelsesplaner, der indeholder de ministerielle mål for den lokale beskæftigelsespolitik, som jobcentrene skal implementere, og i resultatrevisionerne, der indeholder den efterfølgende opgørelse og evaluering af jobcentrenes resultater særligt i forhold til de ministerielle mål, men også eventuelle supplerende kommunale mål. Den statslige styring består således i formuleringen af og kontrollen med de ministerielle mål i de årlige beskæftigelsesplaner[137], som betyder at de kommunale jobcentre ikke frit kan definere, hvilke beskæftigelsespolitiske områder det kommunale jobcenter skal prioritere. Derudover sker styringen i form af et offentligt tilgængeligt[138] benchmarkingsystem placeret i fire statslige beskæftigelsesregioner (i dag arbejdsmarkedskontorer), der gør det muligt for staten og andre interessenter, at sammenligne jobcentrenes resultater landsdækkende samt i såkaldte klynger, hvor jobcentre med ensartede rammevilkår er grupperet og kan sammenlignes indbyrdes (Bredgaard et al 2011, Damgaard 2011). Hertil kommer den direkte overvågning af mål og resultaterne på beskæftigelsesregionernes (i dag arbejdsmarkedskontorer) dialogmøder med det enkelte jobcenter (Mploy 2009). Samtidig skaber de NPM-inspirerede syrings- og ledelsesformer, decentral autonomi på det organisatoriske niveau. Dette sker for at ”make the managers manage” og/eller ”let the managers manage” (Christensen & Lægreid 2011:2ff).

Med strukturreformen får kommunerne således en ny kommunal beskæftigelsespolitisk rolle (Larsen 2009:17ff), eftersom det beskæftigelsespolitiske system sideløbende med den statslige styring, foreskriver en kommunalpolitisk styring og prioritering af jobcentrenes indsats i sammenhæng med en organisatorisk autonomi til jobcentrene. Denne kommunalpolitiske rolle er skrevet ind i *lov om organisering og understøttelse af beskæftigelsesindsatsen mv*[139], der gør kommunalbestyrelsen ansvarlig for implementeringen af beskæftigelsespolitikken. Det antages, at denne implementeringsstruktur forudsætter en vis grad kommunal autonomi (Damgaard & Sørensen 2011) primært

---

[137] De ministerielle mål i beskæftigelsesplanerne har kun vedrørt området for sygedagpenge i 2009 og 2010, hvor målsætningen var at nedbringe antallet af sygedagpengesager over 26 uger i forhold til det forudgående år.

[138] På jobindsats.dk offentliggøres analyser af jobcentrenes resultater på beskæftigelsesområdet blandt om hvordan de enkelte jobcentrene klarer sig resultatmæssigt enkeltvist og sammenlignet i klynger i forhold til de ministerielle mål.

[139] Lov nr. 1482 af 23.12.2014 om organisering og understøttelse af beskæftigelsesindsatsen mv. siger for eksempel at kommunalbestyrelsen vedtager den årlige beskæftigelsesplan (§ 4) blandt andet på baggrund af resultatrevisionen og har ansvaret for og beslutter hvordan beskæftigelsesindsatsen i jobcentret skal tilrettelægges (§ 3). Loven erstatter den tidligere Lov om ansvaret for og styringen af den aktive beskæftigelsesindsats.

som en decentralisering af driftsansvaret (Larsen 2013, Bredgaard et al 2011, Bredgaard & Larsen 2009, Larsen 2009a). At kommunalbestyrelsen dvs. beskæftigelsesudvalget i Hedeby kommune har det formelle ansvar for beskæftigelsesindsatsen og har fået udlagt autonomi til at kunne tilrettelægge beskæftigelsesindsatsen overfor sygemeldte indenfor rammerne af den nationale beskæftigelsespolitik, giver mig anledning til at undersøge om lokalpolitikerne sætter standarderne for skønnet i den decentraliserede beskæftigelsesindsats overfor sygemeldte.

Spørgsmålet involverer overvejelser om samarbejdet mellem lokalpolitikere og embedsmænd. Der er sparsomt med empirisk baseret forskning om samarbejdsrelationen mellem lokalpolitikere og offentlige ledere/embedsmænd på politisk-administrativt niveau i danske kommuner[140], hvilket muligvis kan forklares med, at den interne organisatoriske udformning og styring af de nye storkommuner ikke var et element af strukturreformen i 2007 (Hansen & Nielsen 2008:14, Hansen 2008:53). Efterfølgende har debatten om samarbejdet mellem politikere og embedsmænd primært drejet sig om samarbejdet mellem embedsmænd og politikere ansat i centraladministrationen. DJØF (2015) har dog for nylig udgivet en rapport[141] om samspillet mellem politikere og embedsmænd, som også behandler det kommunale niveau. Af rapporten fremgår, at referenceforholdet mellem lokalpolitikere og embedsmænd i kommunerne er uklart (DJØF 2015:200) og, at der indenfor de seneste årtier, er sket en omfattende professionalisering af kommunale topchefer, fagdirektører og øvrige embedsmænd i kraft af akademiseringen af embedsværket (DJØF 2015:208f, 211). Denne styrkelse af embedsmændene er formentlig medvirkende til opfattelsen blandt kommunalpolitikerne om, at det kan være vanskeligt for dem, at få gennemført deres egne synspunkter, hvis disse går på tværs af embedsmændenes synspunkter (DJØF 2015:213). Det kommunale embedsværk synes således at have en betydelig indflydelse på kommunalpolitikerne i og med forvaltningen udarbejder beslutningsoplæg til det politiske niveau (ibid.), hvilket skyldes en vidtgående delegation af sagsområder til forvaltningen fra det politiske niveau på grund af kommunernes størrelse og opgavernes omfang (DJØF 2015:223). Hertil kommer at forvaltningerne træffer de fleste konkrete beslutninger mens kommunalpolitikerne tager sig af de overordnede retningslinjer, mål og rammer (DJØF 2015:222). Embedsmændene opfatter derfor lokalpolitikerne som ledere på et overordnet politik niveau, og vil derfor forsøge at orientere sig efter lokalpolitikernes retningslinjer og ønsker (ibid.). Dette tyder på, at embedsmændene herunder

[140] Der er eksempler på forskning om samarbejdet mellem embedsmænd og ministre (Salomonsen & Knudsen 2011, Poulsen 2005, Salomonsen 2004).

[141] Rapporten (DJØF 2015:20) er udarbejdet på grundlag af dansk og udenlandsk litteratur, danske undersøgelser og interviewundersøgelse og høring med danske embedsmænd og politikere

forvaltningsdirektører og jobcenterchefer skulle have gode muligheder for at få indflydelse på skønnets standarder via de konkrete beslutninger, men også at lokalpolitikerne i beskæftigelsesudvalget har en mere overordnet og rammesættende indflydelse. Vedrørende den kommunale beskæftigelsesindsats på området for sygedagpenge findes en komparativ undersøgelse af den helhedsorienterede sygedagpengeindsats i to kommuner. Jacobi (2013) undersøger beskæftigelsesindsatsen overfor sygemeldte i et styringsperspektiv. Den del af undersøgelsen, der kommer tættest på samspillet mellem lokale embedsmænd og politikere, vedrører samarbejdet mellem lokale embedsmænd og politikere i forhold til "hvilken politisk praksis, der har ført til skabelsen af politikdesignet på kommunalt niveau" (Jacobi 2013:238). Jacobi undersøger "relationen mellem jobcenterchefen og udvalgsformændene" (Jacobi 2013:253) og kommer frem til at kommunalpolitikernes rolle i forhold til sygedagpengeindsatsen, er under indflydelse af jobcenterchefernes[142] juridiske faglighed og teknokratiske viden om beskæftigelsesindsatsens indhold og effekter. Samtidig er udvalgsformændene i deres udvalgsarbejde, ifølge Jacobi, primært optaget af overholdelse af de kommunale budgetter og imødekommelse af forventningerne fra den statslige resultatstyring (Jacobi 2013:285) dvs. benchmarkingen. Altså en arbejdsdeling mellem de konkrete sager/opgaver og overordnede målsætninger og rammer svarende til fundet hos DJØF (2015) og en delegation af sagsområdet til forvaltningen. Jacobi (2013:255) forklarer sine fund med, at jobcenterchefernes indtager en rådgivende rolle overfor udvalgsformændene som "gav dem [jobcentercheferne] en stor autoritet i relationen til udvalgsformændene, hvilket derved påvirkede den kommunalpolitiske praksis".

Med ovenstående i mente undersøger jeg i det følgende særligt beskæftigelsesudvalgsformandens rolle i forhold til udfoldelsen af skønnet. Det sker gennem en analyse af udtalelser fra forvaltningsdirektøren og jobcenterledelsen, særligt fra jobcenterchefen, om lokalpolitikernes og særligt beskæftigelsesudvalgsformanden arbejdsopgaver, samt samarbejdet mellem forvaltning og lokalpolitikere på området for sygedagpenge. Det vil fremgå at direktøren omtaler som "en særlig målrettet indsats" på området for sygedagpenge. Denne indsats, som er handlingsplanen, uddybes i næste kapitel.

Interviewene med forvaltningsdirektøren og jobcenterchefen viser, som forventet, at det er politikerne i beskæftigelsesudvalget og ikke kommunalbestyrelsen, som er direktørens og jobcenterchefens nærmeste samarbejdspartner. Det er dermed også medlemmerne af beskæftigelsesudvalget, der har størst mulighed for indflydelse på, hvordan forvaltningen og jobcentret planlægger og prioriterer indsatsen på området

[142] Jacobis undersøgelse involverer ikke interviews med kommunale topledere såsom forvaltningsdirektører eller kommunaldirektører, men alene chefer på institutionsniveau.

for sygedagpenge[143]. Ifølge direktøren er der et ”godt samarbejde” mellem forvaltningen, beskæftigelsesudvalget og dets formand, som varetager opgaven med at orientere kommunalbestyrelsen om jobcentrets beskæftigelsesindsats;

> [Når] beskæftigelsesplanen og resultatrevisionen kommer [til behandling] i kommunalbestyrelsen holder [udvalgsformanden] et godt oplæg og så nikker man. Den [redegørelse] tiltræder man så og jeg kan ikke huske, at der har været politisk debat (Forvaltningsdirektøren).

Denne udtalelse fra direktøren synes at vise, at samarbejdet og diskussionerne med lokalpolitikerne på området for sygedagpenge foregår i beskæftigelsesudvalget med deltagelse af direktøren og jobcenterchefen, hvorimod kommunalbestyrelsen orienteres om resultaterne af dette samarbejde. Ifølge direktøren går han og jobcenterchefen ”sammen til møderne”, men det er ”[jobcenterchefen] der fører ordet” på udvalgsmøderne. Denne arbejdsdeling mellem direktør og jobcenterchef forekommer mig at være sandsynlig i lyset af, at det er jobcenterchefen, som har størst kendskab til beskæftigelsesindsatsens detaljer (DJØF 2015, Jacobi 2013).

Der kan ifølge jobcenterchefen være situationer, hvor en lokalpolitiker aktivt udviser en ”særlig interesse” for et fagområde eller en problemstilling, som jobcentret arbejder med. Enten generelt eller udløst af enkeltsager dvs. personsager eksempelvis når en sygemeldt borger henvender sig til borgmesteren eller beskæftigelsesudvalgsformand for at få drøftet sin sag. I beskæftigelsesudvalgsformandens og borgmesterens træffetid kan kommunens borgere møde op for at tale om deres sygedagpengesag, hvilket flere af kommunens borgere, ifølge forvaltningsdirektøren, benytter sig af på området for sygedagpenge. Ifølge direktøren sker det ikke sjældent, at ”folk er gået rystede fra møder med beskæftigelsesudvalgsformanden, når det er gået op for dem at de skal leve af ingenting” efter, at der er truffet beslutning i sygedagpengeteamet om at stoppe udbetalingerne af sygedagpenge. Jobcenterchefen giver imidlertid udtryk for, at lokalpolitikerne og herunder særligt beskæftigelsesudvalgsformanden normalt ikke blander sig i sygedagpengeområdet;

> Det [at lokalpolitikerne viser interesse] kender vi jo alt sammen fra at lokalpolitikere jo godt kan have nogle særinteresser. Sjældent lige på sygedagpengeområdet med mindre der er for dyrt, for så er der en lokalpolitisk interesse (Jobcenterchefen).

Under interview oplyser jobcenterledelsen, at ingen af politikerne i beskæftigelsesudvalget, generelt er særlig optaget af sygedagpengeområdet[144].

---

[143] I det følgende er lokalpolitikerne medlemmer af beskæftigelsesudvalget med mindre andet fremgår af sammenhængen.

Derimod har økonomien på sygedagpengeområdet lokalpolitisk interesse. Jobcenterchefens forståelse af lokalpolitikernes rolle kan dermed tolkes som værende i overensstemmelse med den omtalte delegation af faglige sagsområder til forvaltningen (DJØF 2015:222), hvorimod økonomi er omfattet af lokalpolitikernes arbejdsopgaver med at fastlægge de overordnede rammer. I det lys forekommer det mig sandsynligt at økonomien på området for sygedagpenge, ifølge jobcenterchefen, interesserer lokalpolitikerne, herunder hvis det er ”for dyrt”.

Jobcenterchefens udtalelse tyder derfor på, at området for sygedagpenge primært opfattes som et økonomisk og budgetmæssigt anliggende af lokalpolitikerne (Jacobi 2013). At lokalpolitikerne udviser interesse for økonomien på området for sygedagpenge, bekræftes af forvaltningsdirektøren, der her svarer på hvornår man i Hedeby blev opmærksomme på området for sygedagpenge;

> Jeg kan ikke huske det minutiøst, men jeg vil gætte på at det har været i forbindelse med en budgetopfølgning. Altså at man har sagt, at der er udgifter, der springer i øjnene. Det [antallet af sygedagpengesager] gik stødt op og det må man så gøre noget ved (Forvaltningsdirektøren)

Forståelsen hos direktøren er, at økonomien på området for sygedagpenge var anledningen til at man måtte ”gøre noget” ved udgifterne på området for sygedagpenge på et tidligere tidspunkt[145]. Direktørens udtalelse ligger således i tråd med jobcenterchefens i forhold til at økonomien på området for sygedagpenge har lokalpolitikernes interesse. Det fremgår ikke tydeligt hvem ”man” er, men baseret på analysen af forvaltningsdirektørens og jobcenterchefens udtalelser i de følgende citater, er det mest nærliggende, at fortolke ”man” som embedsmænd *og* politikere dvs. i fællesskab. Udover de budgetmæssige problemer giver direktøren udtryk for at situationen ikke var ”god”, hvad angår resultaterne på området for sygedagpenge;

> Vi lå skidt, vi lå rigtig skidt og det er den drivkraft der er (Forvaltningsdirektøren)

Forståelsen hos direktøren viser, at ikke kun et højt økonomisk forbrug, men også dårlige resultater i benchmarkingen, der synes at give lokalpolitikerne incitamenter til, at gøre noget på området for sygedagpenge. At ”ligge dårligt” resultatmæssigt er en ”drivkraft”, fordi dårlige resultater er synlige i sammenligningen med de

---

[144] Det fremgår af interviewet at beskæftigelsesudvalgsformanden er interesseret i andre områder af beskæftigelsesområdet og derfor også ifølge teamchefen ved en del om dele af kontanthjælpsområdet.

[145] Forud for d. 13.3.2014 hvor interviewet med forvaltningsdirektøren fandt sted og som det vil fremgå af kapitel 6 omkring midten af 00´erne.

sammenlignelige kommuner (klyngen), hvilket ifølge jobcenterchefen giver uønsket opmærksomhed fra beskæftigelsesregionen;

> Hvis vi har det vi kalder resultatproblemer af en væsentlig grad og hvis vi i øvrigt også siger "vi gider ikke gøre noget ved det" så er det jo i sidste ende nogle sanktionsmuligheder fra statens side. Altså i sidste ende kan de rent faktisk, jeg tror ikke det er sket, men i sidste ende kan man jo blive tvangsudlagt til en anden aktør. Jeg har ikke hørt om, at det er sket, men beskæftigelsesregionen har jo en rådgivningsfunktion, som er eksisterende. Den er ikke bare på papir. Den er der og har man resultatproblemer, så bliver det drøftet (Jobcenterchefen).

Jobcenterchefen forventer, som det fremgår, at resultaterne i hans jobcenter vil blive drøftet af repræsentanter fra regionen hvis der er "væsentlige resultatproblemer". Han er sig bevidst, at dårlige resultater kan medføre, at jobcentret ultimativt kan sættes under en form for administration. Hverken politikere, direktør eller jobcenterchef kan i min tolkning være interesseret i negativ opmærksomhed fra beskæftigelsesregionen, hvorfor både embedsmænd og politikere vil undgå, at komme i den situation. For Hedeby Jobcenters vedkommende har man ifølge forvaltningsdirektøren efter en periode med budget- og resultatmæssige udfordringer besluttet, at opprioritere området for sygedagpenge i en særlig målrettet indsats, der retter sig mod budgetter og resultater:

> Når jeg siger det [med resultaterne], mener jeg egentlig også, at man politisk har prioriteret det [sygedagpengeområdet] og når jeg også siger, at det var udgiftsstigningen, der var øjenåbneren, så var det jo et forsøg på gennem en målrettet indsats, at afkorte sygedagpengeforløbene (Forvaltningsdirektøren)

Forståelsen hos forvaltningsdirektøren synes at vise, at lokalpolitikerne efter hans opfattelse interesserer sig for økonomi og resultater, og at begge forhold har haft indflydelse på prioriteringerne på området for sygedagpenge i forbindelse med en "målrettet indsats", der skulle afkorte sygedagpengeforløbene. At dårlige resultater og udgiftsstigninger har betydning for lokalpolitikerne i Hedeby på området for sygedagpenge, er i tråd med Jacobis fund i de to kommuner han undersøger, hvor udvalgsformændene primært var optaget af overholdelse af de kommunale budgetter og imødekommelse af forventningerne fra den statslige resultatstyring (Jacobi 2013:285). Analysen af forholdene i Hedeby tyder ikke på, at lokalpolitikernes rolle involverer arbejdsopgaver, der giver dem autoritet til at fastsætte standarderne for skønnet. Dermed er dermed ikke anledning til at

undersøge lokalpolitikernes rolle nærmere[146]. Lokalpolitikernes rolle og arbejdsopgaver betyder imidlertid, at forvaltningen og herunder jobcentret må forholde sig til både den statslige styring og den lokalpolitiske styring via budgetter og resultater. Derfor inddrager jeg i det følgende forvaltningsdirektørens opfattelse af indholdet i samarbejdet med lokalpolitikerne i min undersøgelse af forvaltningsdirektørens rolle i forhold til skønnet, hvilket skal vise sig at nuancere billedet af lokalpolitikernes rolle.

FORVALTNINGSDIREKTØRENS POSITION

Spørgsmålet, der skal afklares i det følgende, er hvilken rolle forvaltningsdirektøren indtager i forhold til udfoldelsen af skønnet i beskæftigelsesrettet socialt arbejde med sygemeldte, og om direktøren gennem sine arbejdsopgaver, har autoritet til at fastsætte standarderne for skønnet.

Forvaltningsdirektørens arbejdsopgaver må ses i lyset af hans organisatoriske rolle i positionen som forvaltningsdirektør;

> Jeg er jo direktør og det betyder, at jeg har det overordnede ansvar [i forvaltningen] og så har jeg fagchefer på de vigtigste områder (Forvaltningsdirektøren)

Direktøren har det overordnede ansvar i forvaltningen, men har en række fagchefer som hver især er ansvarlige for de fire fagområder forvaltningen dækker nemlig 1) pensions, - social- og psykiatriområdet, 2) børne- og familieområdet, 3) ældreområdet og 4) jobcentret. Forvaltningsdirektøren er således chef for jobcenterchefen, som, ifølge Direktøren, er ”fagchef” for jobcentrets område. Dette betyder, at området for sygedagpenge, der ligger i jobcentret, er delegeret fra forvaltningsdirektøren til jobcenterchefen. Der er således tale om en yderligere delegation af et sagsområde vurderet i forhold til delegationen fra politikere til embedsmænd (DJØF 2015). Derudover oplyser direktøren, at han er ansvarlig for ”dialogen med politikerne” i beskæftigelsesudvalget[147], hvilket begrunder hans deltagelse i beskæftigelsesudvalgsmøderne. Forvaltningsdirektøren er desuden medlem af kommunens direktion og udgør bindeleddet mellem forvaltning og lokalpolitikere, og løsrives i den funktion fra det daglige driftsansvar i fagforvaltningerne (Kragh Jespersen 2008:117), som fagchefen dvs. jobcenterchefen i stedet varetager.

---

[146] Disse fund betyder at casestudiet ikke retter sig mod at inddrage det lokalpolitiske niveau i analyserne af hvordan skønnet udfolder sig i det beskæftigelsesrettede sociale arbejde med sygemeldte og jeg har fravalgt at interviewe lokalpolitikere i beskæftigelsesudvalget.

[147] Forvaltningen betjener ifølge direktøren også et socialudvalg

Min fremlæggelse af analysen af forvaltningsdirektørens rolle, er struktureret efter interviewtemaer. Det drejer sig først om direktøren rolle og arbejdsopgaver i forhold til den særlige indsats på området for sygedagpenge og om forvaltningens samarbejde med lokalpolitikerne i den forbindelse. Dernæst følge direktørens opfattelse af det kommunale råderum på beskæftigelsesområdet i forbindelse med implementeringen af en sygedagpengereform efterfulgt af direktørens forståelse af arbejdsdelingen mellem forvaltning og jobcenter.

Jeg starter med, at udfolde forvaltningsdirektørens kendskab til prioriteringerne på området for sygedagpenge i form af den særlige indsats. Her skelner direktøren mellem forskellige typer af sygedagpengesager, hvor den første type, ifølge direktørens forståelse af sagernes karakter, kan betegnes som uproblematiske sager fordi de ikke bliver langvarige;

> Det er sager som løser sig selv. Hvis man er sygemeldt på grund af en eller anden fraktur så kan man [den sygemeldte] på et eller anden tidspunkt gå i arbejde igen og langt de fleste sygedagpengesager er jo de kortvarige (Forvaltningsdirektøren)

Denne type af sager forvaltningsdirektøren her omtaler, kaldes i sygedagpengeteamet for ”glatte sager”. Udtrykket dækker over, at denne type sag opfattes som uproblematiske, hvilket viser sig i direktørens forventning om, at den, og dermed perioden for udbetaling af sygedagpenge, er kortvarig. I min tolkning betyder sagernes ukomplicerede karakter, her eksemplificeret ved et brækket ben, at sagsbehandleren i sygedagpengeteamet, lettere kan forudse tidspunktet for hvornår den sygemeldte raskmelder sig eller selv kan raskmelde den sygemeldte (lovbekendtgørelse nr. 43 af 23/1/2015 om sygedagpenge § 7 stk.5), fordi årsagen til sygemeldingen er enkel og ukompliceret. Denne sagstype er derfor heller ikke målgruppen for den særlige målrettede indsats på området for sygedagpenge i jobcenter Hedeby, som forvaltningsdirektøren omtalte eksistensen af ovenfor. Det er den næste type af sager heller ikke;

> Så kommer der til gengæld dem, hvor vi kommer helt over i overvejelser om ressourceforløb og førtidspensionsovervejelser (Forvaltningsdirektøren)

Direktørens forståelse af denne type sager er, i min tolkning, at de er kendetegnet ved at borgerne, er så alvorligt syge, at de enten tilhører målgruppen for førtidspension eller skal igennem et ressourceforløb for muligvis, at få bevilget et fleksjob i stedet for førtidspension (Lovbekendtgørelse nr. 43 af 23/1/2015 om sygedagpenge § 27, Lovbekendtgørelse nr. 10 af 12/1/2015 om social pension kapitel 3). I denne type sager vil indsatsen i jobcentret således, ifølge direktøren, primært dreje sig om, at klarlægge det fremtidige forsørgelsesgrundlag, hvilket, i min tolkning,

skyldes, at der ikke er forventninger i jobcentret om, at den sygemeldte borger igen kan bestride et arbejde på det ordinære arbejdsmarked. Den type af sager udgør på linje med den førstnævnte type ifølge direktøren en form for ”rutinesager”, fordi jobcentrets opgave primært er, at undersøge og beslutte, hvilken type (varig) forsørgelse, som den sygemeldte borgeren er berettiget til eller at raskmelde borgeren.

De to nævnte typer af sager synes at være kendetegnet ved, at jobcentret til en vis grad kan forudse varigheden af sygedagpengeperioden og sagsbehandlingens formål. Det samme synes ikke at gælde for en tredje type sygedagpengesager, som den særlige indsats i Hedeby jobcenter derfor retter sig mod;

> Langt de fleste sygedagpengesager er jo rutinesager og derfor er det vigtigt, hvordan man organiserer sig så man [vi] får fat i de sager, hvor vi har en indflydelse og kan gøre en forskel (Forvaltningsdirektøren)

Forvaltningsdirektøren definerer ikke disse sager nærmere, hvilket heller ikke nødvendigt for at tolke hans forståelse. For det første viser forståelsen, at prioriteringen af den tredje type sager, forudsætter en bestemt form for organisering af arbejdet i jobcentret. Dette vender jeg tilbage til i afsnit 5.3., eftersom ansvaret for planlægning og udførelsen af arbejdet i jobcentrets sygedagpengeteam, ligger hos jobcenterledelsen dvs. jobcenterchefen og teamchefen. Direktørens udtalelse om at indsatsen i sygedagpengeteamet skal rette sig mod sager, som indsatsen i sygedagpengeteamet kan påvirke og ”gøre en forskel” i, tyder dernæst på, at der med den særlige indsats de facto sker en prioritering af sygedagpengesagerne, som der skal gøres noget særligt i. En prioritering af bestemte sager, som i min tolkning, er nødvendig at foretage på grund af forvaltningens begrænsede økonomiske ressourcer;

> Du kan kalde det prioriteringer eller råderum, men altså [de økonomiske] rammerne bliver snævrere og snævrere, og det gør det jo endnu mere vigtigt, at man [vi] gør det rigtige med det man nu engang har (Forvaltningsdirektøren)

Set fra direktørens position kræver den særlige indsats overfor denne type af sager, i min tolkning, en prioritering af ressourcerne eftersom den økonomiske ramme for beskæftigelsesindsatsen ”bliver snævrere og snævrere”. Samtidig synes direktørens forståelse at vise, at man i Hedeby forvaltning og jobcenter

har en mening om, hvad der er det rigtige at gøre. Dette vender jeg tilbage om lidt og i næste kapitel i forbindelse med standarderne for skønnet[148].

For at undersøge forvaltningsdirektørens rolle og arbejdsopgaver i forhold til skønnet nærmere, kommer jeg i det følgende ind på direktørens opfattelse af samarbejdet med lokalpolitikerne i beskæftigelsesudvalget. Det viser sig, at en særlig indsats på området for sygedagpenge og organiseringen af den efter direktørens opfattelse, forudsætter lokalpolitisk opbakning;

> Der er jo en politisk opbakning til, at vi bruger de ressourcer vi gør på denne her opgave [sygedagpengeområdet] (Forvaltningsdirektøren)

Der er således, ifølge direktøren, politisk opbakning til jobcentrets prioritering af de ressourcer, der bruges i forvaltningen, også i dag, på den særlige sygedagpengeindsats. Det er min tolkning, at forvaltningsdirektøren her giver udtryk for, at arbejdet i sygedagpengeteamet ikke skal være lokalpolitikerne ubekendt og dermed afkoblet (Brunsson & Olsen 1993, Brunsson & Jacobsson 1998) fra det politiske niveau. En sådan tolkning er i tråd med at lokalpolitikerne har indflydelse på retningslinjerne og de overordnede mål og rammer (DJØF 2015:222) for arbejdet i sygedagpengeteamet.

Det er min tolkning, at direktøren lægger vægt på, at lokalpolitikerne er orienterede om, hvordan jobcentret anvender de økonomiske ressourcer på området for sygedagpenge. Af interviewet med direktøren fremgår det, at møderne i beskæftigelsesudvalget bruges til, at orientere politikerne om ”hvordan det går” og ”hvad der er på bedding”. Møderne har imidlertid også andre formål. For det første;

> Vi vil gerne have politikere, der kan se et mønster og en holdning i de konkrete holdninger og beslutninger, der bliver truffet[i jobcentret] (Forvaltningsdirektøren)

Forståelsen hos direktøren er, at politikkerne skal kende jobcentrets holdninger og kunne se et mønster i de beslutninger, der træffes. Direktørens forståelse af sin rolle og arbejdsopgaver svarer til den tidligere nævnte uddelegering af sagsområdet fra det kommunalpolitiske til det forvaltningsmæssige niveau i form af konkrete beslutninger (DJØF 2015). Det er, i min tolkning, en grund til, at det er vigtigt for direktøren, at lokalpolitikerne har et vist kendskab til arbejdet på området for sygedagpenge;

---

[148] Det er i min tolkning nærliggende at knytte forvaltningsdirektørens udtalelse sammen med organiseringen af sagsbehandlingen i sygedagpengeteamet, der analyseres i dette kapitel, og standarder for skøn, der analyseres i kapitel 6.

> For at undgå, at vi går skævt af lokalpolitikerne har vi de der kvartalsvise opfølgninger [i beskæftigelsesudvalget] (Forvaltningsdirektøren)

Direktørens forståelse af behovet for en løbende dialog mellem forvaltning og lokalpolitikerne, er, i min tolkning, udtryk for, at han forsøger at sikre sig, at arbejdet i jobcentret ikke afkobles fra det lokalpolitiske niveau, men følger de lokalpolitiske retningslinjer (DJØF 2015:222).

Det er i særlig grad på de kvartalsmæssige møder, at jobcenterchefen og forvaltningsdirektøren orienterer om hvordan det går med indsatsen blandt andet på området for sygedagpenge;

> Beskæftigelsesudvalget mødes en gang om måneden, men det er særligt kvartalsvist og selvfølgelig ved årets afslutning når vi laver resultatrevisioner og sådan noget, [at] vi får anledning til at inddrage politikerne i drøftelsen af hvorfor udviklingen er som den er (Jobcenterchefen)

Jobcenterchefens forståelse, er i min tolkning, i tråd med antagelsen om, at det konkrete og praktiske arbejde på området for sygedagpenge og dermed indsigten i beskæftigelsesindsatsens nuancer (DJØF 2015, Jacobi 2013) ligger hos embedsmændene. Jobcenterchefens forståelse understøtter, at økonomien og resultaterne interesserer lokalpolitikerne, men, som det er fremgået, bruger direktøren og jobcenterchefen også de kvartalsvise møder til at sikre sig, at indsatsen i jobcentret ikke kommer ude af trit med, hvad lokalpolitikerne forestiller sig skal foregå i jobcentret, når sagsbehandlerne møder borgerne. Dette resultat tyder på, at de lokalpolitiske interesser i jobcenter Hedeby, udover økonomi og resultater, også omfatter holdninger til hvordan beskæftigelsesindsatsen overfor sygemeldte organiseres og tilrettelægges, hvilket uddybes nedenfor.

Interviewene med forvaltningsdirektøren og jobcenterchefen tyder på, at den særlige indsats på området for sygedagpenge – nedenfor omtalt som den gode vej - har været drøftet mellem forvaltningen og lokalpolitikerne, hvilket kommer frem da direktøren besvarer et spørgsmål om hvor tæt han har været på processen;

> Jeg har været tæt på den [processen] i dialogen med politikerne og det har meget været i forbindelse med budgetopfølgningen, men vi [jobcenterchefen og direktøren selv] har jo nogle meget velmenende politikere, der grundlæggende helst vil den gode vej. (Forvaltningsdirektøren)

Her fremgår det for det første, at de centrale aktører i forvaltningen nemlig forvaltningsdirektøren og jobcenterchefen, har diskuteret den særlige indsats på området for sygedagpenge med lokalpolitikerne i beskæftigelsesudvalget. Ellers

ville direktøren ikke kende lokalpolitikernes holdning til beskæftigelsesindsatsen af ham ovenfor defineret som ”den gode vej”. Direktørens rolle kan således via hans arbejdsopgaver i form af dialog og samarbejde med lokal politikerne samt hans kendskab til den særlige indsats, knyttes til drøftelser i beskæftigelsesudvalget om brug af ressourcer på området for sygedagpenge til bestemte formål. Her svarer direktøren på spørgsmålet om hvad der kendetegner hans definition af ”den gode vej”;

> Det er, at bruge ressourcer på den sygemeldte og på samarbejdet med [det kommunale] sundhedscentret og lave nogle forløb, hvor man prøver, at sætte en forebyggende eller sygdomsafkortende indsats [med] kost og motion [i gang] og de andre faktorer, der er med til at restituere folk. Og kombinerer en beskæftigelsesmæssig plan indenfor sygedagpenge med noget behandling [og] noget dialog med lægerne omkring de enkelte sygedagpengemodtagere. Så man går meget tættere ind i selve sygdomsforløbet end man gjorde før (Forvaltningsdirektøren)

I direktørens forståelse har jobcentrets sygedagpengeindsats ændret sig via den særlige indsats til at man i Hedeby på interviewtidspunktet (201), ifølge direktøren, går ”meget tættere ind” i de enkelte sygedagpengesager end før. I min tolkning af direktørens forståelse af samarbejdet med lokalpolitikere om en særlig indsats på området for sygedagpenge, har lokalpolitikerne bevilget ressourcer til området for at den nævnt ”tætte” indsats har kunnet etableres på anbefaling fra jobcentret/forvaltningen. I lyset af Jacobis (2013:253) fund om jobcenterchefers juridiske faglighed og teknokratiske viden om indsatser og effekter i beskæftigelsesindsatsen overfor sygemeldte, er det i min tolkning sandsynligt, at det direktøren omtaler som ”den gode vej”, er udviklet i forvaltning herunder jobcentret, men kræver mandat fra politikerne i beskæftigelsesudvalget;

> Den politiske holdning [i beskæftigelsesudvalget] er jo, at noget af det dummeste man kan gøre er at udbetale sygedagpenge, hvis man ved at lave nogle helbredende forebyggende indsatser, kan [fast]holde folk på arbejdsmarkedet også [ved] at gøre mere brug af spørgsmålet om delvis raskmelding for at bevare kontakten til arbejdspladsen (Forvaltningsdirektøren)

Direktørens forståelse viser i min tolkning, at forvaltningsdirektørens og lokalpolitikernes forståelse af ”den gode vej” i den særlige indsats eksempelvis indeholder forsøg på arbejdsfastholdelse ved hjælp af øget brug af delvise raskmeldinger. At man i Hedeby jobcenter i indsatsen overfor sygemeldte ifølge direktøren dels går meget tættere ind i sygeforløbene end man før har gjort, som vist ovenfor, og udvikler aktive indsatser til sygemeldte, synes at vise et skifte i beskæftigelsesindsatsen overfor sygemeldte (Sieling-Monas & Bredgaard 2015).

I min tolkning er det tillige udtryk for, at der efter direktørens opfattelse lokalt i Hedeby er enighed mellem forvaltning og lokalpolitikere om prioriteringerne i den særlige indsats, og dermed også om hvilke aktive indsatser, som ifølge direktøren skal hjælpe de sygemeldte;

> Så der er en hel række [af indsatser] som udtryk for at man [politikerne] vil den gode vej. Når jeg siger, at det er økonomien der styrer, det er jo dumme penge, at bruge på folk, der er syge i lang tid, [og] når man kan kanalisere nogle af de penge over på en mere sundheds[orienteret] dagsorden omkring afkortning af forløbene, så vil man det politisk [Forvaltningsdirektøren]

Direktørens forståelse tolker jeg således, at lokalpolitikerne har været inddraget i diskussionerne om prioriteringer på området for sygedagpenge samt at de lokalpolitiske holdninger til området, har givet forvaltningen et mandat til at bruge de økonomiske midler på området for sygedagpenge på en anden måde end tidligere; nemlig ved at forsøge at afkorte sygedagpengeforløbene fremfor blot at udbetale pengene som en passiv forsørgelsesydelse. Opsummerende synes forvaltningsdirektørens rolle og arbejdsopgaver, belyst i forhold til hans og jobcenterchefens samarbejde med det politiske udvalg, at tyde på at arbejdet på området for sygedagpenge primært foregår i forvaltningen, men løbende afstemmes med lokalpolitikerne i beskæftigelsesudvalget.

I resten af dette underafsnit undersøger jeg derfor forvaltningsdirektørens opfattelse af det forvaltningsmæssige råderum på beskæftigelsesområdet. I den anledning interviewes forvaltningsdirektøren om den kommende reform af området for sygedagpenge. På tidspunktet for interviewet i marts 2013 var reformen af sygedagpengeområdet endnu ikke endeligt vedtaget i folketinget, og direktøren interviewes om, hvordan forvaltningen vil tilrettelægge arbejdet med, at implementere den kommende reform af området for sygedagpenge. Direktøren starter med at konstatere, at implementering af reformer ikke er en ny arbejdsopgave i forvaltningen;

> Jamen det har vi jo prøvet før (forvaltningsdirektøren)

Denne bemærkning skal givetvis ses i lyset af de talrige reformer, der har været gennemført på beskæftigelsesområdet (DØR 2012, Regeringen 2012), og tyder på at forvaltningen har en vis erfaring med at implementere ny lovgivning og politiske reformer. Det første skridt i implementeringen af en reform på området for sygedagpenge vil ifølge direktøren være;

> At [jobcenterchefen] og hans folk kommer med et udspil til mig og så filer vi det til og så afhængig af hvor stor en omvæltning det er [tale om]

> så vil vi vurdere om vi skal involvere politikere eller ej (Forvaltningsdirektøren)

Forståelsen hos direktøren, er at arbejdet med at implementere sygedagpenge reformen starter i jobcentret, hvor jobcenterchefen udarbejder et oplæg, der drøftes i forvaltningen med direktøren og de øvrige fagchefer, som reformen kan berøre. I min tolkning vil man i forvaltningen vurdere de organisatoriske og økonomiske konsekvenser af reformen. I direktørens forståelse har jobcentret, til opgave, i første omgang, at formulere organiseringen og finansieringen af sygedagpengeområdet efter reformens implementering. I den efterfølgende proces tilpasses jobcenterchefens udspil[149], og i nogle tilfælde bliver lokalpolitikerne i beskæftigelsesudvalget involveret i beslutningsprocessen. Dette synes dog ikke at være tilfældet med sygedagpengereformen;

> Jeg vil sige, at der skal mere til for at involvere politikerne. Denne her [sygedagpengereformen] vil jeg tro, at vi kører rent administrativt [og] så orienterer vi måske politikerne om det [bagefter], men jeg opfatter det som vores [forvaltningens] kompetence (Forvaltningsdirektøren)

Direktørens forståelse kan tolkes som udtryk for decentralisering af driftsansvaret, der netop giver øget autonomi på organisatorisk niveau dvs. til lederne (Christensen & Lægreid 2013, Dalsgaard 2013, Sehested 2005, 2003, 2002). Det er således en af direktørens arbejdsopgaver, at tage stilling til om lokalpolitikerne i beskæftigelsesudvalget skal involveres i udformnings- og beslutningsprocessen af nye reformer eller blot eventuelt orienteres efterfølgende om hvordan sygedagpengereformen er implementeret, og hvilken betydning den eventuelt har haft. I min tolkning ligger der her en betydelig indflydelse i forvaltningen da det er sandsynligt, at en sådan kompetence giver forvaltningen en væsentlig indflydelse på hvordan reformen udmøntes i praksis. Samtidig afspejler arbejdsopgaverne hos direktøren behovet for tilstedeværelsen af de nødvendige faglige og ledelsesmæssige ressourcer og kompetencer til at udføre disse arbejdsopgaver (DJØF 2015). Derudover tyder direktørens forståelse, i min tolkning, på, at der er et organisatorisk råderum da han ellers havde været nødt til at anmode lokalpolitikerne om ressourcer i forbindelse med implementeringen af reformen. Til forvaltningsdirektørens opgave hører da også, at sikre at der er ressourcer til implementeringen efter at have justeret udspillet;

> [Først] at forholde mig til det udspil der kommer [fra jobcentret] og så give det nogle justeringer hvis jeg synes det. Så er der jo hele

[149] Det er en nærliggende tanke, at disse drøftelser også indeholder egentlige forhandlinger mellem forvaltningens forskellige afdelinger eksempelvis i forhold til området for førtidspension.

> ressourcespørgsmålet, hvor det er min opgave at [sikre] at der er finansiering med (Forvaltningsdirektøren)

Udover at vurdere og eventuelt ændre i udspillet fra jobcenterchefen, er opgaven ifølge direktøren, at sikre ressourcer til implementeringen af reformen. I min tolkning indebærer denne arbejdsopgave indflydelse til forvaltningen på skønnet i arbejdet med at finde og omfordele ressourcer. Dette gælder i særlig grad fordi der efter direktørens opfattelse ofte ikke følger økonomiske ressourcer med de reformer folketinget vedtager;

> Som det ser ud så virker det ikke som om der er [finansiering med lovforslaget]. Altså, man har [i folketinget] en vis evne til at neddrosle de der forventninger om øget administration [i forbindelse med en reform]. Så der er selve strukturen [i reform] og så kan der være noget økonomi og omfordeling af nogle midler (Forvaltningsdirektøren).

Forvaltningsdirektøren har således en række arbejdsopgaver, der knytter sig til implementeringen af sygedagpengereformen, herunder økonomien og hvordan reformen påvirker den eksisterende struktur i jobcentret. Heri ligger, at reformer kan være mere eller mindre omfattende, hvorfor sygedagpengeteamet og øvrige teams påvirkes økonomisk dvs. ressourcemæssigt. Derudover kan reformer medføre strukturelle ændringer på tværs af forvaltningen, som følge af nye arbejdsopgaver[150], også til lokalpolitikerne, hvilket kan betyde ændringer i de lokalpolitiske udvalg og politiske drøftelser. Dette forventer direktøren dog ikke vil ske;

> Det vil køre administrativt. Det er jeg ikke i tvivl om. Vi har kørt større ting uden om politikerne og det er vel den frihed vi har som administration (Forvaltningsdirektøren)

Forståelsen er således, at forvaltningen i høj grad selv planlægger og tilrettelægger indsatsen i forbindelse med reformer eksemplificeret ved sygedagpengereformen. At reformen på området for sygedagpenge vil blive implementeret administrativt dvs. uden inddragelse af beskæftigelsesudvalget om økonomien og organiseringen af indsatsen, antyder en betydelig indflydelse i forvaltningen i perioder uden reformer, hvilket synes at hænge sammen med, at direktøren har adgang til ”egne” ressourcer fra rammebeløbene;

> Vi har et råderum [i] de der rammebeløb til selve beskæftigelsesindsatsen [og] selv om rammen er blevet mindre så har vi jo stor frihed til at satse på det vi fagligt tror på (Forvaltningsdirektøren)

---

[150] De oplagte eksempler er at reformen knytter sygedagpengeordningen sammen med rehabiliteringsteamsne og nedsætter dagpengeperioden fra 52 til 22 uger.

Det er ikke første gang direktøren nævner ”mening” i forbindelse med tilrettelæggelsen af beskæftigelsesindsatsen overfor sygemeldte i jobcenter Hedeby. Direktørens forståelse af mening sætter han i forbindelse med et råderum i forvaltningen til faglige prioriteringer, hvilket i min tolkning tyder på at arbejdet med tilrettelæggelsen af ordninger, redskaber, indsatser og ydelser, uanset om det er i forbindelse med politiske reform af lov om sygedagpenge eller den daglige drift, er en administrativ opgave, der ligger i forvaltningen, og som samtidig indeholder elementer af faglighed eller professionalisme. Forvaltningsdirektørens udlægning af denne arbejdsproces tyder samtidig på en arbejdsdeling mellem forvaltningen og jobcentret. En arbejdsdeling, som er interessant i forhold til afdækningen af, hvem der har autoriteten til, at fastsætte standarderne for skønnet i det beskæftigelsesrettede arbejde med sygemeldte. Jeg vil derfor skildre denne arbejdsdeling nærmere.

I den resterende del af dette delafsnit undersøger jeg forvaltningsdirektørens rolle i forhold til skønnet ved, at afgrænse direktørens arbejdsopgaver fra jobcenterledelsens. Denne del af interviewet starter med, at direktøren svarer på et spørgsmål om, hvorvidt der efter hans opfattelse er et kommunalt råderum på beskæftigelsesområdet i lyset af den statslige styring af området. Min empiriske interesse for et kommunalt råde- og handlerum på beskæftigelsesområdet, udspringer af to forhold. For det første kommunernes traditionelle rolle, som lokale politiske styringsenheder, der beslutter og varetager kommunale anliggender på den ene side og lokale forvaltningsenheder, der på den anden side varetager implementeringen af bestemte statspålagte opgaver (Hansen & Nielsen 2008:17). For det andet en øget organisatorisk autonomi, som NPM antages at have skabt gennem decentraliseringen af driftsansvaret (Christensen & Lægreid 2013, Larsen 2009b). Spørgsmålet ligger desuden i forlængelse af, at direktøren allerede har givet udtryk for at han mener, at der er et forvaltningsmæssigt råderum til at implementere reformer og tilrettelægge indsatser på området for sygedagpenge efter faglige kriterier. Svaret på om der er et kommunalt råderum er;

> Vi har i høj grad et kommunalt råderum (Forvaltningsdirektøren)

Direktørens forståelse kan forekomme overraskende i lyset af policy forskningens påpegning af, at den centrale styring af området betyder begrænsninger i det kommunale råderum (senest Caswell & Larsen 2015). Omvendt peger NPM litteraturen på en vis kommunal autonomi og råderum i den decentraliserede beskæftigelsespolitik. På et opfølgende spørgsmål om karakteren af det kommunale råderum på beskæftigelsesområdet svarer direktøren;

> Der hvor det [råderummet] træder tydeligst frem er omkring gråzonen mellem førtidspension [på den ene side] og fleksjob og kontanthjælp på

> den anden side, som vi ikke har nedfældet i en egentlig politik, men hvor der er en klar [lokal-] politisk tilkendegivelse af, at man støtter den linje som nu også er del af pensionsreformen, om at man er restriktiv i forhold til tilkendelse af [førtids]pensioner (Forvaltningsdirektøren).

Forståelsen hos direktøren synes at være, at beskæftigelsesområdet i Hedeby i et vist omfang er underlagt lokale politikker, hvad angår forsørgelsesydelserne førtidspension, fleksjob og kontanthjælp, som supplerer den nationale beskæftigelsespolitik. At direktøren påpeger, at den lokalpolitiske holdning eller ”linje” er i overensstemmelse med nationale politikker, eksemplificeret med en stram linje i tildeling af førtidspensioner, og efter direktørens opfattelse er i tråd med indholdet i førtidspensionsreformen (fra 2013) [151], kan tolkes som udtryk for, at han mener, at jobcentrets lokalt besluttede beskæftigelsespolitik er i overensstemmelse med nationale politikker, og lovgivning, dvs. er legitim. Dette synes i min tolkning, at være udtryk for en bærende norm om at overholde og efterleve den nationale lovgivning på beskæftigelsesområdet. Udover snitfladerne mellem førtidspension, fleksjob og kontanthjælp, er der, ifølge direktøren, ikke lokalpolitiske bindinger på jobcentrets beskæftigelsesindsats, hvilket betyder, at forvaltningen, og herunder jobcentret, kan planlægge beskæftigelsesindsatsen efter eget ønske, dvs. indenfor deres tolkning af lovgivningen. På området for sygedagpenge udgør udformningen af beskæftigelsesplanerne en mulighed for forvaltningen, at udfylde sit råderum på;

> Altså vores egne mål med beskæftigelsesplanerne giver os jo også det råderum. Sygedagpenge har været højt prioriteret og det har også givet resultater (Forvaltningsdirektøren)

Forståelsen hos direktøren er, at forvaltningen og jobcentret[152] gennem formulering af ”egne mål” i beskæftigelsesplanerne selv kan præge beskæftigelsesindsatsen i jobcentret, hvilket den særlige indsats på området for sygedagpenge netop er et eksempel på ifølge jobcenterchefen;

> Vi laver en beskæftigelsesplan hvert år. Der er nogle mål fastsat af ministeren. Der er nogle mål fastsat af kommunalbestyrelsen. Der er

[151] Fleksjob- og førtidspensionsreformen trådte i kraft i 1. januar 2013. Det grundlæggende formål med reformen var ifølge daværende beskæftigelsesminister Mette Frederiksen, at komme væk fra et system, ”hvor borgerne får tilkendt førtidspension i stedet for hjælp til et liv med arbejde”, som det hedder i forordet til en pjece fra Arbejdsmarkedsstyrelsen (2012a). Formålet søges opfyldt gennem en udvidelse af fleksjobsordningen og en ændring i tildelingskriterierne til førtidspension, blandt andet gennem indførelse af ressourceforløb.

[152] Beskæftigelsesplaner og resultatrevisioner udarbejdet i jobcentret.

> nogle indsatsområder, måske nogle mål, som vi selv gerne vil opnå og nogle områder vi gerne vil kvalificere internt i jobcentret som ligger sådan udover hvad ministeren og kommunalbestyrelsen gerne vil (Jobcenterchefen)

I min tolkning kan der være forskellige initiativtagere til målene i beskæftigelsesplanerne, hvilket tyder på, at den lokale beskæftigelsesindsats udfolder sig ved siden af, og sammen med, de obligatoriske ministerielle målsætninger i beskæftigelsesplanerne, hvortil kommer mål fra jobcentret selv. Forvaltningens og jobcentrets indflydelse på egne arbejdsopgaver synes at ligge i selv at formulere indsatsområder, der skrives ind i beskæftigelsesplanerne formentlig efter dialog med lokalpolitikerne. En fremgangsmåde, som ifølge jobcenterchefen, har været benyttet på området for sygedagpenge;

> Det er jo os selv, der foreslår det. Vi kan jo analysere os selv så vi foreslår jo kommunalbestyrelsen sådan at vi sætter fokus på sygedagpengeområdet. Det har vi jo gjort i nogle år. Det gør vi så ikke længere. Det er ikke et kommunalpolitisk mål at beskæftige sig med sygedagpengeområdet længere, men det har det været på vores egen opfordring (Jobcenterchefen)

Det er udtalelser som denne, der i min tolkning viser at området for sygedagpenge i årerne op til dataindsamlingen begyndte, har været et prioriteret indsatsområde i jobcenter Hedeby. Direktørens og jobcenterchefens forståelse af arbejdet med beskæftigelsesplanerne, tyder således på, at forvaltningen og jobcentret sandsynligvis har mulighed for opnå indflydelse på prioriteringerne i den kommunale beskæftigelsesindsats ved at skrive egne målsætninger ind i beskæftigelsesplanerne. Dette er sket på området for sygedagpenge, uden at der er nedfældet en lokalpolitik på området. Det vil imidlertid fremgå af næste kapitel, at udviklingen af sygedagpengeområdet er sket i samarbejde med lokalpolitikerne i forbindelse med udviklingen af handlingsplanen. Der kan således iagttages en interessant forskel mellem implementeringen af sygedagpengereformen og udviklingen af den særlige indsats på området for sygedagpenge, som synes at tyde på at betingelserne for udvikling af politikker og faglige indsatser i den kommunale beskæftigelsesindsats er kompleks. Forskellen på de to situationer er i min tolkning, at den særlige indsats er udtryk for kommunale prioriteringer udviklet i samarbejde mellem forvaltning og lokalpolitikerne og derfor i høj grad involverer den kommunale økonomi, mens sygedagpengereformen er udtryk for en national beskæftigelsespolitik, hvor eksisterende indsats skal omlægges indenfor den eksisterende ressourceramme i det omfang, der ikke medfølger centrale midler til implementeringen af reformen. I den sidste situation har forvaltningen ikke grundlag for at inddrage lokalpolitikerne i reformens implementering, med mindre reformen påvirker beskæftigelsesudvalgets ressortområde, men kan tilrettelægge indsatsen efter det man fagligt tror på, som direktøren har formuleret det ovenfor.

Den særlige indsats på området for sygedagpenge, har derimod, i min tolkning, krævet flere ressourcer end forvaltningens og jobcentrets eget budget har kunnet rumme (Nørgaard 2009). Samtidig har den økonomiske og resultatmæssige situation på området for sygedagpenge, som direktøren har givet udtryk for, betydet behov for en grundlæggende ændring af indsatsen overfor sygemeldte, fordi udgifterne på området ifølge direktøren ”sprang i øjnene”.

Jeg vender nu tilbage til spørgsmålet om autoritet - med udgangspunkt i, at forvaltningen og dermed jobcentret med jobcenterchefen som fagchef - har råderum til at prioritere ”fagligt” i beskæftigelsesindsatsen på området for sygedagpenge. Råderummet ligger ifølge direktøren i en ”gråzone” mellem området for førtidspension, området for fleksjob og området for kontanthjælp. For at komme spørgsmålet om autoriteten nærmere, stiller jeg forvaltningsdirektøren et, skal det vise sig, afgørende spørgsmål om, hvem der er ansvarlig for at tage stilling til hvilke borgere, der skal have adgang til forsørgelse på sygedagpenge og de aktive indsatser som forvaltningsdirektøren selv har været involveret i prioriteringen af gennem sit kendskab til den særlige indsats. Hertil svarer forvaltningsdirektøren;

> Der må jeg være ærlig og indrømme at det ligger ikke så meget på det politiske niveau og ikke ret meget på mit. Det er mere hvis vi ryger ind i den der mere generelle diskussion om balancen mellem førtidspensionering [og fleksjob og kontanthjælp] så kommer jeg ind, men ikke på det niveau du beskriver. Der kører de suverænt i jobcentret. Det kan både være godt og ondt, men det gør de (Forvaltningsdirektøren)

Forståelsen hos forvaltningsdirektøren er således, at autoriteten til at definere standarder for skønnet i beskæftigelsesrettet socialt arbejde med sygemeldte ”suverænt [er] i jobcentret”, da det er her, der tages beslutning om adgangen til kontant- og serviceydelser på området for sygedagpenge. Beslutninger og vurderinger dvs. skøn ligger således i udgangspunktet hos sagsbehandlerne, som arbejder med de konkrete sager, men kan også ligge hos jobcenterledelsen, begrundet i øget autonomi og decentralisering fra NPM. Direktørens kompetence og indflydelse vedrører derimod de generelle og tværgående prioriteringer af områderne for førtidspension, fleksjob og kontanthjælp. Prioriteringer, som ikke

kan undgå, at have indflydelse på området for sygedagpenge[153], hvilket imidlertid ikke er genstand for undersøgelse i herværende afhandling.

5.2 HVEM HAR AUTORITETEN TIL AT FASTSÆTTE STANDARDER FOR SKØN

I det følgende undersøger jeg jobcenterledelsens opfattelse af om de mener, at det er dem, der har autoriteten til at fastsætte standarderne for skønnet. Analysen baserer sig på empirisk materiale fra interviewene med jobcenterchefen og teamchefen. Derudover inddrager jeg empirisk data fra interviewet med tillidsrepræsentanten for socialrådgivere i Hedeby jobcenter, der er interviewet om hendes opfattelse af medarbejdernes indflydelse i jobcentret herunder på området for sygedagpenge.

Jeg starter med jobcenterchefen, der ovenfor udtalte, at lokalpolitikerne ikke havde særinteresser på området for sygedagpenge, og her forholder sig til et spørgsmål om hvorvidt, der er lokalpolitiske forventninger til om indsatsen på området for sygedagpenge skal gøres anderledes eller bedre;

> Nej, altså den lokalpolitiske forventning [på området for sygedagpenge] formuleret fra vores formand for beskæftigelsesudvalget er: ”gør det sobert”. Altså, skab ikke familier, der ryger ud i forskellige former for armod. Skab ikke flere problemer som man jo nemt kan komme til hvis man ikke er god. Det er den forventning der er (Jobcenterchefen)

Forståelsen hos jobcenterchefen er, at jobcentret skal gøre det ”sobert” på området for sygedagpenge. En forventning han placerer hos beskæftigelsesudvalgsformanden dvs. forventningen udgør en overordnet retningslinje fra hans politiske ledelse (DJØF 2015:222). I jobcenterchefens oversættelse af ”sobert” skal jobcentret gøre forsøg på, at undgå at familier ryger ud i ”armod” eller får flere problemer end de ellers kunne have fået, hvilket synes at vise, at indsatserne, efter jobcenterchefens forståelse, i jobcentret kan tilrettelægges på forskellige måder samt at tilrettelæggelsen har betydning for de sygemeldte og deres familier. Jobcenterchefens rolle som

[153] Sygedagpengemodtageres adgang til at få bevilget fleksjob og førtidspension, har betydning for den gruppe sygedagpengemodtagere, som skal have afklaret om de tilhører målgruppen for førtidspension og ressourceforløb. Adgangen til kontanthjælpsområdet har en anden betydning eftersom det her er spørgsmålet om, hvor mange sygedagpengemodtagere, der enten kan forlænges udover varighedsgrænsen eller skal raskmeldes inden 52 uger til forsørgelse på kontanthjælp, alternativt arbejdsløshedsunderstøttelse. I begge situationer har diskussionerne på direktørniveau af, hvor mange ressourcer, der afsættes til hvert område inden for gældende politikker og lovgivning, betydning for antallet af sygedagpengesager og deres varighed.

fagchef med fokus på jobcentrets konkrete praksis træder, i min tolkning, tydeligt frem gennem hans fokus på indsatserne i jobcentret og deres betydning for klienterne, hvilket vil blive uddybet i afsnit 5.3.1. I min tolkning er det situationerne, hvor udbetalinger af sygedagpenge bringes til ophør jobcenterchefen (og beskæftigelsesudvalgsformanden) her tænker på, hvilket synes at vise at vise at beskæftigelsesudvalgsformanden, som nævnt ovenfor, ikke alene har fokus på økonomi og resultater (Jacobi 2013), men også kerer sig om den sygemeldtes situation. Samtidig ligger ansvaret for ”sobert” arbejde i jobcentret, hvilket understøtter antagelsen om at standarderne for skønnet formuleres her. På det opfølgende spørgsmål om, hvad ”sobert” betyder svarer jobcenterchefen at;

> Ja, men det kan man jo ikke svare meget præcist og entydigt på vel fordi så var der jo nok nogen der havde skrevet det ned (Jobcenterchefen)

Udtalelsen fra jobcenterchefen, er det første flere udsagn fra ham og teamchefen, der tyder på, at det er vanskeligt for jobcenterledelsen både mundtligt og skriftligt, at formulere nogle af de organisatoriske retningslinjer (Evans 2013) og dermed sætte standarder for skønnet (Grimen & Molander 2010,2008). Begrebet sobert kan ifølge jobcenterchefen ikke defineres præcist og entydigt. Dette udsagn støtter i min fortolkning antagelsen om, at autoriteten til at fastsætte standarderne for skønnet ligger i jobcentret. Begrebet sobert skal i tråd med den skandinaviske institutionalisme (Strandgaard Petersen 2014:249) nemlig oversættes for at virke vejledende for hvornår noget er sobert, og hvad der kan og skal gøres for at undgå ”armod” og andre typer af sociale problemer i forbindelse med den kollektive skønsudøvelse i sygedagpengeteamet. Begrebet ”sobert” skal, i min tolkning, af jobcenterchefens forståelse, oversættes til noget, der giver mening for jobcenterchwefen i forhold til jobcentrets beskæftigelsesfaglige praksis, hvor jobcenterchefen i uddybningen af sit svar henviser til etik;

> Etisk forsvarligt kan man også kalde det (Jobcenterchefen)

At begrebet ”sobert” ifølge jobcenterchefen, kan oversættes til ”etisk forsvarligt” synes at viser, at jobcenterchefen har en holdning til, at etiske værdier kan og skal indgå i arbejdet i jobcentrets sygedagpengeteam, hvilket i min tolkning tilfører jobcentrets praksis på området for sygedagpenge en faglig dvs. professionel dimension[154]. Diskussionen af, hvad der er ”etisk forsvarligt” skal ikke forfølges her. I forhold til spørgsmålet om autoriteten, kan jobcenterchefens inddragelse af begrebet etik er i min tolkning udtryk for, at faglige normer har indflydelse på skønnet således at faglige værdier og normer dermed ”infuse” (Selznick 1957)

[154] Jeg minder om sondringen hos Evetts om ”occupational” og ”organizational professionalism”, hvor etiske normer vil komme fra professionelles faglige normsystem.

skønnet. Spørgsmålet er nu, hvilken rolle jobcenterledelsen spiller for skønnet, dvs. autoriteten.

Jeg inddrager nu socialrådgiverrådgivernes tillidsrepræsentant i undersøgelsen af hvem, der har autoriteten i forhold til skønnets udfoldelse. Tillidsrepræsentanten[155] oplyser, at hendes primære arbejdsopgaver er ”lønforhandlinger”, ”kompetenceudvikling” og det ”psykiske arbejdsmiljø” i jobcentret, blandt andet i relation til ”arbejdspresset fra implementeringen af reformer”. Tillidsrepræsentanten oplyser, at hun sjældent får henvendelser fra socialrådgiversagsbehandlerne i sygedagpengeteamet vedrørende arbejdets tilrettelæggelse i sygedagpengeteamet. Derudover oplyser hun, at arbejdets tilrettelæggelse ikke prioriteres i socialrådgiverklubbens bestyrelse, hvor arbejdet med løn, kompetenceudvikling og psykisk arbejdsmiljø prioriteres. Prioriteringen kan forekomme overraskende da Dansk Socialrådgiverforening, har fokus på sagstal og udbredelsen af regler i arbejdet ofte omtalt som bureaukrati, hvilket ifølge Dansk Socialrådgiverforening tager tid fra socialrådgivernes arbejde med klienterne i de kommunale jobcentre (DS 2013, 2011, 2010, 2009) jf. problemstillingen i kapitel 1 om standardisering og bureaukratisering af skønnet og det professionelle arbejde i jobcentrene. I den seneste undersøgelse fra jobcenterområdet hedder det eksempelvis;

> Undersøgelsen skal ses i samspil med tidligere tidsundersøgelser, foretaget af DS, der viser, at socialrådgivere i jobcentre bruger 80 % af deres tid på administration og 20 % af deres tid på den borger- og beskæftigelsesrettede indsats (DS 2013:1)

Tillidsrepræsentantens forklaring på, at der ikke lokalt blandt socialrådgiverne i jobcentret, er fokus på arbejdets tilrettelæggelse i et fagforeningsorganisatorisk perspektiv, er en stigende specialisering i jobcentret som betyder at ”det er svært at mødes på tværs” for socialrådgiverne i jobcentret. Medarbejderne er ”delt op i de her forskellige teams og målgrupper”. Ifølge tillidsrepræsentanten er det således tendensen til at ”vi som socialrådgivere bliver splittet mere og mere op i forskellige specialfunktioner og arbejdsområder” som gør det svært at følge med i hvad der sker med socialrådgivernes arbejdsfunktioner fordi det faglige fællesskab ”bliver splittet mere op”. Dette betyder, ifølge tillidsrepræsentanten, at socialrådgiverne kommer til at ”sidde meget alene” i deres arbejde hvorimod ”før var vi sgu alle sammen sagsbehandlere og vi sad og lavede det samme”, hvilket ifølge tillidsrepræsentanten gav ”et stort fælleskab” som gjorde det nemmere, at drøfte faglige holdninger til arbejdet. I dag, hvor nogle skal være ”sagsmentorer” eller

[155] Tillidsrepræsentanten har været ansat i jobcentret siden 2009 og har de sidste 3 år været valgt som tillidsrepræsentant først 2 år som suppleant og herefter som tillidsrepræsentant. Hendes suppleant er sagsbehandler i sygedagpengeteamet. Der er 30 socialrådgivere i jobcentret.

”sidde med ressourceforløb og være koordinerende sagsbehandler eller noget helt tredje”, bliver det ifølge tillidsrepræsentanten vanskeligere, at ”danne fælles front mod ledelsen når den kommer med de her ændringer i vores arbejde hele tiden”. Beskrivelsen hos tillidsrepræsentanten af arbejdets specialisering og de hyppige ændringer i arbejdet er i min tolkning udtryk for arbejdsorganisationens betydning for det professionelle arbejde (Noordegraaf 2013, 2011, 2007).

Tillidsrepræsentantens forståelse af indflydelseskanalerne er interessant i forhold til spørgsmålet om hvilke aktører, der har autoritet til at fastsætte standarder for skønnet. De ledelsesmæssige meldinger om ændringer i arbejde retter sig ifølge tillidsrepræsentanten mod socialrådgivernes arbejdsopgaver og deres udførelse;

> Vores ledelse melder noget ud til os; fra nu af skal i gøre sådan, fra nu af skal i arbejde på denne her måde (Tillidsrepræsentanten)

I min tolkning af tillidsrepræsentantens forståelse har de ledelsesmæssige udmeldinger karakter af instrukser, hvilket synes at tyde på, at jobcenterledelsen sætter standarder for skøn gennem organisatoriske regler (Evans 2013) af betydning for skønnet på området for sygedagpenge. Dette udelukker ikke at sagsbehandlerne på området for sygedagpenge er uden indflydelse. Det kan tænkes, at sagsbehandlernes faglige indflydelse på arbejdets tilrettelæggelse, og dermed på skønnets udfoldelse, i form af ”occupational professionalism” (Evetts 2009) foregår indenfor rammerne af medarbejderdemokratiet på arbejdspladsen. Tillidsrepræsentanten er næstformand i det lokale MED-udvalg[156] i jobcentret, hvor generelle forhold vedrørende arbejdet i jobcentret drøftes mellem ledelse og medarbejdere og jobcenterchefen er formand. Som næstformand fastlægger tillidsrepræsentanten sammen med formanden dagsordnerne til MED-udvalgsmøderne, hvilket giver hende mulighed for indflydelse på dagsorden. I udvalget sidder, ifølge tillidsrepræsentanten, i alt 3 lederrepræsentanter, herunder jobcenterchefen og teamchefen, og 8 medarbejderrepræsentanter blandt andet én af sagsbehandlerne fra sygedagpengeteamet og tillidsrepræsentanten.

Tillidsrepræsentanten oplyser, at beskæftigelsesplanerne altid bliver drøftet i MED-udvalget allerede mens de er under udarbejdelse. Når beskæftigelsesplanen er færdig og skal implementeres i jobcentrets forskellige teams herunder i sygedagpengeteamet, sker det ved hjælp af de såkaldte gennemførelsesplaner. Ifølge tillidsrepræsentanten er gennemførelsesplanerne beskrivelser af hvordan beskæftigelsesplanens målsætninger, konkret skal gennemføres eksempelvis i sygedagpengeteamet. Arbejdet med gennemførelsesplaner starter ifølge tillidsrepræsentanten normalt med, at alle medarbejderne i jobcentret en gang om året deltager i et møde;

---

[156] Organ hvor repræsentanter for ledelse og medarbejdere drøfter forhold om arbejdets tilrettelæggelse.

> Vi [bliver] indkaldt til et møde hele jobcentret og så er vi blevet opdelt i grupper. Det har været sådan et heldagsmøde så er vi blevet delt op i grupper og så har vi siddet og skullet drøfte beskæftigelsesplanen i de grupper vi er blevet sat i. Så har hver gruppe skullet skrive referat og [så er det blevet] samlet det sammen og sendt til [jobcenterchefen], og han har så efterfølgende skrevet ud til os alle sammen; det her er resultatet, det her er gennemførelsesplanerne (Tillidsrepræsentanten)

Den proces, som tillidsrepræsentanten her beskriver, placerer i min tolkning jobcenterchefen i en central rolle i forhold til tilrettelæggelsen af arbejdet og skønnet, men tyder også på, at medarbejderne har en vis indflydelse og medbestemmelse gennem de her oplistede samarbejdsprocesser. Ifølge tillidsrepræsentanten drøftes gennemførelsesplanerne ikke i detaljer på MED-udvalgsmødet, eftersom det ifølge tillidsrepræsentanten ”ville være sådan lidt spild af tid for det er ikke os alle sammen, der kan byde ind med viden på det område [sygedagpengeområdet]”. Udover beskæftigelsesplaner indgår også resultatrevision, statistikker og budgetter i MED-udvalgsmødernes dagsorden;

> Det er sådan fastlagt i vores årshjul, at der er kvartalsstatistikker på [møderne] og resultatrevisionen, og alle de der statistikker [om resultaterne] så det ligger helt fast lige så vel som budgetterne [drøftes] (Tillidsrepræsentanten)

Beskæftigelsesplaner, statistikker og budgetter kan tænkes, at give anledning til drøftelser af arbejdets indhold og dermed den skønsmæssige kontrol med arbejdet, men forståelsen hos tillidsrepræsentanten er, at jobcenterchefen primært bruger møderne til at fremlægge jobcentrets resultater og drøfte baggrunden for dem;

> Det er egentlig mest fremlæggelser af, hvordan det ser ud så vi taler meget om baggrunden for hvorfor statistikken ser ud som den gør. Det forklarer jobcenterchefen lidt om (Tillidsrepræsentanten).

MED-udvalgsmøderne lader således primært til at indeholde drøftelser af hvordan det går i jobcentret i forhold til fra målsætningerne i beskæftigelsesplanen, herunder på resultatsiden. I min tolkning er der tale om samme fokus på resultater og økonomi, som kendes fra møderne i beskæftigelsesudvalget behandlet i forrige afsnit. Hvad angår sagsbehandlernes indflydelse på arbejdets tilrettelæggelse og den skønsmæssige kontrol, foregår drøftelserne ifølge tillidsrepræsentanten primært mellem ledere og medarbejder i de enkelte teams, eksempelvis i forbindelse med omstruktureringer og nye arbejdsgange;

> Altså, omstruktureringer taler vi altid om på medudvalg, men ikke ned i deltaljerne. Det gør vi faktisk ikke. Det er mere så bliver vi orienteret om jamen der kommer til at ske det her, så bliver vi spurgt om; har i ideer til hvordan vi kan gøre det i forhold til processen i forhold til om

> der er noget vi [i ledelsen] skal være opmærksomme på. Alle de her ting og så er det faktisk ude i de enkelte teams, at man sidder med selve det her med lave arbejdsgange, lave nye snitflader måske optimere dem på en eller anden måde sådan så det bliver mere effektivt den måde vi arbejder på. Det berører vi faktisk ikke på den måde i med-udvalget (Tillidsrepræsentanten)

I min tolkning af tillidsrepræsentantens forståelse foregår de mest konkrete drøftelserne om arbejdets tilrettelæggelse mellem ledelse og medarbejdere i eksempelvis sygedagpengeteamet, hvor forhold af konkret betydning for skønnet som eksempelvis snitflader og arbejdsgange drøftes. Drøftelserne af arbejdets konkrete tilrettelæggelse er ifølge tillidsrepræsentanten teamopdelte;

> [Der er det] meget mere sådan teamopdelt fremfor fagopdelt [og] der bliver det på teambasis at man tager de drøftelser, og hvis man som team har nogle udfordringer i forhold til det eller nogle ting man synes ikke er gode nok eller ikke virker i forhold til gennemførelsesplanen så tager man det med sin leder (Tillidsrepræsentanten)

Tillidsrepræsentantens forståelse er her, at drøftelser af arbejdets tilrettelæggelse foregår med gennemførelsesplanen og dermed beskæftigelsesplanen som referenceramme, hvilket i min tolkning betyder, at drøftelserne primært retter sig mod implementering af målsætninger, resultater og effektivitet. Sådanne forhold anses i litteraturen for centrale for spørgsmålet om hvordan professionalisme og professionelt arbejde kan knyttes til styring og praksis i bureaukratiske arbejdsorganisationer (Svensson 2011:302). Jeg kan imidlertid konkludere, at arbejdsorganisationen og jobcenterledelsen har interesse i og indflydelse på arbejdets konkrete tilrettelæggelse, hvilket i min tolkning tyder på at autoriteten til at fastlægge de standarder, der strukturerer skønnet ligger hos jobcenterledelsen, og bringer spørgsmålet om sagsbehandlernes og jobcenterledelsens autoritet i fokus. Her svarer teamchefen på et spørgsmål om afgrænsningen af sygedagpengesagsbehandlernes faglige råderum;

> Det er svært at svare på. Jeg tænker, hvis man vender det lidt på hovedet, at så kommer deres faglighed i spil indenfor de rammer der er afstukket i lovgivningen og de niveauer vi [jobcenterledelsen] har lagt (Teamchefen)

Forståelsen hos teamchefen om at sagsbehandlernes faglighed, dvs. i min tolkning deres skønsudøvelse, kommer ”i spil” indenfor lovgivningen og de rammer som jobcenterledelsen definerer, hvilket i min tolkning viser, at det er jobcenterledelsen, der lægger rammerne for hvad teamchefen her kalder for ”rammer” og ”niveauerne” for skønnet. Rammer og niveauer vil i afhandlingens terminologi indeholde de standarder, som strukturerer skønnet og efterlader et delegeret indhegnet rum af frihed (Grimen & Molander 2008:181, Dworkin

1978) til sagsbehandlerne, at træffe beslutninger i situationer af ubestemthed dvs. skønne indenfor. Hertil kommer de lovgivningsmæssige rammer, men som det vil fremgå af analysen i afsnit 5.3, er det også teamchefen, der i tråd med den skandinaviske institutionalisme (Strandgaard Pedersen 2014, Boxenbaum & Strandgaard Pedersen 2009) fortolker lovgivningen, og derfor vil der også i forhold til den lovgivningsmæssige ramme være tale om niveauer eller linjer, som formidles og dermed sættes af teamchefen.

Efter jeg har konstateret at autoriteten ligger hos jobcenterledelsen behandler jeg spørgsmålet om skønnets standarder ud fra jobcenterledelsens perspektiv, og inddrager ikke lokalpolitikeres, direktørens eller sagsbehandlernes opfattelser. I resten af dette kapitel skal jeg derimod interesserer mig for sagsbehandlernes skønsmæssige råderum eller rum af frihed (Grimen & Molander 2008:181), og jobcenterledelsens autoritet ved i afsnit 5.3 at undersøge jobcenterchefens, teamchefens samt sagsbehandlernes roller og arbejdsopgaver.

5.3. AKTØRPOSITIONER I JOBCENTRET VEDRØRENDE SYGEDAGPENGETEAMET

I dette afsnit undersøger jeg jobcenterchefens (5.3.1), teamchefens (5.3.2) og sagsbehandlernes (5.3.3) roller og arbejdsopgaver ud fra deres respektive positioner i det organisatoriske hierarki. Derfor introducerer jeg indledningsvist de tre positioner forud for analysen af deres respektive roller og arbejdsopgaver. Jeg samler op på roller og arbejdsopgaver i relation til skønnet i afsnit 5.3.4, inden jeg diskuterer kapitlets empiriske fund i afsnit 5.4. Teoretisk kobler analyserne af aktørernes roller og arbejdsfunktioner til den organisatoriske professionalisme (Evetts 2011, 2010, 2009, 2003, 2002, Noordegraaf 2013, 2011, 2007). Formålet er at forstå og fortolke aktørernes, dvs. jobcenterledelsens opfattelser af de fremanalyserede roller og arbejdsopgaver i relation til skønnets udfoldelse og sagsbehandlernes skønsmæssige råderum. I analyserne anlægges desuden det intraorganisatoriske perspektiv med vægt på aktørernes forståelser og handlinger, som kendetegner de dele af den institutionelle teori (Lawrence, Suddaby & Leca 2009, 2011, Selznick 1957) afhandlingen abonnerer på. Analyserne baserer sig på interviews med jobcenterledelsen, der understøttes af anden empiri i form af observationer samt interviews med baggrundsinformanter.

5.3.1 JOBCENTERCHEFENS POSITION

Jobcenterchefen, der er uddannet socialrådgiver, har været jobcenterchef i Hedeby siden jobcentret, og dermed stillingen som jobcenterchef, blev oprettet i 2007. Han var forinden afdelingsleder i den tidligere arbejdsmarkedsafdeling og har siden starten af 1990´erne været leder i andre kommuner. Jobcenterchefen er, som den øverste chef i jobcentret, leder for teamchefen for sygedagpengeteamet, i

afhandlingen omtalt som teamchefen, og tre andre teamchefer i jobcentret samt jobcentrets sekretariats- og stabsfunktioner. Jobcenterchefen referer til forvaltningsdirektøren og er ansvarlig for jobcentrets budgetter og drift, dvs. herunder løsningen af de arbejdsopgaver, der vedrører myndighedsopgaverne og de aktive indsatser, som varetages i sygedagpengeteamet. Sekretariats- og stabsfunktionerne bistår jobcenterchefen i hans servicering af beskæftigelsesudvalget, og leverer ledelsesinformationer til jobcenterchef og teamchef i form af statistiske og økonomiske oplysninger til brug for blandt andet resultatrevisionen og de kvartalsmæssige opfølgninger på budgetter og resultater. I min tolkning af casestudiets observationer og interview synes at tyde på, at oplysningerne bruges af jobcenterledelsen til at følge udviklingen i sygedagpengeteamet, hvad angår antallet af sager, sagernes varighed og fordeling på sagstyper, hvilket gør det muligt for jobcenterledelsen, at følge området for sygedagpenge i forhold til de lagte budgetter og forventede resultater. Jobcenterchefens kontakt til sagsbehandlerne i sygedagpengeteamet går gennem teamchefen bortset fra ved de kvartalsvise ”Hedebyhus-møder”, der ledes af jobcenterchefen og afholdes for alle ansatte i jobcentret.

Jobcenterchefen er interviewet om hans ansvarsområder og arbejdsopgaver som jobcenterchef med særligt fokus på området for sygedagpenge. Analysen viser i min tolkning, at hans arbejdsopgaver kan opdeles i tre niveauer; et *overordnet strategisk niveau*, et *niveau for implementering, opgaveløsning og ressourcer* (programniveau) samt et *driftsmæssigt operationelt niveau*, som alle retter sig mod sagsbehandlernes arbejdsopgaver. Sammenhængen mellem niveauerne er følgende; det strategiske niveau indeholder jobcenterchefens tværgående og overordnede overvejelser og forståelser, som retter sig indad i jobcentret og udadtil mod jobcentrets institutionelle omverden[157]. Programniveauet indeholder hans mere konkrete overvejelser om planlægningen af hvordan de enkelte opgaver bedst løses og implementeres på området for sygedagpenge, herunder hvad han mener det kræver af ressourcer og aktiviteter. På programniveauet samarbejder jobcenterchefen med teamchefen. I min tolkning, at de overordnede strategier forudsætter et programniveau, der indeholder de nødvendige beskæftigelsesrettede aktiviteter, ordninger, tilbud og redskaber, som sagsbehandlerne i sygedagpengeteamet, der arbejder på det driftsmæssige og operationelle niveau, kan disponere over i udførelsen af arbejdsopgaver. Det operationelle niveau uddybes først i afsnittet om teamchefens position. Herværende afsnit belyser alene, den betydning jobcenterchefens tillægger det operationelle niveau og eksempler på de retningslinjer (Evans 2013) niveauet indeholder.

[157] Fremstillingen fokuserer på jobcenterchefens arbejdsopgaver på de indre linjer i jobcentret i forhold til området for sygedagpenge.

DET STRATEGISKE NIVEAU

Majoriteten af jobcenterchefens arbejdsopgaver ligger ifølge ham selv på det strategiske niveau;

> Det er jo i høj grad på det strategiske niveau. Det er i høj grad samarbejde med det politiske niveau og det er i høj grad samarbejde med eksterne samarbejdspartnere på det strategiske niveau. Det er planlægning i forhold til beskæftigelsesplaner og resultatrevision og det er i særdeleshed opfølgning på resultatrevisioner og justering af strategier og det er økonomisk planlægning i meget høj grad og så er det selvfølgelig ledelse af jobcentret, men jeg leder jo igennem andre så jeg er ikke i nævneværdigt omfang faglig leder. Det har vi teamchefer til at være. Så det er jo strategier, det er økonomi, det er planlægning, politisk samarbejde, altså at varetage udvalgsarbejdet (Jobcenterchefen)

Jobcenterchefens opfattelse af hans arbejdsopgaver viser, i min tolkning, bredden i opgaverne på det strategiske niveau, som også omfatter det samarbejde med lokalpolitikerne jeg berørte i forrige afsnit. Hertil kommer en række planlægningsopgaver, der knytter sig til økonomi og den centrale statslige styring af beskæftigelsespolitikken gennem beskæftigelsesplaner og resultatrevisioner, hvilket i min tolkning viser, at den statslige og lokalpolitiske styring sammen med jobcentrets økonomi indgår i jobcenterchefens arbejdsopgaver. At jobcenterchefen derimod ikke har fokus på den faglige ledelse, som ligger hos teamcheferne, falder i tråd med det generelle billede af jobcenterchefers arbejdsopgaver. En undersøgelse[158] af decentrale ledere i kommunal ansættelse viser, at jobcenterchefer ikke forventer, at de skal tage sig af faglige spørgsmål og derfor heller ikke bruger tid på det. Derimod er det ikke usædvanligt, at jobcenterchefer er tæt på topledelsen i det kommunale system i modsætning af andre typer af decentrale chefer (Klausen, Michelsen & Nielsen 2011:76,55). Det sidste forhold kan formentlig forklares med, at jobcentret løser statslige opgaver på beskæftigelsesområdet, som er centralt styret selv om driftsansvaret er decentraliseret (Larsen 2009b). På trods af disse forhold har jobcenterchefen, som det vil fremgå, fokus på den faglige ledelse af sygedagpengeteamet, selv om ansvaret herfor ligger hos teamchefen.

Strategierne tager, ifølge jobcenterchefen, afsæt i jobcentrets målsætninger og har betydning for hvorvidt og hvordan målsætningerne på området for sygedagpenge indfris. I den forbindelse skal der, ifølge jobcenterchefen, træffes valg om aktiviteter, der ikke kun afhænger af de strategier, men også de tilgængelige ressourcer dvs. økonomien;

---

[158] Undersøgelsen dækker 76 kommuner

> Så hvad er det for nogle strategier vi lægger for at kunne nå de mål og hvad er det så for nogle taktiske og operationelle sådan skridt vi [derfor] skal tage, og hvad er så en strategi? Det er i sig selv mange ting, men det er jo blandt andet de aktiviteter vi vil anvende og tilbyde vores borgere. Det kan være rent beskæftigelsesrettet, men det breder sig jo i høj grad også ind på det sociale og det sundhedsmæssige område, og hvad har vi råd til i den sammenhæng, og hvad må vi alliere os med nogle andre om at få gjort, så borgere og hvis det er sygedagpengemodtagere kan blive selvforsørgende eller blive forsørget på et andet grundlag hurtigst muligt (Jobcenterchefen)

I min tolkning viser den aktive beskæftigelsespolitik sig tydeligt i jobcenterchefens forståelse af jobcentrets målsætninger og midler i og med hans førstnævnte strategiske målsætning er, at sygedagpengemodtagere bliver ”selvforsørgende” og bliver det ”hurtigst muligt”. Alternativet er, ifølge jobcenterchefen, at sygedagpengemodtagerne kommer på et andet forsørgelsesgrundlag end sygedagpenge så hurtigt som muligt, hvilket i min tolkning dels viser en forståelse hos jobcenterchefen om, at sygedagpenge er en korttidsydelse ifølge loven (Klausen 2002) dels viser en holdning i jobcenter Hedeby om at sygedagpengeperioderne i Hedeby jobcenter ikke skal være lange[159] eller længere end nødvendigt, hvilket forvaltningsdirektøren også gave udtryk for i afsnit 5.1. I lyset af afhandlingens fokus på jobcenterorganisationen som kontekst for skønnets udfoldelse, er det interessant, at jobcenterchefen i citatet, i min tolkning, lægger vægt på organisationens aktiviteter og ressourcer (Scott 2014), og udviklingen af dem i tilknytning til hans strategier. I den forbindelse fremgår det, at anvendelse af ressourcer og aktiviteter i jobcenterchefens forståelse også er et økonomisk spørgsmål eftersom jobcentrets ressourcer er begrænsede. Den organisatoriske professionalisme viser sig således ved, at jobcenterchefen i sin forståelse af hans arbejdsopgaver, går ind i organiseringen af de ressourcer og aktiviteter borgere på sygedagpenge skal tilbydes af sagsbehandlerne i jobcentrets sygedagpengeteam (Noordegraaf 2013, 2011), hvilket i min tolkning viser, at jobcenterledelsen beskæftiger sig med skønnets udfoldelsesmuligheder. Denne tolkning begrunder jeg med at jobcenterchefens sammenkobling af strategiernes med aktiviteter og ressourcer på det operationelle niveau, udgør en betydende del af skønnets organisatoriske kontekst (Stake 2000). Samtidig har jobcenterchefen et strategisk fokus på tid, som må forstås i lyset af sygedagpengeordningens struktur som en midlertidig ydelse (Klausen 2011b, 2002), og derfor sammen med hans fokus på selvforsørgelse kan knyttes til den nationale beskæftigelsespolitik (Nørgaard 2009:39). Indsatsen i Jobcenter Hedebys sygedagpengeteam er således i udgangspunktet beskæftigelsesrettet, men involverer også, ifølge jobcenterchefen,

[159] Forståelser og holdninger hos Jobcenterchefen og hans teamchef samt hos sagsbehandlerne angående sygedagpengeområdet som forsørgelsesydelse i kombination med aktive aktiviteter, vil blive uddybet igennem afhandlingens analyser.

social- og sundhedsområdet, hvilket er i tråd med direktørens forståelse af området for sygedagpenge i forrige afsnit. Min analyse af det strategiske niveau viser således, at jobcenterchefens strategier på området for sygedagpenge dels har sammenhæng til de nationale beskæftigelsespolitikker dels har sammenhæng til lokale oversættelser og prioriteringer. Derudover knytter strategierne sig til tilgængelige aktiviteter og ressourcer på området for sygedagpenge i jobcenter Hedeby, hvilket blandt andet har sammenhæng med ressourcer og opgaveløsningen dvs. programniveauet.

IMPLEMENTERING, OPGAVELØSNING OG RESSOURCER – PROGRAM NIVEAU

På niveauet for implementering, opgaveløsning og ressourcer bliver sammenhængen mellem organisatoriske ressourcer i bred forstand og løsningen af arbejdsopgaverne i jobcentret tydeligere. Det fremgår her, hvor jobcenterchefen beskriver hans arbejdsopgave med ressourcer og opgaveløsning;

> Det er en løbende opgave, at justere lidt rundt på opgaver og ressourcer. Skaffe ekstra ressourcer, hvis det kan lade sig gøre ved eksterne midler. Vi elsker, hvis andre vil betale vores tilbud og indsatser og sådan noget. Hvis vi kan lave nogle projekter og søge nogle penge eller lave noget samarbejde med andre jobcentre og så videre og så videre (Jobcenterchef)

I min tolkning viser jobcenterchefens forståelse en klar sammenhæng mellem tilgængelige ressourcer og den opgaveløsning, der efter jobcenterchefens opfattelse skal implementeres i den faglige og skønsmæssige praksis i jobcentret gennem jobcenterledelsens arbejde, hvor udvikling af tilbud og indsatser blandt andet sker gennem projekter i jobcentret eller i samarbejde med andre jobcentre. Dette giver, i min tolkning, jobcenterchefen og hans teamchef indflydelse på udfoldelsen af skønnet dels gennem deres intentioner dels gennem udviklingen, organiseringen og implementering af de omtalte ”indsatser” i sagsbehandlernes praksis. Dette kan i min tolkning opfattes som en form for koordinering (Noordegraaf 2013, 2011), der desuden betyder, at skønnet ikke kun udfolder sig gennem forhold vedrørende de sygemeldte klienter i deres møde med sagsbehandlerne, men også omfatter organisatoriske forhold, herunder aktiviteter og ressourcer (Evetts 2002:345). Mine observationer af ”teammøderne” og et ”Hedebyhus-møde”[160] understøtter, i min tolkning, jobcenterchefens udsagn om at der foregår en løbende justering af jobcentrets opgaver og ressourcer, herunder på området for sygedagpenge. Herudover er der, ifølge jobcenterchefen, en sammenhæng mellem implementering,

[160] Jeg overværede kun et Hedebyhus-møde, hvilket imidlertid ifølge deltagere på mødet ikke afveg fra andre Hedebyhus-møder.

opgaveløsning og ressourcer på den ene side og tilgængelige personaleressourcer på den anden side;

> Der skal vi jo have en redskabsvifte, som dækker de behov som de ledige har og de syge [sygedagpengemodtagerne] har og det skal så afstemmes lidt med de økonomiske muligheder vi har. Det er jo sådan en del af det. Så er det jo ressource altså strategier i forhold til anvendelse af ressourcer. Personaleressourcer for eksempel, hvor vi jo ved at nogle opgaver kræver flere ressourcer end andre. Altså der er jo tunge sager som vi kalder det eller lette sager og det skal der være forskellige ressourcer til (jobcenterchef)

De organisatoriske aktiviteter og tilbud (Scott 2014, Noordegraaf 2013,2009), som de sygemeldte modtager i jobcenter Hedeby, omtales her som en redskabsvifte. En vifte jobcenterchefen mener, skal dække sygedagpengemodtagernes behov. Her er skønnet således knyttet både til de sygemeldtes situation og organisatoriske forhold herunder aktiviteter og ressourcer (Evetts 2002:345). At der på programniveau således arbejdes målrettet med udvikling af tilbud til sygemeldte, kan i en professionssociologisk forståelse ses som udtryk for, at den skønsmæssige kontrol med arbejdet i et vist omfang er overgået fra at være professionsstyret til at være styret af arbejdsorganisationen og dens ledelse (Noordegraaf 2011, 2015, Evetts 2010, 2012) eftersom det, i min tolkning, er jobcenterledelsen, der i vidt omfang varetager arbejdsopgaven med at udvikle og justere redskabsviften. Jobcenterchefens opfattelse af personaleressourcernes sammenhæng med løsningen af forskellige typer af opgaver og deres kompleksitet, viser i min tolkning, at jobcenterledelsen har adgang til at regulere arbejdsforholdene hos sagsbehandlerne og sandsynligvis gør brug af denne mulighed. Dette tyder efter min vurdering på, at jobcenterchefen, sammen med teamchefen, forholder sig til og definerer omfanget af sygedagpengesagsbehandlernes arbejdsopgaver for at kunne afgøre anvendelsen af personaleressourcer til specifikke arbejdsopgaver. Et eksempel herpå er de tre sygedagpengesagsbehandlere med arbejdsgiversager, der er jobkonsulenter i deres egne sager, og derfor har færre sager end de øvrige sagsbehandlere i sygedagpengeteamet jf. bilag A tabel 1. Jobcenterchefens opgave og rolle synes således at være at regulere ressourceanvendelsen og arbejdsdelingen i sygedagpengeteamet samtidig bidrage til udviklingen af en redskabsvifte, som kombinerer hans forståelse af klienternes behov med de organisatoriske ressourcer og aktiviteter, herunder økonomisk ressourcer.

Dette fund er interessant i forhold til belysningen af sagsbehandlernes skønsmæssige råderum, der således kan opfattes som indskrænket (curtailed). Det fremgår imidlertid af analysen, at sagsbehandlernes kompetence ifølge jobcenterchefen har central betydning for kvaliteten og resultatet af arbejdet i sygedagpengeteamet, hvilket jeg eksemplificerer med iværksættelse af arbejdsprøvninger. Til læserens forståelse antages arbejdsprøvninger at have

betydning for sygedagpengeklienternes rettigheder i forhold til tildeling af revalidering (Klausen 2011a:27f), fleksjob (Klausen 2007:30f) og førtidspension (Schultz 2004:482f), fordi arbejdsevnebegrebet indgår i tildelingskriterierne for disse forsørgelsesydelser, ligesom arbejdsprøvninger indgår som et væsentligt element i afklaringen af blandt andet sygemeldtes arbejdsevne (Ankestyrelsen 2011:12) og mulighed for raskmelding. Disse kontekstuelle forhold indgår, i min tolkning, i jobcenterchefens forståelse nedenfor, hvor han ser en sammenhæng mellem det arbejde sagsbehandlerne udfører og de resultater, der efter jobcenterchefens opfattelse skal opnås, dvs. anvendes i sagen;

> Det er afgørende, at personalet rent faktisk kan skabe resultater og kan sørge for, at der er en progression i sagsforløbet og kan sørge for, hvis vi skal lave en arbejdsprøvning [i en sygedagpengesag], at det resultat, der kommer ud af en arbejdsprøvning også rent faktisk kan anvendes i sagen (Jobcenterchef)

Her opfatter jobcenterchefen, i min tolkning, sygedagpengesagsbehandlernes kompetencer, som en ressource og forudsætning for at det skal lykkes, at indfri jobcenterchefens målsætning om ”progression” i sygedagpengesagerne. Som det fremgik ovenfor var hans strategi, at få de sygemeldte tilbage i selvforsørgelse, dvs. først og fremmest tilbage til arbejdet eller alternativt over på et andet forsørgelsesgrundlag end sygedagpenge. Sagsbehandleren kan med andre ord kun skabe ”progression i sagsforløbet”, hvis arbejdsprøvningen ”kan anvendes i sagen” eksempelvis i forbindelse med tildeling af revalidering, fleksjob eller førtidspension[161]. Hvis ikke, kan sygedagpengesagen i jobcenterchefens forståelse ikke skifte forsørgelsesgrundlag. Forståelsen hos jobcenterchefen er således, i min tolkning, at resultaterne af indsatsen i sygedagpengeteamet er vigtige, hvilket i min tolkning sandsynligvis begrunder hans fokus på planlægning af indsatser. Samtidig har det betydning for jobcenterchefen hvad sagsbehandlerne i sygedagpengeteamet kan få til at ske i sagerne, og det er i det lys jeg tolker jobcenterchefens fokus på udvikling af ”tilbudsviften”. Analysen viser således at både strategier og programmer retter sig mod driften, dvs. mod sagsbehandlernes arbejdsopgaver.

DRIFT OG SAGSBEHANDLING - OPERATIONELT NIVEAU

Både jobcenterchefen og teamchefen omtaler under interviewene ofte sagsbehandlernes opgaver som ”drift”, hvilket jeg kort kommer tilbage til i afsnit 5.3.3 i fremstillingen af sagsbehandlernes position og i afsnit 5.3.2 eftersom teamchefens position medfører en række arbejdsopgaver på det operationelle

[161] Jeg minder om at dataindsamlingen er sket inden sygedagpengeområdet knyttes til jobcentrenes rehabiliteringsteam gennem jobafklaring eller ressourceforløb (2014)

niveau. Det er således primært teamchefen, der fra sin position er ansvarlig for ”driften”.

Jeg giver i dette afsnit et eksempel på at jobcenterchefen blandt sine arbejdsopgaver også har fokus på ”driften” i form af sagsbehandlingen i sygedagpengeteamet, og på hvordan sagsbehandlerne arbejder i konkrete typer af sager i de sager, hvor den sygemeldte borger stadigvæk har en arbejdsgiver. Her forklarer jobcenterchefen således hvad han ønsker fremmet i sygedagpengesagsbehandlernes arbejde i arbejdsgiversagerne;

> Jeg kan regne ud uden at have fingrene ret meget i suppedasen, at hvis sygedagpengemodtagere kan bevare tilknytningen til deres arbejdsplads, dem der nu har en, jo længere de kan det og kan de bevare den [under sygemeldingen], jo tættere er de reelt på arbejdsmarkedet hvis man kan sige det sådan. Hvis de først også er fyret og er ledige og har gået ledige længe, jo længere væk er de fra arbejdsmarkedet. Så derfor vil jeg gerne have lov at fremme, at foreslå at vi gør en del ud af at prøve at fastholde de sygemeldte på den arbejdsplads de har. Og at vi afsætter nogle ressourcer til det i form af delvis raskmelding og delvis syg afhængig af hvad vej man nu kigger på det, men hvis jeg siger sådan så skal jeg også sørge for at de ressourcer så [også] er der (Jobcenterchef)

I min tolkning er jobcenterchefens forståelse igen præget af hans opfattelse af nødvendige sammenhænge mellem strategier, ressourcer og drift. Set fra jobcenterchefens position gælder det om at sikre arbejdsfastholdelsen af de sygemeldte, der har en arbejdsgiver, da de ellers kommer ”længere væk” fra arbejdsmarkedet og dermed selvforsørgelse. Det kan jobcenterchefen ”regne ud”. Det er, i min tolkning, tydeligt, at strategier om resultaterne og ressourcerne retter sig mod driften og sagsbehandlingen i sygedagpengeteamet i og med jobcenterchefen omtaler den delvise raskmelding[162]. Den ressourcemæssige prioritering af arbejdsgiversagerne kan forklares med sygedagpengeordningens institutionaliserede arbejdsfastholdelsesperspektiv, der er skrevet ind i lov om sygedagpenge § 1. Samtidig antages fravær fra arbejdsmarkedet på grund af sygdom at være forbundet med risiko for langvarigt og evt. permanent fravær fra arbejdsmarkedet (f.eks. Damgaard & Boll 2007, Høgelund, Filges & Jensen 2003, Socialministeriet 2000, Koch et al 1997, Nord-Larsen 1991). Udtryk som at ”gøre en del ud af” vil jeg tolke således, at dette arbejde forudsætter personaleressourcer og et bestemt fagligt fokus i sagerne, hvis sagsbehandlerne med deres skøn skal modvirke opsigelser og fastholde de sygemeldte på arbejdsmarkedet. Det er sådanne sammenhænge, der i min tolkning viser jobcenterchefens interesse for sagsbehandlingen i sygedagpengeteamet, og sagsbehandlernes skønsudøvelse.

[162] Et fænomen jeg kommer ind på i kapitel 6 og 8

I næste afsnit (5.3.2) uddyber jeg det operationelle niveau i forbindelse med teamchefens arbejdsopgaver. Inden da fremlægger jeg først analysen af grænsefladerne mellem jobcenterchefens og teamchefens arbejdsopgaver i relation til skønnet, som jobcenterchefen forstår dem[163] samt derefter jobcenterchefens forståelse af arbejdet med retningslinjer. Det er tidligere fremgået at jobcenterchefen ikke opfatter sig selv som faglig leder "i nævneværdigt omfang"[164]. Alligevel interesserer han sig, i min tolkning, for dele af den faglige ledelse, hvilket kommer frem i hans besvarelse af mit spørgsmål om hvor grænsen går mellem hans eget og teamchefens arbejde;

> Jamen det er på paragrafniveau, hvis jeg nu skal sige det sådan meget overordnet. Det, der vedrører selve sagsbehandlingen ligger hos vores teamchefer. Personaleledelsen ligger hos [vores] teamchefer. Også retningslinjer, arbejdsgange, standarder eller retningslinjer for hvordan vi tager faglige vurderinger ligger hos teamchefen indtil jeg kan se, at det ikke holder. Altså, det er klart. Det begynder jeg, at diskutere hvis det er sådan at jeg kan se, at nogle af vores målsætninger skrider eller hvis økonomien skrider. Så kan jeg jo begynde at blande mig i det ikke, men jo bedre overordnet strategier man lægger, jo mindre er jeg nødt til det (Jobcenterchef).

Som det fremgår, opfatter jobcenterchefen ikke sig selv som hverken faglig leder eller personaleleder. Disse ansvarsområder sorterer under teamcheferne, hvilket betyder, at teamchefen ifølge jobcenterchefen har ansvar for "retningslinjer, arbejdsgange, standarder eller retningslinjer for" skønnet. I min tolkning placerer denne arbejdsdeling teamchefen tættere på sagsbehandlingen og dermed sagsbehandlernes skøn end jobcenterchefen. Samtidig holder jobcenterchefen sig på afstand af den faglige ledelse af skønnet gennem standarder og retningslinjer, så længe de strategiske målsætninger og økonomien holder. Jobcenterchefen kan og vil efter hans egen opfattelse begynde at blande sig hvis noget "skrider". I min tolkning viser jobcenterchefens forståelse af at skred i målsætninger om resultater eller økonomi kan forebygges, hvis strategierne har en tilstrækkelig god kvalitet, at han tillægger økonomi og resultater betydning på området for sygedagpenge.

Det er, i min tolkning, fremgået, ressourcerne anvendes og resultaterne i praksis skabes hos sagsbehandlerne, dvs. i driften hvor også teamchefen arbejder. I min tolkning ligger jobcenterchefens opfattelse af teamchefens arbejdsopgave ligger i tråd med teamchefens opfattelse af at sagsbehandlernes faglighed kommer i spil[165]

---

[163] De empiriske data fra interviewene med teamchefen viser teamchefens forståelse af hans opgaver er i tråd med jobcenterchefens udlægning.

[164] Se side 168

[165] Se citatet side 165

indenfor de niveauer, der er lagt af jobcenterledelsen og indenfor de lovgivningsmæssige rammer. Jobcenterchefen nævner ovenfor ”retningslinjer, arbejdsgange, standarder eller retningslinjer for hvordan vi tager faglige vurderinger”, hvilket sammen med de øvrige eksempler nævnt i dette afsnit, i min tolkning viser, at jobcenterledelsen har betydelig indflydelse på skønnet og sagsbehandlernes skønsmæssige råderum. Sagsbehandlernes skønsudøvelse foregår med andre ord indenfor rammer kaldet niveauer, standarder eller retningslinjer, som er defineret af jobcenterledelsen herunder teamchefen, der som faglig leder er i tættest berøring med det operationelle niveau, og ifølge jobcenterchefen har til opgave, at formulere standarder og retningslinjer. Teamchefens arbejdsopgaver angår, ifølge jobcenterchefen, sagsbehandlingen, og grænsen mellem jobcenterchefen og teamchefens ansvarsområder går ifølge jobcenterchefen ved ”paragrafniveau” dvs. ved implementering og administration af reglerne i lov om sygedagpenge og lov om en aktiv beskæftigelsesindsats[166]. I den forbindelse er det relevant, at belyse hvordan arbejdet med at implementere lovgivning foregår i jobcenter Hedeby efter jobcenterchefens opfattelse;

> Det gør vi jo ved, at oversætte de enkelte paragraffer [i sygedagpengeloven] og omsætte det i nogle sagsbehandlingsprocedurer, og ved at lave nogle [beskrivelser af] arbejdsgange på det. (Jobcenterchefen)

De retlige bestemmelser som indgår i sygedagpengesagsbehandlernes arbejdsopgaver ”oversættes” og ”omsættes”, ifølge jobcenterchefen, til sagsbehandlingsprocedurer og arbejdsgangsbeskrivelser af teamchefen, hvilket i min tolkning gør de organisatoriske retningslinjer (Evans 2013) interessante. I Hedeby jobcenter er det således jobcenterledelse dvs. primært teamchefen som faglig leder, som står for fortolkningen og oversættelsen af de enkelte retlige bestemmelser og videreformidler dem til sagsbehandlerne i form af sagsbehandlingsprocedurer og arbejdsgangbeskrivelser. I min tolkning giver det særligt teamchefen mulighed for indflydelse på skønnet og det skønsmæssige råderum via hans arbejdsmæssige rolle og hans arbejdsopgaver. I næste afsnit belyser jeg derfor, hvordan teamchefen forstår sit arbejde med niveauer, standarder og retningslinjer i relation til skønnet, og ikke alene vedrører oversættelse af ”de enkelte paragraffer”.

5.3.2 TEAMCHEFENS POSITION

Teamchefen er uddannet socialrådgiver ligesom jobcenterchefen. Han har været ansat som teamchef for sygedagpengeområdet i over 10 år, heraf de sidste tre år i

[166] Lov om sygedagpenge indeholder ikke regler om aktivering. Hjemlen til at aktivere sygemeldte findes i lov om en aktiv beskæftigelsesindsats i hvilken sygedagpengemodtagere er en af målgrupperne i § 1.

jobcenter Hedeby. Teamchefen er faglig leder og personaleleder for de 11 sagsbehandlere i sygedagpengeteamet samt for de vejledere, virksomhedskonsulenter og fysioterapeuter mv. der servicerer sygedagpengeteamets sagsbehandlere med forskellige aktive beskæftigelsesrettede indsatser.

Teamchefen er interviewet om hans ansvarsområder og arbejdsopgaver som teamchef og faglig leder for sygedagpengeteamets 11 sagsbehandlere[167]. Som det fremgik af afsnit 5.3.1 knytter teamchefens arbejdsopgaver sig til det operationelle niveau. Dermed har teamchefen andre arbejdsopgaver i forhold til skønnet end jobcenterchefen. Hvilke arbejdsopgaver fremgår her, hvor teamchefen besvarer et spørgsmål om hans ansvar som teamchef;

> Ansvaret er helt overordnet set at sørge for, at vi får det bedste ud af de ressourcer vi har, at vi leverer den bedste service i forhold til borgerne og vi overholder den lovgivning vi er sat i verden for at administrere. Det vil sige et eller andet sted skabe de bedst mulige organisatoriske rammer for, at medarbejderne kan løse deres opgaver. Det var sådan det helt overordnede tænker jeg. At sikre at alle [sygemeldte borgere] blive behandlet nogenlunde ens, men at der samtidig er plads til de individuelle vurderinger, og at vi gør det indenfor en fælles referenceramme, hvis man kan sige det på den måde. At sørge for at vi gør det bedst muligt indenfor de rammer vi nu har, og jeg ser det også som min opgave, at sørge for, at vi har så lidt bøvl som muligt, hvis man kan sige det på den måde. Nu tænker jeg administrativt (Teamchefen)

Teamchefens forståelse af sine arbejdsopgaver vedrører en række forskellige områder. I afhandlingens optik befinder disse opgaver sig på det operationelle niveau, hvor sagsbehandlerne arbejder med skøn. Jeg har af analytiske årsager, opdelt teamchefens arbejdsopgaver i tre overordnede områder; et fagligt, et organisatorisk og et administrativt område. I teamchefens opfattelse af sine arbejdsopgaver indgår også, at yde ”den bedst mulige service i forhold til borgerne”. Teamchefen er ikke interviewet herom. Dette fravalg skyldes, at afhandlingens problemstilling ikke indeholder et klientperspektiv[168]. I modsætningen til jobcenterchefen, hvis arbejdsopgaver er hierarkiske er teamchefens arbejdsopgaver horisontale da han primært løse faglige,

---

[167] Teamchefen er ikke interviewet om hans arbejdsopgaver som personaleleder hvilket betyder at forhold vedrørende arbejdsmiljø, løn- og ansættelsesforhold samt kompetenceudvikling er udeladt. Derudover er ledelsen af de til teamet tilknyttede vejledere, virksomhedskonsulenter, fysioterapeuter, coaches og mentorer udeladt af interviewingen bortset fra sammenhængen mellem myndighedsområdet og de aktive indsatser.

[168] Dette fravalg gælder også fremstillingen af jobcenterchefens rolle og arbejdsopgaver.

organisatoriske og administrative arbejdsopgaver i relation til sagsbehandlingen og sagsbehandlingens sammenhæng til de aktive indsatser. Denne form for intern organisering og arbejdsdeling med både hierarkiske/vertikale og horisontale elementer er almindeligt forekommende i kommunale jobcentre (Baadsgaard et al 2014c:262, 266ff).

I fremstillingen af teamchefens arbejdsopgaver benytter jeg ovenstående citat som reference. Jeg behandler teamchefens arbejdsopgaver under 3 temaer; 1) *overholdelse af lovgivningen*, 2) *udarbejdelse og implementering af retningslinjer* og 3) *organisering af samarbejde og kommunikation*. Jeg gør mest ud af at behandle det midterste tema (retningslinjerne), der opdeles i fagligt administrative, pekuniære og sagsbehandlingsmæssige retningslinjer. Jeg undlader, at behandle teamchefens fokus på anvendelse af ressourcer da dette tema er behandlet ovenfor i afsnit 5.3.1. Retningslinjerne er, som nævnt tidligere, interessante fordi de er udtryk for organisatoriske regler udarbejdet af jobcenterledelsen, herunder oversættelsen af de retlige bestemmelser fra den nationale lovgivning (Svensson 2008:131). De retter sig i særlig grad retter sig mod sagsbehandlingen og dermed skønnet (Evans 2013).

OVERHOLDELSE AF LOVGIVNING

Efter teamchefens opfattelse er en af hans vigtigste arbejdsopgaver, at sørge for at ”vi overholder den lovgivning vi er sat i verden for at administrere” [169]. Under interview beskriver teamchefen sin holdning til lovgivning og sin opfattelse af hvordan sygedagpengeteamet klarer, at overholde lovgivningen[170];

> Jeg har jo meget fokus på, at lovgivningen bliver overholdt; men der hvor vi er nu i teamet, er mit udgangspunkt, at det bliver den. Selvfølgelig skal jeg tjekke det, og det gør jeg også løbende, men det er ikke der jeg bruger mest krudt, fordi driften fungerer her (Teamchefen)

I min tolkning af teamchefens forståelse prioriteres overholdelse af lovgivningen højt, men er på plads, som en del af ”driften”, der ”fungerer”. Teamchefens prioritering af lovgivningen og overholdelse af lovgivning, kommer frem flere gange under interviewene med teamchefen, som her hvor

[169] Se citatet side 176

[170] Lovgivning skal her forstås bredt dvs. reglerne i lov om sygedagpenge, lov om en aktiv beskæftigelsesindsats, lov om en aktiv beskæftigelsespolitik, lov om social pension, forvaltningsloven og lov om retssikkerhed og administration på det sociale område m. flere svarende til de retlige bestemmelser sygedagpengeteamets sagsbehandlere kan komme i berøring med. De mest centrale bestemmelser er reglerne i lov om sygedagpenge og lov om en aktiv beskæftigelsesindsats.

han omtaler han overholdelse lovgivningen som ”driften” eller ”maskinen”, og som noget der skal være i orden;

> Det [at lovgivningen overholdes] er det helt grundlæggende. Der er første skridt. Driften skal køre. Vi skal overholde de retningslinjer, der er og vi skal køre efter den lovgivning, der er. Være loyale mod det. Når vi har opnået det så kan man jo begynde at kigge på det andet: indsatser, aktiviteter, holdninger, samtalens indhold og så videre og så videre (Teamchefen)

Forståelsen hos teamchefen er, at overholdelse af lovgivning er ”første skridt”, hvorefter teamchefens arbejde med den faglige udvikling af blandt andet sagsbehandlernes samtaler med de sygemeldte, kan begynde. Da driften ifølge teamchefen imidlertid ”fungerer” i jobcenter Hedeby, er det, i min tolkning, sandsynligt at teamchefens arbejdsopgaver i vidt omfang retter sig mod de ting han nævner eksempelvis ”samtalernes indhold” og ”holdninger”. Det sker i min tolkning i form af intentioner og forståelser indlejret i teamchefens arbejde med ”indsatser, holdninger” og ikke mindst ”samtalens indhold”[171], hvilket giver teamchefen indflydelse på skønnets udfoldelse, som udtryk for organisatorisk professionalisme (Evetts 2009, Noordegraaf 2013). Teamchefens grundfæstede norm om, at loven skal overholdes, og bliver overholdt, i sygedagpengeteamet, kan opfattes som konventionel da det umiddelbart er svært at forestille sig, at teamchefen ville sige det modsatte til mig. Teamchefens betoning af loyalitet overfor lovgivningen kan tolkes som udtryk for en nødvendig legitimitet i forhold til jobcentrets institutionelle omgivelser dvs. regering og folketing (DiMaggio & Powell 1983, Meyer & Rowan 1977). Samtidig med at teamchefen orienterer sig imod overholdelse lovgivningen, som et formål og ansvarsområde i sig selv, arbejder han – som tidligere beskrevet af jobcenterchefen[172] - med, at ”oversætte” reglerne i lovgivningen til standarder, metoder eller retningslinjer eksempelvis i forhold til de krav lov om sygedagpenge stiller om rettighed i indkaldelse til samtale;

> Første skridt det er at få lavet nogle standarder, nogle metoder at køre efter så vi kommer hele vejen rundt. Det er det jeg mener med rettighed. Man kan også kalde det rettidig omhu hvad du vil. Og næste skridt er så at putte noget ind i det der giver mening (Teamchefen)

Teamchefens forståelse af arbejdet med implementering af lovgivning er, som det er fremgået ovenfor[173], i tråd med jobcenterchefens forståelse af teamchefens

---

[171] Sammenhængen mellem intentioner og aktiviteter og ressourcer uddybes i næste kapitel.

[172] Se side 175

[173] Citatet på side 175 jf. note 172

arbejdsopgaver med lovgivningen. Teamchefen kan dermed siges, at udgøre et medierende led mellem lovgivningen og sagsbehandlernes praksis, hvilket giver teamchefen mulighed for, at formulere niveauer og linjer for sagsbehandlingen, som retter sig mod sagsbehandlernes skønsudøvelse. I min tolkning arbejder teamchefen dels med overholdelse af lovgivning dels med ”at putte noget, der giver mening” for ham ind i opfølgningssamtalerne. Heri ligger muligheden for den lokale prægning af arbejdet med skøn som institution (Lawrence, Suddaby & Leca 2009, 2011, Selznick 1957) ved at give det beskæftigelsesrettede sociale arbejde med sygemeldte det ønskede faglige indhold som forvaltningsdirektøren beskrev i afsnit 5.1[174]. Samtidig er det interessant, at teamchefen flere gange under interviewene eksempelvis siger, at ”der ligger rigtig meget faglighed i de paragraffer” dvs. bestemmelserne i lov om sygedagpenge. En forståelse, der i min tolkning viser sig i teamchefens opfattelse ovenfor af muligheden for at kunne ”putte noget ind i” sagsbehandlernes samtale med klienterne, der ”giver mening” samtidig med, at samtalerne skal handle om det de ”i forhold til lovgivningen”. Teamchefens varetagelse af sine arbejdsopgaver vedrørende overholdelse af lovgivning, kan, i min tolkning, således forstås som en hybrid mellem lokal beskæftigelsesfaglighed og overholdelse af national lovgivning,

UDARBEJDELSE AF ORGANISATORISKE RETNINGSLINJER FOR SAGSBEHANDLINGEN

En anden af teamchefens arbejdsopgaver vedrører udarbejdelse af retningslinjer. Kært barn har mange navne og teamchefen bruger forskellige begreber i sin beskrivelse af sine arbejdsopgaver med retningslinjer, der retter sig mod sagsbehandlingen og sagsbehandlernes skønsudøvelse. Jeg anvender begrebet ”organisatoriske retningslinjer” (Evans 2013) som et metabegreb, som rummer teamchefens forskellige begreber (linjer, niveauer, sagsbehandlingsprocedurer og arbejdsgangsbeskrivelser mv.) uden at gøre forsøg på at skelne analytisk mellem de forskellige begreber[175]. I stedet undersøger jeg teamchefens forståelse af retningslinjernes formål med henblik på at kunne belyse sagsbehandlernes skønsmæssige råderum og teamchefens forståelse af sine arbejdsopgaver i forhold til skønnet. Teoretisk forbinder jeg de empiriske udtryk for retningslinjer med begrebet organisatoriske retningslinjer (Evans 2013), der også indeholder teamchefens oversættelser af de retlige bestemmelser (Svensson 2008:131) i lov om sygedagpenge. Evans (2013:739) anvender begrebet ”managerial organisational rules” på grund af en efter hans opfattelse ”increasing role of managerial strategies of control of professional practice, particularly in the proceduralisation of practice” i de arbejdsorganisationer, der varetager ”social services” (Evans 2013:740).

---

[174] Se forvaltningsdirektørens udtalelse på 155 formulering ”det vi fagligt tror på” og side 149 om at det er vigtigt at prioritere på grund af knappe ressourcer.

[175] Se Brunsson & Jacobsson (1998) for en skelnen mellem direktiver, normer og standarder.

Efter teamchefens opfattelse[176] skyldes behovet for retningslinjer, at der skal være ”plads til de individuelle vurderinger” samtidig med, at sagsbehandlernes faglige vurderinger skal tages ”indenfor en fælles referenceramme”. Det er det sidste forhold, som begrunder udarbejdelse og implementering af fælles retningslinjer for sagsbehandlingen. Der er i afhandlingens forståelse tale om en form for kollektiv forståelse af regler, normer og værdier (Scott 2014, Berger & Luckmann 2003) jf. fremstillingen i kapitel 2. Som det vil fremgå andet steds i afhandlingen[177], mener teamchefen ikke, at det er muligt at ligge en linje i forbindelse med individuelle vurderinger eller skøn. Hans begrundelse er, at sagsbehandlernes vurderinger skal være individuelle og tage udgangspunkt i den sygemeldtes samlede situation. Dette udelukker imidlertid ikke, at teamchefen arbejder med at indføre overindividuelle kollektive forståelser (Berger & Luckmann 2003, DiMaggio & Powell 1991, Jeppersen 1991) hos sagsbehandlerne af, hvordan sagsbehandlingen skal eller bør (Scott 2014) foregå i jobcenter Hedebys sygedagpengeteam. Ifølge teamchefen er det imidlertid forbundet med vanskeligheder, at holde balancen mellem de fælles retningslinjer og de individuelle vurderinger, hvilket vedrører sagsbehandlernes råderum til at skønne;

> Jeg synes faktisk, at det er en svær balancegang, at sørge for, at der er en linje og vi drøfter tingene, men sagsbehandlerne stadigvæk har rum til at kunne træffe afgørelser (Teamchef).

I teamchefens forståelse skal sagsbehandlernes have rum til at træffe afgørelser, hvilket i min tolkning involverer skøn. Efter denne indledende belysning af sammenhængen mellem retningslinjer og skøn skal jeg i det følgende give eksempler på de forskellige typer af retningslinjer, som analysen viser, at teamchefen arbejder med. Formålet er at tydeliggøre teamchefens forståelse af sine arbejdsopgaver i relation til skønnet og sagsbehandlernes skønsmæssige råderum.

FAGLIGT ADMINISTRATIVE RETNINGSLINJER

Fagligt administrative retningslinjer retter sig i min tolkning mod forhold som indirekte har betydning for sagsbehandlingen eller det interne samarbejde i sygedagpengeteamet. Her ser teamchefen det som sin opgave at sørge for at ”vi har så lidt bøvl som muligt”[178] dvs. der gøres forsøg på at lette de administrative krav til sagsbehandlingen. Netop ”bøvlet” kan forklare udarbejdelsen af de typer af retningslinjer, som ifølge teamchefen sigter mod at nedtone hvad han

[176] Se citat side 176

[177] Kapitel 6 afsnit 6.2.2 om den juridiske ramme.

[178] Se citatet side 176

betegner som ”administrative og bureaukratiske elementer i sagsbehandlingen” i min tolkning uafhængig af, hvor de kommer fra eller hvilken form de har. Det overordnede formål er at gøre arbejde lettere dvs. mere effektivt og håndterbart for sagsbehandlerne eksempelvis ved at lette kravene fra den prædefinerede opfølgningsplan, som ligger digitalt i teamets sagsbehandlingssystem[179];

> Så er det noget med at udnytte de muligheder vi har i systemet, nu har vi KMD opera, og der ligger en opfølgningsplan derinde, som er ganske omfattende. Også mere omfattende end jeg mener, at den behøver at være rent lovgivningsmæssigt. Så det er også noget med at simpelthen beslutte; jamen, hvordan håndterer vi det her? Hvordan bruger vi det værktøj, der ligger? Ellers drukner vi lynhurtig i administration. Så det er noget med at forstå systemet og træffe nogle beslutninger, om hvordan håndterer vi det her bedst muligt (Teamchefen)

Teamchefens forståelse referer i min tolkning til digitaliseringens, metodestandardiseringens og procesreguleringens (Høybye-Mortensen 2011:36) indtog i beskæftigelsesrettet socialt arbejde, men, som det fremgår, mener teamchefen samtidig, at han kan og skal moderere de administrative krav til sagsbehandlingen for at undgå at sagsbehandlerne ”drukner i administration”. Det kan altså, ifølge teamchefen, lade sig gøre, at håndtere bureaukratiet gennem organisatoriske retningslinjer. Formuleringer som ”mere omfattende end jeg mener den behøver, at være rent lovgivningsmæssigt”, tolker jeg, som udtryk for, at teamchefen oversætter hans fortolkning af indholdet i de retlige bestemmelser, og vurderer dem i forhold til KMD´s digitale skabelon. Det er således teamchefens forståelse af kravene til opfølgningsplan, som sagsbehandlerne arbejder med. Samtidig har de organisatoriske retningslinjerne ifølge teamchefen et fagligt ledelsesmæssigt formål. De skal udbrede kendskabet til, hvordan teamchefen ønsker sagsbehandlernes arbejde skal foregå, men med den modifikation at arbejdet, i min tolkning af teamchefens forståelse, samtidig skal foregå på basis af den viden sagsbehandlerne er i besiddelse af qua deres uddannelse til typisk socialrådgiver[180];

> Jeg har jo en forventning om at dem jeg ansætter, har grundviden om hvordan man taler med en borger, hvordan man [laver] aktiv lytning og helhedsorienteret sagsbehandling. Alt det de forventeligt lærer på uddannelsen. Min opgave er jo så at få det omsat til en professionel

---

[179] Kommunedata (KMD) står for en række af de digitale løsninger vedrørende sagsbehandlingen

[180] Teamchefen oplyser at han i de tre år han har været ansat to sagsbehandlere, der begge har uddannelse til socialrådgiver. Den uddannelsesmæssige sammensætning i teamet skal holdes adskilt fra teamchefens ansættelsespraksis i de tre år han har været teamchef.

> indsats her. De skal jo have noget grundlæggende viden om sygedagpengeloven, om de muligheder vi har lokalt her for indsatser og aktiviteter og så skal de have noget viden om hvordan vi skriver og hvad vi skriver hvor. Det er jo tilbage til arbejdsgangene (teamchefen)

I min tolkning udtrykker teamchefens forståelse af ”en professionel indsats” i jobcenter Hedeby overfor de formelle uddannelsesmæssige kompetencer, sondringen i litteraturen mellem en ”occupational” og ”organizational” professionalisme jf. Evetts begreber (f.eks. 2009). En via uddannelsen etableret faglighed modelleres af teamchefen til den lokale praksis, hvad angår lovgivning, aktive tilbud og det skriftlige arbejde i sagerne. Teamchefens arbejde med disse faglige elementer, synes således at være tættere knyttet til organisatoriske retningslinjer (Evans 2013) qua arbejdsorganisationens arbejdsopgaver (Evetts 2010,2012, Svensson 2008, Noordegraaf 2013) end til uddannelsen. I min tolkning af teamchefens opfattelse af sine arbejdsopgaver, mener han samtidig at den professionelle viden etableret i uddannelsen, kan og skal anvendes i arbejdsorganisationen, dvs. jobcentret. Teamchefens forståelse synes således at være at sagsbehandlernes faglige kompetencer skal bringes i anvendelse, og at de organisatoriske retningslinjer ikke entydigt skal begrænse fagligheden i skønnet. Der er i min tolkning snarere udtrykker et ønske om at professionalisere indsatsen til den organisatoriske kontekst og ”virkelighed” i Hedeby. Med ansættelse som sagsbehandler i sygedagpengeteamet følger i min tolkning derfor instrukser af forskellig slags, som retter sig mod administrative og mere faglige funktioner, men også en forventning om at sagsbehandlerne skal kunne varetage givne arbejdsfunktioner via skøn.

PEKUNIÆRE RETNINGSLINJER

Udarbejdelse af pekuniære organisatoriske retningslinjer retter sig imidlertid også konkret mod de sygemeldtes berettigelse til sygedagpenge dvs. udbetaling af forsørgelsesydelser eksempelvis i forbindelse med varighedsgrænsen i lov om sygedagpenge § 27[181];

> Det helt oplagte eksempel er jo forlængelser. Der var det helt oplagt at sige: ”Det er niveauet. Der kan vi. Der kan vi ikke [forlænge]”. Da jeg startede diskuterede vi *alle* varighedssagerne simpelthen for at få lagt en linje. Og der sad vi alle sagsbehandlerne og mig og snakkede om hver evig eneste varighedssag uanset om vi tænkte at den skulle forlænges eller ej. Simpelthen for at få synliggjort hvornår vi lukker og hvornår vi forlænger, så alle var med på linjen (Teamchef)

[181] Bestemmelsen (lov om sygedagpenge § 24) er ændret efter dataindsamlingens afslutning. I stedet for varighedsgrænsen på 52 uger er nu indført et revurderingstidspunkt efter 22 uger i samme bestemmelse.

Som det fremgår af eksemplet, er der her tale om en retningslinje, som ikke er nedskrevet, men ifølge teamchefen kan institutionaliseres og internaliseres (DiMaggio & Powell 1991, Berger & Luckmann 2003), hvis den gentagende gange formidles i mundtlig form over tid gennem drøftelser af ”linjen” eller niveauet” ud fra konkrete sygedagpengesager indtil den/det er institutionaliseret, og til sidst udgør en kollektiv overindividuel forståelse af hvornår en sygedagpengesag (ikke) kan forlænges. En forståelse, der blot skal holdes vedlige indtil der evt. er grundlag for at ændre forståelsen (Lawrence, Suddaby & Leca 2009, Lawrence & Suddaby 2006) eksempelvis som følge af politiske reformer af lov om sygedagpenge. Initiativet er teamchefens og er et eksempel på en internalisering af den samfundsmæssige virkelighed ”hvorigennem den objektiverede sociale verden i løbet af socialiseringen genindskydes i bevidstheden” (Berger & Luckmann 2003:99) hos sagsbehandlerne af hvornår sygedagpengesager (ikke) kan forlænges. Herved sker en ”fortolkning af en objektiv hændelse som udtryk for en mening, alt manifestation af en andens subjektive processer, som derigennem bliver subjektivt meningsfuldt for individet selv” (Berger & Luckmann 2003:169). En ledelsesmæssig indsats, som ifølge teamchefen, har været prioriteret og på tidspunktet for dataindsamlingen har båret frugt fordi den har ført til, at der nu eksisterer den efter teamchefens nødvendig fælles kollektiv opfattelse af hvad ”linjen” eller niveauet” er i forlængelsessagerne;

> Da jeg startede her, hvor vi snakkede varighedssager så var det, fordi der var et behov for at lægge en helt klar linje, og det behov er der ikke nu fordi linjen er der. Og den er kendt. Og en ny, der kommer ind [i teamet] bliver skolet både af mig, men i den grad også af sine kollegaer til, hvad gør vi her og hvad for nogle krav er der [her]. (Teamchefen).

I min tolkning, er teamchefens forståelse af behovet for retningslinjer vedrørende de sygemeldtes ret til sygedagpenge i forsørgelsessituationen netop udtryk for organisatorisk professionalisme i kraft af ledelsens rolle (Evetts 2009:263) og dennes betydning for sagsbehandlernes faglige vurdering (skøn) af, hvorvidt den sygemeldte er uarbejdsdygtig (Lov om sygedagpenge § 7) eller dagpengeperioden kan forlænges (Lov om sygedagpenge § 24). Efter teamchefens opfattelse er der således tilstrækkelig klarhed hos sagsbehandlerne over, hvornår en sygedagpengesag kan forlænge og hvornår den ikke kan. Der er i teamchefens forståelse tale om en retningslinje, der, på tidspunktet for dataindsamlingen, er så kendt blandt sagsbehandlerne, at den kan overleveres til nye sagsbehandlere enten af teamchefen eller sagsbehandlerne. Denne form for retningslinje har klare implikationer for sagsbehandlernes skønsmæssige råderum da retningslinjen vedrører skønnet og de efterfølgende beslutninger om forlængelse eller uarbejdsdygtighed.

I min tolkning indebærer teamchefens pekuniære retningslinjer mulighed for skøn, i form af et lokalt defineret niveau vedrørende forlængelse af sygedagpengeperioden,

selv om de udspringer af retlige bestemmelser om sygemeldtes ret til sygedagpenge. Det gælder både uarbejdsdygtighedsvurderingen og spørgsmålet om forlængelser, som begge er berørt ovenfor. Elementerne af skøn opstår, i min fortolkning, fordi det efter teamchefen opfattelse er muligt, for ham, skønsmæssigt, ”at lægge sig” forskellige steder i et kontinuum mellem stram og laissez-faire;

> Der er jo den brede uarbejdsdygtighedsvurdering [og] så er der varighedsbegrænsningen, som sådan nogen stopklodser på vejen og hvis man siger, at vi har nogle tolkningsmuligheder indenfor lovgivningen, der ligger i et spekter fra ”rigtig rigtig stram” til ”total laissez faire” så mener jeg jo, at man skal lægge sig i midten, og det er det der er intensionen med lovgivningen (Teamchefen)

Forståelsen hos teamchefen er, i min tolkning, at han har mulighed for at definere, hvor linjen skal ligge gennem en fortolkning af lovgivningen eksemplificeret ved den brede uarbejdsdygtighedsvurdering og forlængelsesområdet. Det lovfortolkende element i teamchefens arbejdsopgaver genkendes fra tidligere ligesom hans forståelse af at det er hans opgave, at vurdere ”at man skal lægge sig i midten” i min tolkning viser, at teamchefen som faglig leder, lægger niveauer for sagsbehandlernes skøn i form af pekuniære organisatoriske retningslinjer. Derimod er det tilsyneladende vanskeligere for teamchefen, at lægge retningslinjer for den almindelige uarbejdsdygtighedsvurdering;

> Den[uarbejdsdygtighedsvurderingen] tror jeg bare ikke at man kan [be]skrive sig ud af (Teamchefen)

I løbet af interviewingen af teamchefen viser det sig, i min tolkning, at der er tale om forskellige typer af pekuniære retningslinjer, hvoraf nogle er vanskeligere at lægge retningslinjer i forhold til med uarbejdsdygtighedsvurderingen i lov om sygedagpenge § 7 stk.1, som det klareste eksempel. Ifølge den juridiske litteratur er socialretten og dermed sygedagpengeområdet et af de områder, hvor kravet om individuelle vurderinger slår klarest igennem (Schultz 2004:240). Der er, ifølge den juridiske litteratur, tale om en egentlig pligt til, at skønne individuelt, som skal forhindre, at forvaltninger, og herunder jobcentre, selv opstiller regler, som begrænser det individuelle skøn ved hjælp af faste kriterier i afvejningen af skønnet (bid.). Dette krav er, i min tolkning, sandsynligvis en medvirkende årsag til, at teamchefen under interview flere gange påpeger, at sagsbehandlernes faglige vurderinger skal være individuelle og han derfor ikke mener, at det er muligt for ham at udarbejde egentlige retningslinjer overalt i sagsbehandlingen. I de situationer forekommer, ifølge teamchefen, i stedet diskussioner - særligt på drøftemøderne - ”snakke om de enkelte sager [hvor] ikke kun jeg og en sagsbehandler, men hvor andre [de tre konsulenterne og de øvrige sagsbehandlere] er med og giver deres holdning til kende, fordi det også er noget holdningsmæssigt”. Dermed er de manglende retningslinjer udtryk for, at faglige og

personlige holdninger og værdier spiller en rolle i det professionelle arbejde (Ejrnæs 2004b) sammen med organisatoriske retningslinjer. Det antyder samtidig skønsmæssige frihedsgrader og fagligt råderum til sagsbehandlerne, hvilket jeg skal vende tilbage til i afsnit 5.3.3.

SAGSBEHANDLINGSMÆSSIGE RETNINGSLINJER

Andre typer af organisatoriske retningslinjer (Evans 2013) retter sig mod sagsbehandlingen forstået som typer af metoder eller opgaver, som teamchefen i min tolkning ønsker fremmet. Nedenfor beskriver teamchefen en ny metode i sagsbehandlingen, som han er i gang med at udvikle. Der er her tale om et eksempel på metodestyring (Høybye-Mortensen 2011:36ff), men på organisatorisk niveau i form af lokal indførelse af et centralt redskab i sagsbehandlingen. Anledningen er, at teamchefen har besluttet, at sagsbehandlerne selv skal udarbejde beskrivelser af de sygemeldtes funktionsniveau i stedet for at indhente lægelige oplysninger herom hos praktiserende læger, speciallæger eller behandlende læger på hospitalerne[182]:

> Vi har jo her for et halvt års tid siden lavet om på første samtale [og] på opfølgningsplanen; hvad vi skriver hvor. Hvor vi [nu] har lagt meget mere fokus på, at sagsbehandleren, sammen med borgeren i øvrigt, skal beskrive borgerens funktionsniveau. Hvad kan de? Hvad kan de ikke? Hvad har de oplevet af forandringer fra før til nu, hvor de er blevet syge? Så meget mere beskrivelse [af den sygemeldtes funktionsniveau], som de selv laver frem for, at indhente og indhente [lægepapirer]. Det er i hvert fald en del af det og når vi bliver bedre til det så kan det også bruges aktivt til at vurdere; Jamen, hvad er den rigtige indsats i denne her sag og i gåseøjne, er det overhovedet en sag i forhold til at lave den brede vurdering af uarbejdsdygtigheden (Teamchefen)

Funktionsbeskrivelsen retter sig, som teamchefen beskriver den i min fortolkning, således mod sagsbehandlernes samtaler med de sygemeldte om de arbejdsmæssige konsekvenser af deres sygdom. Formålet er, at beskrive hvad borgeren arbejdsmæssigt kan og ikke kan i lyset af de individuelle helbredsmæssige forhold. Samtidig har funktionsbeskrivelserne, efter min tolkning af teamchefens opfattelse, potentiale til, at vurdere den sygemeldtes berettigelse til sygedagpenge efter den brede vurdering (i lov om sygedagpenge § 7 stk. 3 og 4), og til, at give aktive tilbud til den sygemeldte. Der er dermed i min tolkning tale om et centralt arbejdsredskab som retter sig mod sagsbehandlernes faglige vurderinger af både den sygemeldtes berettigelse til sygedagpenge og de indsatser, som sygemeldte i jobcenter Hedeby

[182] Det fremgår af datamaterialet, at funktionsbeskrivelserne supplerer indhentelse af lægelige oplysninger dvs. de erstatter ikke de lægelige oplysninger. Det fremgår af analysen i kapitel 8, at funktionsbeskrivelsen indgår i sagsbehandlernes skønsudøvelse

vil blive tilbudt efter sagsbehandlernes faglige vurdering af deres situation og behov (Abbott 1988).

Et andet eksempel på teamchefens arbejde med de sagsbehandlingsmæssige retningslinjer er arbejdsgiverkontakten[183] i de sager, hvor den sygemeldte er alvorligt syg eksempelvis på grund af cancer og derfor ikke aktuelt kan begynde, at genoptage sit arbejde;

> Vi har løbende diskussioner omkring for eksempel cancerramte. Det kan også være andre, der er alvorligt syge, og ikke her og nu kan genoptage arbejdet delvist; hvorfor skal vi kontakte arbejdsgiveren [spørger sagsbehandlerne teamchefen]? Jamen det skal i for, at sige; ”Jeg er her” Det skal i for, at sige; ”Lige så snart borgeren er klar så vil borgeren rigtig gerne” hvis borgeren vil, og så skal vi [sagsbehandleren] allerede nu begynde, at snakke [med arbejdsgiveren] om nogle opgaver, der kunne være relevante eller et eller andet. Simpelthen for, at vise flaget. Der er rigtig mange arbejdsgivere derude, der er berøringsangste overfor syge medarbejdere og hvis vi kommer ind som sådan en mægler eller mellemmand er det rigtig, rigtig godt (Teamchefen)

I min tolkning kan eksemplet med arbejdsgiversagerne ses i sammenhæng med jobcenterchefens tilsvarende ønske om, at fremme en særlig indsats i den type af sager, hvor den sygemeldte endnu har en arbejdsgiver[184]. Det er således en nærliggende tolkning, at teamchefen her effektuerer en prioriteret faglig indsats, der er i tråd med jobcenterchefens strategi om, at forsøge at arbejdsfastholde sygemeldte med arbejdsgivere. Eksemplet viser, at teamchefen, i min tolkning, forsøger, at påvirke indholdet af sagsbehandlernes arbejde med bestemte grupper sygemeldte borgere. Det er således teamchefens forståelse af en meningsfuld indsats, der her fremmes eftersom sagsbehandlerne, i eksemplet, i teamchefens forståelse ikke nødvendigvis har samme opfattelse af tidspunktet for kontakten til arbejdsgiver[185]. I min tolkning tror teamchefen at sagsbehandlerne tænker, at arbejdsgiverkontakten i disse sager kan vente lidt, fordi den sygemeldte endnu ikke kan genoptage arbejde. Der kan således være forskellige opfattelser hos teamchef og sagsbehandlere af, hvad der er fagligt relevant og hvornår. Teamchefens arbejde

---

[183] Det var denne type af sag som jobcenterchefen gerne ville fremme arbejdsfastholdelsesperspektivet i.

[184] Se side 173

[185] Som det fremgår af citatet er det teamchefens opfattelse, at dette forhold ”diskuteres”. Dette sker formentlig på de ”gruppemøder” jeg ikke har haft adgang til at observere. Datamaterialet indeholder således indikationer på at sagsbehandlerne er med til at diskutere arbejdets indhold. Eksemplet med arbejdsgiversager er inddraget i analysen på grund af den dokumenterede sammenhæng med jobcenterchefens strategi.

med de sagsbehandlingsmæssige retningslinjer giver ham forskellige mulighed for at påvirke indholdet af sagsbehandlernes arbejde dvs. deres sagsbehandlingsmæssige skridt, deres vurderinger af uarbejdsdygtighed og aktive tilbud. Dette sandsynliggør i min tolkning, at sagsbehandlerne har indflydelse på indholdet af deres arbejdsopgaver, men også, at teamchefens retningslinjer kan have udspring i jobcenterchefens strategier, der fremmes gennem de organisatoriske retningslinjer. Opsummerende viser analysen af teamchefens arbejde med de forskellige former for organisatoriske retningslinjer, at han har adgang til at påvirke udfoldelsen af skønnet og sagsbehandlernes skønsmæssige råderum gennem organisatoriske retningslinjer.

ORGANISERING AF SAGSBEHANDLERNES (SAM)ARBEJDE OG KOMMUNIKATION

Efter teamchefens opfattelse er den tredje af hans vigtigste opgaver, at ”skabe de bedst mulige organisatoriske rammer” for, at medarbejderne - herunder sagsbehandlerne – ”kan løse deres arbejdsopgaver” [186]. Arbejdsopgaven retter sig primært mod – gennem organisering og kommunikation -, at gøre sagsbehandlernes (sam)arbejde lettere. En arbejdsopgave, der, ifølge teamchefen, kræver, at han er forudseende i forhold til sagsbehandlernes arbejdsformer og deres måde at tænke på;

> Man skal [som teamchef] være god til, at gennemskue hvad der sker når sagsbehandleren vurderer, [at] nu skal denne her aktivitet sættes i gang. Hvordan sørger vi for at der er de bedste kommunikationslinjer ud til det sted, hvor aktiviteten så sættes i gang så det sker nemmest og hurtigst muligt (Teamchefen)?

Forståelsen hos teamchefen er, i min tolkning, at det skal være nemt og hurtigt for sagsbehandleren at arbejde, hvilket forudsætter, at teamchefen organiserer og koordinerer centrale (sam)arbejdsopgaver hos sagsbehandlerne. Derfor arbejder teamchefen med at organisere samarbejdet med og kommunikationen til de (interne) aktører, som sagsbehandlerne samarbejder med for, i min tolkning, at undgå misforståelser, der kan forsinke sagsbehandlingen;

> Det er sådan, at vi i sygedagpengeteamet både har myndighedsdelen altså sagsbehandlerdelen og de aktive tilbud [altså] vores virksomhedskonsulenter, fysioterapeuter, vejleder og den slags. Det er også noget med at sørge for, at der er et løbende godt og smidigt samarbejde, men også at der er nogle henvisningsprocedurer og alt

[186] Se citatet side 176

> muligt andet, som virker og som ikke er overdrevne, men samtidig opfylder det de skal (Teamchefen).

I tråd med teamchefens forståelse af hans arbejde med de fagligt administrative retningslinjerne ovenfor, skal heller ikke ”henvisningsprocedurer” angående kommunikation og samarbejde, mellem sagsbehandlere og konsulenter, ifølge teamchefen, overdrives. Opgaven er i stedet at fremme et ”løbende godt og smidigt samarbejde”, hvilket i min tolkning af teamchefens forståelse af arbejdsopgaven, skal ses i sammenhæng med jobcenterchefens strategier om at skabe progression i sagsforløbene[187]. Under interviewingen nævner teamchefen desuden, at han holder øje med, hvorvidt der er ”kø” til de tilbud sagsbehandlerne visiterer til eksempelvis stresshåndteringskurser, fysioterapeuterne eller brancheafklaringen hos vejlederen. Mine observationer af teammøderne viser, at teamchefen tillige interesserer sig for virksomhedskonsulentens ledige arbejdskapacitet. En af de administrative medarbejdere oplyser under interview, at hun har til opgave løbende at informere teamchefen om sagsbehandlernes ”træk på virksomhedskonsulenterne” og øvrige interne tilbud. Under interview oplyser teamchefen, at han ser det som sin opgave, at være opmærksom på om sagsbehandlerne i øvrigt møder udfordringer, der kan og skal løses af hensyn til ”driften”. Det kan ifølge teamchefen også gælde de eksterne samarbejdsrelationer til de praktiserende læger, hvilket mine observationer af ”drøftemøderne” også rummer eksempler på. Teamchefen oplyser, at han bruger ”gruppemøderne” til at opsamle information om forhold, der generer sagsbehandlerne i deres daglige arbejde;

> Det er typisk også noget erfaringsudveksling på [gruppemøderne] sådan på et mere generelt plan for eksempel brugen af andre aktører; hvad går godt, er der noget der skal strammes op på. Det er også der jeg typisk vurderer om jeg skal tage et møde med nogen. For eksempel havde jeg et møde med [navngivent internt tilbud] for nogle måneder siden, hvor vi lige skulle stramme op på nogle småting i forhold til indsatsen og det er jo typisk på de møder [gruppemøderne] jeg spørger sådan; hvordan går det med det og hvordan går det [i øvrigt med driften] og de [sagsbehandlerne] har typisk også noget med [til møderne] som de gerne vil have noget svar på (Teamchefen)

Forståelsen hos teamchefen afspejler, i min tolkning, at både han og sagsbehandlerne forventer, at problemer vedrørende sagsbehandlingen kan bringes op for at blive løst. Da empirien ikke indeholder observationer af disse møder, har jeg spurgt en minoritet af sagsbehandlerne om de mener, at de bringer ting op vedrørende sagsbehandlingen, som de mener, skal løses af teamchefen, hvilket de oplyser, at de gør. Der er en forventning hos de adspurgte sagsbehandlere om, at teamchefen ”vil gå videre med tingene” og ”nogle gange lykkes det, men andre

[187] Se jobcenterchefens udtalelse på side 172

gange kommer [teamchefen] tilbage og siger; det må i leve med" (feltnotat). Dette tyder i min tolkning på, at opgaven med at få løst problematiske forhold vedrørende "driften" ligger hos teamchefen, sådan som tillidsrepræsentanten for socialrådgiverne fremstillede det tidligere i dette kapitel[188]. De nævnte eksempler viser i min tolkning teamchefen i en koordinerende og problemløsende rolle (Noordegraaf 2013,2011,2007).

En anden væsentlig arbejdsopgave for teamchefen vedrører organiseringen af kommunikationen "ind til sagsbehandlerne" som teamchefen formulerer det;

> For det første skal man jo kunne sortere noget i informationsstrømmen. Det vælter ind med informationer. Hvis jeg sendte alt videre [til sagsbehandlerne] så ville de jo blive kvalt så det er jo noget med at sortere i informationsstrømmen og sørge for at de vigtige ting bliver tydeliggjort. Lovændringer er jo et oplagt eksempel, praksisændringer [ankestyrelsens principafgørelser]. Så det er i hvert fald noget med at styre kommunikationen ind til sagsbehandlerne i forhold til, hvad er det der bliver sendt videre til dem i forhold til og hvordan det bliver givet videre. Om det er på møder eller det er på mail eller hvad det er (Teamchefen).

På samme måde som vist i underafsnittet om retningslinjerne, ser teamchefen det, i min tolkning, som sin arbejdsopgave, at sortere i de informationer sagsbehandlerne har brug for og hvordan informationerne skal gives. Under mine observationer forstod jeg, at der foregik en hyppig kommunikation på mail fra teamchefen til sagsbehandlerne ved siden af den faste mødestruktur. I min tolkning har teamchefen indflydelse på sagsbehandlernes arbejdsopgaver, og dermed indirekte deres faglige skøn, gennem organiseringen af arbejdsgange og kommunikation i sagsbehandlingen.

5.3.3 SAGSBEHANDLERNES POSITION

Sagsbehandlernes forskellige uddannelsesbaggrunde, arbejdsopgaver og varierende arbejdserfaring med området for sygedagpenge fremgår af bilag A tabel 1. Det fremgik af afsnit 5.2, at sagsbehandlernes faglighed, ifølge jobcenterledelsen, kommer i spil indenfor de rammer, der er afstukket i lovgivningen og de organisatoriske retningslinjer jobcenterledelsen definerer, herunder de oversatte retlige bestemmelser. Jeg har i de to forudgående afsnit udfoldet jobcenterledelsens arbejde med strategier og retningslinjer. Her fremgik det at sagsbehandlernes faglige skøn i jobcenterledelsens forståelse har betydning for driften, og at det er derfor sagsbehandlerne skal kunne arbejde uden at blive generet af for meget

[188] Se side 164-165

bureaukrati. Det er fremgået, at sagsbehandlerne, ifølge jobcenterledelsen, i sagsbehandlingen løser konkrete opgaver som dels indeholder skøn dels har betydning for de lagte strategier. I dette afsnit undersøgelser jeg sagsbehandlernes arbejdsopgaver. Mine observationer af dialogen på blandt andet "drøftemøderne" viser, at sagsbehandlerne i sygedagpengeteamet, i min tolkning, udfører samme type af arbejdsopgaver, som kendes fra andre jobcentre i form af klientsamtaler, skriftligt og administrativt arbejde i sagerne samt koordinering med forskellige samarbejdspartnere (Baadsgaard et al 2014c:289ff, Jacobi 2011) som eksempelvis læger. Arbejdsopgaverne svarer til, hvad der foregår i andre sygedagpengeafdelinger i form af afgørelse om udbetaling af sygedagpenge, gennemførelse af opfølgningstaler og udarbejdelse af opfølgningsplaner, hvori der tages stilling til forskellige former for indsatser (Hjortbak 2013:242ff). Nedenfor undersøger jeg derfor jobcenterledelsens forståelse af sagsbehandlernes skønsmæssige råderum under overskrifterne *det skønsmæssige råderum i sagsbehandlingen* og *at sætte sin faglighed i spil i sagerne.*

DET SKØNSMÆSSIGE RÅDERUM I SAGSBEHANDLINGEN

Jeg belyser i dette afsnit konturerne af et indhegnet rum af frihed sagsbehandlerne udøver deres skøn i min tolkning af jobcenterledelsens forståelse af sagsbehandlernes arbejdsopgaver. Jeg skal sandsynliggøre, at jobcenterledelsen bevidst arbejder med at skabe et område af frihed[189] overladt til sagsbehandlerne således at de kan skønne og træffe beslutninger i situationer af ubestemthed (Grimen & Molander 2008:181) dvs. når faglige problemer og deres løsninger ikke fremtræder åbenlyse, men forudsætter anvendelse af sagsbehandlernes viden på de konkrete situationer. Jeg starter med, at vise jobcenterledelsens forståelse af, at sagsbehandlerne skal turde træffe afgørelser, som teamchefen formulerer det;

> Man [jeg] skal være en del af driften forstået på den måde, at man skal lægge en linje, men samtidig passe på at driften ikke opsluger en. At man holder en lille smule på afstand, fordi det er sagsbehandlerne der skal drifte. Man skal også sørge for, at de har de kompetencer og den viden og den ro og sikkerhed, der skal til for, at de tør træffe nogle afgørelser uden at komme løbende til mig med det hele (teamchefen).

Teamchefens forståelse viser, i min tolkning, som tidligere vist, at han opfatter det som en af hans arbejdsopgaver, at ligge linjerne dvs. de organisatoriske retningslinjer (Evans 2013) for sagsbehandlingen, der har sammenhæng til det strategiske niveau, men også skal lette og smidiggøre sagsbehandlernes

[189] Det indhegnede rum af frihed, som Grimen & Molander omtaler (2008:181), svarer til mit begreb om et skønsmæssigt råderum.

opgavevaretagelse. Derudover er hans forståelse, at sagsbehandlernes faglighed kommer i spil indenfor de retningslinjer, som jobcenterledelsen ligger[190]. Med faglighed mener teamchefen, i min tolkning, faglige kompetencer og viden, som er en hybrid mellem ”occupational” og ”organisational professionalism” (Evetts 2009) jf. analysen i afsnit 5.3.2. Det er ligeledes, som det er fremgået tidligere, teamchefens forståelse, at det er sagsbehandlerne, der skal ”drifte” dvs. i min tolkning skønne og træffe afgørelser og andre skønsmæssige beslutninger ”uden at komme løbende” til teamchefen. At ”drifte” kræver, i teamchefens forståelse, at han holder sig på afstand[191] af driften, men også at sagsbehandlerne har skønsmæssige frihedsgrader. I min tolkning har sagsbehandlerne således et skønsmæssigt råderum, som er relativt til de organisatoriske retningslinjer eller standarder defineret af autoriteten (Dworkin 1978, Grimen & Molander 2010,2008) dvs. jobcenterledelsen. Sagsbehandlernes skønsmæssige frihedsgrader kan tolkes ”occupational professionalism” (Evetts 2009), hvor sagsbehandlerne skønner ved at anvende deres faglige viden i situationer af ubestemthed (Grimen & Molander 2008), og som et delegeret af jobcenterledelsen som følge af NPM antages, at give til især decentrale organisationer og deres ledere muligheder for selvbestemmelse (Christensen & Lægreid 2013, Baadsgaard et al 2012, Sehested 2002).

Også ifølge jobcenterchefen skal sagsbehandlerne derfor have tilstrækkelig kompetence til, at løse deres arbejdsopgaver;

> De skal have så meget kompetence, at de bruger mindst mulighed tid på at spørge nogle andre havde jeg nær sagt. Det er sådan princippet og det er vores ledelsesstil; jo mere kompetence sagsbehandleren har jo hurtigere kan de agere, og] jo hurtigere beslutningerne kan tages desto hurtigere kan de i samarbejdet med borgeren, når de nu sidder ved samtalen, afgøre; hvad gør vi nu (Jobcenterchefen)

Jobcenterchefens forståelse, der, i min tolkning, kan opfattes som en strategi, om mest mulig kompetence til sagsbehandlerne, er i tråd med teamchefens opfattelse af, at der skal være rum til sagsbehandlerne, hvor de kan træffe beslutninger efter at

---

[190] Se citatet side 165

[191] Det er en i mine øjne meget interessant udtalelse teamchefen kommer med her som må antages at vedrører samspillet mellem sagsbehandlerne skønsmæssige frihed og den ledelse de er underlagt. Sammenholdes udtalelsen med den tidligere udtalelse fra teamchefen i dette kapitel om at ”det er en svær balancegang, at sørge for at der er en linje” samtidig med at ”sagsbehandlerne stadigvæk har rum til at træffe afgørelser” giver det overvejelser som hvordan dette samspil ikke kun påvirker sagsbehandlernes skønsmæssige råderum, men også deres opfattelse af dette råderum. Spørgsmålet falder imidlertid uden for afhandlingens problemstillinger og design som ikke har en interaktionistisk perspektiv.

have vurderet situationen. Formålet med kompetence (i betydningen skønsmæssige frihedsgrader) kan i min tolkning af jobcenterchefens forståelse af sine arbejdsopgaver ses i sammenhæng med ønskes om progression i sagerne af hensyn til ”driften” og den sygemeldte. Samtidig viser jobcenterchefens forståelse, i min tolkning, hans blik for sagsbehandlernes vurderinger og beslutninger i relation til den sygemeldtes situation under samtalerne med de sygemeldte. Det er her vurderingerne, ifølge jobcenterchefen, bedst tages og beslutningerne bedst træffes. Det er imidlertid ligeså klart, at det skønsmæssige råderum kan begrænses af jobcenterledelsen skulle det blive nødvendigt;

> Det er sådan vores grundlæggende princip. Men der kan godt pludselig optræde nogle uensartetheder. Det kan vi jo for eksempel se på sygedagpengeområdet. At der kan være en sagsbehandler som forlænger rigtig mange sager og som får rigtig mange klager og så videre. Så er der nogle andre [situationer] altså hvad skal jeg sige hvis niveauerne forskyder sig meget så har vi en eller anden form for udfordring fordi så er der ikke en eller anden kollektiv bevidsthed om ”hvad kan vi her”, ”hvornår forlænger vi, hvornår gør vi ikke” og så hiver vi kompetencen en lille smule tilbage igen (Jobcenterchefen)

Jobcenterchefens forståelse viser, i min tolkning, at sagsbehandlernes frihed til at skønne og træffe beslutninger i forlængelse af skønnet løbende er under overvejelser hos jobcenterledelsen, hvor begrebet ”kollektiv bevidsthed” spiller en rolle for jobcenterchefen i forhold til at linjerne følges, dvs. er internaliserede (Berger & Luckmann 2003). At ”trække kompetencen tilbage” er, i min tolkning, udtryk for at jobcenterchefen, i min tolkning, mener at det er nødvendigt at begrænse den skønsmæssige frihed hos en eller flere sagsbehandlere, hvis linjen ikke følges, og resultaterne eller budgetterne dermed risikere ikke at holde jf. analysen i afsnit 5.1 eller niveau varierer således at der ikke er den nødvendige ”kollektive bevidsthed”. Udover at trække kompetence tilbage fra sagsbehandlere kan det skønsmæssige råderum påvirkes via de ugentlige drøftemøder, som teamchefen står for, af hensyn til kvaliteten af sagsbehandlingen;

> Det er jo også hele tiden en balancegang mellem at trække lidt ind og slippe [kompetence] fri. Lige nu så har vi så valgt at have fokus på 26 ugers sagerne og det er jo egentlig ikke for, at trække noget kompetence væk fra sagsbehandlerne. Det er for, at sikre at vi gør det rigtige i alle sager. Alle dem der passerer 26 uger og få forskellige briller på. Mine briller og vejlederbriller. Fysioterapibriller og virksomhedskonsulenten (Teamchefen).

I min tolkning knytter teamchefens overvejelser om sagsbehandlernes beslutningskompetence ovenpå skøn sig til løsningen af de arbejdsopgaver, som

ligger hos sagsbehandlerne. De er således ikke, i min tolkning, rettet mod en indskrænkning af sagsbehandlernes skønsmæssige frihedsgrader i sig selv. At det således, ifølge teamchefen, ikke et mål i sig, at begrænse sagsbehandlernes skønsmæssige råderum, viser i min tolkning at sagsbehandlernes skønsmæssige frihedsgrader ikke er et statisk fænomen, men må opfattes som dynamisk og ikke defineret en gang for alle. Det skønsmæssige råderum hænger, i min tolkning, sammen med løsningen af de arbejdsopgaver, som jobcenterledelsen er ansvarlige for, udføres af sagsbehandlerne i ”driften” på det operationelle niveau. Samtidig synes analysen, som det vil fremgå nedenfor, at vise, at sagsbehandlernes faglighed, har betydning for hvordan og hvorvidt sygedagpengeteamets arbejdsopgaver kan løses. Der er med Noordegraaf´s begreber tale om ”organized professionalism”, hvor sagsbehandlerne og deres faglige skøn udgør ”organizational capacities” (2011:1349) for jobcentret som arbejdsorganisation, som i sidste ende er begrundet i samfundsmæssige forandringer og ændrede krav til de opgaver, som arbejdsorganisationerne løser.

Ifølge jobcenterledelsen spiller sagsbehandlernes faglighed, og i min tolkning dermed deres faglige skøn, en afgørende rolle i løsningen af arbejdsopgaverne på området for sygedagpenge. Her formuleret af jobcenterchefen, hvis fokus, i min tolkning, ikke alene retter sig mod, at sagsbehandlerne skal skabe progression i sagerne, men også retter sig mod den sygemeldtes situation og sagsbehandlernes muligheder for – gennem deres faglighed – at påvirke situationen for den enkelte sygemeldte;

> Der er simpelthen ikke blik for den faglighed, der skal til for at være sygedagpengesagsbehandler i rigtig mange kredse og der er heller ikke blik for, at du faktisk her [på sygedagpengeområdet] gør en enorm social forskel. Altså, her redder du [potentielt] mennesker fra at gå selvfølgelig helbredsmæssigt, men også socialt [og] økonomisk rabundus, hvis du gør noget (Jobcenterchefen).

I min tolkning af jobcenterchefens forståelse er det sagsbehandlernes opgave at sørge for at der sker noget i sagerne, som kan forandre situationen for den sygemeldte helbredsmæssigt, socialt og økonomisk. Forståelsen hos jobcenterchefen retter sig her mod sagsbehandlernes professionelle arbejde i sager til gavn for den sygemeldte borger. Jobcenterchefen tillægger under interviewingen flere gang sagsbehandlerne en ”enorm betydning”, fordi de gennem deres faglighed, efter hans opfattelse, kan og skal påvirke den sygemeldtes livssituation. Teamchefens opfattelse er i tråd hermed, hvilket eksempelvis fremgår her, hvor han først forklarer hvorfor sagsbehandlingen, efter hans opfattelse, er vigtigere end de aktive indsatser på området for sygedagpenge;

> Det [vigtigst] er den [indsatsen] måske også på alle andre områder, men det er den ikke på sygedagpenge. For der er borgeren syg og vi forventer

> at borgeren er i gang med en behandling og der er det sagsbehandlerens opgave hele tiden at følge op på ”Jamen er du i gang med behandling” ”hvad siger din læge” ”er du blevet henvist”. Altså, sagsbehandlerne skal jo nærmest være miniekspertер i sundhedsvæsenet også i forhold til at hjælpe borgeren de rigtige steder hen. (Teamchefen)

Det forhold, at borgeren er syg har både hos teamchef og jobcenterchef betydning for hvad kan og skal foregå i sagsbehandlingen dvs. i skønnet. Derudover har sagsbehandlerne, ifølge teamchefen, en vigtig organisatorisk rolle at spille, eftersom det er sagsbehandlerne som udtænker og igangsætter de beskæftigelsesrettede aktiviteterne;

> Hvis man snakker ledige, der ikke er syge jamen så ville jeg måske sige at indsatsen er endnu vigtigere, men der er [stadigvæk] ikke nogen indsats uden en sagsbehandling, fordi det er sagsbehandlingen, der skal sætte indsatsen i gang (Teamchefen)

Forståelsen hos teamchefen er, i min tolkning, at sagsbehandlerne i jobcenter Hedebys sygedagpengeteam, har en afgørende betydning for arbejdet på området for sygedagpenge i kraft deres skøn og efterfølgende beslutninger. Det er sagsbehandlerne, der udtænker og ikke mindst igangsætter de aktiviteter, der i jobcenterledelsens forståelse har væsentlig betydning dels for sygedagpengemodtagernes situation dels for driften dvs. de arbejdsopgaver, som i sidste ende har betydning for jobcentrets budgetter og resultater. Derfor skal sagsbehandlerne, ifølge jobcenterledelsen - som det vil fremgå nedenfor - sætte deres faglighed i spil.

AT SÆTTE SIN FAGLIGHED I SPIL I SAGERNE

Som det er fremgået ovenfor, består sagsbehandlernes råderum fordi de skal kunne træffe beslutninger og afgørelser på egen hånd, hvilket forudsætter skønsudøvelse eller faglige vurderinger (Grimen & Molander 2008, Abbott 1988), af betydning for den sygemeldtes ret til sygedagpenge, iværksættelse af aktiviteter og en række andre forhold såsom at udrede de lægelige forhold eller sammen med den sygemeldte forholde sig til ”hvad gør vi nu”[192]. Skønnet har dermed, i min tolkning, betydning for hvad der sker i den enkelte sygedagpengesag, hvor det ifølge med teamchefen ord er sagsbehandlerens opgave, at afgøre ”hvad er fremtiden i denne her sag”. Jobcenterledelsen forventer derfor, at sagsbehandlerne sætter deres faglighed i spil på forskellige måder.

[192] Se citatet med jobcenterchefen på side 191

Et eksempel herpå gælder opfølgningsreglerne i lov om sygedagpenge, hvor det, som teamchefen allerede har påpeget, drejer sig om at tale med de sygemeldte om forhold indskrevet i lov om sygedagpenge[193]. Hertil kommer;

> Men det er jo også noget med, at de [sagsbehandlerne] skal kunne finde ud af at vurdere i forhold til den enkelte borger; hvor er det jeg lægger min vægt henne i forhold til det jeg skal her (Teamchefen)

Kravene i lovgivningen har således ifølge teamchefen stor indflydelse på indholdet i samtalerne, men udgør ikke hele arbejdsopgaven, eftersom sagsbehandlerne, i min tolkning af teamchefens forståelse, skal bruges deres faglighed, dvs. deres skøn, til, at afgøre hvad der er vigtigere at gøre frem for noget andet. Dette er et eksempel at faglighed i form af skøn kan begrænse de forskellige valgmuligheder de retlige bestemmelser lægger op til (Schultz 2004:63), fordi den professionelle vurderer, at det i en konkret situation er mere relevant at gøre dette fremfor hint. Derfor skal fagligheden i spil ifølge teamchefen;

> Det er der fagligheden kommer i spil. Det er, når man kan prioritere i sine sager og i sine samtale og i sine indsatser sådan så man gør det, i gåseøjne, rigtige i den enkelte sag (Teamchefen)

At teamchefen formulerer sig, som han gør i forhold til, at sagsbehandlerne skal gøre det ”rigtige” viser, i min tolkning, at det er sagsbehandlernes skøn dvs. deres faglige refleksioner og overvejelser som, ifølge teamchefen, skal sikre, at arbejdet gøres ”rigtigt”. Hvad der er ”rigtigt” afgøres her af sagsbehandlernes egne faglige vurderinger, men relativt til jobcenterledelsens organisatoriske retningslinjer (Evans 2013), hvilket i min tolkning involverer standarder (Grimen & Molander 2010,2008, Dworkin 1978), der muliggør og begrænser skønnet på områder jeg vender tilbage til i næste kapitel. Teamchefens ”gåseøjne” synes i min tolkning at vise, at der efter hans opfattelse ikke er en egentlig objektivt rigtig måde at skønne på, men der er et rum hvor sagsbehandlerne i sygedagpengeteamet i jobcenter Hedeby har frihed til selv, at vurdere og beslutte hvad der skal ske i de enkelte sager under samtalerne og efterfølgende. Et rum teamchefen forsøger, at holde sig på afstand af og lade sagsbehandlerne arbejde frit indenfor. Dette betyder imidlertid ikke, som jeg har vist, at jobcenterledelsen afholder sig fra at have holdninger, forståelser, fortolkninger og retningslinjer i forhold til hvad der skal i løbet af sagsbehandlernes samtaler med de sygemeldte borgere eller hvilket formål samtalerne har. Dette vender jeg tilbage til i næste kapitel.

[193] Se citat med teamchef på side 181 og 182

5.3.4 OPSAMLING PÅ AKTØRPOSITIONERNE I JOBCENTRET

Jeg har nu analyseret de organisatoriske roller og arbejdsopgaver hos jobcenterchefen, teamchefen og sagsbehandlerne med tilhørende forståelser og meningstilskrivelser. Jeg har haft fokus på betydningen af de organisatoriske roller og relaterede arbejdsopgaver i forhold til skønnet og sagsbehandlernes skønsmæssige råderum. Jeg har sandsynliggjort at jobcenterchefens og teamchefens arbejdsopgaver i vidt omfang retter sig mod driften, hvor sagsbehandlernes skønsudøvelse foregår. Jobcenterchefen arbejder primært med strategier, ressourcer og aktiviteter/programmer, som udover at have betydning for jobcentrets økonomi og resultater også har betydning for sagsbehandlernes varetagelse af deres arbejdsopgaver på det operationelle niveau gennem de aktiviteter, ordninger og redskaber, som strategierne etablerer af hensyn til sygedagpengeteamets drift og de sygemeldtes økonomiske, sociale og helbredsmæssige situation. Sagsbehandlerne er via deres faglige skøn i en position der betyder at de kan påvirke de sygemeldtes situation og sygedagpengeteamets drift. Teamchefen sikrer blandt andet, at sagsbehandlerne kan arbejde med mest mulig kompetence og har skønsmæssige frihedsgrader som forudsætning for ”gøre det rigtige” i sagerne. Teamchefens formål og intentioner er fremgået i forhold til overholdelse af lovgivning, udarbejdelse og implementerer af forskellige typer af organisatoriske retningslinjer samt organisering af samarbejde og kommunikation. Flere af teamchefens arbejdsopgaver kan således relateres til indholdet i sagsbehandlernes arbejdsopgaver, men også til deres muligheder for at arbejde effektivt ved at lette sagsbehandlingen for at gøre den hurtige og lettere herunder i samarbejdet med konsulenterne og ved at undgå at sagsbehandlerne overbelastes med i teamchefens forståelse unødvendige informationer eller for bureaukratiske retningslinjer. Samtidig fremmer teamchefen bestemte arbejdsopgaver i sagsbehandlingen som vedrører overholdelse af lovgivningen eller bestemte faglige opgaver som f.eks. arbejdsgiverkontakt. Analysen sandsynliggør at jobcenterledelsen via deres arbejdsopgaver, former sagsbehandlernes arbejdsvilkår ved at gøre dem så enkle og effektive som muligt. Derfor og derved igennem etableres et skønsmæssigt råderum indenfor hvilket sagsbehandlerne kan og skal sætte deres faglighed i spil. Der er dermed tale om et indhegnet rum af frihed (Grimen & Molander 2008:181), hvor jobcenterledelsens organisatoriske retningslinjer bliver retningsgivende for sagsbehandlernes arbejdsopgaver og skønsmæssige muligheder. Sagsbehandlerne synes at udgøre ”organisatoriske kapaciteter” (Noordegraaf 2011) i kraft af de faglige skøn sagsbehandlerne foretager og de aktive indsatser de iværksætter.

5.4. OPSAMLENDE KONKLUSION OG DISKUSSION

Jeg har i dette kapitel analyseret centrale positioner i og omkring jobcenter Hedebys sygedagpengeteam. Formålet har været at undersøge, hvem der har autoritet til at

fastsætte standarder for skøn i det beskæftigelsesrettet socialt arbejde med sygemeldte i jobcenter Hedeby, og belyse det skønsmæssige råderum hos sagsbehandlerne jf. afhandlingens første forskningsspørgsmål. Analysen peger på at autoritet ligger hos jobcenterledelsen i form af deres muligheder for at udvikle strategier og organisatoriske retningslinjer som muliggør og begrænser sagsbehandlernes faglige skøn. Sagsbehandlernes skønsudøvelse synes at foregå indenfor et dynamisk skønsmæssigt råderum, der skabes af jobcenterledelsen for at give sagsbehandlerne mulighed for at sættes deres faglighed i spil relativt til givne standarder. Samtidig synes andre aktører i den organisatoriske kontekst at have betydning, hvilket jeg vender tilbage til kapitel 9.

KAPITEL 6. INSTITUTION OG STRUKTURELLE ASPEKTER AF SKØN

Indledning

Analyserne i kapitel 6 relaterer sig til forskningsspørgsmål 2, og er inddelt i to afsnit. Analysen i afsnit 6.1 behandler aktørernes institutionelle arbejde (Lawrence, Suddaby & Leca 2009,2011) med, at udvikle skønnet som institution i jobcenter Hedeby gennem de aktiviteter og ressourcer (Scott 2014:56), der knytter sig til skønnet i form af en handlingsplan. Institutioner forandrer sig over tid[194], (Jönsson, Persson & Sahin 2011:15). Det sker via spor, der allerede er lagt ud eksempelvis i lyset af nationale politiske og institutionelle betingelser (Torfing 2005a, 2005b), som skønnet, jf. analysen i forrige kapitel, også er under indflydelse af. Sådanne forandringer har som vist i kapitel 1 betydning for det professionelle arbejde i form af skøn, og påvirker derfor det institutionelle arbejde med skønnet, der foregår intraorganisatorisk (Lawrence, Suddaby & Leca 2009,2011, Selznick 1957). Afsnittets analyse definerer samtidig konteksten for skønnets udfoldelse på tidspunktet for dataindsamlingen (september 2013 til april 2014). En kontekst som, i min tolkning, har betydning for skønnets standarder, dvs. de strukturelle aspekter af skønnet som jobcenterledelsen sætter. Analysen af handlingsplanen leder frem mod min behandling af aktiviteten ”drøftemøder”. Mens analysen af handlingsplanen er retrospektiv og udtryk for det ”rationale” (Lynggaard 2010:140), som var gældende på tidspunktet for dokumenternes oprettelse frem til 2011, giver mine observationer af ”drøftemøderne” i 2013/2014 et aktuelt indblik i skønnets udfoldelse gennem ressourcer og aktiviteter fra den organisatoriske kontekst[195]. Med afsæt i den institutionelle teoris forståelse af institutioner som træge, men foranderlige, ser jeg med andre ord det aktuelle skøn i jobcenter Hedeby som et socialt skabt fænomen (Strandgaard Pedersen 2014:233) over tid. I afsnit 6.2 analyserer jeg de strukturelle aspekter af skøn (Grimen & Molander 2008), der rammesætter sagsbehandlernes skønsudøvelse i form af organisatoriske retningslinjer (Evans 2013). Arbejdet med de organisatoriske retningslinjer er beskrevet i kapitel 5, hvorimod analysen af de strukturelle aspekter i afsnit 6.2 fokuserer på at konkretisere indholdet af retningslinjerne i jobcenterledelsens forståelse. Jeg undersøger de strukturelle aspekter eller standarder for skøn gennem

---

[194] Dele af den institutionelle teori beskæftiger sig primært med spørgsmålet om institutioners forandringer, og ikke – som i afhandlingen - om institutioners betydning og fremtrædelsesform (Strandgaard Pedersen 2014, Nielsen 2005).

[195] Mit fokus på aktiviteter og ressourcer repræsenterer, sammen med positionerne i det organisatoriske hierarki i forrige kapitel, de betydende elementer i den organisatoriske kontekst, som casestudiet inddrager (Stake 2000).

en rammeanalyse (Agustín 2012) samtidig med at jeg inddrager de institutionelle virkemidler hos Scott (2014) dvs. de regulative, normative og kognitive virkemidler (Scott 2014:56). En opsamlende konklusion og diskussion findes i afsnit 6.3. I kapitlets analyser indgår interviews med jobcenterledelsen suppleret med skriftlige kilder, observationer[196] og interviews med andre informanter, der har kendskab til de aktiviteter og ressourcer, som kendetegner skønnet som institution i beskæftigelsesrettet socialt arbejde med sygemeldte i jobcenter Hedeby. Afsnit 6.3. indeholder en opsamlende konklusion og diskussion.

6.1 HANDLINGSPLAN PÅ OMRÅDET FOR SYGEDAGPENGE I JOBCENTER HEDEBY

I det følgende behandler jeg i afsnit 6.1.1 behovet for en handlingsplan på området for sygedagpenge i jobcenter Hedeby. I afsnit 6.1.2 behandler jeg de anvendte aktiviteter og ressourcer på området for sygedagpenge først i forbindelse med handlingsplanen og dernæst, i mindre omfang, i forbindelse med de ugentlige drøftemøder i sygedagpengeteamet. I analysen af de skriftlige dokumenter fra handlingsplanen, har jeg ikke haft adgang til at undersøge handlinger da kilderne er sprogligt fikseret i tekst og tid (Lynggaard 2010:138) og analyserer dokumenterne ud fra mit teoretiske perspektiv (Lynggaard 2010:140) om skønnet, som en institution skabt gennem institutionelt arbejde. Institutionelt arbejde (Lawrence & Suddaby 2006, Lawrence, Suddaby & Leca 2009,2011) har, som nævnt i kapitel 2, fokus på hvordan individers og organisationers adfærd påvirker institutioner gennem praktisk handlinger i.e. "practical actions through which institutions are created, maintained and disrupted" (Lawrence, Suddaby & Leca 2009:1). Da ikke alle handlinger er udtryk for institutionelt arbejde (Lawrence & Suddaby 2006:219), samler interessen sig om aktørernes intentionelle og bevidste handlinger, der viser sig i praktiske handlinger, der skal ses som bestræbelser på, at opnå bestemte mål eller resultaterne (Lawrence, Suddaby & Leca 2009:10ff). Det institutionelle arbejde består af såvel "highly visible and dramatic" elementer, som elementer, der er" nearly invisible and often mundane, as in the day to day adjustments, adaptions, and compromises of actors attempting to maintain institutional arrangements" (Lawrence, Suddaby & Leca 2009:1). I analyserne anvender jeg begreberne

[196] På grund af teamchefens opsigelse midt under casestudiet, har jeg, som nævnt i kapitel 3, fravalgt, at integrere mine observationer af drøftemøderne i analysen af skønnets strukturelle aspekter (Grimen & Molander 2008, 2010, Molander 2011). Jeg anvender i stedet disse observationer til, at understøtte mine fortolkninger af det samlede datamateriale, og begrænser mig til (i afsnit 6.1) at give eksempler fra "drøftemøderne" for at give indtryk af denne aktivitet i relation til skønnet.

arbejde, *intentioner* og *bestræbelser*[197] til, at fremhæve det institutionelle arbejde i forbindelse med handlingsplanen. Samtidig er jeg, som følge af mit hermeneutiske ståsted, optaget af at finde mønstre og sammenhænge i datamaterialet.

6.1.1 BEHOVET FOR EN HANDLINGSPLAN PÅ OMRÅDET FOR SYGEDAGPENGE I JOBCENTER HEDEBY

I det følgende belyser jeg, ved hjælp af interne skriftlige kilder for perioden 2006 til 2011, officielle beskæftigelsesplaner 2007 til 2014 og resultatrevisioner 2008 til 2013[198], det institutionelle arbejde med udviklingen af en handlingsplan på området for sygedagpenge i perioden umiddelbart op til dataindsamlingen. Jeg refererer til de skriftlige kilder gennem citater fra eller referencer til de skriftlige kilder. Jeg supplerer med empiri fra interview med jobcenterledelsen og 2 af sagsbehandlerne vedrørende deres forståelse af den institutionelle udvikling af skønnet i form af forståelser af ”dengang” og ”nu”. Derudover krydsreferer jeg til citater med eksempelvis forvaltningsdirektøren fra analysen i kapitel 5.1. Selv om analysen er kronologisk startende i 2006, er der ikke tale om en historisk analyse.

I juli måned 2006 udarbejder Hedeby kommunes økonomiske forvaltning, et internt notat om udgiftsudviklingen på sygedagpengeområdet, ifølge notatet, til brug for den kvartalsvise budgetopfølgning. Anledningen er, at ”på nuværende tidspunkt har [Hedeby jobcenter] et merforbrug på 3,9 millioner” på området for sygedagpenge i 2006. Man er således, i min tolkning, midt på året 2006 på vej mod en budgetoverskridelse i nærheden af 4 millioner. Et andet betydende forhold er, ifølge notatet, ”at udgifterne til sygedagpenge uden refusion er steget med ca. 5 % i [Hedeby] kommune, men er faldet med ca. 17 % i sammenligningskommunerne”, hvilket jeg tolker, som udtryk for at resultaterne i benchmarkingen ikke er

[197] Begreberne skal ikke beskrives og diskuteres indholdsmæssigt her jf. kapitel 2. Teorien anvender begreberne effort (bestræbelse), intentionality/conscious (intentioner) og work/practise (arbejde) som teoretiske kernebegreber (Lawrence & Suddaby 2006, Lawrence, Suddaby & Leca 2009, 2011).

[198] Analysen af beskæftigelsesplanerne og deraf resultatrevisionerne for perioden, baserer sig primært på de kommunale mål. Dette skyldes, at sygedagpengeområdet først blev og kun var ministerielt mål i 2009 og 2010. Det fremgår imidlertid af det skriftlige materiale, at Hedeby Jobcenter også før midten af 00´erne havde fokus på sygedagpengeområdet. Der har ikke været gjort forsøg på at fremskaffe interne dokumenter fra før 2000. Dette valg og dokumenternes fordeling, skal ses i lyset af at den aktive beskæftigelsesindsats først indføres på sygedagpengeområdet i midten af 00´erne via nationale politikker (Sieling-Monas & Bredgaard 2015).

tilfredsstillende[199] for kommunens politikere og embedsmænd. Sygedagpengesager uden refusion omfatter sager udover varighedsgrænsen på 52 uger, hvortil der ikke ydes statsrefusion (lov om sygedagpenge § 62 stk. 6)[200]. Af dokumentet fremgår således, at man i Hedeby jobcenter i midten af 00´erne synes at have dårligere resultater end de kommuner man sammenlignes med i den statslige styring af beskæftigelsespolitikken, hvilket samtidig skaber budgetmæssige problemer på området for sygedagpenge. Det fremgik af kapitel 5 at sådanne forhold interesserer lokalpolitikerne[201] i Hedeby, hvilket, i min tolkning, tyder på isomorfi og institutionel tilpasning til forventninger fra de institutionelle omgivelser i form af statslig styring af beskæftigelsesindsatsen, der skal få Hedeby kommune og jobcenter til at fremstå legitim (Røvik 1992, Powell & DiMaggio 1991, Tolbert & Zucker 1983, Meyer & Rowan 1977) ved at leve op til gældende normer, dvs. forbedre sig resultatmæssigt. Et kommunalt jobcenter vil således bestræbe sig på, at udvise en ”passende adfærd”[202] for, at vise overfor den institutionelle omverden, at man følger gældende principper for den statslige styring af beskæftigelsespolitikken, og samtidig kan styre den kommunale økonomi.

Af notatet fremgår, at man i forvaltningen har intentioner om løbet af året, at reducere merforbruget til 0,8 million gennem ”allerede gennemførte og planlagte tiltag” Notatet indeholder, i min tolkning, to tiltag, som peger på hvordan merforbruget kan nedbringes. Det første er en ”gennemgang af alle sager med varighed over 52 uger med henblik på at afslutte de sager, hvor det er muligt og relevant. Målet er, at halvere antallet af disse sager fra ca. 80 til ca. 40 ved udgangen af 2006 og at antallet er nedbragt til 60 den 1. september 2006”, hvilket jeg tolker, som et delmål, der skal øge mulighederne for at opnå hele reduktionen. Det er vanskeligt for mig, at fortolke formuleringerne ”muligt” og ”relevant”, der kan være en henvisning til lovgivning, faglige overvejelser eller lokale prioriteringer. Det andet tiltag drejer sig om sagerne under 52 uger, hvorom notatet

---

[199] Se citatet med forvaltningsdirektøren på side 145 hvor han giver udtryk for at jobcentret lå ”rigtig skidt” på området for sygedagpenge, hvilket var en ”drivkraft” for at gøre noget.

[200] At der ikke ydes statsrefusion til sygedagpengesager udover 52 uger betyder at sygedagpengesatsen på op kr. 4.135 pr. uge (2015 niveau) er en rent kommunal udgift.

[201] Se citatet med jobcenterchefen på side 144 angående økonomiens betydning. Flere sager end budgetteret med, vil i min tolkning øge udgifterne, og viser sammenhængen mellem et stigende sagsantal og øgede udgifter på området for sygedagpenge.

[202] Suchman (1995:574) har defineret legitimitet som “[a] generalized perception or assumption that the actions of an entity are desirable, proper or appropriate, within some socially constructed system of norms, values, beliefs and definitions”. Isomorfi er, ifølge den institutionelle teori, forklaringen på hvorfor (flere) organisationer indfører ny praksis eksempelvis som tvang fra lovgivning eller andre (national) politiske udmeldinger (Strandgaard Pedersen 2014:242).

omtaler en ”nedbringelse af antallet af løbende sager fra ca. 470 til 400 inden 31.12.2006 og til 430 den 1.september 2006”, hvilket jeg tolker som et delmål. Notatet viser altså at antallet af sygedagpengesager under 52 uger[203] skal forsøges nedbragt med 70 løbende sager under 52 uger og 40 sager over 52 uger, dvs. i alt 110 sager for, at reducere merforbruget, hvilket i min tolkning er ambitiøst. Notatet omtaler ansættelsen af en ”ekstern virksomhedskonsulent til at hjælpe med at få sagerne afsluttet”, hvilket, i min tolkning, er udtryk for en prioritering af målsætningen om at gennemgå og lukke sagerne.

Samme notat oplister tre typer af bestræbelser, som, i min tolkning, også retter sig mod, at påvirke antallet af sygedagpengesager og længden af sygedagpengeperioden i sagerne. Den første bestræbelse består i en ”gennemgang af alle sager, der rammer 40 ugers varighed med henblik på, at forhindre at disse [sager] forlænges udover 52 uger, hvor dette er muligt”. Formuleringen udtrykker, i min tolkning, en intention om, at forsøge at undgå forlængelser udover 52 uger ved, at undersøge sagerne når de passerer 40 uger. Det fremgår af notatet at et 40 ugers fokus allerede er gennemført i teamet, og skal ”følges op af et systematisk 26 ugers fokus i alle sager [fra] den 31. oktober”. På dette tidspunkt er man således, i sygedagpengeteamet, i min tolkning begyndt, at arbejde med bestemte tidsmæssige fikspunkter[204], hvor sygedagpengesagerne tages op til vurdering for at undgå at sagerne når 52 uger og muligvis skal forlænges. Det systematiske fokus ved 26 uger vedrører, i min tolkning, samtidig aktiviteter, der, ifølge notatet, retter sig mod at vurdere om iværksættelse af aktive indsatser ved 26 uger, kan afkorte sygedagpengeperioden. Notatet nævner en ”analyse af sygedagpengemodtagernes profil” i kombination med ”fast støtte fra virksomhedsteamet” til sygedagpengeteamets medarbejdere. Det er min tolkning, at det sker for bedre at kunne vurdere potentialet ved at iværksætte aktive indsatser ved 26 uger, men også er udtryk for at den aktive beskæftigelsespolitik implementeres på sygedagpengeområdet i midten af 00`erne (Sieling-Monas & Bredgaard 2015). Anvendelsen af en ”analyse af sygedagpengemodtagernes profil” knytter sig i min tolkning til velkendte arbejdsredskaber på området for sygedagpenge (Socialministeriet 2000: hæfte 1). Der kan dermed, i min tolkning, spores forsigtighed og tradition i indførelsen af aktive indsatser i sygedagpengeteamet på dette tidspunkt. At det fremgår af notatet, at antallet af sygedagpengesager skal formindskes med 30-40 % pr. sagsbehandler, tolker jeg som udtryk for ændrede arbejdsopgaver i sagsbehandlingen, som følger med ændringer af lov om sygedagpenge på dette tidspunkt (Lov nr. 396 af 1.6.2005) med øget fokus på opfølgningsindsatsen (Klausen 2010, Høgelund et al 2008). Den anden bestræbelse må, i min tolkning, ses i samme lys. Den drejer sig om en faglig opkvalificering af

[203] Sager der udløser statsrefusion

[204] En samtidig parallel hertil er de ugentlige drøftemøder, hvor sager, der har passeret 13 uger og 26 uger skal drøftes.

medarbejderne i sygedagpengeteamet for, at forbedre ”udredning og afklaring af diagnoser, behandling og fremtidsplanlægning” og opnå et ”øget fokus på det juridiske grundlag af berettigelse til sygedagpenge” suppleret med en ”en løbende metodeudvikling”. Der er i min tolkning tale om et kombineret fokus på de øgede krav til sagsbehandlingen fra lovgivningen og et lokalt fokus på økonomien på sygedagpengeområdet. Den tredje og sidste type af bestræbelse er en ”gennemgang og reorganisering af arbejdsgange” i sygedagpengeteamet. Der er, i min tolkning, alene tale om en intern organisering af arbejdet i sygedagpengeteamet, som ikke involverer andre dele af organisationen, udover den allerede nævnte støtte fra virksomhedsteamet. På dette tidspunkt er forvaltningens og jobcentrets arbejde med at udvikle området for sygedagpenge således, i min tolkning, primært rettet mod antallet af sager, øgede krav til sagsbehandlingen og interne forhold i sygedagpengeteamet. Min tolkning er at de ledelsesmæssige tiltag vedrørende organiseringen af området for sygedagpenge endnu er små. Intensionen retter sig mod at reducere merforbrug og forbedre resultaterne samt implementere nye sagsbehandlingsrutiner fra den nationale lovgivning sammen med den aktive beskæftigelsesindsats i dens tidlige fase[205].

I 2007 fremgår det af beskæftigelsesplan at effekten af de ovenfor nævnte initiativer ”ikke er slået fuldt ud igennem”, hvad angår nedbringelse af sagsantallet og sygedagpengeområdet vil derfor fortsat være et fokusområde i 2008 i Hedeby Jobcenter, og i 2008 fremgår det af beskæftigelsesplanen at det er lykkedes, at holde antallet af lange sager på over 52 uger på at stabilt niveau. I Hedeby kan man konstatere at antallet af sygedagpengemodtagere er steget med 11 % fra midten af 00´erne frem til slutningen af 2007. I beskæftigelsesplanen (2008) er forståelsen at stigningen er skabt af en ”massiv tilgang” af nye sager. En fortsættelse i tilgangen af nye sager udgør ”en massiv udfordring”. De mange nye sygedagpengesager i jobcenter Hedeby, er i min tolkning, udtryk for en landsdækkende tendens på et tidspunkt, hvor antallet af sygemeldte generelt stiger (Regeringen 2008). I 2009 bliver sygedagpengeområdet for første gang blevet et ministerielt mål[206] i beskæftigelsesplanerne, hvor alle landets jobcentre skal indføre ”en styrket indsats for at nedbringe sygefraværet gennem at sikre, at antallet af sygedagpengesager på over 26 uger bliver nedbragt i forhold til året før” (Beskæftigelsesministerens mål for sygedagpengeområdet 2009). Henimod slutningen af 00´erne er der således et nationalt beskæftigelsespolitisk fokus på området for sygedagpenge, som også fra 2009 indfører nye aktiveringsmuligheder for sygemeldte (Sieling-Monas & Bredgaard 2015, Jacobi 2013, lov nr. 480 af 12/6 2009 om en styrket beskæftigelsesindsats overfor sygmeldte m.fl.).

---

[205] Det er først i 2009, at sygedagpengemodtagerne kan aktiveres efter reglerne i lov om en aktiv beskæftigelsesindsats.

[206] At de kommunale jobcentre skal nedbringe antallet af sygedagpengesager på over 26 uger i forhold til året før er også et ministerielt mål i 2010

Min tolkning af forståelsen i jobcenter Hedeby henimod slutningen af 00´erne er, at en forventning i jobcentret om, at en fortsat stigning automatisk vil få ”antallet af løbende og lange sygedagpengesager til at stige fremadrettet i takt med antallet af nye sager stiger”. Forståelsen i jobcentret synes at være, at sygedagpengesagerne har en tendens til at blive langvarige helt af sig selv med mindre der gøres en betydelig indsats i sygedagpengeteamet for at holde ”antallet af langvarige sager på et konstant niveau”. Som det vil fremgå begynder man i Hedeby Jobcenter at se anderledes på egne muligheder på at påvirke udviklingen. Jobcentret står således med en udfordring, der, i min tolkning, begrunder bevidste intentioner om at arbejde med sagerne under 52 uger eftersom de udgør en form for ”fødekæde” til forlængelserne udover 52 uger uden refusion. Udfordringen er ifølge beskæftigelsesplan (2008) at ”holde antallet af langvarige sager på et så lavt antal som overhovedet muligt” hvilket skyldes at ”sager over 52 uger er bekostelige”, fordi der ikke er ”nogen form for refusion af udgifterne”. Løsningen er imidlertid ikke at vente med at ”se på” sagerne når de nærmer sig de 52 uger. Det bør ske allerede ved ”en varighed på 40 uger”, hvis det skal lykkedes at forhindre forlængelser.

I 2008 er man i Hedeby, i min tolkning, tydeligvis opmærksomme på et mønster, hvor tilgangen af sager over 52 uger skyldes, at der ikke arbejdes tilstrækkeligt med sagerne under 52 uger. Sammenhængen mellem mange nye sager, eksisterende løbende sager under 52 uger og lange sager over 52 uger samt sagsbehandlingen i teamet, er, i min tolkning, anledning til at man i Hedeby i de efterfølgende år udvikler, hvad direktøren i interviewet omtalte som ”en målrettet indsats” for at afkorte sygedagpengeforløbene[207]. Direktørens forståelse af den særlige indsats, under interviewingen af ham i 2014, var således, at det var nødvendigt at gøre noget på området for sygedagpenge. Sammenhængen viser sig, i min tolkning, også i interviewet med jobcenterchefen, hvor han på et tidspunkt forholder sig til situationen før handlingsplanens iværksættelse, og siger at antallet af sygedagpengesager i 2008 havde stabiliseret sig ”men på et for højt niveau” og at det derfor var nødvendigt, at fortsætte indsatsen fordi ”det simpelthen var for dyrt”, på grund af for mange sygedagpengesager. Det lokale fokus betyder, at man arbejder videre med de førnævnte metodeudviklingsprojekter, der blandt andet, ifølge dokumenterne, retter sig mod sygedagpengeforløb mellem 20 og 40 uger og ledige fra A-kasserne, der sygemelder sig som følge af den beskæftigelsesrettede indsats overfor arbejdsløshedsdagpengemodtagere[208], og sætter sig konkrete om at udgifterne til de ”lange sygedagpengemodtagere over 52 uger ikke må overstige 25 procent af de samlede udgifter til sygedagpenge”.

---

[207] Se citatet med forvaltningsdirektøren på side 146

[208] Som det fremgår af bilag A arbejder en af sagsbehandlerne (SBH1) på tidspunktet for dataindsamlingen kun med sygemeldte ledige.

Ifølge dokumenterne stiger antallet af sygedagpengesager i Hedeby jobcenter også i 2009, hvor stigningen gælder både sager under og over 52 uger, hvilket har konsekvenser for budgettet. Følgende fremgår af et internt notat forfattet i forvaltningen i juni 2009;

> Den forventede merudgift i 2009 til sygedagpenge er ved udgangen af april måned på 11.8 millioner (Internt notat 2009)

På nogle få år er merforbruget i forhold til det budgetterede steget fra knapt fire til knapt 12 millioner[209]. Merforbruget i 2009 skyldes, ifølge notatet, at antallet af helårsmodtagere af sygedagpenge er 65 personer højere end budgetteret. Heraf har størstedelen nemlig 40 sager passeret 52 uger. Det fremgår samtidig at ”der p.t. er relativt mange sager mellem 26 og 52 uger, som potentielt kan presse antallet af lange sager i vejret i resten af 2009”, hvilket, i min tolkning, sker i takt med at sagerne under 52 uger når varighedsgrænsen og for nogles vedkommende er omfattet af reglerne om forlængelse af dagpengeperioden i lov om sygedagpenge. Man er i med andre ord samme situation som i 2008 og der er da også ifølge notatet, i min tolkning, en forståelse af en sammenhæng mellem den aktuelle situation (2009) og situationen i 2008 da ”der aktuelt er opstået en pukkel af sager over 26 uger, som skyldes forholdene i 2008, hvor der efter en længere periode med mange nytilkomne sager opstod en presset situation i sygedagpengeteamet”. Medarbejderne i sygedagpengeteamet har med andre ord haft svært ved, at følge med arbejdsopgaverne og dagpengeteamet, hvilket, i min tolkning, fører til at sygedagpengeteamet, ifølge notatet, er blevet opnormeret med 2 medarbejdere. Den ene er ”sagsbehandler” og den anden ansættes i ”en særlig enhed” i sygedagpengeteamet, som skal forberede sagerne[210] ved at indhente lægelige oplysninger, men ikke skal sagsbehandle sagerne. I forvaltningen forudser man, ifølge notatet, at merforbruget kan stige yderligere, men har samtidig en forventning om at igangværende initiativer i form af en handlingsplan vil kunne påvirke udviklingen i forhold til budgettet og antallet af sager. Det fremgår ikke af de skriftlige kilder jeg har haft adgang til i Hedeby, hvordan man klarer sig i forhold til det ministerielle mål om at nedbringe antallet af sager over 26 uger, men af resultatrevisionen for 2009 fremgår det at det går bedre med antallet af sager over 26 uger, hvor man er ”blandt de bedste i klyngen”, end med dem over 52, hvor ”resultatet er langt fra gennemsnittet i klyngen” i betydningen under gennemsnittet. Dette kan i min tolkning være udtryk for at der er højere grad har været arbejdet med sagerne over 26 uger, som det ministerielle mål fastlagde.

---

[209] Jeg har ikke haft adgang til oplysninger om den faktiske stigning i udgifterne fra 2006 til 2009

[210] Der er tale om den sagsbehandler (SBH7) der citeres længere fremme i dette kapitel.

I løbet af 2010 synes det at lykkedes for Hedeby jobcenter, at nedbringe antallet af sygedagpengesager, herunder dem over 52 uger, hvilket fremgår af et internt dokument, hvor ordet ”således” henviser til den i dokumentet forudgående gennemgang af resultaterne, der ikke er medtaget her;

> Det er således lykkedes, at bremse den generelle udvikling i antallet af sygedagpengesager med en umiddelbar tendens til fald. Det er lykkedes at bremse stigningen i antallet af forløb over 52 uger med en umiddelbar tendens til fald (Internt dokument 2010)

I resultatrevisionen fra 2010 fremhæves sammenligning med andre kommuner da det fremgår at antallet af modtagere af sygedagpenge er nedbragt med 15 %, hvilket er ”det tredjestørste fald” i Østdanmark og ”væsentligt over” det gennemsnitlige fald i den klynge Hedeby tilhører. Endelig er antallet af sygedagpengesager over 52 uger nedbragt med 19 %, hvilket ifølge resultatrevisionen for 2010 også er ”væsentligt over” klyngens gennemsnit. Belyst ud fra de skriftlige kilder fra 2006 og frem synes flere års arbejde på området for sygedagpenge, i min tolkning, at bære frugt i 2010 i forhold til at nedbringe antallet af sygedagpengesager dels af hensyn til overholdelsen af budgetterne dels for at klare sig godt i forhold til sammenlignelige kommuner, selv om man stadigvæk ser en udfordring med at nedbringe ”antallet af forløb mellem 26 og 52 uger”, og ligeledes gerne vil ”øge brugen af delvise raskmeldinger[211]. Intensionerne og arbejdet med at nedbringe antallet af sygedagpengesager fortsætter således på forskellige måder. En målsætning om en yderligere nedbringelse af antallet af sager over 26 uger og 52 uger samt en øgning af antallet af delvise raskmeldinger indskrives, ifølge de skriftlige kilder, i de kommende års beskæftigelsesplaner som kommunale mål[212]. Også i 2012 og 2013 er indsatsen på området for sygedagpenge et kommunalt mål hvad angår de langvarige sager over 52 uger, som man gerne henholdsvist vil ”nedbringe yderligere” og ”begrænses mest muligt” i form af konkrete måltal. Eksempelvis skal antallet af sager over 52 uger nedbringes fra 87 til 80. Fra 2012 og 2013 indeholder beskæftigelsesplaner og resultatrevisioner intentioner om at ”konsolidere udviklingen” på området for sygedagpenge, hvilket i min tolkning tyder på at man er tilfreds med antallet af sygedagpengesager og varigheden af dem. Herefter glider området for sygedagpenge ud af beskæftigelsesplanerne som kommunalt mål i beskæftigelsesindsatsen i jobcenter Hedeby. Under mine observationer af et ”teammøde” ledet af jobcenterchefen i starten af 2014 fortalte

---

[211] Delvise raskmeldinger indgår i analyserne af skønnets epistemiske aspekter i kapitel 8. Se også citatet med forvaltningsdirektøren side 152 og fremstillingen af den aktive beskæftigelsesindsats overfor sygemeldte i kapitel 1

[212] Se citatet side 158 hvor jobcenterchefen oplyser, at det er på initiativ fra jobcentret at sygedagpengeområdet bliver et kommunalt mål. Kommunale mål supplerer de ministerielle mål i beskæftigelsesplanerne.

jobcenterchefen mødedeltagerne, at lokalpolitikerne havde besluttet, at de ikke længere fandt anledning til, at området for sygedagpenge skulle være et kommunalt mål. Lokalpolitikerne var, ifølge jobcenterchefen, tilfreds med udviklingen og den indsats sygedagpengeteamet havde gjort.

Da dataindsamlingen til casestudiet går i gang i efteråret 2013, er antallet af sager i udover 52 uger ifølge interne statistiske opgørelser, som jeg har haft adgang til, på 56 sager d. 5.9.2013[213]. Et niveau jobcenterchefen oplyser, at han er tilfreds med da jeg interviewer ham i december 2013;

> Når jeg siger [at vi er] anstændigt kørende så er det, fordi selvfølgeligt kan det godt være, at vi kan komme endnu længere ned [i antal sygedagpengesager], men der er ikke noget udefrakommende pres på os i forhold til sygedagpengeområdet fra politisk niveau (Jobcenterchefen).

Jobcenterchefens tilfredshed skyldes, i min tolkning, at der ikke aktuelt hviler et politisk pres på ham om, at forbedre resultaterne på området for sygedagpenge, hvad angår budget og resultater. I min tolkning befinder jobcenterchefen sig et komfortabelt sted, hvor indsatsen på området for sygedagpenge, kan foregå på hvad jobcenterchefen i interviewingen betegner som ”den professionelle bane” eftersom indsatsen i sygedagpengeteamet ikke er under pres på grund af manglende resultater og ukontrollable udgifter. Det er i min tolkning nemmere for jobcenterchefen at tilrettelægge indsatsen i sygedagpengeteamet efter hans egne faglige ideer, hvis han opfylder de institutionelle forventninger fra den nationale og lokale styring af beskæftigelsesindsatsen på området for sygedagpenge. Situationen på tidspunktet for dataindsamlingen i 2023/2014 har således, i min tolkning, kontekstuel betydning for, hvilke organisatoriske retningslinjer (Evans 2013) og de strukturelle aspekter af skøn (Grimen & Molander 2010, 2008, Dworkin 1978), der retter sig mod sagsbehandlernes skønsudøvelse.

Opsummerende har analysen i afsnit 6.1.1 vist, at behovet for en handlingsplan primært er begrundet i budgetmæssige og resultatmæssige udfordringer på området

[213] Der udarbejdes forskellige former for statistik af jobcentrets statistiker, som blandt andet udarbejder ugentlige statistikker på antallet af sygedagpengesager til jobcenterledelsen. Det drejer sig om samlet antal sager, varigheden af sagerne dvs. over 26 og over 52 uger, forlængelsesårsager og afslutningsårsager. Hertil kommer opgørelser af hvor mange sygemeldte, der er delvist raskmeldte og hvor mange der er aktiverede samt opgørelse af tilgang af sager herunder hvor mange der sygemelder sig fra ledighed. I juni 2013 havde jobcentre 122 sygemeldte, der kom fra ledighed. Hver sagsbehandler får på ugentlig basis en oversigt over egne sager med lignende oplysninger samt en oplistning af hvilke sager, der skal følges op inden for de næste 28 dage. Statistikeren har mulighed for at udarbejde meget detaljerede opgørelse afhængig af behovet for analyser udarbejdet af jobcenterledelsen vedrørende udviklingen i sagerne og årsager til udvikling.

for sygedagpenge, hvilket har affødt en række forskellige bestræbelser rettet mod sagsbehandlingen i sygedagpengeteamet ud fra en intention om at begrænse udgifterne til sygedagpengeområdet og samtidig skabe bedre resultater i forhold til sammenlignelige jobcentre. Det institutionelle arbejde med området fra sygedagpenge vedrører i særlig grad antallet af sager over 26 og 52 uger. Derudover viser analysen, at den institutionelle udvikling af området for sygedagpenge har sammenhæng til nationale politikker og lovgivning på området for sygedagpenge i form af ministerielle mål og den aktive beskæftigelsesindsats. Det er fremgået, at det fra 2010 lykkedes at vende udvikling således, at der, ifølge jobcenterchefen, på tidspunktet for dataindsamlingen ikke længere hviler et politisk pres på jobcentret om at nedbringe antallet af sygedagpengesager af hensyn til budgetter eller resultater. Man er ifølge jobcenterchefen ”anstændigt kørende” og derfor kan arbejdet i og med sygedagpengeteamet foregå på professionelle vilkår efter hans ønske. I næste afsnit går jeg tættere på det institutionelle arbejde med sygedagpengeområdet i form af de aktiviteter og ressourcer.

6.1.2 ANVENDTE AKTIVITETER OG RESSOURCER PÅ OMRÅDET FOR SYGEDAGPENGE

I afsnittet belyser jeg først det institutionelle arbejde i jobcenter Hedeby med at udvikle aktiviteter og ressourcer i handlingsplanen på området for sygedagpenge ved hjælp af skriftlige kilder suppleret med interviews med jobcenterledelsen samt en af sagsbehandlerne. Dernæst belyser jeg den samtidige aktivitet ”drøftemøder” ved hjælp af mine observationer af møderne suppleret med interviews med deltagere på drøftemøderne. Aktiviteter og ressourcer knytter sig til det institutionelle arbejde (Lawrence & Suddaby 2006, Lawrence, Suddaby & Leca 2009, 2011) med at udvikle skønnet (Scott 2014). De knytter sig også, som det er fremgået, til udviklingen i beskæftigelsespolitikken overfor sygemeldte, som vokser frem i 00´erne (Sieling-Monas & Bredgaard 2015, Jacobi 2013). Forinden havde sygedagpengeområdet udviklet sig fra, at være et kommunalt administrativt område, hvor opfølgningen af sygedagpengeforløbene foregik administrativt med fokus på udbetaling af forsørgelsesydelsen til, at blive gradvist mere klientorienteret (Eskelinen, Hansen & Olsen 2002:10). Udviklingen gør ”beskæftigelsestilbud, opfølgningssamtaler og udredning” til væsentlige aktiviteter i beskæftigelsesindsatsen overfor sygemeldte fra midten af 00´erne og frem til i dag (Sieling-Monas & Bredgaard 2015:31). Dermed knytter ressourcer og aktiviteter sig til sagsbehandlernes arbejde (Abbott 1988) med den enkelte sygemeldtes situation (Hasenfeld 2003, Eskelinen, Hansen & Olsen 2002:11, Evetts 2002), og dermed skønnet.

Det falder uden afhandlingens rammer at beskrive indholdet i de mange typer af aktiviteter og ressourcer, som mine observationer viser i dag anvendes i sygedagpengeteamet. Majoriteten af dem omtales i de skriftlige dokumenter vedrørende handlingsplanens udvikling og er observeret omtalt eller brugt på

”drøftemøderne” og ”informationsmøderne” med de nysygemeldte[214]. Det drejer sig eksempelvis om sagsbehandlernes adgang til at drøfte sygedagpengesagens helbredsmæssige oplysninger med den kommunale lægekonsulent[215], om beskæftigelsesrettede tilbud til sygemeldte i form af praktik, vejledning eller brancheafklaring, om tilbud om fysioterapi, genoptræning eller stresshåndtering som supplement til den helbredsmæssige behandling i den offentlige sundhedssektor. Det drejer sig om arbejdsprøvninger, når den sygemeldtes arbejdsevne er nedsat. Der er med andre ord tale om forskellige typer af beskæftigelsesrettede tilbud, dvs. aktiviteter og ressourcer, som sagsbehandlerne kan visitere til på tidspunktet for dataindsamlingen, hvoraf flere er beskrevet indenfor rammerne af den aktive beskæftigelsesindsats overfor sygemeldte (Sieling-Monas & Bredgaard 2015, Jacobi 2013, Hjortbak 2013, Høgelund 2012) og knytter således den aktive beskæftigelsesindsats overfor sygemeldte til nationale politikker og lovgivning. Nedenfor belyser jeg det institutionelle arbejde i Hedeby med at udvikle aktiviteter og ressourcer, hvilket giver arbejdet med skønnet et lokalt præg (Selznick 1957).

DET INSTITUTIONELLE ARBEJDE MED HANDLINGSPLANEN

I litteraturen[216] om det institutionelle arbejde, er opfattelsen, at det institutionelle arbejde ikke udføres af stærke omnipotente enkeltpersoner, de såkaldte institutionelle entreprenører (DiMaggio 1988), men af flere personer. Selv om jobcenterledelsen, ifølge analysen i kapitel 5, har autoriteten til at fastsætte skønnets standarder (Grimen & Molander 2010, 2008) gennem organisatoriske retningslinjer (Evans 2013), er udgangspunktet for analysen derfor ikke, at jobcenterledelsen er alene om det institutionelle arbejde med at udvikle, vedligeholde eller forandre (Lawrence & Suddaby 2006, Lawrence, Suddaby & Leca 2009, 2011) skønnet som institution. Analysen i forrige kapitel synes da også i min tolkning, at vise at lokalpolitikere og forvaltningsdirektør havde roller at spille i forhold til de overordnede politiske og ressourcemæssige rammer for skønnet, og et mønster af

[214] Jeg har observeret 3 af informationsmøderne med nysygemeldte og hørt om lægekonsulentens opgaver på drøftemøderne.

[215] Ifølge de interne dokumenter vedr. handlingsplanen er intentionen med lægekonsulentens arbejde, at bistå sagsbehandlerne i deres dialog med de praktiserende læger i kommunen, at koordinere jobcentrets indsats i sygeforløbet for den enkelte borger og bistå sagsbehandlerne i udredningen af den sygemeldtes muligheder i forhold til arbejdsmarkedet. På drøftemøderne har jeg observeret, hvordan det er fremgået af drøftelserne, at lægekonsulenten er blevet brugt i ager til at kontakte egen læge eller en læge ansat på et hospital samt til at drøfte sagens helbredsmæssige oplysninger.

[216] Se fremstillingen af perspektivet institutionelt arbejde i kapitel 2, afsnit 2.1.2

sammenhænge og samspil mellem forvaltningen, herunder jobcentret, og det lokalpolitiske niveau repræsenteret ved beskæftigelsesudvalgsformanden[217]. Udgangspunktet for analysen er at man i jobcenter Hedeby, ifølge jobcenterchefen, i perioden op til 2009 tænkte om sygedagpengeområdet; ”ja vi kan sandsynligvis godt kvalificere det her arbejde bedre”, hvilket man, i jobcenterchefens forståelse, gik i gang med, fordi der var ”en situation, hvor vi, i hvert fald sammenlignet med andre kommuner, havde rigtig mange lange sygedagpengesager og det [var] vores politikere da kede af, specielt fordi det er dyrt”. En forståelse, der er i tråd med forvaltningsdirektørens opfattelse af, hvilke forhold, der er drivkraft for at gøre noget ved området for sygedagpenge[218].

Jeg har i det følgende fokus på perioden fra 2009 og frem, hvor udviklingen af handlingsplanen ifølge beskæftigelsesplaner, resultatrevisioner og interne dokumenter, som tidligere nævnt, tager fart. Det er fra 2009 dokumenterne eksplicit omtaler en handlingsplan på området for sygedagpenge og beskrivelsen af aktiviteter og ressourcer samt formålet med deres anvendelse er mere udfoldede end i de tidligere akter. Et eksempel herpå er at man i beskæftigelsesplanen for 2007 henviser til at årsagerne til ”stigningen i antallet af sager og udgifter” på området for sygedagpenge ”er kompleks”, og inddrager forhold som borgernes sundhedsprofil, stigende opfølgningskrav i lovgivningen samt et presset arbejdsmiljø i sygedagpengeteamet til at forklare vanskelighederne ved at dæmme op for udviklingen på området. I 2010 fremgår følgende af et internt dokument;

> De tiltag der er iværksat som følge af handlingsplanen [fra 2009] har givet jobcentret nye redskaber – både i sagsbehandlingen og aktiveringen af de sygemeldte. Samtidig er den ugentlige overvågning af udviklingen [på området for sygedagpenge] med til, at give ledelse og medarbejdere, det fokus, der skal bringe sagsniveauet på linje med øvrige sammenlignelige kommuner. Jobcentret fortsætter og videreudvikler strategien og tiltag i 2010 og 2011(Internt dokument 2010)

Forståelsen i dokumentet henviser, i min tolkning, til de intentioner og bestræbelser (Lawrence, Suddaby & Leca 2009,2011), der fortsat arbejdes med i jobcentret rettet mod sagsbehandlingen og de aktive indsatser, der skal målrettes til sygemeldte borgere i jobcenter Hedeby. Samtidig er det blevet muligt at ”overvåge”

---

[217] Se citatet med forvaltningsdirektøren på side 150, hvor han udtrykker en holdning om at lokalpolitikere skal kunne et mønster og en holdning, dvs. værdierne i jobcentrets indsats, og citatet med jobcenterchefen på side 163, hvor han oplyser, at lokalpolitikerne har bedt om at indsatsen på området for sygedagpenge skal være ”sober”. Som det fremgik af det konkluderende afsnit i kapitel 5, har afhandlingen ikke undersøgt samspillet mellem det politiske niveau og embedsmandsniveauet i Hedeby.

[218] Se citatet med forvaltningsdirektøren på side 145

udviklingen på området for både medarbejdere og ledelse, hvilket i min tolkning sætter jobcentret i stand til at analysere eller vurdere indsatsen på området for sygedagpenge;

> Det er jobcentrets umiddelbare vurdering, at strategi og redskaber er tilstrækkelige til at nå målet – omend særligt aktiveringsniveauet og kvaliteten af de enkelte tilbud til sygemeldte fortsat skal øges. Jobcentret er opmærksom på det relativt høje antal af sygemeldte med varighed mellem 26 og 52 uger, og tilbud til denne målgruppe (Internt dokument 2010).

I min tolkning er forståelsen i jobcenteret at sygedagpengeområdet er påvirkeligt via strategier og redskaber, dvs. intentioner og bestræbelser (Lawrence, Suddaby & Leca 2009, 2011), der her retter sig mod ”fødekæden”, dvs. sagerne mellem 26 og 52 uger. I min tolkning analyseres betydningen af økonomiske konjunkturer og samfundsmæssige forhold i form af sygdomsforståelser i jobcentret;

> Ved tidligere lavkonjunkturer har mønstret været, at færre er blevet sygemeldt i takt med, at flere er blevet ledige. Dette har ikke været tilfældet ved den aktuelle lavkonjunktur. Grunden hertil er uvis, men en faktor kan være, at så stor en del af den erhvervsaktive befolkning i 2008/2009 var i beskæftigelse, hvilket betød, at der var plads [på arbejdsmarkedet] til borgere, som i længere tid havde stået udenfor arbejdsmarkedet f.eks. på grund af kroniske lidelser, sociale problemstillinger mv. En del af disse [borgere] ses nu i sygedagpengesystemet. Samtidig har der været en udvikling i hvad der betragtes som sygdom f.eks. bliver mange sygemeldte når de får meddelelse om at de påtænkes opsagt med diagnoser som stress og depression (Internt dokument 2011)

I min tolkning er der i perioden således sket en udvikling af området for sygedagpenge. En udvikling som, i min tolkning, involverer flere end jobcenterledelsen. Det institutionelle arbejde (Lawrence & Suddaby 2006) med, at udvikle området for sygedagpenge kræver ressourcer og de skriftlige dokumenter viser, i min tolkning, at jobcentret, forvaltningen, beskæftigelsesudvalget og det lokale beskæftigelsesråd, samarbejder om, at finansiere og udvikle handlingsplanen på området for sygedagpenge. Af beskæftigelsesplan 2010 fremgår det eksempelvis at beskæftigelsesudvalget, på baggrund af en analyse af området for sygedagpenge, som det lokale beskæftigelsesråd har finansieret, har besluttet at ”omlægge afklarings- og arbejdsprøvningstilbuddene” samt at der skal ”ansættes personale til denne indsats i jobcentret”. Formålet er dels at tilbuddene, der skal være mere sammenhængende i ”højere grad tilrettelæges ud fra den enkeltes behov” og sikre at ”borgere med helbredsmæssige barrierer hurtigt kan udredes” så den ”rette indsats” kan iværksættes. Året før har det lokale beskæftigelsesråd, ifølge beskæftigelsesplanen, finansieret en evaluering, der også omfatter forslag til metodeudviklingsprojekter, der både retter sig mod sagsbehandlingen i form af

efteruddannelse af sagsbehandlerne og de aktive tilbud ved at indføre evaluering af indsatserne med henblik på at udvikle ”en bedste praksis” på området for sygedagpenge. De skriftlige dokumenter viser, i min tolkning, at man ikke går uforberedt ind i arbejde, men anvender ressourcer på, at analysere ”arbejdsgange, ressourceforbrug og screening af sagerne” ligesom de viser at lokalpolitikere er involveret i udviklingen af området.

Inden jeg behandler drøftemøderne inddrager jeg den ledelsesmæssige udvikling i forhold til sygedagpengeområdet, der, i min tolkning, også indgår i handlingsplanen og dermed i det institutionelle arbejde med skønnet som institution (Scott 2014, Lawrence, Suddaby & Leca 2009, 2011). Jeg belyser først situationen i sygedagpengeteamet op til ansættelsen af teamchefen i 2011, som den opfattes af en af sagsbehandlerne og dernæst ansættelsen af teamchefen. Sagsbehandleren giver her i min tolkning, sit billede af situationen i sygedagpengeteamet da hun blev ansat i 2008. Sagsbehandleren var på dette tidspunkt ikke ansat som sagsbehandler, men som ”buffer” der havde til opgave at forberede sagerne til sagsbehandlerne, som i citatet omtales som ”de andre”;

> Jeg var ligesom en buffer og der var heller ikke noget fast sagstal for de andre. De var delt op efter cpr nummer. Jeg kan huske at [SBH1] havde 0101 og 0102 [borgere født mellem 1.1 1.2 uanset årstal]. Dem havde vi mange af og når hun så havde plads på sin sagsstamme så kunne det være at sagen allerede var over 26 uger [gammel], fordi den havde stået nede i kælderen, så længe, indtil hun havde plads. Så det var et helt andet system [end i dag] kan du høre. Og det kørte ikke så godt, vel og sygedagpenge havde på dette tidspunkt heller ikke nogen teamleder. Det var måske derfor. Da jeg startede [i 2008] var der ikke nogen teamleder. Der var en, der var holdt op og så gik der noget tid før der kom en ny. I princippet var der jo også jobcenterchefen, du ved, og rygtet sagde at så meget ved han heller ikke om sygedagpenge. Jeg ved det ikke. Det var i hvert fald et meget selvkørende team jeg startede i. Så tror jeg vi fik en [teamleder] som hed [navn] det næste år, men i hvert fald var det jo kørt lidt af sporet, ikk. Det er jo klart når der ikke er nogen styring. Og der var mange varighedssager (SBH7).

Sagsbehandlerens forståelse af situationen i sygedagpengeteamet da hun blev ansat er, at det var ”et helt andet system”, som var ”kørt lidt af sporet” med ”mange varighedssager” og sene opfølgninger, fordi sagerne ventede til der var ”plads” i sagsbehandlernes sagsstammer. Samtidig var sygedagpengeteamet i sagsbehandlerens forståelse ”meget selvkørende” og uden ”nogen styring”. Beskrivelsen er, i min tolkning, i tråd med de forudgående beskrivelser i de skriftlige kilder af stigende sagstal og langvarige sygedagpengeforløb. På interviewtidspunktet (i 2013) er sagsbehandlerens forståelse af forholdene i teamet – hvad angår de forhold hun nævner som eksempelvis tidspunktet for opfølgning i

sagerne - en anden end dengang, hvor der i sagsbehandlerens forståelse ”var et helt andet system” at arbejde efter. Hendes bemærkninger som ”kan du høre” og ”du ved” er, i min tolkning, henvendt til mig i den mening, at sagsbehandleren forventer, at jeg kender til, hvordan der arbejdes i teamet i dag under teamchefens ledelse. Hun ved at jeg blandt andet observerer ”drøftemøderne”, hvor sagsbehandlernes, konsulenternes og teamchefens fokus på sagerne, som det vil fremgår nedenfor, i min tolkning, ikke er kendetegnet ved at sagerne står ”nede i kælderen” og venter på at sagsbehandlerne har tid til at behandle dem. Der er i min tolkning indført, hvad der kan betegnes som ”the new institutional order” i forhold til ”the previous regime” (Lawrence, Suddaby & Leca 2009:23).

I min behandling af teamchefens ansættelse indleder jeg med at inddrage de organisatoriske forhold, som de er beskrevet i de interne akter. I årerne op til teamchefens ansættelse mod slutningen af 2010 forstærkes jobcentrets fokus, ifølge de skriftlige dokumenter, på overholdelse af budgetter og opnåelse af resultater på området for sygedagpenge samtidig med at man fra 2009 arbejder med at udvikle de aktiviteter og ressourcer, som udtryk for institutionelle bestræbelser og intentioner (Lawrence, Suddaby & Leca 2009, 2011), der skal føre frem mod de ønskede resultater og skabe den i jobcentrets øjne nødvendig udvikling på området for sygedagpenge. En udvikling, der er fremgået af de forudgående analyser og samtidig må forstås i lyset af den aktive beskæftigelsespolitik i nationale lovgivning på området for sygedagpenge. Frem til 2010 har sygedagpengeteamet, ifølge de interne skriftlige kilder, skiftende ledere[219], som ikke kun leder sygedagpengeteamet, men også kontanthjælpsområdet. Ifølge de skriftlige kilder etableres i 2009 et aktivteam i jobcentret, som varetager alle aktive tilbud til alle målgrupper i jobcentret, herunder sygedagpengemodtagerne. Dette team har sin egen leder, hvilket, i min tolkning, betyder at sagsbehandlingen og de aktive tilbud på området for sygedagpenge er adskilte enheder i 2009 samtidig med at den faglige leder er ansvar for to lovområder (området for sygedagpenge og kontanthjælp).

Som led i udviklingen af sygedagpengeområdet omorganiseres den aktive indsats på sygedagpengeområdet i jobcenter Hedeby i 2010, og man beslutter, ifølge de skriftlige kilder, at ansætte en såkaldt ”sygedagpengeleder”, der kun skal være leder for området for sygedagpenge. De lovændringer, der henvises i citatet nedenfor, er de lovændringer, som i 2009 integrerer området for sygedagpenge i lov om en aktiv

[219] Dette fremgik også af SBH7´s tilbageblik på side 212

beskæftigelsesindsats[220] og viser, i min tolkning, at udfoldelsen af skønnet er indlejret i jobcentrets institutionelle omgivelser samtidig med at der arbejdes med at udvikle skønnet lokalt. De ny regler (Lov nr. 480 af 12/6 2009 om en styrket beskæftigelsesrettet indsats overfor sygemeldte m.fl.) betyder, at de kommunale jobcentre får adgang til at aktivere sygedagpengesmodtagere. Samtidig indføres refusionsbestemmelser, der skal fremme aktive indsatser overfor sygemeldte med op til 65 % i statsrefusion mens såkaldte passive forløb uden aktivering til sammenligning modtager 30 % i statsrefusion (Lov nr. 480 af 12.6.2009 om en styrket beskæftigelsesindsats overfor sygemeldte med flere). Refusionssatserne ændres efterfølgende til 50 % (Lov nr. 1598 af 22.12. 2011) og er efterfølgende blevet ændret flere gange, senest med vedtagelsen af refusionsreformen i august 2015 (Lov nr. 994 af 30/8 2015 om kommunernes finansiering af visse offentlige ydelser udbetalt af kommunerne, Udbetaling Danmark og arbejdsløshedskasserne). I notatet, der er fra oktober 2010 og forfattet i den økonomiske stabsfunktion i forvaltningen, vedrører ”omorganiseringen af den aktive indsats på området for sygedagpenge”. I notatet hedder det;

> Grundet regelændringer på sygedagpengeområdet, er der behov for omorganisering af området. Samtidig giver regelændringerne mulighed for at ændre placeringen af kommunens egen aktive indsats overfor sygedagpengemodtagere således at der vil kunne hjemtages 50 % refusion af visse dele af udgifterne. Det foreslås derfor at en del af den aktive indsats overfor sygemeldte borgere, flyttes fra revalideringsområdet til sygedagpengeområdet og at en del af den besparelse, der opnås ved at flytte en del af disse udgifter til refusionsbærende konti, afsættes til ansættelse af en leder på sygedagpengeområdet. Herved vil der kunne sættes øget fokus på dette område herunder øget fokus på rettidighed, aktivering, opfølgning mv.(Internt notat 2010)

I min tolkning er det forståelsen i forvaltningen, der huser jobcentret, at ansættelsen af en leder på området for sygedagpenge vil kunne øge fokusset på området for sygedagpenge ved at understøtte de intentioner og bestræbelser, som handlingsplanen indeholder. Behovet for ny ledelse er ikke alene institutionelt, men skyldes også ifølge samme interne notat at ”hidtidige ledelsesforløb ikke har fungeret tilfredsstillende og har sat udviklingen i teamet tilbage”. I min tolkning tillægges ledelsesforholdene selvstændig betydning for udviklingen af området for

[220] Før lovændringerne i 2009 skulle sygedagpengemodtagere være vurderet berettiget til revalidering hvis de skulle have adgang til de aktive indsatser i lov om aktiv beskæftigelsespolitik (§ 32). De aktive indsatser til sygemeldte borgere var på dette tidspunkt begrænset til forrevalidering hvilket er udtryk for at lov om sygedagpenge ikke indeholdt og heller ikke i dag indeholder egne aktiveringsbestemmelser. Disse forhold forklarer hvorfor sygedagpenge op til lovændringen i 2009 organisatorisk, som det vil fremgå, var tilknyttet området for revalidering i jobcenter Hedeby.

sygedagpenge. Der er i min tolkning tale om et sygedagpengeområdet er opprioriteret område eftersom man, ifølge notatet finder det vigtigt, at ”medarbejderne [i sygedagpengeteamet] oplever klare og tydelige rammer for indsatsen”, hvilket vedrører organiseringen af teamet og ansættelse af ”en leder på sygedagpengeområdet”.

I slutningen af 2010 er der således dannet et nyt sygedagpengeteam bestående af sagsbehandlere og konsulenter til de aktive tilbud. Den nyetablerede stilling som teamchef opslås i slutningen af 2010, og kort efter ansættes teamchefen, som her giver hans opfattelse af situationen sygedagpengeteamet da han blev ansat;

> Jeg kom til en afdeling hvor jeg synes, at der var nogle dygtige medarbejdere, men de havde ikke haft det entydige ledelsesmæssige fokus, som det kræver, at køre et sygedagpengeteam, hvor der er nogle klare retningslinjer og nogle klare arbejdsgange, snitfladebeskrivelser og styr på det. Altså, det var der ikke. Der var heller ikke et niveau. Når man kiggede på de forlængede sager så var det sådan lidt hop i galop, hvorfor folk de var forlængede, og vi havde jo sygedagpengesager der var 4, 5, 6, og 7 år gamle da jeg startede her. Og så der var [heller]ikke det her ensidige sygedagpengefokus. Det var mere sådan et bredt fokus, der var i en stor afdeling med mange myndighedsområder (Teamchefen)

I min tolkning er teamchefens fremstilling af behovet for ledelse i jobcenter Hedeby på området for sygedagpenge i 2011 genkendeligt fra beskrivelsen af hans arbejdsopgaver i kapitel 5 og uddybes ikke her. Den nye organisering af området for sygedagpenge, med bedre mulighed for styring gennem ledelse og sammenkoblingen af myndighed og aktive tilbud, var efter teamchefens opfattelse nødvendig af hensyn til resultater og indsats, hvilket, i min tolkning, er i tråd med handlingsplanens fokus på budgetter, resultater og udvikling af indsatser;

> [det] var der behov for. Der var simpelthen behov for bedre resultater. Bedre styring og tættere sammenhæng mellem sagsbehandling og aktiviteter. Så man pillede aktivitetsdelen ud og man pillede sagsbehandlingen ud af en stor gruppe og sagde; det her er så et nyt team og så ansætter vi en leder til det (Teamchefen)

I starten af 2011 er handlingsplanen, som det er fremgået, stadigvæk under udvikling og i de kommende år har teamchefen ansvaret for at udbygge og implementere den i samarbejde med jobcenterchefen[221]. På det tidspunkt i dataindsamlingen, hvor teamchefen har sagt op besvarer han et spørgsmål om hvad der efter hans opfattelse er udfordringen for hans efterfølger;

[221] Både teamchefen og jobcenterchefen oplyser under interview, at arbejdet med handlingsplanen foregik i jobcentret dvs. initiativerne kom herfra.

> Jeg tror først og fremmest målsætningen er at holde kadencen. Og holde niveauet og sørge for at eventuelle huller er fyldt ud, altså hvis der er vikariater eller opsigelser. Altså, hele tiden holde gang i maskineriet (Teamchefen)

Teamchefen taler med udtryk som ”kadence” og ”maskineri”, i min tolkning, om ”driften” i sygedagpengeteamet, dvs. sagsbehandlingen og iværksættelsen af aktive indsatser i forhold til den aktive beskæftigelsesindsats, som fra midten af 00´erne udover beskæftigelsestilbud også omfatter udredning og opfølgningssamtaler (Sieling-Monas & Bredgaard 2015:31). Jobcenterledelsens forståelse af sygedagpengeteamet som et område, hvor der skal ”holdes gang i maskineriet” vender jeg tilbage til i afsnit 6.2. Til brug for nærværende analyse tolker jeg teamchefens udtalelse, som udtryk for en forståelse af, at arbejdet med udvikling og implementering af handlingsplanen, er tilendebragt, eftersom hans afløser skal ”holde kadencen” og ikke, efter teamchefens opfattelse, udvikle på indsatsen i sygedagpengeteamet. Baseret på de skriftlige kilder og udtalelser fra jobcenterledelsen, hvis forståelse af sygedagpengeområdet i 2013, hvor dataindsamlingen begynder, med jobcenterchefens ordvalg er ”anstændigt kørende”[222] resultatmæssigt og økonomisk, og det med teamchefens formulering drejer sig om at ”holde gang i maskineriet”, har jeg beskrevet konteksten for min undersøgelse af skønnets udfoldelse. Set i et teoretisk perspektiv har det institutionelle arbejde med skønnet i jobcenter Hedeby vist, at det er i dataindsamlingsperioden for jobcenterledelsen, har drejet sig om at vedligeholde (maintain) skønnet (Lawrence, Suddaby & Leca 2009). I perioden har sygedagpengeområdet samtidig over en længere periode, i min tolkning, været opprioriteret i form af øgede ressourcer til ansættelse af personale, herunder en leder for området, udvikling af tilbud og indsatser overfor de sygemeldte, og efteruddannelse af sagsbehandlere og konsulenter. På den baggrund skal jeg i resten af dette afsnit behandle aktiviteten (Scott 2014) ”drøftemøder”, der, i min tolkning, retter sig mod skønnets udfoldelse på tidspunktet for dataindsamlingen.

DRØFTEMØDER OG SKØN

I socialt arbejde er gruppedrøftelser af det sociale arbejdes praksis almindelige, herunder som flerprofessionelle dvs. tværfaglige drøftelser (Svensson 2011b:304). Faglig sparring er almindeligt forekommende i de kommunale jobcentre (Baadsgaard et al 2014c:262ff). Sygedagpengeteamets drøftemøder i Hedeby er, ifølge teamchefen og flere af sagsbehandlerne, en aktivitet, som på tidspunktet for dataindsamlingen kun har virket et halv års tid i sin nuværende form, hvilket, ifølge informanterne, hænger sammen med nylige forandringer i den måde teamet

[222] Se citatet med jobcenterchefen på side 207

arbejder med samtalerne på[223]. Som det imidlertid er fremgået af analyserne tidligere i dette kapitel, har udvalgte tidspunkter for drøftelse af sygedagpengesagerne indgået i sygedagpengeteamets arbejdsrutiner igennem længere tid. Eksempelvis nævnes i beskæftigelsesplan (2011) behovet for en fortsat faglig screening af alle sager, der rammer uge 16, 26 og 40 med henblik på en øget indsats, og beskæftigelsesplan (2008) nævner en faglig screening af sagerne "ved 40 uger". Drøftemøderne er en unik mulighed for at undersøge, hvordan arbejdet med skønnet aktuelt foregår i sygedagpengeteamet, og kan desuden supplere analysen af sagsbehandlernes skønsudøvelse i kapitel 8 i forhold til skønstemaer og rammesætningen af skønnet. I det følgende anvender jeg observationer af "drøftemøderne" i kombination med interviews med jobcenterledelsen, enkelte af sagsbehandlerne og de 3 konsulenter (en vejleder, en fysioterapeut og en virksomhedskonsulent), der deltager i møderne sammen med teamchefen og sagsbehandlerne, til, at illustrere arbejdet med skønnet på drøftemøderne. Formålet er desuden at give indtryk af de sager sagsbehandlerne arbejder med. Behandlingen af drøftemødernes betydning for udfoldelsen af skønnet sker i 3 underafsnit; *drøftemødernes form*, *formål* og *indhold.*

DRØFTEMØDERNES FORM

Drøftemøderne afholdes hver tirsdag formiddag og har en varighed på 2½ time inklusiv en kort pause i forbindelse med at sagsbehandlerne, der er opdelt i to grupper[224] på fem og seks personer, bliver "skiftet ud" efter ca. en time. Møderne starter og slutter præcist. Teamchefen og de 3 konsulenter[225] deltager i hele mødet. Teamchefen er nogle gange helt eller delvist fraværende på møderne, hvorimod konsulenterne altid deltager. Jeg oplevede kun tre gange i dataindsamlingsperioden, at en af konsulenterne var fraværende, hvilket jeg tolker som udtryk for, at møderne dels prioriteres dels er meget velorganiseret i den forstand at de er synkroniseret med konsulenternes kalendere. Samme forhold gjorde sig gældende med sagsbehandlerne, hvis lidt hyppigere fravær, ifølge mine observationer, skyldes at de havde været nødt til at afholde akutte møder i deres egne sager særligt hos de sagsbehandlere, der arbejdede med arbejdsgiversager. Møderne forberedes af en af sagsbehandlerne (SBH4), som oplyser, at hun udarbejder en dagorden over de sager, der skal på møde og derfor også deltager i hele mødet. På tidspunktet for

[223] Se citatet med teamchefen på side 185 om nyt fokus i første samtale og opfølgningsplanen.

[224] De 2 sagsbehandlere, der arbejdede med forlængede sager deltog ikke i møderne, men kunne bede om at få drøftet hvilket jeg kun observerede ske en gang.

[225] Observationerne af møderne viser at teamchefen ofte var fraværende helt eller delvist, mens de 3 konsulenter altid deltog. De få gange en af konsulenterne ikke deltog, var årsagen sygdom. Efter teamchefens opsigelse fortsætter drøftemøderne med gruppekompetence

dataindsamlingens start blev alle sager, der var af 26 ugers varighed drøftet på møderne, hvorefter det på mødet blev besluttet ”om der så skal følges op på den igen og om det skal være indenfor 1 måned, 2 måneder eller 3 måneder at vi skal se på sagen igen” (SBH4). Få uger inde i dataindsamlingen blev et besluttet også, at drøfte 13 ugers sagerne, hvilket teamchefen oplyser, var hans initiativ. Ifølge SBH4 var det for at forberede teamets arbejde med den kommende sygedagpengereform i forventning om at sygedagpengeperioden ville blive kortere end de daværende 52 uger. Mødestrukturen betyder at alle sygedagpengesagerne bliver drøftet mindst to gange i løbet af dagpengeperioden, men ofte hyppigere. Ifølge teamchefen kan sagsbehandlerne af egen drift vælge, at lægge deres sager hyppigere på drøftemøde af egen drift, hvilket jeg dog kun observerede ske enkelte gang når sagsbehandleren syntes at sagen var særlig vanskelig og derfor havde brug for sparring i gruppen. Majoriteten af gangene var det således sådan ifølge mine observationer, at når sagerne blev drøftet mere end 2 gange skyldtes det et ønske fra deltagerne på drøftemødet. Dette ønske krævede ikke enighed eller flertal.

DRØFTEMØDERNES FORMÅL

I behandlingen af drøftemødernes formål inddrager jeg mødedeltagernes forståelse af mødernes formål, herunder i forhold til 13 og 26 ugers sagerne, suppleret med jobcenterchefens forståelse af styring. Ifølge jobcenterchefen er det teamchefens opgave, hvilket, i min tolkning, blandt andet foregår på drøftemøderne, at sørge for, at der sker, hvad jobcenterchefen under interviewingen omtaler som en ”ledelsesmæssig facilitering” af sagsbehandlernes arbejdsprocesser og skøn gennem regulering af deres kompetenceforhold, dvs. deres skønsmæssige råderum - eksempelvis i følgende situation[226];

> Vi kommer relativt tit ud i at [team]chefen siger [til en sagsbehandler] ahh jeg tror nu alligevel du bliver nødt til at gå lidt i den her retning her i stedet for en anden [retning for] altså, hvor længe skal vi vente på det her [sker] og sådan. Sådan er det jo tit i sådan nogen sygedagpengesager. Det opfatter jeg ikke nødvendigvis som, at man [vi dvs. jobcenterledelsen] tager kompetencen fra dem [sagsbehandlerne], men man indfører selvfølgelig nogle styringsredskaber. Det gør man (Jobcenterchefen).

Afholdelse af drøftemøderne er, i min tolkning, netop sådan et styringsredskab, hvor teamchefen har mulighed for at korrigere den retning sagsbehandlingen i de enkelte sager tager. En tolkning som jobcenterchefen bekræfter under interview. Ikke i forhold til den enkelte sagsbehandler, men på et overindividuelt niveau (Berger & Luckmann 2003, Jepperson 1991). Derved kan teamchefen, i min tolkning, lægge de linjer han mener han skal ifølge de arbejdsopgaver han er pålagt

[226] Se også citatet med jobcenterchefen på side 218

og har påtaget sig som teamchef jf. analysen i kapitel 5. Citatet med jobcenterchefen ovenfor indeholder en forståelsesmæssige sondring mellem at tage kompetencen fra sagsbehandlerne og anvende styringsredskaber, hvilket i min tolkning, tyder på, at sagsbehandlernes skøn, i jobcenterchefens forståelse, ikke begrænses, men styres i bestemte retninger. Heller ikke teamchefen er af den opfattelse at formålet med drøftemøderne er at "trække kompetencen" fra sagsbehandlerne, dvs. overføre skønsmæssige kompetence fra sagsbehandlerniveauet til ham selv. Det kommer frem i citatet nedenfor, der omhandler drøftemøderne, men hvor teamchefen understreger at det er sagsbehandlerne, der beslutter hvad der skal ske i den enkelte sag og om der er ret til sygedagpenge[227];

> Det er sgu da god service. Kunne man [vi dvs. på drøftemødet] pege på et eller andet med nogle af de andre fagligheder, der sidder rundt om bordet, som måske kunne hjælpe borgeren hurtigere tilbage. Men det er sagsbehandleren der har kompetencen til at beslutte hvad der skal ske i den enkelte sag og vurderer om de er berettiget til sygedagpenge (Teamchef).

Forståelsen hos teamchefen er, i min tolkning, at drøftemøderne kan kvalificere indsatsen i hver enkelt sygedagpengesag fordi de er tværfagligt sammensat, hvilket ifølge teamchefen er "god service" overfor de sygemeldte og virksomhederne. Forståelsen hos teamchefen er i den forbindelse, at de tværfaglige drøftelser kan bidrage positivt til, at "hjælpe borgeren" tilbage til sit arbejde eller arbejdsmarkedet hurtigere end det ellers ville være sket. Mine observationer af drøftemøderne viser, at teamchefen, men også de øvrige deltagere på møderne ofte anvender verbet "at hjælpe" når det diskuteres om der kan gøres noget eller kan gøres noget andet eller mere i sagerne. Udtalelser om at hjælpe borgeren, er i min tolkning udtryk for at klienternes problemer, ressourcer og behov på drøftemøderne er i fokus i sagsbehandlingen, i de aktive indsatser og dermed i skønnet (Evetts 2002:345). Forståelsen af "at hjælpe" fremføres også af den sagsbehandler, der forbereder møderne. Her forklarer hun om formålet med at drøfte de sager, der nærmer sig 26 uger;

> Det er for at se om vi kan nå at kvalificere indsatsen inden at den [sagen] falder for varighed [ved 52 uger]. Er der noget nyt lægeligt vi skal være opmærksom på, at vi selv skal indhente, kan man allerede iværksætte nogle aktiviteter nu for at prøve at lave mest muligt inden varighed og på den måde forsøge at forebygge, at der er nogen sager, der kommer til at ligge urørt i skuffen af den ene eller den anden årsag. [Det er] for at få

[227] Se også citatet med teamchefen på side 190, hvor han udtaler, at sagsbehandlernes ikke skal "komme løbende" til ham, men selv turde træffe afgørelser.

> dem gennemgået alle sammen for at se kan vi gøre noget mere for at hjælpe denne her borger (SBH4)

Forståelsen hos den sagsbehandler, der tilrettelægger drøftemøderne, er, i min tolkning, at drøftemøderne bidrager til at kvalificere indsatserne i den enkelte sag indenfor varighedsgrænsen på 52 uger. Den tidsmæssige markering på 52 uger tolker jeg, som udtryk for en forståelse hos SBH4 om varighedsgrænsens betydning for, hvor meget tid hun og de andre sagsbehandlere har til deres rådighed inden udbetalingen af sygedagpenge, som hovedregel, vil ophøre og sagen forlader sygedagpengeteamet. For det første fordi jobcenterledelsen og lokalpolitikere, som det fremgik tidligere i dette kapitel og i forrige kapitel, har fokus på de budgetmæssige og resultatmæssige konsekvenser af at forlænge sygedagpengesagerne ud over 52 uger og for det andet fordi udbetalingen af sygedagpenge på daværende tidspunkt efter lov om sygedagpenge § 28 ophørte når der var udbetalt sygedagpenge for mere end 52 uger i de 18 forudgående kalendermåneder med mindre, der var grundlag for at forlænge udbetalingerne af sygedagpenge efter reglerne i § 27. Som det fremgår, anvender SBH4 verbet ”at hjælpe” borgeren, i min tolkning, i samme betydning som sin teamchef. For hende er det således et spørgsmål om hvorvidt indsatsen kan ”kvalificeres”, hvilket på drøftemøderne sker ved at undersøge om der kan gøres mere end der allerede bliver gjort, hvad angår aktive indsatser og udredning (Sieling-Monas & Bredgaard 2015). Forståelsen hos de 3 konsulenter, der deltager på drøftemøderne er, i min tolkning, i tråd hermed da alle 3 giver udtryk for, at de forstår deres opgaver således, at de skal bidrage til at kvalificere indsatsen ved at komme med konkrete løsningsforslag til virksomhedsrettede indsatser for jobkonsulentens vedkommende, til at vurdere behovet for fysioterapeutiske eller lignende behandlingsmæssige tiltag for fysioterapeutens vedkommende. For vejlederen drejer det sig om ”at stille nogle spørgsmål, der kan få os til at se borgerens arbejdsmæssige situation på nye måder”.

Sagsbehandleren (SBH4) forklarer formålet med at drøfte 13 ugers sagerne på følgende måde;

> Og grunden til at vi begynder at tage 13 ugers sagerne op [på drøftemøde] er for at prøve at få kvalificeret de brede vurderinger. For at se allerede jamen er der nogen af dem man kan lave brede vurderinger på eller er der noget andet, der skal til allerede nu også med tanke på reformen der måske kommer af sygedagpengeområdet, hvor varighedsgrænsen måske bliver nedsat til 26 uger. For så at nå at kunne gøre noget før dér [ved 26 uger] er tanken (SBH4)

Ved 13-ugers sagerne er formålet, ifølge SBH4, at kvalificere de brede vurderinger dvs. vurderingen af hvorvidt den sygemeldte opfylder kravet i lov om sygedagpenge § 7 om at være uarbejdsdygtig på grund af egen sygdom i forhold til andre typer af arbejdsfunktioner end dem vedkommende er

sygemeldt fra. Det fremgår således af sygedagpengeloven, at uarbejdsdygtighedsvurderingen skal vurderes på et andet grundlag efter 3 måneders sygefravær (Lov om sygedagpenge § 7 stk. 3). Derudover er behovet, ifølge SBH4, begrundet i en forventet ændring af sygedagpengelovens varighedsgrænse fra 52 uger til 26 uger[228], hvilket, i min tolkning, er udtryk for at teamet[229] er i gang med at forberede sig på en kommende lovgivning. Sagsbehandlerens forståelse om, at det er vigtigt at "nå at kunne gøre noget" svarer, i min tolkning, til hendes holdning i det forrige citat vedrørende 26 ugers sagerne, hvor det var vigtigt for hende, at nå "at kvalificere indsatsen" inden 52 uger. Kvalificeringen af den brede vurdering via 13 ugers sagerne, som teamchefen under interview også gav udtryk for at han arbejdede med at udvikle[230], skal i min tolkning ses i sammenhæng med brugen af perioden inden varighedsgrænsen til at hjælpe de sygemeldte borgere. Mens fortsættelse af hjælpende indsatser på møderne er udtryk for en fortsat ret til sygedagpenge, vil diskussioner om uarbejdsdygtighed, herunder den brede uarbejdsdygtighedsvurdering kunne bringe hjælpen, og herunder forsørgelsesydelsen, til ophør.

Der ligger imidlertid også værdimæssige og faglige overvejelser bag den faglige sparring på drøftemøderne, hvilket fremgår her, hvor SBH4 svarer på et spørgsmål om det efter hendes opfattelse er driftsmæssige hensyn[231], der først og fremmest er formålet med aktiviteterne på drøftemøderne;

> Vi tænker ikke på at økonomien er det, der hjælper folk allermest. Vi tror på, at det der hjælper folk allermest er ikke at blive fastholdt i en sygdomsidentitet eller et sygdomsbillede, men at få folk i gang. Så jeg ved ikke, hvor meget drift der er [i det]. Selvfølgelig er der også drift i det, fordi det er billigere ikke at have nogen sygedagpengemodtagere til trods for, at man får noget refusion end at have dem [borgere på sygedagpenge], men jeg tænker meget, at det er den socialfaglige

[228] Ændringen endte med at gå fra 52 uger til 22 uger. Drøftelser af, hvilken betydning ændringer i lovgivningen har på sagsbehandlingen i sygedagpengeteamet er formentlig foregåret på "gruppemøderne", som jeg ikke har observationer fra.

[229] Teamchefen oplyser under interview, at formålet med at tage 13 ugers sager med på møderne, er at sagerne fremover skal vurderes tidligere hvis det nye revurderingstidspunkt blev indført hvilket det gjorde.

[230] Se citatet med teamchefen på side 185 om kvalificering af den brede vurdering gennem beskrivelse af de sygemeldtes funktionsniveau.

[231] Jeg beder sagsbehandleren forklare mig, hvad hun forstår ved drift inden hun svarer på spørgsmålet. Hun svarer at driften vedrører 1) økonomien i forhold til antallet af sager samt varigheden af dem og 2) det faglige indhold i arbejdet.

> vurdering der også går ind der [og gør noget]. Vi tror ikke på, at det hjælper borgeren at være på offentlig forsørgelse i længere tid, vi tror på at hvis man kan støtte dem hurtigere til at komme tilbage på arbejdsmarkedet at det så er det bedst for dem (SBH4).

Sagsbehandleren gør i denne sekvens flere gange brug af ordet ”vi”, hvilket jeg tolker som udtryk for en overindividuel kollektiv forståelse i sygedagpengeteamet af, hvad der er godt for sygemeldte på sygedagpenge. De igangsatte aktive indsatser, er i denne forståelse den bedste hjælp den sygemeldte kan få, fordi indsatsen fra sygedagpengeteamet, ifølge SBH4, kan forhindre, at sygemeldte borgerne fastholdes i et billede af sig selv som syge og ude af stand til at arbejde samtidig med at de får hjælp til at vende tilbage til arbejdsmarkedet. Derfor er opfattelsen i teamet ikke, i min tolkning, at forsørgelse på sygedagpenge ”er det der hjælper folk allermest” i den sammenhæng. Forståelsen hos SBH4 er desuden, i min tolkning, at teamets socialfaglige vurderinger har betydning i og med sagsbehandlerne ”går ind og gør noget” dvs. vurderer og handler i de enkelte sager eller sagt med et andet ord; skønner. Samtidig er SBH4, i min tolkning, bevidst om at reglerne om refusion i sygedagpengesager[232] og spiller en rolle.

Som det er fremgået er der, ifølge aktørerne, forskellige formål med drøftemøderne. Det drejer sig om styringsmæssige tiltag, hvilket giver mulighed for at linjer, niveauer samt faglige holdninger og værdier gentages og kommunikeres, hvorved der etableres en institutionel orden (Berger & Luckmann 2003, Jeppersen 1991). Det drejer sig om kvalificering af den faglige praksis i de enkelte sager gennem tværfaglige drøftelser af behovet for indsatser i de enkelte sager. Det drejer sig om at udøve skøn i beskæftigelsesrettet socialt arbejde med sygemeldte og drøftemøderne er således, i min tolkning, et forum hvor ”socialfaglige” vurderinger blander sig med styring og faglig ledelse.

DRØFTEMØDERNES INDHOLD

I dette afsnit giver jeg fem forskellige eksempler på indholdet af de faglige drøftelser på ”drøftemøderne” i form af vignetter[233] formuleret af mig. Vignetterne er forkortede gengivelser af autentiske sager, der har været behandlet på ”drøftemøderne” op til teamchefen fratrådte. Formålet med fremstillingen er at beskrive variationen i typer af sager og indholdet af drøftelserne samt arbejdsformen under møderne.

---

[232] Det fremgår af analysen i næste afsnit hvordan jobcenterledelsen sætter de ressourcemæssige ramme ved blandt andet at informere sagsbehandlerne om økonomien på området for sygedagpenge.

[233] Vignetterne har autenticitet i og med de specificerer uddrag af de faglige drøftelser på møderne

Den første vignet er en 13-ugers sag med en yngre mand, der er sygemeldt på grund af en motorcykel ulykke. Sagen drøftes på et møde i november og drøftelsen tager under to minutter. Det besluttes ikke at gøre noget før manden kan begynde at genoptage sit arbejde;

> Mand i slutningen af 20´erne med kæreste, men ingen børn kommer alvorligt til skade da han forulykker på en motorcykel i sommerferien. Har gennemgået flere operationer i arme, ben og ryg, men har ikke haft blivende skader på hjernen eller de indre organer. Aktuelt er de komplicerede benbrud arbejdshindrende da der er indopereret jernplader i begge underben. Manden kan derfor ikke aktuelt gå på gaden, fordi han fryser om sine ben, eftersom han ikke kan have bukser og skotøj på, og har en kort gangdistance. Manden har ifølge sagsbehandleren en løbende god kontakt til sin arbejdsgiver og vil kunne genoptage sit arbejde gradvist når lægerne har givet grønt lys og han er mere mobil. Manden arbejder med sikkerhed og kører blandt andet med pengetransporter, og skal derfor kunne bevæge sig i sine arbejdsfunktioner. Manden skal til opfølgningssamtale om 14 dage, som, ifølge sagsbehandleren, primært skal handle om, hvordan det går og hvordan han har det med det hele.

Den anden vignet er en opfølgningssag[234] fra december 2013 og drejer sig om en kvinde i slutningen af 30´erne, som er uddannet pædagog. Sagen har generel varighed d. 30.6 2014. Sagen har for nylig været på drøftemøde som 26 ugers sag, hvor man besluttede at den skulle drøftes igen, fordi man på det første møde besluttede at igangsætte en praktik, selv om teamet var i tvivl om kvinden ville kunne gennemføre praktikken. På mødet drøftes de helbredsmæssige forhold og praktikforløbet som nu er bragt til ophør;

> Kvinden har udbredte smerter og er ved at få stillet diagnosen fibromyalgi på Gentofte hospital. Hun udredes også for bindevævslidelse hos en reumatolog. Indtil nu tyder blodprøver ikke på at kvinden har gigt og reumatologen har afsluttet hende. Derudover er kvinden tilknyttet endokrinologisk ambulatorium på Herlev på grund af en stofskiftesygdom, fordi hun skal have reguleret sin stofskiftemedicin. Samtidig går kvinden til fysisk træning hos fysioterapeuten i jobcentret. Kvinden har efter eget ønske været i en kortvarig praktik på en byggelegeplads. Virksomhedskonsulenten oplyser, at kvinden, der startede med skånsomme arbejdsopgaver i praktikken hurtigt fik flere og flere smerter samtidig med hendes fingre begyndte at blive krumme. Fysioterapeuten på mødet forklarer, at dette kan

[234] Sagen har for nylig været på drøftemøde ved 26 uger, hvor man besluttede at den skulle drøftes igen, fordi det på sidste møde blev besluttet at igangsætte en praktik selv om man var i tvivl om kvinden kunne gennemføre.

> være et symptom på sammentrækninger som følge af bindevævslidelse. På mødet drøftes hvorvidt det er arbejdsopgaverne som er for hårde eller om problemet er de helbredsmæssige forhold. Virksomhedskonsulenten konstaterer, at praktikken, efter han vurdering, har vist at en praktik vil være for hård for kvinden uanset, hvor skånsomme arbejdsopgaverne er. Der opstår enighed mellem sagsbehandler, virksomhedskonsulent og fysioterapeut om at problemet er helbredsmæssigt og der derfor ikke kan iværksættes yderligere praktikforløb for nuværende. Fordi kvinden er afsluttet fra reumatologen overvejer sagsbehandleren, at indhente en speciallægeerklæring, men vil nu afvente eftersom egen læge har henvist kvinden til reumatologerne på Gentofte hospital, hvor hun skal PET-skannes om 2 måneder. Knapt fire minutter inde i drøftelsen, spørger teamchefen; Er der andet? Skal vi gøre noget? Hertil svarer sagsbehandleren, der har sagen ”nej lige nu er vi nødt til at afvente [de nye undersøgelser]”, hvilket fysioterapeuten og virksomhedskonsulenten er enige i. Forventningen er at kvinden i løbet af kort tid vil få en diagnose og det drøftes kort hvordan det undgås, at hun i mellemtiden mister modet i forhold til arbejdsmarkedet. Teamchefen afslutter drøftelsen med orden; er det ikke den sag? Jo bliver der svaret, hvortil teamchefen tilføjer; for der er vel ikke mere vi kan gøre? Dette er sagsbehandler og konsulenter enig i. Herefter spørger teamchefen om sagen skal på drøftemøde igen. Beslutningen bliver at sagen skal drøftes igen om tre måneder. Behandlingen af sagen tog 6 minutter.

Den tredje vignet beskriver en ”opfølgningssag” fra et møde i november 2013. Sagen drøftes i alt i 16 minutter. Drøftelserne vedrører praktikplacering og praktikforløb samt kvindens uarbejdsdygtighed og fremtidig afklaring til arbejdsmarkedet, herunder i hvilket regi denne afklaring skal foregå. Der er generel varighed d. 31. marts 2014. Kvinden ender med at blive raskmeldt i kombination med samtaler hos vejlederen.

> Kvinde i slutningen af 50´erne er sygemeldt på psykiske problemer efter ægtefælles død to år tidligere. I løbet af sygemeldingen opstår smerter i bevægeapparatet særligt ryggen. Kvinden har arbejdet som ufaglært sygehjælper siden hun gik ud af folkeskolen, men har taget en pædagogisk grunduddannelse (PGU) i starten af 00´erne. Kvinden er tidligere alkoholmisbruger og lider af tilbagevendende depressioner. En reumatologisk udredning viser knogleskørhed og slid, men speciallægen har vurderet at prognosen er god i ikke rygbelastende arbejde, og hvis kvinden træner sin rygmuskulatur. Kvinden er for nylig blevet undersøgt for mavesmerter og er afsluttet fra hospitalet med besked om at smerterne ikke skyldes fysisk sygdom. Der er iværksat praktik indenfor det pædagogiske område med større børn eller voksne, dvs. i ikke rygbelastende arbejdsfunktioner. Planen var at forsøge at give kvinden mulighed for at orientere sig mod andre typer af jobs. Kvinden har selv fundet

praktikpladsen som er et værested for autister. En jobkonsulent Vibeke[235] har kontaktet sagsbehandleren og fortalt at praktikken går dårligt. Kvinden har nu sygemeldt sig fra praktikken, og meddelt at hun ikke vil tilbage. Kvinden har foreslået sagsbehandleren, at hun i stedet kommer i praktik som social- og sundhedshjælper i nattevagt på et plejehjem. Dette har sagsbehandleren afvist med begrundelse i speciallægens vurdering og fordi hun vurderer, at kvinden vil få det værre. Det diskuteres om kvinden skal forsøges overtalt til at vende tilbage til praktikken og om det skal undersøges om arbejdsfunktionerne er skånsomme nok. Det sidste fordi kvinden klager over øgede smerter i praktikken. Sagsbehandleren og jobkonsulenten Vibeke mener, at det bliver vanskeligt at få kvinden til at vende tilbage til praktikken, fordi hun ikke har lyst til at være på stedet. Teamchefen spørger om kvinden er fuldt uarbejdsdygtig, hvilket udløser tavshed. Teamchefen siger at det mener han ikke at hun er, fordi hun er udredt og først og fremmest har brug for en afklaring til arbejdsmarkedet samtidig med at hun skal træne sine muskler, hvilket teamchefen ikke mener, behøver ”foregå på sygedagpenge”. Sagsbehandleren siger, at kvinden ikke selv mener at hun er rask, dvs. kan raskmeldes, og spørger som hun må drøfte sagen med lægekonsulenten. Det synes teamchefen ikke er en god ide. Han argumenterer med at lægekonsulenten ikke kan hjælpe med afklaringen på arbejdsmarkedet og spørgsmålet om uarbejdsdygtighed, men muligvis vil foreslå yderligere undersøgelser, hvilket efter teamchefens opfattelse er unødvendigt. Teamchefen siger at han synes helbredstilstanden er udredt. SBH1 nævner, at det kan bliver svært for en ufaglært kvinde med rygproblemer at komme i job. Herefter drøftes om kvinden skal tilbydes et internt kursus, der indeholder praktikforløb med henblik på job eller udbetaling fra arbejdsløshedskasse. Herefter undersøges det om kvinden er medlem af en a-kasse, hvilket hun viser sig ikke at være. Kvinden, der er enke, skal derfor på kontanthjælp hvis hun er berettiget. På teamchefens initiativ drøftes de helbredsmæssige oplysninger igen og teamchefen skærer igennem ved at sige, at kvinden mangler et job hun kan klare. Sagsbehandleren giver udtryk for at hun er enig og siger at hun vil ”lukke sagen” og giver udtryk for at det er okay. Teamchefen spørger om der er nogen, der tænker noget andet. SBH1 spørger om der ikke er behov for vejledning. Det diskuteres, hvilken arbejdsmarkedsrettet hjælp kvinden kan få fra kontanthjælpsteamet. Det ender med at teamchefen foreslår at vejlederen tilbyder kvinden et par samtaler med henblik på at lægge en plan, der kan iværksættes af kontanthjælpsteamet. Det besluttes at sagsbehandleren lukker sagen pr. 31.1. 2014, dvs. efter vejledningssamtalerne.

[235] En af de andre virksomhedskonsulenter i aktivteamet. Navnet er opdigtet og Vibeke deltager ikke på drøftemøderne.

Den fjerde vignet drøftes på møde i december som en 26-ugers sag. Den omhandler en yngre kvinde med egen virksomhed indenfor den kreative branche. Kvinden er sygemeldt på alvorlig stress.

> Kvinde sygemeldt på grund af stress efter at have arbejde 60 til 70 timer om ugen igennem længere tid. Ifølge sagsbehandleren er der tale om langvarigt stress som muligvis har givet kroniske skader. Kvindens virksomhed er, ifølge sagsbehandleren, vokset, hvilket har givet hende en øget arbejdsmængde uden at hun har ansat personale. Kvinden har, efter aftale med sagsbehandleren, været på besøg hos et familiemedlem i udlandet i to måneder, hvilket, hun har fortalt sagsbehandleren pr. mail fra udlandet, har været godt for hende. Kvindens psykiater har vurderet at kvinden først kan begynde at vende tilbage til arbejdsmarkedet om tre til seks måneder og skal have absolut ro. Efter hjemkomsten til Danmark har kvinden fået det akut værre og har haft blackouts. Kvinden har fortalt sagsbehandleren, at hun blev ringet op af politiet som fortalte hende at hun havde været involveret i et trafikuheld, hvor hun kørte op i en foran-holdende bil i et trafikkryds. Kvinden gik efter opringningen ud til sin bil og konstaterede at den havde skader svarende til en påkørsel. Kvinden er indkaldt til opfølgningssamtale. Sagsbehandleren forestiller sig en kort samtale, hvor kvinden får mulighed for at stille nogle spørgsmål. Først i løbet af nogle måneder vil sagsbehandleren begynde at drøfte en tilbagevenden til arbejdsmarkedet med kvinden. Disse drøftelser, forestiller sagsbehandleren, skal dreje sig om hvorvidt kvinden fortsat skal være selvstændig og hvis hun skal, hvordan hun kan undgå stress i fremtiden. Det drøftes kort på mødet at dette kan blive en vanskelig samtale afhængig af, hvad kvinden tænker. Der er indledt samarbejde med kvindens psykiater.

Den femte og sidste vignet er en sag, der er forlænget på afklaring (Lov om sygedagpenge § 27 nr. 2) og tages på drøftemøde af én af de to sagsbehandlere, der arbejder med sager udover 52 uger, og normalt ikke deltager i drøftemøderne. Drøftelsen, der sker i december måned, drejer sig om iværksættelse af en planlagt virksomhedspraktik, der skal vise om kvinden er berettiget til et fleksjob eller kan arbejde ordinært. Problemet er at kvinden har fået angst i forhold til at starte i praktikken og smerteklinikkens psykolog aktuelt vurderer at en praktik vil forværre angsten. Problemet er, set med sagsbehandlerens øjne, at kvinden blev vurderet klar til at deltage i en praktik i sommers og virksomhedskonsulenten, har brugt noget tid på at finde en ”håndplukket” virksomhed, der er vurderet egnet. Både virksomhedskonsulenten og sagsbehandleren er opmærksom på at kvinden er ”sårbar”. Samtidig overvejer sagsbehandleren om praktikken kan forværre kvindens helbred sådan som psykologen mener, og det drøftes hvordan kan hun finde ud af det. Starter kvinden ikke i praktikken, vil det bringe hendes ret til sygedagpenge i fare da hun ikke deltager i den afklaring, som er grundlag for forlængelse af sygedagpengeperioden udover varighed. Denne vurdering er teamchefen enig i.

Drøftelsen tager et kvarter og ender i et forslag om at invitere psykologen til rundbordssamtale i jobcentret med deltagelse af kvinden, sagsbehandleren og virksomhedskonsulenten for at drøfte praktikken.

> Kvinde på 59 år med mangeårige kendte rygproblemer sygemeldt på grund af cancer. Har erhvervet sig invaliderende senfølger efter kemoterapi i form af kroniske nervesmerter i begge ben, hvilket kun kan lindres. Er i smertebehandling på smerteklinik med smertelindrende antidepressiv medicin. Kvinden vil gerne vende tilbage til arbejdsmarkedet og står derfor foran at starte op i en praktik, der ifølge virksomhedskonsulenten, består af lettere kontorfunktioner, som kræver anvendelse af computer. Kvinden er uddannet pædagog, men har aldrig arbejdet som sådan på grund af rygproblemerne, og har meget begrænset kendskab til it. Kvinden har i mange år arbejdet som kirketjener på deltid, men er opsagt på grund af sygdom. Der er ifølge sagsbehandleren fysiske og psykiske skånebehov. Fremtidig ansættelse som kirketjener vurderes ikke realistisk på grund af manglende stillinger på området og nervesmerter i benene. Problemet er, ifølge virksomhedskonsulenten, at kvinden gerne ”vil kunne tingene perfekt” før hun starter i praktik, hvorfor hun har foreslået at hun får et it-kursus inden hun starter. Virksomhedskonsulentens vurdering er at et sådant kursus dels ikke er nødvendigt dels ikke vil løse problemet da kvinden stadigvæk vil kunne møde it-arbejdsfunktioner hun ikke kender til. Der kan heller ikke tilrettelægges et skræddersyet kursus i de systemer praktikstedet anvender. Virksomhedskonsulentens forslag har været at oplære på arbejdspladsen, hvilket imidlertid ikke har beroliget kvinden. Virksomhedskonsulenten og sagsbehandleren har overvejet om kvinden ikke også ville kunne få angst i forbindelse med deltagelse i et kursus samt om deltagelse i et kursus er for krævende for kvinden, der aldrig har arbejdet med it, sammenlignet med oplæring på arbejdspladsen. De har derfor – forgæves - foreslået at der arbejdes med en model, hvor der knyttes en mentor på som kan hjælpe kvinden med it-opgaverne på arbejdspladsen. Sagen tages på drøftemøde for at diskutere om sagen skal lukkes eller der er andre løsninger. Kvalificering af mentorordningen drøftes. Indhentelse af neuropsykologisk erklæring drøftes da kvinden har givet udtryk for at hun har ”kemohjerne” og har svært ved at indlære. Praktik indenfor andet område end forefaldende kontorarbejde drøftes i forhold til om det er muligt at finde alternativ praktik. Det drøftes at give timer i It på jobcentret. Det besluttes at invitere psykologen fra smerteklinikken til rundbordssamtale for at forklare indholdet i og perspektivet i den planlagte praktik som sidste udvej. Teamchefen foreslår sagsbehandleren, at gøre det klart for psykologen at manglende deltagelse i praktik vil bringe kvindens forsørgelsesgrundlag og afklaringsmuligheder i fare samt at introducere psykologen for jobcentrets konkrete overvejelser bag praktikken.

De fem vignetter viser variationerne på ”drøftemøderne” ligesom de viser, hvordan teamchefen indtager en styrende rolle dels i forhold til at der ikke bruges mere tid på en drøftelse dels i forhold til at sikre en drøftelse af forsørgelsessituationen dvs. spørgsmålet om den sygemeldtes uarbejdsdygtighed, hvis teamchefen finder anledning hertil. De viser også bredden i hvad de sygemeldte fejler samt at der kan være udfordringer forbundet med at planlægge en tilbagevenden til arbejdsmarkedet i forhold til hvor langt behandlingssystemet er kommet med udredning og behandling, hvordan den sygemeldte forholder sig til sin situation eller hvordan samarbejdspartnere agerer i forhold til jobcentrets planlægning af praktikforløb. Jeg vender tilbage til sagsbehandlernes faglige skøn i kapitel 8. Drøftemøderne repræsenterer som tidligere nævnt en blanding af faglige drøftelser og en ledelsesmæssig styring af skønnet. Måden at arbejde på og de ressourcer, der anvendes på området synes at være udviklet igennem flere år. På tidspunktet for dataindsamling er området for sygedagpenge præget af en form for stabilitet, i min tolkning, fordi der ikke hviler et resultat- eller budgetmæssige problemer på teamet. Resultaterne fra analysen i afsnit 6.1. vil blive trukket ind i analysen af de strukturelle standarder for skøn i afsnit 6.2 i det omfang analysen og fortolkningen giver anledning hertil. Jeg samler op på kapitlets analyser i afsnit 6.2.4.

6.2 STRUKTURELLE STANDARDER FOR SKØN

Af kapitel 5 fremgik det, at jobcenterledelsen qua deres organisatoriske roller, som følge af positioner i det organisatoriske hierarki, og de arbejdsopgaver de løser, har autoriteten til at definere de standarder, der rammesætter skønnet. De er meningsfulde og forpligtigende pejlemærker, der kan sanktioneres og kontrolleres (Jepperson 1991) i forhold til den institutionelle orden (Berger & Luckmann 2003) vedrørende ”den måde vi tager faglige vurderinger på” som jobcenterchefen formulerer sig, under interview, hvilket blandt andet, som vist ovenfor, sker på ”drøftemøderne”. Herved struktureres skønnet og sagsbehandlernes faglighed får samtidig mulighed for at udfolde sig eller ”komme i spil”, som teamchefen formulerer sig i forhold til standarder. I dette afsnit undersøger jeg med hvilke strukturelle standarder (Grimen & Molander 2008) jobcenterledelsen ønsker at rammesætte det beskæftigelsesrettede sociale arbejde med sygemeldte i jobcenter Hedeby. Standarderne analyseres tematisk som mønstre i form af rammer (Agustín 2012) suppleret med Scotts (2014) regulative, normative og kognitive søjler til at fremanalysere de institutionelle virkemidler[236] i skønnets standarder. Standarderne

[236] Scott (2008:223f) ser professionelle grupper som ”institutional agents” på grund af deres muligheder for at udvikle institutioner ”as definers, interpreters, and applieres of instituional element”. Som det er fremgået er mit udgangspunkt i aktørernes hierarkiske positioner, deres organisatoriske roller og arbejdsopgaver, selv om jobcenterledelsens professionsbaggrund som socialrådgivere, sammen med deres mangeårige ledelsesmæssige erfaring, var anledning til casevalget jf. fremstillingen i kapitel 3 afsnit 3.2.

er generelle i den forstand at de ikke umiddelbart lader sig overføre på den myriade af komplekse og mangfoldige situationer sagsbehandlerne skal forholde sig til i de enkelte sygedagpengesager, hvilket i min forståelse skyldes at skønnet, teoretisk set, forudsætter situationer af ubestemthed (Grimen & Molander 2008:179), hvor sagsbehandlerne i konkrete situationer, relateret til den enkelte sag, skønner hvad der er bedst at gøre relativt til standarderne. Dette betyder, at forhold vedrørende den sygemeldte suppleres med et organisatorisk blik på skønnet (Evetts 2002:345) i det professionelle arbejde (Abbott 1988) med sygemeldte i jobcenter Hedeby. Standarderne skal således tilpasses de konkrete skønsmæssige situationer af sagsbehandlerne, hvilket er en proces der kan kontrolleres og sanktioneres af jobcenterledelsen. Nedenfor fremstiller jeg i tematisk form de standarder, der strukturerer skønnet dvs. afgrænser og muliggør sagsbehandlernes skønsudøvelse under overskrifterne den *ressourcemæssige ramme*, den *juridiske ramme* og den *faglige ramme.* Valget af temaerne for de tre rammer, er udtryk for at ressourcemæssige, juridiske og faglige forhold, som jobcenterledelsen, i min tolkning, tillægger betydning for problemer og løsninger (Agustín 2012) i relation til skønnet. I belysningen af standarderne anvender jeg empiri fra interviewene med jobcenterledelsen suppleret med observationer. Jeg referer desuden tilbage til de forudgående analyser. Da jobcenterledelsens arbejdsopgaver og positioner er forskellige, jf. analysen i kapitel 5, anvender jeg citater og referencer fra primært jobcenterchefen ved den ressourcemæssige ramme og ditto fra teamchefen ved den juridiske ramme, mens jeg anvender citater og referencer fra begge ledere ved den faglige ramme. Jeg indleder med en kort introduktion til hvert tema.

6.2.1 DEN RESSOURCEMÆSSIGE RAMME

I det følgende undersøger jeg de standarder jobcenterledelsen arbejder med i forhold til skønnet og sagsbehandlernes skønsudøvelse i den ressourcemæssige ramme under overskrifterne; *Økonomien og "risikoen for at skamride de onde paragraffer"*[237] og *Det skrøbelige sygedagpengeområde og argumentation for dets ressourcemæssige behov*. Der er tale om henholdsvist økonomiske ressourcer og om personalemæssige ressourcer.

ØKONOMIEN OG "RISIKOEN FOR AT SKAMRIDE DE ONDE PARAGRAFFER"

Afsnittet omhandler standarder for skøn, som knytter sig til økonomien og udspringer af de retlige bestemmelser i lov om sygedagpenge, som regulerer udbetaling af sygedagpenge til sygemeldte borgere i jobcenter Hedeby gennem sagsbehandlernes skønsudøvelse i forbindelse med uarbejdsdygtighedsvurderingerne og forlængelsessituationen se bilag D. Skøn

[237] Formuleringen "at skamride de onde paragraffer" er taget fra et citat fra jobcenterchefen.

vedrørende sygemeldtes ret til sygedagpenge har, som det fremgik af analysen i afsnit 6.1.1, betydning for antallet af sygedagpengesager og dermed for jobcentrets økonomi og resultater på området for sygedagpenge, fordi skønnet afgør om den enkelte sygemeldte har ret til sygedagpenge og antallet af sager repræsenterer et økonomisk og resultatmæssigt pres. Udgangspunktet for analysen, er at det er jobcenterledelsens udtrykte holdning, her formuleret af teamchefen, at ”sagsbehandlerne ikke skal tænke på økonomi, det gør vi [jobcenterledelsen]” samtidig med at sagsbehandlerne er opmærksomme på økonomiens betydning på området for sygedagpenge[238]. Mine observationer af gruppemøderne har flere gange indeholdt drøftelser af økonomiske og ressourcemæssige forhold eksempelvis i forbindelse med at sygedagpengetallet på et tidspunkt i dataindsamlingsperioden viste en stigende tendens. Standarderne retter sig dels mod at begrænse økonomiens betydning for skønnet mest muligt dels mod at øge sagsbehandlernes bevidsthed om sygedagpengeområdets økonomi.

Her udtaler jobcenterchefen sig om økonomiens generelle betydning for skønnet, i jobcenterchefens terminologi ”de faglige vurderinger”, på sygedagpengeområdet;

> Efter min mening spiller det [økonomi] faktisk en ret væsentlig rolle, fordi det er en virkelig tung udgift for kommunen, hvis man har mange og specielt lange sager. Det betyder faktisk en hel del og det kan ikke undgå, at præge de faglige vurderinger i et eller andet [omfang]. Altså, ligge som sådan en skygge, hvis man har mange sager over 52 uger. Og mange; hvad er det? Det er flere end dem man i gennemsnit har i vores klynger eller sådan et eller andet, så kan det ikke undgå at lægge et pres. Det kan det ikke, men presset behøves jo ikke bestå i, at vi er meget skrappe og anvender forlængelsesregler eller ikke anvender forlængelsesregler benhårdt. Det kan ligeså godt bestå i, at vi øger det fagligt kvalificerede arbejde undervejs, så man undgår at komme hen på varigheden (Jobcenterchef)

Forståelsen hos jobcenterchefen, er, i min tolkning, at økonomien spiller en væsentlig rolle for området for sygedagpenge, hvilket også er fremgået af afhandlingens analyser indtil nu. Det økonomiske og resultatmæssige ”pres” opfatter jobcenterchefen, i min tolkning, som et vilkår for hans arbejde. De faglige vurderinger, dvs. skønnet, ”kan ikke undgå” at blive påvirket i et eller andet omfang, ”hvis man har mange sager over 52 uger”, dvs. i min tolkning vil der altid være et pres på området som jobcenterchefen må forholde sig til. Én af hans måder at forholde sig til det på er, i min tolkning, at øge det ”fagligt kvalificerede arbejde”. Hvordan det sker, vil fremgå af den faglige ramme og er i min tolkning i tråd med forståelsen hos SBH4, der udtaler sig om den socialfaglige vurderings

[238] Se citatet med sagsbehandleren, der tilrettelægger ”drøftemøderne” på side 221-222

betydning[239] overfor driften, dvs. økonomien. I min tolkning af jobcenterchefens forståelse udgør et fagligt kvalificerede arbejde alternativet til at lade økonomi og resultater dominere rammesætningen af skønnet. Først siger jobcenterchefen;

> Farescenariet er, at der kommer nogen og siger noget til en, som man bliver fristet af [til] det jeg kalder at skamride paragrafferne. De onde paragraffer og det har jeg jo set masser af gange, at nogen kan være fristet til (Jobcenterchefen)

Det ”noget nogen kan sige” til jobcenterchefen, er, i min tolkning, at budgettet er overskredet eller resultaterne udeblevet, hvilket synes at vise, at den lokalpolitiske og nationalpolitiske styring af beskæftigelsesindsatsen er tæt på skønnets udfoldelse som jobcenterchefen også gav udtryk for i forrige citat. Han forsøger, i min tolkning, at holde presset på afstand ved at betone faglighed. ”Fristelsen” består, ifølge jobcenterchefen i min tolkning, i at han kan blive nødt til at overveje at bruge de paragraffer i sygedagpengeloven, der indeholder hjemlen til at stoppe udbetalingen til den sygemeldte, til at få lukket et ikke nærmere angivet antal sager. Et antal som bringer budget og resultater ned på et niveau så presset fra ”nogen” ikke kommer. Et ”anstændigt kørende” niveau, hvor der ikke længere er et ”aktuelt pres” [240] på ham. Problemet er ifølge jobcenterchefen at denne fremgangsmåde, der sker gennem sagsbehandlernes skønsudøvelse i de enkelte sager, kan føre til hvad han omtaler som en ”skamridning” af de paragraffer, der regulerer sygemeldtes ret til forsørgelse på sygedagpenge. I begrebet ”fristelse” ligger, i min tolkning, et muligt valg om at nedbringe antallet af sygedagpengesager på en nem måde ved eksempelvis at give sagsbehandlerne besked på at lukke et antal sager via de retlige bestemmelser, i lov om sygedagpenge, som jobcenterchefen i interviewet omtaler som ”alle raskmeldings- og ud af systemet paragrafferne”. En løsning som, ifølge jobcenterchefen, kan være fristende for ”en chef med resultatproblemer” og ikke er jobcenterchefen ubekendt;

> Jeg ved det pres kan komme så man bliver fristet til det. Og så synes jeg altså, hvis man bliver det [fristet] så skal man hurtigst muligt tilbage igen på det professionelle grundlag (Jobcenterchefen)

Jobcenterchefens forståelse er, i min tolkning, at presset ”kan komme”, dvs. vil komme, og når det gør, skal sagsbehandlingen, og dermed skønnet, hurtigst muligt tilbage på det professionelle grundlag” dvs. styres af faglige normer og ideer i stedet for økonomi og resultater. Jobcenterchefens forståelse skal, i min tolkning, ses i lyset af analysen i kapitel 5, hvor det fremgik at lokalpolitikerne, ifølge jobcenterchefen og direktøren, er opmærksomme på økonomi og resultater på

[239] Se citatet fra SBH4 på side 221-222

[240] Se citatet med jobcenterchefen på side 207

området for sygedagpenge blandet andet fordi det er dyrt[241]. Fra analysen i kapitel 5 kom det imidlertid også frem at politikerne, ifølge forvaltningsdirektøren, gerne vil ”den gode vej”[242] og derfor, ifølge direktøren, er indstillet på at investere ressourcer på sygedagpengeområdet, hvilket i min tolkning giver jobcenterledelsen mulighed for at satse på det man fagligt tror på i jobcenter Hedeby[243]. En måde jobcenterchefen i citatet, i min tolkning, betegner som ”det professionelle grundlag” dvs. faglighed og faglige skøn, hvilket synes at betyde at skønnet ifølge jobcenterchefen skal udfolde sig (continuation). Jobcenterchefens tilvalg af det ”professionelle grundlag” udgør, i min tolkning, tilvalget af en anden standard end den, hvor de retlige bestemmelser anvendes til at skabe resultater dvs. med jobcenterchefens ord ”skamride paragrafferne”. Valg af standard har, i min tolkning, betydning i forhold til udfoldelsen af skønnet i beskæftigelsesrettet socialt arbejde med sygemeldte. Valget er udtryk for hvilke værdier og faglige holdninger som skønnet tilføres af autoriten (Grimen & Molander 2008, Selznick 1957) gennem institutionelle virkemidler (Scott 2014). Valg af standard vedrører det man fagligt tror på i jobcenter Hedeby og har ressourcer og økonomi til[244].

Hvis jobcenterledelsen mister kontrollen med område, fordi ”området løber løbsk” dvs. økonomisk og resultatmæssigt, vil jobcenterledelsen ifølge jobcenterchefen miste deres ”indflydelse” på området for sygedagpenge;

> Hvis det her område [sygedagpengeområdet] løber løbsk så mister vi alt indflydelse (Jobcenterchefen).

Derfor er det, i min tolkning, jobcenterchefens ønske, at bevare indflydelse på sygedagpengeområdet hos sig og teamchefen for, at sikre at arbejdet kan foregå på professionelt grundlag, og undgå at et for stort økonomisk eller resultatmæssigt pres sætter dagsorden. Dette forhold er, i min tolkning, centralt for at forstå betydningen af den økonomiske og ressourcemæssige ramme i forhold til skønnet, fordi det i min tolkning er reguleringen af det eksterne pres på sygedagpengeområdet i form af budgetter og resultater, der udgør standarden. Jobcenterledelsen kan regulere det økonomiske og resultatmæssige pres ved at holde sygedagpengetallet nede.

Der synes således, i min tolkning, fra jobcenterledelsens side, at blive forsøgt taget højde for at sygedagpengeområdet kan komme ”under pres”, dvs. i budgetmæssige

---

[241] Se citatet med jobcenterchefen på side 144

[242] Se side 151

[243] Se citatet med direktøren på side 155 hvor han taler om at have et råderum til at gøre det man tror på.

[244] Se forvaltningsdirektørens udtalelse side 150, Teamchefen side 176 og fremstillingen af jobcenterchefens arbejdsopgaver i afsnit 5.3.1

eller resultatmæssige vanskeligheder. At holde denne balance er imidlertid, i min tolkning, ikke uden udfordringer, hvilket teamchefens opsigelse et eksempel på. Under interviewet med jobcenterchefen, efter teamchefen er stoppet, forklarer jobcenterchefen, hvorfor han, indtil der er blevet ansat en ny teamchef, følger nøje med i hvordan antallet af sygedagpengesager udvikler sig;

> Jeg ved, at det hele skrider, hvis de [sagsbehandlerne] nu forlænger 30 nye sager i de 2 måneder, der ikke er en chef, som vi ellers ikke ville have forlænget, så får de en forpestet tilværelse det kommende år. Altså, fordi så kommer der pludselig fokus på dét [antallet af forlængede sager], som præger alt (Jobcenterchefen)

Jobcenterchefens opfattelse af sager, der ”ellers ikke ville være blevet forlænget”, viser, i min tolkning, en forståelse af et fælles overindividuelt niveau af, hvilke sager, der normalt forlænges og normalt ikke gør, som er i tråd med teamchefens forståelse af hans arbejdsopgaver[245]. Følges retningslinjerne for forlængelse ikke, er problemet, ifølge jobcenterchefen, at ”der går energi med at lukke sager”, der ikke skulle have været forlænget, og sagsbehandlerne ”får en forpestet tilværelse det kommende år”, på grund af arbejde med at lukke sagerne igen. Arbejdet med at lukke sager, der ikke skulle være forlænget er, i min tolkning, udtryk for regulative virkemidler (Scott 2014) eftersom det, ifølge jobcenterchefen, ikke synes at komme på tale at dispensere fra linjen, hvilket, i min tolkning, synes at have sammenhæng til de allokerede ressourcer;

> Det er tit sådan at hvis man fokusere på de der 52 uger, og har de ressourcer man [vi] har, så går det ud over noget indledningsvist i sådan et [sygedagpenge]forløb. Altså, de første 13 uger, 26 uger. Det har jeg set hundrede gange. Det er jo det, der sker og det er jo fandeme de første 13 uger, de første 26 uger, der vitterlig skal være en kvalitet i (Jobcenterchefen)

Forståelse hos jobcenterchefen er, i min tolkning, at de ekstra forlængede sager kræver ressourcer at lukke, hvilket omvendt betyder at sager, der er 13 og 26 uger gamle ikke får de krævede ressourcer. I min tolkning af jobcenterchefens forståelse er det således ikke muligt, at udvide ressourcerne[246] til teamet, selv om det, ifølge jobcenterchefen, har alvorlige konsekvenser at antallet af forlængede sygedagpengesager stiger.

Det fremgår af interviewet med jobcenterchefen, at han sætter risikoen for et øget antal forlængede sager i forbindelse med teamchefens fravær, hvilket synes at have

---

[245] Jf. side 176, hvor teamchefen omtaler en fælles referenceramme i afsnittet om de organisatoriske retningslinjer

[246] Dvs. sagsbehandlingsressourcerne.

sammenhæng til rammesætningen af skønnet gennem teamchefens tilstedeværelse for ifølge jobcenterchefens forståelse risikerer flere sager at blive forlænget med mindre der med jobcenterchefens formulering ”sidder en skrap moster havde jeg nær sagt som en teamchef” og kan ”tage medansvar for beslutningen” om at lukke de enkelte sager. Det gælder særligt de sager, der ifølge teamchefen er på kanten af en lukning på en bred vurdering og derfor, i min tolkning, ville blive lukket ved teamchefen mellemkomst, hvis han var til stede. I min tolkning er jobcenterchefens forståelse udtryk for regulativt bindende institutionelle virkemidler i forhold til at kontrollere og regulere antallet af sygedagpengesager i forhold til en lagt linje. Der er samtidig tale om interventioner, der ikke kan fraviges (Scott 2014:59f) eftersom sagsbehandlerne får ”en forpestet tilværelse” i arbejdet med at lukke sagerne igen.

En mulighed er at påvirke antallet af sygedagpengesager under 52 uger gennem skønnet i den brede uarbejdsdygtighedsvurdering. Heller ikke denne mulighed ønsker jobcenterchefen ”at skamride” selv om Hedeby jobcenter, som han forklarer det, ikke kan være ”de eneste i landet, der ikke en gang imellem raskmelder [på en bred vurdering]” særligt fordi teamchefen, ifølge jobcenterchefen, da han blev ansat har ”vurderet at vi ikke gjorde det i et omfang, der ville være ret og rimeligt”. En formulering, der, i min tolkning, viser, at der på området for bred vurdering arbejdes med standarder for hvordan sager skal eller kan lukkes. På anbefaling fra teamchefen synes jobcenterchefen, at have godkendt en udvidelse af brugen af den brede vurdering velvidende at særligt den brede vurdering kan ”skamrides”;

> Altså, det [bred vurdering] er jo noget man godt kan skamride, hvis man vitterligt vil, fordi hvis vi virkelig går i plenum og så kan vi sgu nok godt [skamride den] for man skal være rigtig meget syg for, at man ikke kan [arbejde dvs. indenfor et eller andet område], men nogen gange er det rimeligt og nogen gange er det ikke rimeligt (Jobcenterchefen).

Analysen af standarden kan ikke vise, hvad der nærmere ligger i jobcenterchefens forståelse af ”rimeligt”. Forståelsen hos jobcenterchefen kan, set i lyset af hans tidligere synspunkter, tolkes som udtryk for, at anvendelsen af bred vurdering efter hans opfattelse kvalificeres ved at fagligt begrundet[247] selv om der tilsyneladende kan være varierende opfattelse heraf;

> Jeg har også mødt eksempler hvor man [jeg] tænker ”hold da kæft. Det kan godt være i gør det [raskmelder på bred], men i virkeligheden vil det aldrig kunne fungere og selv om sådanne vurderinger skal tages sådan lidt uafhængig af det aktuelle arbejdsmarked så må man godt åbne det ene øje og skele lidt til, at det vi siger, kan lade sig gøre, reelt også kan lade sig gøre i [virkeligheden]. (Jobcenterchefen)

[247] Se citatet med jobcenterchefen på side 241

Empirien giver ikke mulighed for, gennem fortolkning, at vise hvem eller hvilke situationer, jobcenterchefen hentyder til. Muligvis er jobcenterchefen ude af trit med hvordan skønnet udøves i sygedagpengeteamet, fordi han befinder sig i en anden position eller det er generelt vanskeligt for jobcenterledelsen, at normere og håndhæve gældende standarder af rimelighed hvad angår skønnet i den brede vurdering.

Jeg har ovenfor vist at jobcenterledelsen forsøger at begrænse økonomiens betydning for skønnet mest muligt, og behandler afslutningsvist i dette undertema jobcenterledelsens betoning af økonomien og dens betydning på området for sygedagpenge i rammesætningen af skønnet. Min analyse har indtil nu vist en sammenhæng, hvor økonomiske og budgetmæssige forhold udgør regulerende virkemidler (Scott 2014) i form af et, i analysen ikke nærmere defineret, antal sygedagpengesager som sygedagpengeteamet i Hedeby, ifølge jobcenterledelsen, har ressourcer til at håndtere[248], herunder for at kunne arbejde fagligt kvalificeret i sagerne[249]. Det er fremgået at jobcenterchefen, i teamchefens fravær, holder øje med om antallet af forlængede sygedagpengesager øges. Jeg viser nu hvordan jobcenterledelsen arbejder med økonomien som ramme og standard for skønnet ved at give i to eksempler på hvordan kendskab til økonomi indirekte synes at skulle påvirke sagsbehandlernes skønsudøvelse. I det første eksempel forklarer jobcenterchefen, hvorfor han bruger tid på at redegøre for jobcentrets økonomi på de kvartalsvise møder for alle ansatte i jobcentret – de såkaldte Hedebyhus-møder. Møderne bruger jobcenterchefen til ”at få nogle informationer ud som er til alle” eksempelvis om personalenyheder og hvordan det går i de forskellige teams blandt andet i forhold til beskæftigelsesplaner og resultatrefusioner. Også økonomien er imidlertid på dagsorden på møderne, hvor jobcenterchefen henvender sig til alle jobcentrets medarbejdere[250], herunder sygedagpengeteamets sagsbehandlere;

> Så bruger jeg det [mødet] selvfølgelig ledelsesmæssigt, udover informationer, til engang imellem at fortælle, hvor skabet står for eksempel økonomisk. Hvad er vores økonomiske ramme, ikk. Altså, det må de jo gerne vide. Så går alting nemmere. Jo mere medarbejdere ved om vores rammebetingelser jo nemmere går alt ledelse. Helt fra hvis man skal hive noget kompetence hjem til hvis man skærer ned i personalet og til man i øvrigt udvider på nogle bestemte områder og

[248] Se citatet med teamchefen på side 176 og med jobcenterchefen på side 241.

[249] Se citatet med jobcenterchefen på side 237

[250] Hedebyhus-møderne afholdes en gang i kvartalet for alle ansatte i jobcentret. Jobcenterchefen er mødeleder.

> sådan noget. Jo mere velinformeret de er, jo nemmere går alt ledelse (Jobcenterchefen).

Min observation af et Hedebyhus-møde viser, at der tales rent ud af posen i forhold til resultater og økonomi. På det møde jeg observerede var udmeldingen fra jobcenterchefen, at det gik godt på området for sygedagpenge og området derfor ikke længere var på lokalpolitikernes liste over særlige indsatsområder. Lokalpolitikerne var, ifølge jobcenterchefen, meget tilfredse med udviklingen på området. Beskæftigelsesudvalgsformanden havde, ifølge jobcenterchefen, givet udtryk for tilfredshed med at reduktionen i antallet af sager ikke havde ”medført en storm af klager” fra borgerne. Ifølge jobcenterchefen, at det er lettere at lede jobcentret, hvis sagsbehandlerne, er ”velinformerede” om jobcentrets ”rammebetingelser” herunder økonomien. I min tolkning drejer det sig om at informere sagsbehandlerne i sygedagpengeteamet om det økonomiske og ressourcemæssige pres på området for sygedagpenge som hviler på jobcenterledelsens skuldre.

I det andet eksempel forklarer teamchefen hvorfor teamet blev introduceret til økonomien på området for sygedagpenge. Ifølge teamchefen administrerer hver sagsbehandler ”en mellemstor virksomheds omsætning” i og med ”de vel har et ansvar for mellem 7 og 10 millioner om året af kommunens penge hver især. Hver eneste af dem”. Teamchefen oplyser at han, da han var relativt nyansat, stod for et internt kursus, der indeholdt undervisning i økonomi. En del af undervisningen stod han selv;

> Jeg havde sådan en længere fortælling om det her med økonomien ind i hvad de egentlig sidder og laver. De var sådan helt, de sad helt skæve da det gik op for dem at de faktisk sad og jonglerede med de der 8-10 millioner hver om året. For det er det de gør (teamchefen)

I min tolkning af teamchefens forståelse er det vigtigt for teamchefen, at sagsbehandlerne gennem teamchefens undervisning opnår viden om økonomi og forstår, hvor mange penge de ”jonglerer med” i løbet af et år. En viden der er vigtig for teamchefen, at sagsbehandlerne har, fordi sagsbehandlernes bevidsthed herom, i min tolkning indirekte har betydningen af jobcentrets økonomi som den udvikler sig gennem sagsbehandlingen og de aktive indsatser sagsbehandlerne iværksætter. På hver sin måde arbejder jobcenterledelsen således, fra deres forskellige organisatoriske positioner og arbejdsfunktioner, med at informere og bevidstgøre sagsbehandlerne i økonomien på området for sygedagpenge. Dermed knytter jobcenterledelsen i min tolkning økonomien på området for sygedagpenge sammen med skønnet og sagsbehandlernes skønsudøvelse.

Min analyse viser således, at jobcenterledelsen opfatter økonomi som ramme for skønnet. For det første er det vigtigt for jobcenterledelsen at jobcenterledelsen, og ikke økonomien, styrer sagsbehandlingen og dermed skønnet, der skal foregå på,

hvad jobcenterchefen kaldte et ”professionelt grundlag”. For det andet er det vigtigt for jobcenterledelsen, at fastholde antallet af sygedagpengesager på det niveau, der er ressourcer til således at sagsbehandlingen, og dermed skønnet, er fagligt kvalificeret. For det tredje er det vigtigt for jobcenterledelsen, at sagsbehandlerne kender til økonomien på området for sygedagpenge og, i min tolkning, dermed forstår mønstret i det jobcenterledelsen forsøger at gøre i forhold til økonomi og ressourcer. Der er med andre ord tale om en situation, hvor jobcenterledelsen på forsøger at holde økonomi og resultater på afstand, således at sagerne ikke lukkes på grund af et pres udefra, enten fra lokalpolitikkerne eller den nationale styring af beskæftigelsespolitikken og kommunernes økonomi, og på den anden side derigennem forsøger at fastholde en fagligt kvalificeret sagsbehandling på et professionelt grundlag. I min tolkning kræver det sidste, at sagsbehandlerne følger det niveau som jobcenterledelsen har lagt i forhold til uarbejdsdygtighedsvurderingen og forlængelse af sygedagpengeperioden, og at der arbejdes fagligt kvalificeret i hver eneste sag;

> Altså, hvis ikke man har et meget kontinuerligt og stabilt forløb i hver evig eneste sag i hvert fald dem, som ikke raskmelder sig selv i løbet af meget kort tid så skrider det. Det gør det og der er det her system [i Hedeby] sgu ikke anderledes end at hvis man kommer voldsomt økonomisk under pres så går det ud over det som jeg sådan vil kalde den etisk forsvarlige sagsbehandling eller det kan det godt gøre i hvert fald. Det er fristende at skabe hurtige resultater på bekostning af borgeren. For det er muligt (Jobcenterchefen)

Udover balancen i forhold til økonomien, skal jobcenterledelsen, i jobcenterchefens forståelse, sikre et ”kontinuerligt og stabilt forløb i hver evig eneste sag”, hvor borgeren ikke raskmelder sig. Dette arbejde vanskeliggøres imidlertid fordi sygedagpengeområdet påvirkes af forskellige forhold. Det er med teamchefen ord ”skrøbeligt”, hvilket jeg belyser nedenfor.

DET ”SKRØBELIGE” SYGEDAGPENGEOMRÅDE OG ARGUMENTERNE FOR DETS RESSOURCEMÆSSIGE BEHOV

Afsnittet belyser standarder for skøn, som knytter sig til personalemæssige ressourcer på området for sygedagpenge i forhold til de særlige hensyn som arbejdet med sygedagpengesagerne, ifølge jobcenterledelsen, forudsætter. Standarden vedrører ikke økonomiske udgifter til offentlig forsørgelse, men udgifter til hvad jobcenterchefen omtaler som tilgængelige ”medarbejderressourcer” af betydning for sagsbehandlingen i teamet. Samtidig behandler afsnittet den skrøbelighed, som jeg allerede har antydet ovenfor, hvor stabilitet og kontinuitet blev fremhævet af jobcenterledelsen som betydningsfuldt i forhold til at fastholde antallet af sygedagpengesager på et,

hvad jobcenterchefen kalder for et ”håndterbart niveau”. Sårbarheden, som her forklares af teamchefen, synes at hænge sammen sagsbehandlingen;

> Jeg har altid sagt, at en leder behøver ikke at være ekspert på området som de er ledere for, men lige med sygedagpenge tror jeg faktisk, at det er en ret stor fordel, at man kender noget til området, fordi det er så skrøbeligt et område, altså sygedagpenge. Der skal ikke ret meget slinger i valsen før antallet af langvarige sager eksploderer, fordi vi er så afhængige af at sagsbehandlingen, og indsatsen som hænger sammen med sagsbehandlingen, hele tiden fungerer, [og] at vi har fokus på hver enkelt sag. Ellers så får borgerne ikke den hjælp de skal have og hvis borgerne ikke får den hjælp de skal have så bliver de ikke raskmeldt lige så hurtigt. Så indsatsen og sagsbehandlingen er enorm vigtigt (Teamchefen)

Teamchefens forståelse af at, der skal være ” fokus på hver enkelt sag”, er, i min tolkning, i tråd med jobcenterchefens forståelse i slutningen af afsnittet ovenfor, hvor indsatsen i ”hver evig eneste sag” i jobcenterchefens forståelse havde betydning for den sygemeldtes situation og jobcentrets resultater. I teamchefens forståelse er det indsatsen i sagsbehandlingen og den indsats, der iværksættes i sagsbehandlingen, der skal skabe resultaterne. Jeg vender tilbage til sagsbehandlingens betydning længere fremme, i afsnittet om den faglige ramme, og fokusere i stedet på forståelsen af sygedagpengeområdet som ”skrøbeligt”. Et forhold, der ifølge teamchefen begrunder at han som teamchef skal kende området indgående. I min tolkning drejer teamchefens forståelse sig om, at hans ekspertise på området for sygedagpenge sætter ham i stand til at opdage hvornår teamets drift begynder ”at slingre” og han derfor skal til at gribe ind.

Teamchefen er således, i min tolkning, på linje med jobcenterchefen, som, fra sin position, ser konstante udfordringer på området for sygedagpenge. Ifølge jobcenterchefen ”så sker der altid noget” der potentielt kan give hvad jobcenterchefen omtaler som ”tempotab” i driften eksempelvis når teamchefen stopper;

> Så har vi en teamchef [for sygedagpenge], der holder op. Altså, det giver virkelig tempotab. Ligeså snart vi letter foden en lille smule fra speederen så kan man simpelthen se det i statistikkerne. Det er lidt uhyggeligt (jobcenterchef)

”Tempotabet” kan, ifølge jobcenterchefen, aflæses i de statistikker, som jobcenterledelsen, ifølge dataindsamlingen[251], har til sin rådighed, og hvor eksempelvis antallet af sygedagpengesager og deres varighed fremgår. I det

[251] Jeg har interviewet den person, der udarbejder statistikker til brug for jobcenterledelsen.

følgende anvender jeg eksemplet med den vakante teamlederstilling til at illustrere standarder for ressourcer i jobcenter Hedeby. Situationen, på interviewtidspunktet, er, at antallet af sygedagpengesager ser ud til at stige, samtidig med at teamchefen er stoppet, hvilket har givet jobcenterchefen anledning til at indkalde sagsbehandlerne til et møde om hvorfor og hvad der kunne gøres ved det. Det observerede møde[252] er et eksempel på, at jobcenterledelsen, her jobcenterchefen, i teamchefens fravær, griber ind når antallet af sygedagpengesager stiger. Her forklarer jobcenterchefen, hvorfor han indkaldte til mødet;

> Der er jo altid lidt sæsonudsving henover jul og sommer eller vinterhalvåret. Det er der altid og det skal man trække en lille smule fra, men der kom en markant stigning i det samlede antal sager [over/under 52 uger] og det er selvfølgelig en bekymring for det samlede antal sager har ikke været så højt i næsten 2 år. Det [antallet] steg sådan med 100 [sager] i løbet af en måned eller to (Jobcenterchefen)

På nuværende tidspunkt i analysen, er det formentlig ikke vanskeligt for læseren, at forestille sig, at 100 ekstra sygedagpengesager, kan påvirke jobcenterchefens budget og resultater og derfor tiltrække hans ledelsesmæssige opmærksomhed. Teamchefen har under interview fortalt mig, at 10 sygedagpengesager forlænget (helårssager) koster tre millioner på årsplan og derfor skal der, efter teamchefens opfattelse, ikke ske ret meget før udgiftsstigninger på området for sygedagpenge påvirker kommunens økonomi, og eksempelvis får konsekvenser på daginstitutionsområdet. Efterfølgende retter antallet af sygedagpengesager sig, ifølge jobcenterchefen, og han ”kan nu se at det går den rigtige vej og det skal såmænd nok gå”, hvilket imidlertid ikke afholder jobcenterchefen fra at reflektere over årsagerne til stigningen.

Hans forståelse af situationen i sygedagpengeteamet er ”at der bliver lukket færre sager på bred vurdering”, men også udefrakommende forhold kan, ifølge jobcenterchefen, have haft betydning for antallet af sager. Det sker eksempelvis hvis ”de forsikrede ledige pludselig har en større sygemeldingsfrekvens for eksempel fordi, der sker nogle lovgivningsmæssige ting, der rammer dem [som] den forkortede dagpengeperiode og arbejdsmarkedsydelserne”, hvor

[252] Dette er efter teamchefen er rejst og inden en ny er ansat, hvilket i min tolkning forklarer at jobcenterchefen finder det meningsfuldt at indkalde sagsbehandlerne til mødet. Det fremgår af interviewet med jobcenterchefen, at han og teamchefen normalt ville diskutere årsagerne til stigningen indbyrdes og at teamchefen forventes at have et kvalificeret bud på årsagerne og løsningerne som faglig leder. Som situationen var, mente jobcenterchefen ikke han kunne vide, hvorfor antallet af sager steg for, som han sagde, kræver en sådan analyse at ”man skal langt ned [i tallene] og det kommer jeg ikke helt når der ikke er nogen teamchef” (Jobcenterchefen).

sygedagpengesystemet, efter jobcenterchefens opfattelse, kan give nogle ledige anledning til at tænke ”nå her kan man måske sikre sig lidt mere tid på dagpenge” dvs. på en dagpengelignende ydelse. Det kan imidlertid også være ”at der er nogen, der bliver opmærksomme på at de sådan rent faktisk er syge, men har gået i [a-kasse]systemet og [tænkt], hvorfor egentlig gøre så meget ved det”. Jobcenterchefen bruger, i min tolkning, eksemplerne til at forklare mig, at man efter, hans opfattelse, skal ”ned og årsagsforklare lidt dybere end bare at sige; det er nogen der spekulerer i dagpenge fordi sådan er det jo ikke altid og det er garanteret heller ikke den eneste forklaring. Der er flere [forklaringer]”. Eksemplerne viser, i min tolkning, at sygdom er et komplekst fænomen, hvor beslutningen om at sygemelde sig vedrører den sygemeldtes helbred og samlede livssituation samtidig med at jobcentret, ifølge lovgivningen, skal vurdere om uarbejdsdygtigheden skyldes sygdom, hvilket skal være situationen for at kunne udbetale sygedagpenge (Damgaard & Boll 2007:14).

I min tolkning synes andre forhold også at begrunde, hvorfor jobcenterchefen finder det interessant at ”årsagsforklare dybere”, hvilket jeg belyser ved indledningsvist at illustrere behovet for ressourcer til sygedagpengeområdet. Som det er fremgået, er sygedagpengeområdet ifølge jobcenterledelsen kendetegnet af en skrøbelighed, fordi området kræver ”fokus på hver en sag” ligesom antallet af sygedagpengesager påvirkes af den kompleksitet, der knytter sig til den sygemeldtes livssituation i sygemeldingssituationen, herunder forsørgelsesmulighederne i velfærdsstaten. Der er derfor, i min tolkning, et ledelsesmæssigt på sagsbehandlingen, antallet af sager, og årsagerne til udviklingen i sagstallet og forsøger at tage højde for disse forhold i strategierne og den faglige ledelse jf. analysen i kapitel 5 af jobcenterchefens og teamchefens positioner. Forvaltningsdirektøren oplyser under interview, at jobcenterområdet som helhed får tilført flere økonomiske ressourcer end området egentlig er berettiget til, hvilket han begrunder med mange og hyppige nationale beskæftigelsespolitiske reformer. De ekstra ressourcer er imidlertid, ifølge direktøren, ikke øremærket sygedagpengeområdet. Baseret på udsagn fra andre informanter, ansat i jobcentret, synes sygedagpengeområdet imidlertid alligevel at være ressourcemæssigt begunstiget. Under en af mine deltagende observationer (feltnotat januar 2014) i frokoststuen i jobcentret opstår en diskussion mellem en af sagsbehandlerne i sygedagpengeteamet og en socialrådgiver ansat på integrationsområdet, der samtidig er medlem i socialrådgivernes klubbestyrelse. Socialrådgiveren siger til sagsbehandleren ”sygedagpenge har flere ressourcer end andre områder” da sagsbehandleren argumenterer for flere ressourcer til sygedagpengeområdet på grund af den nye reform og det stigende antal sager. Spørgsmålet om flere medarbejderressourcer til sygedagpengeområdet dukker op på flere møder i december og januar måneder, hvilket i min tolkning er udtryk for at sagsbehandlerne i sygedagpengeteamet føler sig arbejdsmæssigt belastet af et stigende antal sygedagpengesager samt besparelser, der har medført at sagsbehandlerne skal

tage sig af uden ydelselsagerne[253]. På et teammøde i sygedagpengeteamet[254] i januar 2014 giver jobcenterchefen udtryk for at han ikke kan friholde sygedagpengeteamet for nedskæringer og besparelse fordi ”jeg kan ikke bede jeres kolleger i kontanthjælp [teamet] om at arbejde mere”. Årsagen er, at kontanthjælpsreformen (Regeringen 2013), har medført, at sagsbehandlerne i jobcentrets kontanthjælpsteams, der skal implementere kontanthjælpsreformen ifølge jobcenterchefen ”er presset til det yderste” blandt andet fordi alle sager skal kategoriseres efter reformens definitioner, og forsørgelsesydelserne gennemgås. Derfor må sygedagpengesagsbehandlerne, ifølge jobcenterchefen, acceptere, at deres sagsantal stiger uden at der tilføres ressourcer. I stedet kommer diskussionen på de observerede møde til at handle om hvorvidt nogle af de arbejdsopgaver sagsbehandlerne udfører, kan løses med færre personaleressourcer dvs. på mindre tid, selv om det kan betyde, at kvaliteten af arbejdet må sænkes. Situationen er kompleks for selv om jobcenterchefen ”ikke er helt pjattet med at sætte normer på sagstal” så er han ”fuldstændig klar over, at der er grænser for hvor mange sygedagpengesager en sagsbehandler kan håndtere hvis det er sådan, at vi vil bevare antallet af sygedagpengesager over 52 uger på et relativt normalt eller lavt niveau”. Derfor bliver det, som det også fremgik tidligere[255], sagsbehandlernes opgave at nedbringe antallet af sygedagpengesager tilbage til et håndterbart niveau;

> Det der er [i det] udover kommunekassen som selvfølgelig har et problem eller problem og problem,[er at] det tager noget tid at arbejde det [tallet] ned igen dvs. at der bliver mere arbejdspres på den enkelte sagsbehandler når antallet af sager stiger. Det siger sig selv og vi får ikke af den årsag bare flere ressourcer så det kræver en periode, hvor alle ligesom løber en lille smule ekstra for at vi kommer ned igen på det niveau hvor vi sådan nogenlunde synes, at vi kan håndtere det (Jobcenterchefen)

Forståelsen hos jobcenterchefen er at det er problematisk for ”kommunekassen” i et eller andet omfang, hvis antallet at sygedagpenge stiger, men det synes ikke at være hans største problem. Problemet er snarere, i min tolkning, at et større ”arbejdspres”, ikke betyder at personaleressourcerne øges til teamet. Udgangspunktet i jobcenterchefens forståelse er at problemet skal løses i sygedagpengeteamet selv ”ved at løbe en lille smule ekstra”. Mine observationer af teammøder med deltagelse af jobcenterchefen bekræfter, at sagsbehandlerne i

[253] De sager hvor den sygemeldte ikke er berettiget til anden offentig forsørgelse efter at have mistet retten til sygedagpenge eksempelvis ved varighed eller raskmelding.

[254] Efter at teamchefen er rejst aflyses gruppemøderne hvorimod de fleste af teammøderne fastholdes med jobcenterchefen som mødeleder.

[255] Se jobcenterchefens udtalelse på side 233 om ”en forpestet tilværelse".

sådanne situationer bliver stillet i udsigt, at de skal ”løbe stærkere” i en periode indtil sagsantallet er tilbage på ”et håndterbart niveau” dvs. svarer til de medarbejder ressourcer sygedagpengeteamet råder over. En måde at løse situationen på som sagsbehandlerne, ifølge jobcenterchefen, kender til, dvs. er bevidste om;

> Det synes jeg, at de [sagsbehandlerne] er indstillet på fordi de jo har prøvet det før og de ved det kan lade sig gøre [at få tallet ned igen]. Det har de jo simpelthen prøvet [før] så sådan er det (Jobcenterchefen)

Som det fremgår ved sagsbehandlerne ifølge jobcenterchefen, hvordan problemer med øget sagsantal løses i jobcenter Hedeby, ifølge jobcenterchefen, hvilket i min tolkning, er udtryk for regulative virkemidler (Scott 2014) i den forstand at der ikke, i jobcenterchefens forståelse, synes at være andre muligheder end at arbejde tallet ned igen. Under mine observationer af teammøderne har jeg kun observeret få situationer, hvor sagsbehandlere har nævnt spørgsmålet om flere ressourcer eller færre opgaver til sygedagpengeområdet overfor jobcenterledelsen. Omvendt har jeg i mine observationer under frokosten overhørt flere samtaler om stigende sagstal. På et tidspunkt overvejer sagsbehandlerne, i teamchefen fravær, en henvendelse til jobcenterchefen, fordi sagsbehandlerne, som oplevere et stigende sagsantal nu også skal forberede sig på den kommende reform af sygedagpengeområdet. Mine observationer i frokoststuen synes at vise[256], at sagsbehandlerne ikke rigtig tør henvende sig til jobcenterchefen for at spørge om flere ressourcer, hvilket jeg bringer ind i interviewet med jobcenterchefen, der svarer således;

> Tør og tør vi er vel sagt til dem, at det bare ikke er en dagsorden vi har og vi ikke kan skabe den. Altså, vi kommer jo lige fra en periode hvor vi har været nede på ca. 400 sager og nu er vi vel på godt 500, ikk og det er klart det betyder ca. to sagsbehandlerstillinger, men kommunen har jo tiltro til at vi kan løse det her problem for vi har jo gjort det før med de samme ressourcer (jobcenterchefen).

Forståelsen hos jobcenterchefen er, at det ikke er muligt for ham at gennemføre en opnormering fordi det tidligere har kunnet lade sig gøre at nedbringe tallet, og derfor skal det forsøges igen. Min tolkning af jobcenterchefens forståelse er, at der i denne situation tale om mulige ”fejl” i sygedagpengeteamets drift, dvs. måder at arbejde på, der skal rettes op før ressourcemæssige tiltag bliver mulige. Jobcenterchefens forståelse er at ”hvis det er vores egen indsats vi skal justere så

[256] Jeg spurgte et par af sagsbehandlerne, hvorfor de tøvede med at henvende sig til jobcenterchefen og svaret var at de ikke kendte ham så godt og derfor ikke vidste hvordan han ville reagere. De var, i min tolkning, ikke så trygge ved jobcenterchefen som de havde været med teamchefen.

skal man [vi] se at få det gjort". Derfor har jobcenterledelsen ikke "en dagsorden" om at øge ressourcerne og kan ikke "skabe den", når der kommer en stigning i sagsantallet, der isoleret set, ifølge jobcenterchefen, begrunder ca. to sagsbehandlerstillinger, hvis årsagen er at de organisatoriske retningslinjer (Evans 2013) i en periode ikke har været fulgt. Jobcenterledelsen forsøger i stedet, at føre situationen tilbage til det sagsniveau teamet med den nuværende bemanding kan "håndtere"[257], og ved samtidig at analysere stigningens årsager som tidligere nævnt. Hvis der derimod er det jobcenterchefen kalder "problemer" i modsætning til fejl, er det en mulighed at "tage diskussionen om ressourcerne" med politikerne. På interviewtidspunktet (januar 2014) er der en større reform af sygedagpengeområdet på vej, og antagelsen[258] kunne være, at en reform af sygedagpengeområdet begrundede tilførslen af flere personaleressourcer til sygedagpengeteamet. Dette er imidlertid ikke situationen for, ifølge jobcenterchefen, er reformen ikke umiddelbart grund nok til at tage ressourcediskussionen med politikerne, eftersom jobcenterchefen endnu ikke kan forklare politikerne om konsekvenserne af reformen, herunder om der er mulighed for anvende det eksisterende ressourceniveau på en anden måde;

> Det er der selvfølgelig [en reform på vej], men nu kender vi ikke ressourcekonsekvenserne af den helt fuldt ud vel, men den giver også en mulighed for en anden arbejdsfordeling, som vi skal være meget skarpe på for det kan godt være, at det kræver nogle flere ressourcer til det vi kalder konto 5 altså til den aktive beskæftigelsesindsats, men når en sag når 5 måneder er den på vej væk fra sådan kernesagsbehandlingen [myndighedsområdet og konto 6]. Selvfølgelig vil der være noget [tilbage til konto 6], men der er nogen, der skal tage over i de der jobafklaringsforløb og det er vi på ingen måde færdige med at finde ud af hvordan vi gør det, men vi har jo virksomhedskonsulenter, vejledere og fysioterapeuter, som måske får en mere systematisk rolle her altså et mere systematisk ansvar for at understøtte de der jobafklaringsforløb (Jobcenterchefen)

Som det fremgår knytter jobcenterchefens forståelse af den ressourcemæssige standard sig, også i perioder med (nationale) reformer af området for sygedagpenge, til den måde, at jobcenterledelsen kan argumentere for anvendelse af medarbejderressourcerne, og derfor skal reformens betydning for

[257] Se citatet med jobcenterchefen på side 241.

[258] Under interviewet bringer jeg reformen ind i min dialog med jobcenterchefen og det er derfor den kontekst han svarer ind i nedenfor.

anvendelse af forskellige typer af personaleressourcer på området for sygedagpenge først analyseres[259] før spørgsmålet om ressourcer kan vurderes.

Opsummerende består den ressourcemæssige ramme af standarder om reguleringen af sygedagpengeområdets økonomi og ressourcer, herunder personalemæssige ressourcer, der primært påvirker skønnet gennem regulative virkemidler (Scott 2014) i form af hvilke situationer, der kan udløse en øgning af ressourcerne til sygedagpengeområdet og hvilket niveau, dvs. antal af sager sygedagpengeteamet kan håndtere, hvis arbejdet fortsat, med jobcenterledelsens ord, skal foregå "fagligt kvalificeret" dvs. på et "professionelt grundlag". Jobcenterledelsen forsøger at holde økonomiske og resultatmæssige argumenter på afstand af skønnet samtidig med at sagsbehandlerne informeres om de økonomiske rammevilkår for området for sygedagpenge, hvilket i min tolkning skaber bevidsthed om økonomiske sammenhænge hos sagsbehandlerne. Den ressourcemæssige ramme sætter med sit indhold af økonomiske og personalemæssige ressourcer standarder for skønnets udfoldelse via de ressourcer og aktiviteter jobcenterorganisationen råder over. Standarderne viser samtidig sagsbehandlernes betydning for skabelsen af resultater og forbruges af ressourcer til forsørgelse af sygemeldte på sygedagpenge.

6.2.2 DEN JURIDISKE RAMME

Den juridiske ramme indeholder standarder af en retlig karakter, som påvirker skønnet gennem kognitive og/eller normative[260] institutionelle virkemidler (Scott 2014:60,62). Rammens retlige karakter knytter sig til retligt begrundet normative idealer med ophav i nationalt vedtagne retlige bestemmelser og politikker, som primært af teamchefen oversættes til meningsfulde retningslinjer og standarder, rettet mod sagsbehandlingen og skønnet på området for sygedagpenge. En organisatorisk ledelsesmæssig praksis som er i tråd med den skandinaviske institutionalisme – en retning indenfor institutionel teori, der lægger vægt på translation eller oversættelse (Strandgaard 2014:246) og i Norden kendes fra Røvik

[259] Jf. citatet med forvaltningsdirektøren som forventer at reformen vil blive implementeret administrativt og uden at inddrage politikerne på side 158. Samtidig oplyste direktøren at regeringen og folketing i de nationale reformer undervurderede ressourceforbruget (side 157).

[260] At den juridiske ramme består af normative – og ikke regulative - elementer kan med henvisning til forklares med at love og regler ofte ikke har den fornødne karakter af klarhed og præcision, der normalt forbindes med regulative elementer og derfor ofte kan henføres til den normative og/eller kognitive søjle (Scott 2014:60,62)

(1998) og hans begreb opskrifter i en organisatorisk ledelsesmæssig kontekst[261]. Jeg starter med at vise at overholdelse af lovgivning er vigtig ifølge teamchefen jf. også analysen af hans position i kapitel 5.

Når standarderne i den juridiske ramme defineres af teamchefen, der som faglig leder oversætter de retlige rammer til praksis i jobcenter, sker det ifølge jobcenterchefen ”ved at omsætte [lovgivningen] i nogle sagsbehandlingsprocedurer og ved at lave nogle arbejdsgange på det”, hvilket også fremgik af analysen i kapitel 5 af teamchefens position. Det er ifølge jobcenterchefen teamchefen, der er ”specialisten” på juridiske spørgsmål på området for sygedagpenge, også i forhold til Ankestyrelsen, der ifølge jobcenterchefen ”sjældent er enormt afgørende” for sygedagpengeteamets praksis, selv om ”de [Ankestyrelsen] er gavnlige når vi har nogle grænsetilfælde eller tvivlstilfælde”, men i det store billede spiller den [Ankestyrelsen] ”ikke den store rolle” ifølge jobcenterchefen, hvilket han begrunder med at ”det er lidt nede i nullerværket det de [Ankestyrelsen] beskæftiger sig med”, hvor Ankestyrelsen mest af alt, ifølge jobcenterchefen, beskæftiger sig med at ”pille ved de små skruer” dvs. i min tolkning lovgivningsmæssige spidsfindigheder og detaljer. Det fremgår af interviewet med jobcenterchefen, at han ikke har ikke noget imod at justere på de ”små skruer”, heller ikke hvis afgørelser fra Ankestyrelsen betyder, at sygedagpengeteamet skal ændre praksis, men for ham er det vigtigste at ”maskinen virker og medarbejderne kan se sig selv i den”. De institutionelle elementer i skønnet er, i min tolkning, tydeligt i form af jobcenterchefens betoning af meningsskabende og forpligtende elementer (Scott 2014, Strandgaard Pedersen 2014, Jönsson et al 2011, Jepperson 1991). Hertil kommer kontrollerende elementer for udover at oversætte retlige bestemmelser og intentioner fra den nationale lovgivning på området for sygedagpenge til arbejdsgange og sagsbehandlingsprocedurer hvorved standarderne for skønnet sættes, følger teamchefen med i om sagsbehandlerne overholder lovgivning eksempelvis ved den lovpligtige opfølgningssamtale (Lov om sygedagpenge kapitel 6);

[261] Empirien indeholder udtalelser, hvor hverken teamchefen, jobcenterchefen eller forvaltningsdirektøren f.eks. er ”imponerede over den kvalitet lovgivningen på beskæftigelsesområdet har” (teamchefen) eller den hastighed hvormed reformer på beskæftigelsesområdet vedtages. Forvaltningsdirektøren taler ”om de der tilsyneladende usammenhængende og vanvittige ting der bliver vedtaget [i folketinget]” og ser det som sin opgave at ”at skabe mening i galskaben” mens jobcenterchefen er af den opfattelse at ”lovgivningen [på sygedagpengeområdet] bliver indrettet fordi man [folketinget] har lidt mistillid til om de syge reelt er syge og om sagsbehandlerne faktisk er kompetente til at klare deres job”. Der ligger en diskussion ikke kun om ansvaret for kvaliteten af lovgivningen, men også om ansvaret for konsekvenserne af lovgivningen for borgerne særligt når retten til sygedagpenge ophører.

> Vi skal lave opfølgningsplan senest ved 2. samtale. Altså, der er sådan nogen formelle krav. Jeg får jo lister ud en gang om måneden, hvor jeg kan se hvis der er nogen der ikke får lavet det de skal. Så snakker jeg jo med den enkelte sagsbehandler om det. Derudover så laver jeg ledelsestilsyn et par gange om året. Sådan helt formelt, hvor jeg tager en sag fra hver sagsbehandler og gennemgår fra A til Z. Er alt overholdt? Er alt gjort efter bogen? Og vurderer også fagligt på indholdet; jamen har de sat de rigtige ting i gang, har de lavet de rigtige vurderinger, er borgeren fuldt uarbejdsdygtig, hvis det er en forlænget sag, er der så grundlag for det? Er der taget stilling til [§21 om] bortfald på manglende medvirken, hvis det har været relevant på et eller andet tidspunkt i forløbet og så videre og så videre. Derudover så er det [lovgivningen] jo noget vi løbende har fokus på (Teamchefen)

Min tolkning af, teamchefens forståelse, er at overholdelse af lovgivning er en norm i sygedagpengeteamet. Det er samtidig teamchefen, der definerer og kontrollerer overholdelsen af de juridiske standarder for skønnet. I min tolkning viser forståelse hos teamchefen at overholdelse af lovgivning er en stærk norm i sygedagpengeteamet, hvilket jeg uddyber i det følgende. Først siger teamchefen;

> Altså, vi er her jo for at administrere en lovgivning som udøvende myndighed og det skal vi gøre (Teamchefen)

Forståelsen hos teamchefen er, som det fremgår, at jobcentrets sygedagpengeteam er udøvende myndighed og derfor skal administrere gældende lovgivning. Det skal ske selv om teamchefens private/personlige opfattelse ikke altid falder i tråd med enkelte retlige bestemmelser som eksempelvis reglerne om forlængelse, der kan medføre tab af et forsørgelsesgrundlag;

> Jeg synes at det er etisk og moralsk forkert, at lukke en sygedagpengesag ved varighed på en borger, der er meget syg, hvor vi ved med relativt stor sikkerhed, at vores afgørelse gør at de [borgeren og borgerens familie] skal gå fra hus og hjem, men jeg gør det adskillige gange hver måned fordi det er det vi skal. Det er jo sådan loven er skruet sammen (Teamchefen)

Forståelsen hos teamchefen er at reglerne skal overholdes og følges fordi ”sådan er loven skruet sammen”. Det kan ikke udelukkes, at teamchefens forståelse er udtryk for en holdning om at placere ansvaret for lovgivningen og dens konsekvenser udenfor jobcentret nemlig hos de folkevalgte politikere, der vedtager lovene på blandt andet sygedagpengeområdet ligesom forståelsen kan forklares med ønsket om at fremstå legitim (DiMaggio & Powell 1983). Ifølge teamchefen er sammenhængen mellem hvordan ”loven er skruet sammen” og sygedagpengeteamets praksis ”udtryk for demokratiets spilleregler”, hvilket ifølge teamchefen betyder at ”hvis man vil snakke etik og moral så skal man blande sig i

den politiske debat" mens der i sygedagpengeteamet skal være fokus på lovgivningen og ikke på hans egen eller sagsbehandlernes etik og moral. Det er interessant at der ifølge teamchefen "ligger rigtig meget faglighed i de [sygedagpengelovens] paragraffer", samtidig med at teamchefens opfattelse er, at "etik og moral gerne skulle være indlejret i den lovgivning som vi administrere [for] vi kan jo ikke som socialrådgivere gå ud og sige; vores etik og moral forbyder os, at gøre det der står i lovgivningen. Jo det kan vi godt, men så er det ud af vagten". Det er således normer og værdier i lovgivningen som, i teamchefens oversættelse, udgør standarderne for en del af skønnet, og skal efterleves.

På den baggrund skal jeg i det følgende belyse tre standarder som udspringer af teamchefens forståelse af retlige normer knyttet til overholdelse af lovgivningen;

> Vi følger jo de retningslinjer [i lovgivning] der nu er om det så er en cancerpatient eller en med depression eller en med følger efter alkoholafhængighed eller hvad det kan være, så er de lige for loven og det synes jeg faktisk er vigtigt at holde fast i, men det skal jo være med baggrund i en subjektiv vurdering af den enkelte borger og det er der den [faglige vurdering dvs. skønnet] bliver svær, fordi der er det meget svært ikke at blive farvet af sin egen holdning eller etik og moral og alt mulig andet. Og det skal vi altså holde lidt udenfor. Vi skal vurdere individuelt på den enkelte borger, men det skal ikke være en individuel vurdering forstået på den måde, at det ikke skal være sagsbehandlerens individuelle holdninger, der afgør udfaldet af vurderingen (Teamchefen)

De standarder jobcenterledelsen, i mit tolkning af teamchefens forståelse, arbejder med i forhold til skønnet og sagsbehandlernes skønsudøvelse i den juridiske ramme behandles under overskrifterne; *Nødvendigheden af ensartede skøn i forsørgelsessituationen*, *Problemet med de subjektive skøn* og *Behovet for individuelle skøn*. De tre standarder udledes af ovenstående citat, hvor teamchefen betoner betydningen af at de sygemeldte skal være "lige for loven" samtidig med at der er behov for "subjektive vurderinger" som ikke er begrundet i "sagsbehandlernes individuelle holdninger".

NØDVENDIGHEDEN AF ENSARTEDE SKØN I FORSØRGELSESSITUATIONEN

For teamchefen er lighed eller det han betegner som et ensartet niveau "nok noget af det vigtigste" hvilket er i tråd med en udtalelse[262] fra jobcenterchefen om at der skal være "en kollektiv bevidsthed" i sygedagpengeteamet om hvordan de faglige

[262] Se side 192

vurderinger i forsørgelsessituationen tages. Grunden hertil er ifølge teamchefen følgende;

> Der er ikke noget værre end tanken om en borger, der går ind til en sagsbehandler, og bliver lukket, og hvis de havde været inde hos en anden så var de ikke blevet lukket. Altså, det ville være uansvarligt (teamchef).

Som det fremgår, er teamchefens forståelse at de sygemeldte ikke må behandles forskelligt på grund af forskellige holdninger hos sagsbehandlerne, hvilket i teamchefens forståelse ville være ”uansvarligt” af ham at lade foregå. Teamchefen er, i min tolkning, generelt af den opfattelse, at der skal være et fælles niveau ”over det hele” i sygedagpengeteamets praksis. Et ensartet fælles niveau er ifølge teamchefen særligt vigtigt i de situationer ”hvor vi beslutter om en borger kan få forlænget deres sygedagpenge eller deres [borgernes] forsørgelsesgrundlag bortfalder. Der skal vi være helt sikre på at vi har et ens niveau”. I min tolkning er overholdelsen af denne norm ”enormt vigtigt”, fordi sagsbehandlerne ifølge teamchefen netop er ”forskellige”. Forståelsen hos teamchefen er således at standarden om ensartethed er begrundet i sagsbehandlernes individualitet[263], hvilket han ikke kan acceptere får indflydelse på beslutninger i forsørgelsessituationen. I min tolkning indgår lighedsbetragtninger og retssikkerhedsmæssige hensyn hermed i rammesætningen af skønnet på linje med de styringsmæssige hensyn vedrørende sagsantal og ressourcer behandlet i forrige tema. Det sker i min tolkning for at minimere vilkårlige og fagligt ubegrundede vurderinger i forbindelse med skøn (Grimen & Molander 2008, Ejrnæs 2004b).

At indføre et ensartet niveau er imidlertid vanskeligt, selv om teamchefen[264] vurderer at sagsbehandlerne, i det store og hele[265], følger hans linje;

> Jeg er helt, helt sikker på, at hvis vi to satte os ned og gennemgik vores 400 sygedagpengesager så kunne vi godt finde 10-20 stykker som skulle have lukket, men som ikke er blevet det fordi sagsbehandleren har gemt dem. Det kunne vi. Ingen tvivl om det, men i det store og det hele så tror jeg at vi følger den linje, der skal følges og det er også min opgave at sørge for at vi gør det og have nogle åbne drøftelser og diskussioner omkring, hvorfor vi gør som vi gør, og hvad det gør ved os når vi skal gøre det (Teamchef)

---

[263] Sådanne problemstillinger er ikke ukendte i professionelt arbejde se eksempelvis Terum (2003), Lipsky (2010/1980) og vedrørende danske forhold Møller (2011).

[264] Bemærk sagsantallet på 400 sager jf. analysen i forrige afsnit hvor antallet steg til 500

[265] Se næste citat

Forståelsen hos teamchefen i forhold til forsørgelsessituationen er, at der skal være et fælles niveau ”over det hele” i beslutninger, der vedrører ”deres [borgernes] forsørgelsesgrundlag”. Dette gælder både i beslutningerne om hvorvidt den sygemeldte kan få forlænget sygedagpengeperioden udover de 52 uger (lov om sygedagpenge § 27) eller når de sygemeldtes ”forsørgelsesgrundlag bortfalder”, hvilket er situationen når den sygemeldte raskmeldes indenfor de 52 uger fordi de ikke længere vurderes uarbejdsdygtige. I min tolkning er der tale om normer (Scott 2014) eller ”rules of the game” fordi det ikke meningsfuldt kan være anderledes (DiMaggio & Powell 1991, Jepperson 1991). At der i min tolkning ikke er tale om regulative forhold ses i teamchefens forståelse af at han ikke mener han skal ud og lede efter de sager, der efter hans opfattelse ”gemmes” af sagsbehandlerne. I stedet er hans forståelse at normen om ensartede vurderinger bedst opnås ved ”åbne drøftelser” i teamet[266]. Det forhold at sagsbehandlerne, ifølge teamchefen, ”gemmer” sager, der, efter hans opfattelse, skulle have været lukket, kan tolkes som udtryk for et kendskab hos sagsbehandlerne til normer om retligt orienterede standarder om hvornår retten til sygedagpenge ophører. Normen om ensartede vurderinger i forsørgelsessituationen, hvis overholdelse og fravigelse teamchefen mener, har sammenhæng til problemet med sagsbehandlernes subjektive skøn.

PROBLEMET MED SUBJEKTIVE SKØN

Behovet for et ensartet niveau understreges flere gange under interviewingen af teamchefen, som ikke ønsker, at borgerne behandles forskelligt i forsørgelsessituationen, fordi sagsbehandlerne har forskellige faglige normer eller inddrager private eller personlige normer i deres vurderinger. Den institutionelle del af skønnet skal med andre ord være overindividuelle og ikke begrundet i subjektive holdninger hos sagsbehandlerne. Teamchefens formål med fælles standarder er, som vist i min tolkning, at indføre et ensartet niveau i skønnet, der i teamchefens forståelse skaber lighed for loven, ved at minimere sagsbehandlernes normative variationer. Problemet opstår hvis sagsbehandlingen, ifølge teamchefen, styres af at sagsbehandleren ”synes det er synd for dem [klienterne] eller synes at det er de

[266] Ingen af de 10 interviewede sagsbehandler giver i den indledende del af vignetundersøgelsen udtryk for at der er drøftelser i teamet om etiske dilemmaer ved at lukke sygedagpengesager. Mit indtryk fra empirien viser at man højst vender det med en kollega og ellers som en af sagsbehandlerne formulerede det ”kan mærke det i maven” og samtidig konstaterede at det var et vilkår i arbejdet. Heller ikke drøftemøderne indeholder, i min tolkning, drøftelser af disse forhold i teamchefens nærvær. Efter teamchefen rejste ændrede diskussionerne på drøftemøderne karakter og der opstod diskussioner mellem konsulenterne og sagsbehandlerne om at ”linjen” blev fraveget, ligesom én af sagsbehandlerne eksplicit argumenterede med, at hvis den sag sagsbehandlerne var i gang med at diskutere, blev forlænget ville det være en fravigelse da andre sager ikke var blevet forlænget tidligere, dvs. mens teamchefen stadigvæk var ansat.

[klienterne] selv uden om", hvilket teamchefen opfatter som udtryk for tilfældigheder eller vilkårligheder, der ikke må få indflydelse på de formelle afgørelser en sagsbehandler træffer om berettigelse til sygedagpenge. Teamchefen nævner sanktionsbestemmelsen (i lov om sygedagpenge § 21) som et yderligere eksempel herpå. I situationen kan den sygemeldte miste retten til sygedagpenge i 3 uger, hvor vedkommende, ifølge teamchefen, ikke havde deltaget i opfølgningen;

> Dem [§ 21] har vi haft nogle eksempler på her på det sidste. Så sent som i dag havde jeg en sagsbehandler, der kom ind med en hun ville have min opbakning til at have lukket på § 21 og den gav jeg. En time efter kom hun ind med en anden, som hun ville have lov til at åbne igen hvor handlingsforløbet egentlig var det samme. Altså det borgeren ikke havde fået gjort var faktisk det samme, men den ene havde cancer, og det var den, der skulle fritages, og den anden havde, jeg tror det var stress eller depression. Hvis man kigger på lovgivningen så er der faktisk større lovgivningsmæssig grund til at fritage den [sygemeldte] med depressionen for en sanktion, fordi der kan det være begrundet i noget helbredsmæssigt, men hun mente, at den med cancer i hvert fald ikke skulle miste sygedagpenge i 3 uger for hun havde jo netop fået konstateret cancer. Det var sådan [at] jeg spurgte "jamen, hvad er forskellen på de to?" Jamen det er jo sygdommen. "hvor er den juridiske forskel på det 2?" spurgte jeg hende så igen. "Der er ikke nogen". Så forskellen var egentlig at hun syntes, at det var synd for den der lige havde fået besked på at hun havde cancer" (Teamchefen)

I situationer, hvor forsørgelsesgrundlaget, i dette tilfælde midlertidigt, bringes til ophør er normen, dvs. standarden, at der ikke kan være, hvad teamchefen udlægger som personlige holdninger hos sagsbehandlerne om, at når "det er en [sygemeldt] med cancer kan vi jo ikke straffe", der gælder, eftersom standarden ifølge teamchefen skal være "jo det kan vi godt, fordi det skal vi [ifølge lovgivningen]". I min tolkning er normen om at overholde lovgivningen tydeligt tilstede i teamchefens forståelse. Teamchefens forståelse af sanktionsbestemmelsen i lov om sygedagpenge (§ 21) betyder derfor, i min tolkning, at han sondrer mellem forskellige typer af sygdomme og deres betydning for den sygemeldtes muligheder for at deltage i opfølgningen. I forbindelse med den retlige bestemmelse om at manglende medvirken i jobcentrets opfølgning (i lov om sygedagpenge § 21 stk. 1. 1.pkt) kan sanktioneres, skal det vurderes om der er en "rimelig grund" til at den sygemeldte ikke har medvirket. Det er i den sammenhæng at teamchefen argumenterer med at den sygemeldte med depression, i hans forståelse, er tættere på en fritagelse, hvilket, i min tolkning, skyldes teamchefens forståelse af at depressionens negative indvirkning på energiniveauet i højere grad kan begrunde manglende medvirken end en kræftdiagnose kan. I teamchefens forståelse, har den sagsbehandler han omtaler, derfor ikke brugt de

fortolkningsmuligheder, der ligger i lovgivningen, men anvendt sin egen ”synd-paragraf”. Ved at fastholde denne retligt orienteret standard forsøger teamchefen i min tolkning at undgå et varierende afgørelsesniveau, som ikke er begrundet i den retlige bestemmelse, men efter hans opfattelse i hvem sagsbehandlerne (ikke) synes det er ”synd for”. Standarden kræver, ifølge teamchefen, ”ensartede begrundelser i forhold til lovgivningen” selv om også teamchefen tror han ”personligt godt kunne have det sådan, at det synes jeg fandeme er synd, men hvis der er noget moralsk forkasteligt i det så skal man kigge på lovgivningen” dvs. underforstået ændre de retlige bestemmelser. Sagsbehandleren med de to sager synes, i min tolkning, at møde misbilligelse fra sin chef.

At sagsbehandlernes skøn, ifølge teamchefen, ikke må være subjektive i betydningen private og personlige, er et synspunkt han gentager og argumenterer for flere gange særligt i forbindelse med de skøn, der kan påvirke retten til sygedagpenge. Teamchefen er, som det fremgår nedenfor, bevidst om at hans standard risikerer at bringe skønnet i karambolage med almenvellets moralske holdninger (Grimen 2008a);

> [En sygemeldt der] ikke er berettiget til forlængelse hvor vi ved, at der er 2 små børn og en ægtefælle, der tjener 16,000 kr. om måneden og [den sygemeldte] dermed ikke kan få kontanthjælp. De kommer til at gå fra hus og hjem, og hvad moral er der i det? Hvis man anlægger en juridiske moralsk indgangsvinkel så er det rigtigt, at lukke sygedagpengene fordi der ikke er [mulighed for] forlængelse, men hvis man lægger på hvad de fleste mennesker nok vil synes [er moralsk rigtigt] så er det fandme synd og så ville vi egentlig gerne slippe for at lukke dem (Teamchefen)

Som det fremgår anlægges der vurderinger og træffes beslutninger i sygedagpengeteamet, der, efter teamchefens opfattelse, ikke er i overensstemmelse ”de fleste” menneskers moral. I de situationer henviser teamchefen, i min tolkning, til den ”juridiske moral” og jobcentrets pligt til at administrere den gældende lovgivning selv om han, i min tolkning på linje med sagsbehandlerne, gerne ville undgå at lukke nogle af sygedagpengesagerne. I andre situationer kan der, ifølge teamchefen, ske det, at man i teamet forsøger, at finde det teamchefen kalder ”alternative løsninger”, hvor det undersøges om ”man måske kan åbne for andre kasser i lovgivningen hvis man vurderer, at det er det rigtige” i konkrete sager. I sådanne situationer ”undersøger vi selvfølgelig i det omfang vi overhovedet kan om vi kan hjælpe de borgere med revalidering, ressourceforløb eller hvad det nu måtte være”, hvilket i min tolkning synes at være udtryk for, i teamchefens forståelse, begrundede afvigelser fra normen om at alle skal være lige.

Det synes at forekomme sager, som i min tolkning af jobcenterledelsens forståelse konkret kan begrunde afvigelser fra en lighedsnorm, og som jobcenterchefen også kender til. Ifølge jobcenterchefen opstår, der ind i mellem situationer, hvor det med jobcenterchefens ord ”vitterlig er synd” for den sygemeldte. Der er tale om sager, som der ifølge jobcenterchefen ikke er så mange af. Sagerne bliver, ifølge jobcenterchefen, enten ikke lukket så hurtigt, som de ellers ville være blevet, og der bliver gjort noget ekstra for dem. Jobcenterchefens begrundelse er at de sygemeldte og deres familier ”står i en håbløs situation” og hans opdrag er ”at vi skal passe lidt på borgerne i kommunen”, hvilket i min tolkning kan ses i sammenhæng med normen ”sobert” fra analysen i [267]kapitel 5. Disse sager, er i min tolkning, eksempler på at jobcenterledelsen, der har autoriteten og sætter standarden også kan beslutte hvornår standarden kan fraviges (Grimen & Molander 2008). Udfordringen er ifølge jobcenterchefen, at forståelsen af hvornår det er ”særlig synd” eller hvornår sygemeldte står i en ”særlig vanskelig situation”, ikke kan brede sig til for mange sager af hensyn til sagsantallet, hvorfor dispensationsmuligheden ligger hos jobcenterledelsen.

BEHOVET FOR INDIVIDUELLE SKØN

Den tredje standard i den juridiske ramme er behovet for individuelle vurderinger eller skøn i sygedagpengesagerne, hvor standarden, ifølge teamchefen, er vanskelige at lægge en linje i fordi skønnet netop skal være individuelt. Standarden er således at skønnet skal være individuelt begrundet i den sygemeldtes forhold. Det er selve uarbejdsdygtighedsvurderingen i § 7 et eksempel på;

> Altså for eksempel uarbejdsdygtighedsvurderingen. De [vurderinger] er jo for det første svære og for det andet så er det svært at lægge en linje i dem fordi de netop skal være individuelle (Teamchef).

Én ting er ifølge teamchefen at uarbejdsdygtighedsvurdering er svær, men det betyder at det, i min tolkning af teamchefens forståelse, bliver sagsbehandleren, der ved brug af faglige skøn skal afgøre om den sygemeldte ud fra en samlet vurdering er uarbejdsdygtig på grund af egen sygdom, som det hedder i lov om sygedagpenge § 7 stk. 1. At skønnet af uarbejdsdygtighed således ifølge teamchefen primært af faglig art, gør det i min tolkning samtidig vanskeligt for ham at lægge en linje i sagsbehandlernes skønsudøvelse fordi de skal være individuelle;

> Det er nemt nok at få svar på om en borger er syg. Det kan vi bare spørge lægen om, men det er simpelthen den der faglige vurdering af om

[267] Se side 160 om det lokalpolitiske opdrag om at ”gøre det sobert”

> den her borger er uarbejdsdygtig [der er svær] og du kan ikke lægge en linje i det. Det er det der er udfordringen i det (Teamchef).

At der ifølge teamchefen ikke kan lægges ”en linje” betyder, at der ifølge teamchefen alene er udarbejdet en skriftlig vejledning af mere teknisk administrativ karakter, der instruerer sagsbehandlerne i hvordan de skal gå frem;

> Der er en skriftlig vejledning på hvornår og hvordan man laver den og hvor [i de digitale systemer] man skriver den, men det er sådan lidt mere administrativt (Teamchef)

Standarden er således i min tolkning at skønnet skal være individuelt. Dette betyder imidlertid ikke at teamchefen afholder sig fra at interesserer sig for sagsbehandlernes skønsudøvelse af uarbejdsdygtigheden som det fremgik af analysen af drøftemøderne og af den ressourcemæssige ramme tidligere i kapitlet.

Opsummerende knytter den retlige ramme sig til fortolkninger af retlige bestemmelser, hvor normen synes at været lovgivningen skal overholdes og sagsbehandlernes subjektive, dvs. private og personlige holdninger ikke skal have indflydelse på vurderinger og beslutninger i relation til de sygemeldtes forsørgelsesgrundlag. Det er således retligt orienteret skøn som er standarden i teamchefens forståelser og fortolkninger af de retlige bestemmelser. Idealet er et ensartet overindividuelt niveau, hvor afvigelser, af teamchefen, misbilligende tolkes som udtryk for personlig moral og etik fremfor lovgivningens etik. Legale afvigelser fra normen kan imidlertid forekomme, hvis jobcenterledelsen vurderer at den sygemeldte ”står i en håbløs situation” og der derfor skal dispenseres. Variationer i skønnet begrundet i de sygemeldtes situation forekommer desuden ved uarbejdsdygtighedsvurderingen (i lov om sygedagpenge § 7), der i teamchefens forståelse er en faglig vurdering af den sygemeldtes individuelle forhold, og derfor kan han alene foreskrive administrative retningslinjer.

6.2.3 DEN FAGLIGE RAMME

Den faglige ramme indeholder standarder, der er retningsgivende for sagsbehandlernes faglige skøn i deres klientrettede og menneskebehandlende arbejde (Hasenfeld 2003). Standarderne har betydning for sagsbehandlernes forestillinger i form af problemforståelser, slutninger og handlinger[268], og har dermed primært et kognitivt indhold (Scott 2014) præget af ideer, forestillinger og koncepter, der retter sig mod kollektivet dvs. er overindividuelle. Standarderne er samtidig symbolske. Jobcenterchefen og teamchefen fremhæver eksempelvis under interview, at det første og fremmest er kendetegnende for skønnet på

[268] Se kapitel 4 og analysen i kapitel 8 om begreberne problemforståelse, slutninger og handletendenser.

sygedagpengeområdet, at borgerne er syge. Udover at de sygemeldte derfor, ifølge jobcenterledelsen skal være i behandling, skal sagsbehandlerne understøtte at borgerne kan vende tilbage på deres arbejde eller på arbejdsmarkedet så hurtigt som muligt gennem aktive foranstaltninger (Sieling-Monas & Bredgaard 2015, Høgelund 2012,Jacobi 2011, Høgelund et al 2008). Endelig er det ifølge jobcenterledelsen afgørende, at sagsbehandlerne i deres skøn har fokus på den sygemeldtes situation og parathed i forhold til at bevæge sig mod arbejdsmarkedet. Dette indebærer, ifølge jobcenterledelsen, at sagsbehandlerne skal kunne vurdere dvs. skønne om den sygemeldte er det man i sygedagpengeteamet symbolsk kalder for at være ”klar”, dvs. kan indgå i beskæftigelsesrettet indsats hvis dette skønnes nødvendigt for at få den sygemeldte kan vende tilbage på arbejdet/arbejdsmarkedet. Derudover har det betydning om borgeren er indforstået med indsatsens indhold og formål inden den sættes i gang og har brug for at være sygemeldt i længere tid. På baggrund af disse ideer og forestillinger har jobcenterledelsen, i min tolkning, udviklet et koncept, der, i min tolkning, består af tre spor i sagsbehandlingen, som giver skønnet retning. Det drejer sig om

- At understøtte borgerens forløb i sundhedsvæsenet, hvilket betyder at sagsbehandleren med teamchefens ordvalg skal være ”en slags minieksperter i sundhedsvæsenet
- At sætte ind med en sideløbende beskæftigelsesrettet indsats, hvilket betyder at sagsbehandlerne ifølge teamchefen skal besidde en ”grundlæggende beskæftigelsesfaglighed” og dels vide ”noget om arbejdsmarkedet” og ”hvordan mennesker reagerer og handler”
- At sikre at sagsbehandleren og den sygemeldte er i overensstemmelse med hinanden om hvad der skal ske i sagen, hvilket kræver at sagsbehandlerne ifølge teamchefen kan vurdere og forstå ”borgerens situation og handlinger”, men også
- Ifølge teamchefen at ”turde tage den faglige vurdering tilbage fra lægerne”, hvad angår vurderingen af om den sygemeldte kan arbejde.

Jeg belyser de faglige standarder, der knytter sig til de 2 første spor under overskriften *helbredsmæssig afklaring og beskæftigelsesrettede indsatser* og det tredje spor under overskriften *at samarbejde med den sygemeldte borger* primært ved hjælp af data fra interviewene med jobcenterchefen. Den faglige standard vedrørende at tage den faglige vurdering tilbage fra lægerne behandles under overskriften *beskæftigelsesfaglige skøn af uarbejdsdygtighed* primært ved hjælp af data fra interviewene med teamchefen. Jeg supplerer med observationer.

HELBREDSMÆSSIG AFKLARING OG BESKÆFTIGELSESRETTEDE INDSATSER

Her udlægger jobcenterchefen sin forståelse af ideen om et samtidigt fokus i sagsbehandlingen i sygedagpengesagerne på helbredsmæssig afklaring af den sygemeldte og arbejdsmarkedsrettede indsatser, herunder arbejdsmæssig afklaring;

> For mig at se er sygedagpengeområdet det område hvor helbredsafklaringen, behandlingen og hele det der sundhedsmæssige skal forløbe og det har en sagsbehandler en vis indflydelse på. Tempoet i hvert fald. En vis fordi sundhedsvæsenet jo har den afgørende [indflydelse], men hvordan kan man sætte ind med beskæftigelsesrettede indsatser eller arbejdsmarkedsmæssig afklaring sideløbende med [det sundhedsmæssige, dvs. helbredsmæssig afklaring og behandling]. Hvornår kan man køre de 2 spor (Jobcenterchef)

I min tolkning er forståelsen hos jobcenterchefen, for det første at sagsbehandlerne har betydning for hvor hurtigt helbredsafklaringen i sundhedssystemet foregår. Selv om sundhedsvæsenet har størst indflydelse på helbredsmæssige undersøgelser og behandling, har sagsbehandlerne mulighed for at påvirke tempoet i dette forløb, hvilket skal udnyttes ved at sagsbehandlerne skal vurdere indsatsen i behandlingssystemet. Dette er teamchefen da også opmærksom. Hans forestilling er at ”[på sygedagpengeområdet] forventer vi at borgeren er i gang med en behandling og der er det sagsbehandlerens opgave hele tiden at følge op på; Jamen er du i gang med behandling? hvad siger din læge? [og] er du blevet henvist[til hospital eller speciallæge]?”. Ellers går det efter teamchefens opfattelse, for langsomt med udredningen og behandlingen, og sagerne ”risikerer at blive langvarige [fordi] borgerne ikke får den hjælp de har brug for i sundhedssystemet”. For det andet skal sagsbehandlerne ifølge jobcenterchefen kunne kombinere den helbredsmæssige afklaring og behandling med beskæftigelsesrettede indsatser. Sagsbehandlerne skal med andre ord, i min tolkning, bruge de oplysninger de får om borgerens udredning og behandling til at vurdere om, hvornår og hvordan det kan lade sig gøre at ”køre de to spor” samtidig. Jobcenterchefens strategiske blik for flowet i sygedagpengesagerne, som kendes fra analysen i kapitel 5, er tydligt eftersom han, i min tolkning, knytter sagsbehandlernes skøn til de sygemeldtes beskæftigelsesrettede behov og tempoet i udredningen, hvilket i sidste ende får betydning for sagernes varighed og forløb;

> Og hvis man kan køre dem[de 2 spor] ret [tidligt] og specielt det beskæftigelsesrettede sådan tidligt i forløbet så bliver det efter min mening i hvert fald det, der kan gøre, at man får færre varighedssager for hvis man først skal have hele den helbredsmæssige udredning og alt det der [behandling overstået] og så [først] derefter starter den

> beskæftigelsesrettede side af sagen, så får man mange lange sager (Jobcenterchef)

Der er således i jobcenterchefens forståelse ikke tid til at afvente ”den helbredsmæssige udredning” i sundhedsvæsenet. Jobcenterchefens ideer og koncepter (Scott 2014) og hans forståelse af sammenhænge mellem helbredsmæssig udredning i sundhedsvæsenet og beskæftigelsesrettede indsatser i jobcentret, vedrører, i min tolkning, også de manglende muligheder, der ifølge jobcenterchefen, er på området for sygedagpenge for at ændre planer eller retning i løbet sagsbehandlingen. At sygedagpenge er en tidsbegrænset ydelse (Klausen 2011b, 2002) kræver ifølge jobcenterchefen en særlig kvalificeret sagsbehandling fordi sagsbehandlingen ifølge jobcenterchefen på området for sygedagpenge foregår ”på tid”. Samtidig knytter sagsbehandlingen sig, ifølge jobcenterchefen, til et juridisk grundlag, hvilket er forudsætningen for at sagen kan afgøres og dermed skifte forsørgelsesgrundlag[269]:

> Vi har jo masser af ledige [i andre teams] som skal have den ene eller den anden eller den tredje chance, men det kan man jo ikke sige om denne her type sager på sygedagpengeområdet. Der handler det jo ikke om at give folk mange chancer. Der handler det jo meget tit i hvert fald om at sagen skal kunne afklares [og] afgøres på et juridisk grundlag. Og det er efter min mening et særligt trav som kræver en særlig kvalificeret sagsbehandling. Og en særlig form for beskæftigelsesindsats som vi jo kører sideløbende med at folk jo er i behandling for deres sygdom og muligvis ikke kan komme tilbage til deres oprindelige branche eller slet ikke tilbage eller kun delvist tilbage på arbejdsmarkedet (Jobcenterchefen)

Forventningen hos jobcenterchefen, er at sagsbehandlerne kan iværksætte det hurtige og særlige ”trav”, der kan bevirke at ”sagen” dels kan afklare den sygemeldtes tilknytning til arbejdsmarkedet dels kan ”afgøres på et juridisk grundlag” i forhold til fremtidig forsørgelse. Observationer af drøftemøderne synes at vise at der i nogle typer af sager alene foregår helbredsmæssige udredning, hvis og når en beskæftigelsesrettet indsats enten ikke er mulig eller nødvendig. Jobcenterchefen taler derfor i min tolkning her om ”en særlig beskæftigelsesindsats”, der sammentænker beskæftigelsesrettede indsatser og helbredsmæssig afklaring og behandling i de sager, hvor en afklaring af den sygemeldtes arbejdsevne er nødvendig eksempelvis ”ikke kan komme tilbage til deres oprindelige branche” eller ikke kan vende tilbage til det ordinære arbejdsmarkedet, men muligvis skal have fleksjob eller førtidspension.

---

[269] Se citatet med jobcenterchefen på side 172 i forbindelse med arbejdsprøvninger på sygedagpenge

AT SAMARBEJDE MED DEN SYGEMELDTE BORGER

Ved siden af ideen om at kombinere muligheder i forhold til beskæftigelse i eget regi med udredning og behandling i sundhedssystemet, indeholder de faglige standarder en ide om samarbejde med den sygemeldte borger. Forestillingen er at det er nødvendigt at ændre borgerens opfattelse af hvad der kan lade sig gøre i forhold til arbejdsmarkedet samtidig med sygdom, udredning og behandling. Ideen indebærer, at sagsbehandleren skal vurdere dvs. skønne, hvor meget borgeren kan eller kan bringes til at kunne, og motivere den sygemeldte til at indgå i kombinationen beskæftigelse og udredning/behandling. Dette forudsætter, ifølge jobcenterchefen, at sagsbehandleren og borgeren har en samstemmende opfattelse af situationen og hvad der skal ske;

> Noget af det der jo er svært det er selvfølgelig folks sygdomsopfattelse og hvad kan de? Altså, fordi loven siger jo et eller andet om hvad folk kan [i forhold til arbejdsmarkedet]. Det er jo ikke fuldstændig det samme som at det ser sådan ud inde i folks hoveder. Altså, det er et af de store problemer kan man sige; Jeg er syg, jeg kan ingenting [siger borgeren]. Ja men der er rigtig mange, der fejler nøjagtig det samme som dig som kan en hel del. Hvordan får man borgerens motivation, energi, livskraft, gåpåmod alt det der sat i spil sådan at vi kan arbejde sammen? (jobcenterchefen)

Som det fremgår, er der ifølge jobcenterchefen, to udfordringer. Den første er den sygemeldtes ”sygdomsopfattelse” og den anden er ”hvad kan” de sygemeldte i lyset af den sygdom, der har gjort dem uarbejdsdygtige. Den første situation og standard drejer sig, i min tolkning, om at den sygemeldte mener at han/hun kan mindre end sagsbehandleren mener i forhold til at vende tilbage til arbejdet/arbejdsmarkedet. Forskellen består i at den sygemeldte i jobcenterchefens forståelse ingenting kan, hvorimod sagsbehandleren vil mene at den sygemeldte ”kan en hel del”. Sagsbehandleren skal derfor i min tolkning af jobcenterchefens forståelse arbejde med den sygemeldtes motivation og forståelse af sin situation. Forståelsen hos jobcenterchefen synes her at være ”people changing” (Hasenfeld 2003). Den anden situation og standard drejer sig, i min tolkning, om, for sagsbehandleren, at finde ud af hvad den sygemeldte kan i lyset af sygdommen. Jobcenterchefen udfolder ikke den anden situation, men baseret på hans forståelse ovenfor af sammenhængene mellem udredning/behandling i sundhedssystemet og indsatser i jobcentret, der retter sig mod at få den sygemeldte tilbage på arbejdsmarkedet, er det min tolkning, at skønnet skal gå ud på at kende de relevante skånehensyn eksempelvis gennem indhentelse af lægepapirer, drøftelse med lægekonsulent eller at se hvordan en

praktik eksempelvis udvikler sig[270], dvs. er i højere grad ”people sustaining” (Hasenfeld 2003). Herved kan sagsbehandleren finde ud af hvad den sygemeldte kan og ikke kan i lyset af sygdommen. Begge standarder involverer helbredsmæssig udredning til brug for vurdering af den sygemeldtes muligheder.

Samarbejdet med borgeren er således, ifølge jobcenterchefen, vigtigt i forhold til at skabe udvikling eller forandringer i forhold til den sygemeldtes arbejdsmæssige tilknytning til arbejdsmarkedet i forbindelse med sygdom. Sagsbehandleren skal derfor skønne over hvordan samarbejdet med borgeren er, hvordan det kan udvikles og hvordan den sygemeldte spiller med. Dette er særlig vigtigt i de situationer, hvor borgeren endnu ikke er det der i sygedagpengeteamet kaldes ”klar”. Er borgeren ikke ”klar”, eller uenig i hvad der skal ske, risikerer indsatsen, ifølge jobcenterchefen, ikke at lykkes;

> Hvis ikke borgeren er i stand til at agere konstruktivt, hvis man kan sige det sådan, ud fra den situation de nu står i så ligger det også nogle sten på vejen for at vi i sidste ende finder et andet forsørgelsesgrundlag eller selvforsørgelse og så videre og så videre. Det synes jeg er vigtigt fordi jeg ved at hvis vi kan samarbejde så skal det sgu nok gå. Kan vi ikke samarbejde så går det sjældent særligt godt (Jobcenterchefen).

I jobcenterchefens forståelse er samarbejdet ”konstruktivt” hvis den sygemeldte indleder et samarbejde med jobcentret om at finde ud af hvad der kan lade sig gøre. Ideen om samarbejdet med borgeren betyder således at sagsbehandlerne skal orientere sig mod den sygemeldtes forventninger til hvad de kan og det jobcenterchefen ovenfor omtalte som ”motivation, energi, livskraft og gåpåmod”. De gode intentioner lykkes imidlertid ikke altid og der er situationer, hvor det, ifølge jobcenterchefen, ikke lykkes at gøre borgeren er tilfreds med samarbejdet;

> Det oplever vi jo også for der er jo borgere, der går frustrerede ud af vores dør. Hvor de siger ”det var fandens til behandling” og det synes jeg da er ærgerligt, havde jeg nær sagt, og meget ofte er det jo fordi lovgivningen siger; Jamen det kan sgu ikke være anderledes. Du er simpelthen ikke berettiget til [flere] sygedagpenge vel, og vi har ikke i processen kunnet komme frem til en anden afklaring. (jobcenterchefen)

---

[270] Se vignet nr. 5 på side 227 hvor teamet diskuterer om kvindens angst kan overvindes hvis psykologen inddrages i samarbejdet eller praktikken – og sygedagpengene - skal stoppes fordi kvindens angst vil øges. Situationen kan forstås som en kombination af de to situationer. Kvindens forestilling om hvad hun skal præstere i praktikken og skånebehovet i forhold til ikke at øge angsten. I analysen af sagsbehandlernes skønsudøvelse i kapitel 8 behandler jeg den beskrivelse af den sygemeldtes ”funktionsniveau”, som teamchefen omtalte på side 189.

Jeg skal afslutningsvist behandle den faglige vurdering af uarbejdsdygtighed nævnt ovenfor i den juridiske ramme.

Beskæftigelsesfaglige skøn af uarbejdsdygtighed

Den sidste faglige standard i den faglige ramme vedrører sagsbehandlerens vurdering af borgeren uarbejdsdygtighed. Et skøn teamchefen mener, skal tages tilbage fra lægerne fordi "vi har jo i sygedagpenge igennem mange år et eller andet sted lænet os op af lægerne og ladet lægerne bestemme om borgeren var berettiget til sygedagpenge", og lægerne skal, ifølge teamchefen, alene vurdere om borgeren er syg dvs. om der kan stilles en diagnose og skal ske behandling;

> Det man skal holde sig for øje med den paragraf [§ 7] er, at det ikke er en vurdering af om borgeren er syg eller ej. Det er lægernes vurdering. Vores [den beskæftigelsesfaglige skøn i forhold til § 7] er en vurdering af om sygdommen og de gener den medfører, gør at man [borgeren] er uarbejdsdygtig (Teamchef)

Forståelsen hos teamchefen er, i min tolkning, at mens lægen vurderer om den sygemeldte er syg dvs. har en diagnose og skal i behandling, skal sagsbehandleren vurdere om den sygemeldte samtidig er uarbejdsdygtig på grund af sygdommen/diagnosen[271], og hvor meget den sygemeldte kan i forhold til at vende tilbage jf. ovenfor. Det er således ifølge teamchefen ikke sikkert, at en sygemeldt borger er uarbejdsdygtig i den forstand, at sygdommen medfører at borgeren ikke kan arbejde. Dette forhold betyder, ifølge teamchefen, at sagsbehandleren i sygedagpengeteamet skal foretage en konkret individuel vurdering af om den sygemeldte borger er uarbejdsdygtig eller ej. Her forklaret af teamchefen ved hjælp af et tænkt eksempel med et knæ hos to forskellige borgere, hvor kun den ene – håndværkere – er uarbejdsdygtig;

> Du kan godt have en borger, der har dårligt knæ og en anden borger, der har præcis det samme dårlige knæ, hvor den ene er uarbejdsdygtig og den anden ikke er det. Er det en akademiker, som har det dårlige knæ medfører det typisk ikke uarbejdsdygtighed i sygedagpengelovens forstand, selv om sygdommen er den samme for borgeren, der er murer eller tagdækker og ikke har lavet andet hele sit liv (Teamchef)

Det beskæftigelsesfaglige skøn om uarbejdsdygtighed indeholder således et skøn af hvorvidt den enkelte sygemeldt har behov for at være sygemeldt eller ej i forhold til at kunne passe sit arbejde. I det tænkte eksempel er det, i min tolkning, oplagt, at

[271] Lov om sygedagpenge § 7 stk. 1 siger at den sygemeldte skal være uarbejdsdygtig på grund af egen sygdom. Det er ikke en lægelig vurdering i sygedagpengelovens forstand om den sygemeldte opfylder kravet i § 7 (Klausen 2002)

knæet har en anden beskæftigelsesmæssige betydning for akademikeren end for håndværkeren, hvilket majoriteten af praktiserende læger, i min tolkning, ville være enig med teamchefen i. Mine observationer af drøftemøderne[272] viser at teamchefen med jævne mellemrum stiller spørgsmålet "er hun fuldt uarbejdsdygtig" eller "er han uarbejdsdygtig" også ved mere komplekse lidelser såsom stress og depression eller i situationer hvor den sygemeldte har cancer og eksempelvis er i gang med at genoptage arbejdet. Ifølge teamchefen afhænger det beskæftigelsesfaglige skøn ikke kun af arbejde og sygdom, men også af den sygemeldtes kompetencer;

> [For] vi skal også inddrage borgerens kompetencer i vurderingen så hvis vi siger, at du ikke er uarbejdsdygtig på grund af det dårlige knæ så skal vi kunne pege på nogle jobs borgeren kan gå ud og tage i morgen. Det kan man godt med en akademiker med dårligt knæ. Det er ikke sikkert at du kan det med en tagdækker. Så det er der spillet er og den faglige vurdering er, hvis man kan sige det [på den måde], og det er det der er svært (Teamchef).

Forståelsen hos teamchefen synes at være, at hvis borgeren ikke længere kan vurderes uarbejdsdygtig skal sagsbehandlerne kunne pege på hvilke jobs den sygemeldte kan arbejde med, hvilket i min tolkning indebærer en standard om meget konkrete vurderinger af de sygemeldtes arbejdsevne i lyset af eventuelle helbredsmæssige begrænsninger. Sagt på en anden måde skal sagsbehandlernes skøn i vidt omfang rette sig mod den sygemeldtes beskæftigelsesmæssige situation, og herunder om eller hvordan den sygemeldte kan vende tilbage til sit arbejde;

> Det kan godt være at lægen vurderer i forhold til den her sygdom at så skal der behandles sådan og sådan og sådan, men vi skal vurdere i forhold til den sygdom og de gener den medfører, hvordan kan borgeren så komme tilbage på arbejdsmarkedet. Det er jo en lille del af det, men den skal vi turde tage og den skal vi kræve tilbage (Teamchefen).

I min tolkning af teamchefens forståelse skal skønnet rette sig mod beskæftigelse. I tilknytning hertil er vurderingen af uarbejdsdygtighed i forhold til sygedagpengelovens regler dvs. om den sygemeldte opfylder kravet i § 7 om at være fuldt uarbejdsdygtig på grund af egen sygdom, ifølge teamchefen, af særlig betydning i forhold til forsørgelsen[273];

---

[272] Se eksempel i vignetten fra drøftemøde på side 225

[273] I analysen af sagsbehandlernes skønsudøvelse i kapitel 8 sondrer jeg mellem tre forskellige elementer i uarbejdsdygtighedsvurderingen i.e. i forsørgelsessituationen, i behandlingssituation og i beskæftigelsessituationen.

> Den [uarbejdsdygtighedsvurderingen] er central. Det er den første og den sidste vurdering man [en sagsbehandler] laver. Når man tænker på en borger, når man taler med en borger [og] vurderer en sag fordi den jo er grundlaget for om vi overhovedet har en sag så den er central. Måske den mest centrale, der ligger [hos os dvs. i sygedagpengeteamet] juridisk i hvert fald (Teamchefen)

Teamchefens forståelse er i min tolkning at sygedagpengeindsatsen starter og slutter med en vurdering af om den sygemeldte er uarbejdsdygtig i betydningen: berettiget til sygedagpenge. For hvis den sygemeldte ikke er uarbejdsdygtig er der, ifølge teamchefen, ikke en sygedagpengesag. Som det fremgik overfor[274] kan der, ifølge teamchefen, imidlertid ikke lægges en linje i disse sager, fordi skønnet er individuelt. Det er således sagsbehandleren, der skønner om den sygemeldte er uarbejdsdygtig i lyset af sygdommens og arbejdets karakter sammenholdt med spørgemålet om de individuelle faglige kompetencer hos personen kan gøre, at vedkommende på et tidspunkt vender tilbage til sit arbejde eller kan varetage andre typer af jobs[275].

Opsummerende består den faglige ramme af standarder, der giver skønnet retning i form af hvad jobcenterledelsen mener sagsbehandlerne skal fokusere på. Skønnet skal således rette sig mod den helbredsmæssige afklaring i kombination med beskæftigelsesrettede indsatser, hvor det er muligt og relevant af hensyn til driften i sygedagpengeteamet og den sygemeldte. I det lys skal skønnet rette sig mod etableringen af et samarbejde med den sygemeldte med henblik på at vurdere den sygemeldte motivation og overskud samt eventuelle funktionsbegrænsninger og skånehensyn. Mens lægen skal vurdere hvad den sygemeldte fejler, skal sagsbehandleren vurdere hvad sygdommen og den gener medfører af uarbejdsdygtighed hvilket har sammenhæng med retten til sygedagpenge, men også til vurderingen af hvad den sygemeldte kan arbejde med. Ved tvivl om arbejdsevnen skal der ske en egentlig afklaring af arbejdsevnen.

6.2.4 OPSAMLING PÅ RAMMER OG STRUKTURELLE STANDARDER

Jeg har i afsnit 6.2 undersøgt de strukturelle aspekter af skøn, dvs. de standarder, som jobcenterledelsen sætter som autoritet, og sagsbehandlernes skønsudøvelse er relativt til (Grimen & Molander 2010,2008, Grimen 2011, Dworkin 1978). Der er

---

[274] Se citatet side 252 om vurdering af uarbejdsdygtighed.

[275] Teamchefen sondrer mellem den smalle uarbejdsdygtighedsvurdering, hvor personen vurderes i forhold til det arbejde han/hun sygemeldes fra og den brede uarbejdsdygtighedsvurdering, hvor personen vurderes i forhold til det brede arbejdsmarked i lyset af kompetencer (og helbred).

tale om standarder som muliggør og begrænser skønnet, og virker gennem institutionelle virkemidler af regulativ, normativ og kognitiv art (Scott 2014). Gennem en rammeanalyse (Agustín 2012, Bacchi 2012) af hvilke problemer og løsninger, jobcenterledelsen forbinder med sagsbehandlernes skønsudøvelse, har jeg defineret tre tematiske rammer for skønnet: En *ressourcemæssig ramme*, en *juridisk* ramme og en *faglig ramme.*

Af analysen af den ressourcemæssige ramme fremgik, at økonomi på området for sygedagpenge og tilgængelige ressourcer sætter standarder for skønnet på området for sygedagpenge i jobcenter Hedeby. Økonomien har en regulerende indflydelse på skønnet gennem jobcentrets - og i sidste ende kommunens - budget, hvis indflydelse jobcenterledelsen forsøger at begrænse mest muligt for at undgå at lukke sygedagpengesager af økonomiske årsager. Standarden er at resultaterne skal opnås gennem et fagligt kvalificeret arbejde, der foregår på et professionelt fremfor et økonomisk grundlag, hvilket knytter sig til indholdet i den faglige ramme. Ambitionen om et fagligt kvalificeret arbejde på et professionelt grund forudsætter at sagsbehandlerne er informerede om økonomiske sammenhænge på området for sygedagpenge. Analysen viser også, at antallet af sygedagpengesager synes at være tilpasset det niveau af sager sygedagpengeteamets sagsbehandlere og konsulenter, ifølge jobcenterledelsen, kan håndtere, hvis et fagligt kvalificeret arbejde fortsat skal være muligt, og kontrollen af sygedagpengeområdet bevares på et professionelt grundlag. Risikoen for at området kommer ud af kontrol er til stede, og det gælder om at holde antallet af sager i skak, hvilket imidlertid er forbundet med udfordringer for jobcenterledelsen. Sygedagpengeområdet er skrøbeligt i den forstand, at der ikke skal ret meget til før sagsantallet begynder at stige med risiko for at jobcenterledelsen mister kontrollen over området. Sygedagpengeområdet er påvirkeligt af ydre samfundsmæssige faktorer eksempelvis ordninger som arbejdsløshedsunderstøttelsen såvel som indre organisatoriske faktorer, dvs. hvordan driften i teamet fungerer. Driften i sygedagpengeteamet er afhængig af et vedvarende og konstant fokus på samtlige sager i sygedagpengeteamet, og er synes at have udviklet sig rationelle logikker og regler for hvornår spørgsmålet om ressourcer og ressourceanvendelse kan diskuteres og hvordan. Det synes ikke muligt at øge de personalemæssige ressourcer medmindre der kan redegøres præcist for ressourceanvendelsen på området for sygedagpenge og driften er velfungerende. Standarderne i den ressourcemæssige ramme virker således først og fremmest i form af regulative institutionelle virkemidler (Scott 2014:59ff) ved at regulere og begrænse den skønsmæssige adfærd gennem styring af økonomi og ressourcer samt monitering af sagstal og adfærd. De sanktionerende elementer synes at være at sagsbehandlerne med jobcenterchefens ordvalg ”skal løbe stærkere” fordi niveauer er skredet og sagsbehandlerne ”får en forpestet tilværelse” med at lukke de sygedagpengesager, der ikke er blevet lukket i henhold til linjen.

Analysen af den juridiske ramme viser at overholdelse af lovgivning er en stærk norm i sygedagpengeteamet, hvilket giver retligt orienterede standarder i

skønsudøvelsen eksempelvis ved sanktioner af de sygemeldte. I den situation skal lovens moral gælde, selv om det er svært at sanktionere sygemeldte med cancer eller bringe sygedagpengeydelsen til ophør ved raskmelding. Ved sanktioner skal der i stedet argumenteres i forhold til om der er en ”rimelig grund” (Lov om sygedagpenge § 21 stk. 1 nr. 1) til, at den sygemeldte ikke deltog i opfølgningen, hvis der skal fritages for sanktion. Præget fra lovgivningens betydning på området for sygedagpenge sætter standarder for hvilken moral og hvilke værdier, der er passende i skønsudøvelsen særligt i forsørgelsessituationen, hvor normer om ensartethed og lighed dominerer sammen med en standard om individuelle skøn. Skønnet er således dels rettet mod forudsigelighed dels mod variation bestemt af den sygemeldtes situation, men ikke af sagsbehandlernes subjektive holdninger. Teamchefen fremstår som en slags garant for overholdelsen af lovgivningen (Scott 2014:66) og skønsmæssige fremgangsmåder, som er mere passende at benytte sig af for sagsbehandlerne end andre (Scott 2014:65). Eksempelvis er det ikke passende skønsmæssig adfærd at ”synes det er synd” for den sygemeldte, at der skal sanktioneres fordi han/hun har fået konstateret cancer. I nogle situationer er det imidlertid muligt – for jobcenterledelsen - at afvige fra normer og retningslinjer, hvis det i særlig grad ”er synd” for den sygemeldte, hvilket dels hænger sammen med jobcenterledelsens rolle som autoritet tillader inddragelse af andre normer og værdier (Scott 2014:64) end sagsbehandlerne, hvis personlige og private normer altid skal holdes adskilt fra den institutionelle del af de faglige vurderinger, og dels hænger sammen med en opgave med at passe på kommunens borgere. Sagsbehandlernes afvigelse fra standarderne om ensartethed sanktioneres med en moralsk misbilligelse da det ifølge teamchefen vil være uansvarligt at tillade variationer på et subjektivt grundlag.

Mens den ressourcemæssige ramme virker gennem regulative elementer, og den juridiske gennem normative elementer, virker standarderne i den faglige ramme gennem kognitive elementer (Scott 2014). Den består af kollektive overindividuelle standarder, der giver retning for (Scott 2014:67), hvordan de faglige skal indholdsmæssigt skal anlægges i jobcenter Hedeby for derved, at være fagligt kvalificeret og foregå på et professionelt grundlag. Det er jobcenterledelsen, der som autoritet står for at give skønnet mening og retning. Jobcenterledelsen medierer således mellem det professionelle og fagligt kvalificeret arbejde på den ene og de styringsmæssige behov og hensyn på den anden side, hvilket giver standarderne ”its constitutive function” (Scott 2014:68). Standarderne for ”et fagligt kvalificeret arbejde på professionelt grundlag”, som det hed i den ressourcemæssige ramme, vedrører den helbredsmæssige afklaring og behandling i sundhedsvæsenet og mulighederne for at iværksætte beskæftigelsesrettede indsatser i jobcenterregi, herunder af en afklarende karakter i de situationer, hvor den sygemeldte muligvis ikke kan vende tilbage til hidtidige arbejdsopgaver. Derudover skal sagsbehandlernes faglige vurderinger og skøn rette sig mod etableringen af et samarbejde med den

sygemeldte. Et samarbejde, der dels retter sig mod at undersøge om den sygemeldte er ”klar” til at deltage i beskæftigelsesrettede foranstaltninger dvs. er motiveret og enig i målsætningerne, og dels retter sig mod at undersøge hvad den sygemeldte kan klare i lyset af den helbredsmæssige situation. Endelig er det en faglig standard at sagsbehandleren altid har blik for uarbejdsdygtighedsvurderingen dvs. om den sygemeldte kan vende tilbage til sit arbejde igen. Dette er en beskæftigelsesfaglig og ikke en lægefaglig vurdering.

Analysen af de strukturelle standarder for skøn viser i min tolkning mønstre af sammenhænge på tværs af de tre rammer. Tydeligst er den sandsynlige sammenhæng mellem standarderne i den ressourcemæssige ramme om at holde skønnet på et professionelt grundlag med indholdet i de faglige standarder. Det er således standarderne i den faglige ramme, der skal skabe den ønskede fremdrift og udvikling i de konkrete sager, er holder antallet af sygedagpengesager på et niveau man økonomisk og ressourcemæssigt kan ”håndtere”. Således forsøger man i jobcenter Hedeby at undgår mange og lange sygedagpengesager, der kan bringe området ude i kontrol således at jobcenterledelsen ”mister alt indflydelse”, samtidig med at man ”hjælper” den sygemeldte tilbage på arbejdsmarkedet, hvilket synes at være en stærk norm jf. behandlingen af drøftemøderne i afsnit 6.1. Samtidig kan adgangen til at holde sagsantallet nede synes at hænge sammen med uarbejdsdygtighedsvurderingerne, der behandles dels i den faglige og dels i den retlige ramme, fordi disse vurderinger styrer antallet af sager i sygedagpengeteamet. At der ikke synes at være den sammenhæng må ses i lyset af standarden om at økonomi ikke skal styre det faglige skøn i sygedagpengeteamet samtidig med at overholdelse af lovgivning, dvs. de retligt orienterede standarder om retten til forsørgelsesydelsen sygedagpenge, er en anden stærk norm i jobcenter Hedeby.

6.3 OPSAMLENDE KONKLUSION OG DISKUSSION

Jeg har i dette kapitel undersøgt med hvilke standarder jobcenterledelsen rammesætter skønnet i beskæftigelsesrettet socialt arbejde med sygemeldte i jobcenter Hedeby som organisatorisk kontekst. Jeg har betragtet skønnet som institution (Scott 2014:56) udviklet gennem institutionelt arbejde (Lawrence & Suddaby 2006, Lawrence, Suddaby & Leca 2009, 2011), og har tillige inddraget betydende organisatoriske elementer (Stake 2000) i form af aktørernes organisatoriske roller, de ressourcer og aktiviteter handlingsplanen har udviklet og deltagerne på ”drøftemøderne” anvender aktuelt. Analysen viser også at skønnet er indlejret i en organisatorisk kontekst, hvor skønnet knytter sig til de ressourcer som jobcenter organisationen råder over på området for sygedagpenge. Udfoldelsen af skønnet er, som følge af afhandlingens teoretiske design, indlejret i en bredere organisatorisk kontekst end i et møde mellem en socialrådgiver og en, i dette tilfælde, sygemeldt borger (Egelund 2004:409).

Analysen viser, at skønnet rammesættes af ressourcemæssige, juridiske og faglige standarder, der understøtter den ledelsesmæssige styring af sygedagpengeteamets drift, herunder den måde jobcenterledelsen ønsker at det faglige skøn skal udøves på i de konkrete sygedagpengesager for, at den sygemeldte kan få den rigtige hjælp, kan vende tilbage til sit arbejde/arbejdsmarkedet og sygedagpengeforløbene bliver så korte som muligt.

Autoriteten og det ledelsesmæssige råderum til at rammesætte skønnet må ses i sammenhæng med den nationale beskæftigelsespolitik på området for sygedagpenge (Sieling- Monas & Bredgaard 2015, Høgelund 2012, Jacobi 2013, 2011). Den nationale beskæftigelsespolitik oversættes imidlertid, i afhandlingens institutionelle perspektiv, af aktører i og omkring jobcenter Hedeby, hvilket også fremgår af den faglige ramme indenfor hvilken skønnet skal rette sig mod beskæftigelse om end i lyset af modtagere af sygedagpenge som syge, hvorfor den beskæftigelsesrettede indsats skal koordineres med afklaring og behandling i sundhedssektoren. Derfor må udfoldelsen af skønnet primært forstås i lyset af lokale prioriteringer, strategier og retningslinjer, som kommer til udtryk i standarder for skønnet. Endelig må skønnets udfoldelse indenfor de givne standarder ses i sammenhæng med at området for sygedagpenge set i forhold til den lokale kontekst i dataindsamlingsperioden kan betegnes dels som opprioriteret og dels som velfungerende, hvilket viste sig i analysen af handlingsplanen i afsnit 6.1.

I min undersøgelse af skønnets udfoldelse går jeg nu videre til afhandlingens tredje undersøgelsesspørgsmål om sagsbehandlernes skønsudøvelse, hvilket sker i kapitel 8. Forinden introducerer jeg den vignet, som jeg har anvendt til at undersøge skønsudøvelsen med. Vignetten er i tre faser, hvor den første fase er optrykt som bilag C. De to efterfølgende faser gengives i fuld længde i kapitel 7.

KAPITEL 7. MELLEMSPIL: FRA SKØN TIL SKØNSUDØVELSE

Indledning

Det fremgik af kapitel 5 at sagsbehandlerne arbejder i ”driften”, dvs. foretager faglige skøn i sagsbehandlingen[276], herunder beslutning om iværksættelse af de aktive beskæftigelsesrettede indsatser. Sagsbehandlernes arbejdsopgaver omfatter de såkaldte myndighedsopgaver, der vedrører de sygemeldtes pligter og rettigheder (Andersen(J) 2013:148ff). Til myndighedsopgaverne hører den forberedende og opfølgende sagsbehandling, eksempelvis i form af samtaler eller rekvirering af lægelige oplysninger til brug for at oplyse sagen, som udføres i andre sygedagpengeafdelinger i kommunale jobcentre (Baadsgaard et al 2014b:233ff, Hjortbak 2013:kap.5, 147ff). Sagsbehandlernes arbejdsopgaver og myndighedsudøvelse på området for sygedagpenge er omfattende, og for at opnå en så præcis og konkret emneangivelse og problemstilling (Ejrnæs & Monrad 2012:119f) i vignetundersøgelsen som muligt, indsnævrer jeg undersøgelse af sagsbehandlernes skønsudøvelse i kapitel 8 til at vedrøre uarbejdsdygtighedsvurderingen i lov om sygedagpenge § 7 set i lyset af den aktive beskæftigelsesindsats. Jeg introducerer uarbejdsdygtighedsvurderingen i afsnit 7.1, men da uarbejdsdygtighedsvurderingen har hjemmel i lov og sagsbehandlernes vurdering af uarbejdsdygtigheden dermed er myndighedsudøvelse introducerer jeg, også i afsnit 7.1, en sondring mellem et juridisk skøn og et beskæftigelsesfagligt[277] skøn. Jeg introducerer vignetten, hvis problemstillinger knytter sig til det beskæftigelsesfaglige skøn i uarbejdsdygtighedsvurderingen og den aktive beskæftigelsesindsats i afsnit 7.2.

7.1 INTRODUKTION TIL SYGEDAGPENGELOVENS UARBEJDSDYGTIGHEDSVURDERING

Selv om jurister bestræber sig på at formulere entydige og præcise paragraffer er fortolkning af de retlige bestemmelser ikke lige til, hverken for juristerne selv eller

[276] Sagsbehandling (Egelund & Hillgaard 1993:62-78) kan beskrives som en primært juridisk orienteret aktivitet, som imidlertid også indeholder elementer af social rådgivning, der individuelt tilpasset retter sig mod at rådgive om forhold hos den sygemeldte samt social behandling, der sigter mod at skabe forandring i den sygemeldtes situation.

[277] På grund af afhandlingens fokus på skønnets udfoldelse i beskæftigelsesrettet socialt arbejde anvender jeg begrebet beskæftigelsesfagligt skøn frem for fagligt skøn eller socialfagligt skøn (Schultz 2004:65ff).

for ikke-jurister (Gulddal & Møller 2002:9), hvilket knytter sig til den retlige bestemmelses præcision som i uarbejdsdygtighedsvurderinger forudsætter skøn.

UARBEJDSDYGTIGHEDSVURDERINGEN I LOV OM SYGEDAGPENGE

Hovedreglen i lov om sygedagpenge § 7 stk. 1[278] forudsætter uarbejdsdygtighed;

> Retten til sygedagpenge er betinget af, at en person er uarbejdsdygtig på grund af egen sygdom. Afgørelsen af, om en person anses for uarbejdsdygtig, sker på grundlag af en samlet vurdering af sygdommen og dens indvirkning på sygemeldtes arbejdsevne.

I stillingtagen til den sygemeldtes uarbejdsdygtighed skal sagsbehandlerne foretage en samlet vurdering af sygdommen og dens indvirkning på arbejdsevnen. Arbejdsevnebegrebet kom ind i sygedagpengeloven i 2006 (Lov nr. 563 af 9/6 2006), og er en reference til den aktive beskæftigelsesindsats samt til reglerne om revalidering, fleksjob og førtidspension, hvortil arbejdsevnebegrebet er tildelingskriterium (Klausen 2011a, 2007, Schultz 2004:483ff).

Reglerne om uarbejdsdygtighed i § 7 skal ses i lyset af sygedagpengelovens formålsbestemmelse i § 1, der har følgende ordlyd[279];

> Formålet med denne lov er
>
> 1) at yde økonomisk kompensation ved fravær på grund af sygdom
> 2) at medvirke til, at den sygemeldte genvinder sin arbejdsevne og vender tilbage til arbejdsmarkedet så hurtigt som muligt

Den citerede formålsbestemmelse er fra 2006 (Lov nr. 563 af 9.6.2006) og skal, ifølge lovbemærkningerne, sikre at der ”i langt højere grad end tidligere lægges vægt på regler, der kan sikre den aktive og opfølgende indsats overfor den sygemeldte” (Beskæftigelsesministeriets lovforslag nr. 154 fremsat 2. februar 2006). På dette tidspunkt er sygedagpengeydelsen en ”passiv økonomisk ydelse” (ibid.), hvor den aktive beskæftigelsesindsats overfor sygemeldte primært består af

[278] § 7 er optrykt i uddrag i bilag D

[279] Citatet indeholder kun formålene vedrørende forsørgelse og beskæftigelse. Se bilag D for bestemmelsens tredje formål.

arbejdsfastholdelse[280]. Fra omkring midten af 00´erne intensiveres beskæftigelsesindsatsen overfor sygemeldte ud fra antagelser om at en tidlig og aktiv beskæftigelsesrettet indsats kan mindske sygefraværet (Sieling-Monas & Bredgaard 2015, Regeringen 2003, 2008). Lov om sygedagpenge indeholder ikke egne regler om iværksættelse af aktive indsatser dvs. aktivering. Efter en ændring[281] af lov om en aktiv beskæftigelsesindsats § 2 nr. 5 i 2009 kan modtagere af sygedagpenge i dag aktiveres i stort set samme omfang, som eksempelvis kontanthjælpsmodtagere. Den aktive uarbejdsdygtighedsvurderinger supplerer dermed sygedagpengeordningen etablerede fokus på koordinerende, tværfaglige helhedsorienterede indsatser (Jacobi 2013,2011) og arbejdsfastholdelse (Holt & Nilsson 2013, NFA 2012, Clausen 2010). De væsentligste aktiviteter i sygedagpengesager består af *beskæftigelsestilbud* i form af praktikker, løntilskudsjob, vejledning og opkvalificering, af *opfølgningssamtaler* med individuelle og fleksible forløb og samtaler samt af *udredning* af fysiske og psykiske forhold, der hindrer arbejdsmarkedsdeltagelse (Sieling-Monas & Bredgaard 2015:31f).

DET FAGLIGE SKØN VED UARBEJDSDYGTIGHED

I den juridiske litteratur sondres mellem retsanvendelse og skøn, selv om der ikke kan trækkes en skarp grænse mellem de to begreber (Schultz 2004:29). Retsanvendelse indebærer forenklet sagt at bestemte betingelser (retsfaktum) knyttet sammen med bestemte rettigheder eller forpligtigelser (retsfølge) i loven kommer i anvendelse på de konkrete situationer (faktum). Ved skøn indeholder reglerne enten ikke en bestemt retsfølge af retsfaktum eller har formuleret retsfaktum så bredt at myndigheden eksempelvis jobcentret får ”et spillerum” til at vælge mellem en eller flere afgørelser efter at have afvejet givne lovlige hensyn mod hinanden (Schultz 2004:29f). Dette kaldes et forvaltningsretligt skøn. Retsanvendelse relaterer sig således til retlige bestemmelser og regler, der fra folketingets side er formuleret (relativt) præcist, mens det forvaltningsmæssige skøn anvendes ved upræcise, vage og elastiske bestemmelser (Schultz 2004:59f), som tilfældet er med sygedagpengelovens uarbejdsdygtighedsbestemmelse (Klausen 2002:96). Ved retsanvendelse og forvaltningsretligt skøn inddrager myndigheden (jobcentret) imidlertid regelgrundlaget i sine afgørelser, og det antages i den juridiske litteratur at domstolene og administrative klageindsatser, som eksempelvis Ankestyrelsen, i begge situationer vil kunne foretage henholdsvis en prøvelse af forvaltningsafgørelsens retlige grundlag eller kunne behandle klager over

[280] Se kapitel 1 afsnit 1.2 for en oversigtelig gennemgang af den lovgivningsmæssige udvikling på området for sygedagpenge i lyset af den aktive beskæftigelsespolitik.

[281] Lov nr. 480 af 12. juni 2009 om ændring af lov om sygedagpenge, lov om en aktiv beskæftigelsesindsats, lov om aktiv beskæftigelsespolitik og lov om integration af udlændinge i Danmark (En styrket beskæftigelsesrettet indsats overfor sygemeldte m.fl.)

afgørelsen uanset om den er truffet ved retsanvendelse eller forvaltningsretligt skøn (Schultz 2004:567ff). Ovenstående betyder, at jobcentrets forvaltningsafgørelser (Andersen(j), 2013:152) og de faglige vurderinger, der leder frem til forvaltningsafgørelserne på området for sygedagpenge (§ 7), ikke er fuldstændig skønsmæssige og frie, men har retlige rammer.

Formuleringen af § 7 betyder desuden, at jobcentret har pligt til at træffe afgørelser, der baserer sig på individuelle forhold hos den enkelte sygemeldte; hvilket skyldes det retlige forbud mod at sætte *skøn under regel* (Schultz 2004:240f), men netop skal foretage en individuel vurdering af den sygemeldtes situation. Herved får jobcentret mulighed for at træffe konkrete afgørelser og tilrettelægge indsatser, hvor der er taget højde for den enkelte sygemeldtes konkrete situation, hvilket involverer et fagligt skøn som følge af den i loven givne skønsmæssige frihed (Schultz 2004:59), der giver jobcentret bemyndigelse til selv at vurdere, hvad afgørelsen skal gå ud på angående forsørgelse og beskæftigelse indenfor de retlige rammer. Sådanne vurderinger baserer sig udover den retlige bemyndigelse på faglige skøn dvs. et beskæftigelsesfagligt skøn, hvor relevante dvs. professionsspecifikke faglige normer og viden (Schultz 2004:63f) får indflydelse på, hvilke afgørelser og handlinger, der er de mest ”rigtige” i situationen. Ifølge Schultz (2004:63) adskiller faglige skøn sig principielt fra det forvaltningsretlige (juridiske) skøn ved at der vil være afgørelser og handlinger, der fagligt set er mere rigtige end andre og stadigvæk lovlige. De beskæftigelsesfaglige skøn er i den forstand mindre frit end det forvaltningsretlige skøn på grund af de faglige normer og viden på området, hvilket imidlertid ikke udelukker fagligt begrundet uenighed, blandt sagsbehandlere (Ejrnæs 2004b) om hvilke afgørelser, handlinger og indsatser, som er de ”rigtige” i beskæftigelsesfaglig betydning. Opsummerende er sagsbehandlernes skønsudøvelse i forhold til den aktive uarbejdsdygtighedsvurdering således underlagt retlige rammer vedtaget af folketinget, der i sidste led udmøntes i beskæftigelsesfaglige skøn af sagsbehandlerne i sygedagpengeteamet i jobcenter Hedeby gennem sagsbehandlingen i de enkelte sygedagpengesager. Analyserne i kapitel 8 har fokus på det beskæftigelsesfaglige skøn, dvs. uden at undersøge skønnets (overensstemmelse med de) retlige rammer. Skønsudøvelsen er med andre ord beskæftigelsesfaglig og ikke juridisk.

7.2 INTRODUKTION TIL VIGNETUNDERSØGELSEN

I det følgende beskriver jeg vignetten, hvis faser og situationer skal sikre at det faglige skøn i beskæftigelsesrettet arbejde kan komme til udtryk i respondenternes faglige vurderinger gennem deres problemforståelser, slutninger og handletendenser (Abbott 1988) sammen med respondenternes holdninger i form af holdningskomponenterne viden, følelser og værdier (Ejrnæs & Monrad 2012), som udtryk for skønnets epistemiske dimensioner (Grimen & Molander 2010,2008, Molander 2011). For at øge transparensen og dermed også validiteten af undersøgelsen (Jergeby 1999:35, Ejrnæs & Monrad 2012:158) gengiver jeg

vignettens faser i fuld længde her dog er fase 1 optrykt i bilag C. Vignetten drejer sig om vignetpersonen Dorte, der er sygemeldt fra en ansættelse i politiet på grund af stress og depression. Jeg omtaler sagsbehandlerne i jobcenter Hedeby, der interviewes om vignetten, som respondenter for at adskille dem fra sagsbehandleren i vignetten, hvor også Dortes læge optræder. Interviewingen af respondenterne knytter sig til vignetpersonens forhold og de kontekstuelle forhold, der er beskrevet i vignetten, hvoraf jeg fremhæver majoriteten i det følgende. Vignetten sætter konteksten for sagstypen; sygemelding på stress og depression, og tolkninger af respondenternes faglige vurderinger kan ikke uden videre overføres til andre sagstyper (Ejrnæs & Monrad 2012:181f) eksempelvis sygemeldte med cancer.

VIGNETTENS PROBLEMSTILLINGER FASE 1

I fase 1 har Dorte været sygemeldt i ca. 8 uger og respondenterne præsenteres for et oplysningsskema[282], der indeholder en række faste rubrikker med begrænsede mulighed for afgivelse af detaljerede oplysninger.

Fase 1 er konstrueret i lyset af afhandlingens problemstilling om beskæftigelsesrettet socialt arbejde, hvorfor rent sociale oplysninger er fraværende som sygdomsårsag. De vigtigste informationer til respondenterne er at Dorte er i beskæftigelse, og gerne vil tilbage til sit arbejde, samt at der kan være problematiske forhold ved hendes beskæftigelsessituation i lyset af helbredsmæssige oplysninger om en mulig depression på grund af langvarig stress. Jeg har således indsat en række arbejdsrelaterede oplysninger såsom at Dorte gerne vil tilbage til sit arbejde, men at hun ikke ved hvornår hun kan vende tilbage. Samtidig fremgår det at Dorte har været sygemeldt af samme årsag for et års tid siden hos samme arbejdsgiver dvs. det er anden sygefraværsperiode hos Politiet indenfor kort tid, hvilket bringer forhold på arbejdspladsen i fokus fremfor sociale eller personlige forhold. Endelig fremgår det, at Dorte ikke har været i stand til at deltage i en sygefraværssamtale hos arbejdsgiveren ligesom der ikke er udarbejdet mulighedserklæring[283], hvilket kan antyde at problemer på arbejdspladsen. De helbredsmæssige oplysninger er allerede indledningsvist givet en vis tyngde da det

---

[282] Skemaet er ikke udarbejdet i jobcentret da det bruges nationalt dvs. i alle jobcentre (Lov om sygedagpenge § 8 stk. 3). Det er den sygemeldte borger, som udfylder skemaet og sender det til jobcentret. Da modtagelse af oplysningsskemaet er den konventionelle måde at starte en sygedagpengesag på i jobcentret, herunder i jobcenter Hedeby, har jeg valgt at anvende skemaet i vignetundersøgelsen.

[283] En mulighedserklæring jf. lov om sygedagpenge § 36a er en lægeerklæring som arbejdsgiveren kan forlange udfyldt blandt andet ved gentaget sygefravær. Erklæringen skal bidrage til arbejdsfastholdelse ved at dokumentere skånebehov, påvirkede arbejdsfunktioner og funktionsnedsættelser. Den består af 2 dele og udfyldes af både den praktiserende læge og arbejdsgiveren.

fremgår, at Dorte har langvarigt stress, går til psykolog 1 gang om ugen og taler med sin læge en gang om måneden. Derudover fremgår det, at Dortes læge har sagt til hende, at hun kan få en depression på grund af langvarigt stress, hvilket skal give informationerne om sygdom et objektivt[284] præg og undgå at reaktioner på værdiladede udtryk ved at tydeliggøre, hvor oplysningerne kommer fra (Ejrnæs & Monrad 2012:57f), samt minimere overvejelser om raskmelding tidligt i forløbet. Der er således samlet set lagt op til en sygemelding af en vis tyngde på grund af langvarig stress fra en borger, der er i behandling hos læge og psykolog, og kan være ved at udvikle en depression.

VIGNETTENS PROBLEMSTILLINGER FASE 2

Vignettens fase 2 har følgende konstruktion;

> *Dorte har nu været sygemeldt i næsten 5 måneder og er til opfølgningssamtale hos sin sagsbehandler. I seneste statusattest skriver egen læge:*
>
> *"Dorte er fortsat i psykologbehandling for stressudløst depression. Stressen er arbejdsrelateret. Kortvarigt sygemeldt i 2012 pga. stress. Dorte er i bedring. Ikke behov for psykiatrisk vurdering på nuværende tidspunkt. Ses her i klinikken. Kan så småt starte delvist op. Foreslår ny status om 3 måneder".*
>
> *Ved samtalens begyndelse er Dorte meget påvirket af situationen og begynder at græde da sagsbehandleren spørger hende om årsagen til sygemeldingen. Dorte undskylder tårerne og forklarer, at hun altid har været en stærk pige: "Jeg kan slet ikke forstå hvordan jeg er havnet i den her situation. Jeg troede jo at jeg havde taget det i opløbet".*
>
> *Dorte fortæller, at hendes problemer begyndte i forbindelse med indfasningen af politireformen. Hun fik en ny chef, der ifølge Dorte ikke kendte til administrativt politiarbejde. "Min tidligere chef havde ikke noget imod administrativt arbejde og kunne godt finde ud af det så det deltes vi lidt om. Det passede mig godt for så kom jeg væk fra skrivebordet". Dorte fortæller, at hun gradvist fik flere og flere administrative arbejdsopgaver frem for aktiv tjeneste, og at arbejdspladsen samtidig var præget af omstruktureringer, nedskæringer og stigende arbejdsmængde, der gav overarbejde i form af ekstra vagter både om aften og natten. "Folk holdt jo ikke op med at lave kriminalitet fordi Politiet omstrukturerede. Til sidst følte jeg, at jeg sad helt alene på et kontor med bunker af sager". Dorte bad om at blive aflastet, men fortæller at selv om der blev taget noget fra hende*

[284] Modsat et subjektivt præg fra caseskriveren

kunne hun mærke, at der var "noget helt galt med mig" Hun kontaktede sin læge, der foreslog en sygemelding og efterfølgende lidt ferie sammen med ægtefællen. Et par uger efter var Dorte tilbage på arbejdet. Dette var i 2012.

Kort tid efter den første sygemelding søgte Dorte over til færdselspolitiet bl.a. for at få flere kolleger. Hun kom til at sidde i storrumskontor med 5 andre når hun ikke var ude at køre. Dorte fortæller, at hun i første omgang fik det bedre af at skifte job, men så fik hun det gradvist dårligt igen. "Jeg røg ned igen efter et halvt år. Jeg græd på vej til arbejde og prøvede at stå arbejdsdagen igennem ved at holde pauser. Mange pauser". Dorte fortæller, at et par af hendes kolleger sagde til hende, at de godt kunne se, at hun havde det skidt, men ellers skete der ikke noget. "De fleste sagde ikke noget, mange af mine kolleger har berøringsangst over for sådan noget. Min chef reagerede et par gange ved at sende mig hjem fra arbejde, men ellers måtte jeg klare mig selv". Dortes fik det ikke bedre og til sidst indkaldte chefen hende til samtale sammen med tillidsrepræsentanten. "Min chef sagde til mig, at han kunne se jeg ikke havde det så godt. På det tidspunkt havde jeg fået en tid hos min læge dagen efter og han sygemeldte mig på stedet".

Ved den forrige samtale aftalte sagsbehandleren med Dorte, at Dorte skulle tale med sin chef om at vende tilbage til arbejdet. I dag fortæller Dorte, at hun efter drøftelse med hendes chef og TR er startet med at arbejde 2 dage om ugen i 4 timer om dagen med automatisk trafikkontrol. Her sidder hun alene i en bil, holder øje med trafikken og noterer ned. Da sagsbehandleren spørger hende hvorfor hun er startet i trafikkontrollen svarer Dorte "de mangler altid folk, men det er en rigtig god måde for mig, at komme i gang på. Det giver mig noget at stå op til". Dorte fortæller, at det ikke et arbejde hun skal fortsætte med når hun er rask. Dertil er det alt for ensformigt og stillesiddende.

I fase 2, hvor Dorte har været sygemeldt i 5 måneder er vignetten konstrueret således, at Dortes situation er i ro samtidig med at vignetten indeholder beskæftigelsesfaglige problemstillinger.

Det "rolige" indtryk er skabt ved oplysninger fra Dortes praktiserende læge (vignetlægen) om at Dorte, der er i behandling hos psykolog, er i bedring og ikke har behov for psykiatrisk vurdering. Samtidig kan Dorte ifølge vignetlægen genoptage arbejdet hvilket hun har gjort i fase 2. For at undgå at respondenterne vurderer, at Dorte ikke længere er uarbejdsdygtig, og vil raskmelde hende, indeholder fasen oplysninger om "stressudløst depression" og "arbejdsrelateret stress" i statusattesten fra vignetlægen. Derudover fremstilles Dorte som påvirket af sin lidelse under samtalen med vignetsagsbehandleren. For ikke at bringe lægens rolle og sygdomsbehandling i centrum, har jeg undladt eksempelvis at lade læge udskrive antidepressiv medicin fordi de sygedagpengesagsbehandlere, der bistod mig med vignetten mente at det ville være et issue vedrørende behandlingen. Jeg

har villet give indtryk at en stabil helbredsmæssig situation med en klient, der er i bedring og på vej tilbage til sit arbejde, men fortsat uarbejdsdygtig for at give plads til respondenternes beskæftigelsesfaglige vurderinger.

Den i vignetten beskrevne kontekst for Dortes arbejdsmæssige situation er kendetegnet af flere forhold, som respondenterne kan gøre sig faglige overvejelser om. For det første har Dorte selv forsøgt at forbedre sin arbejdssituation ved at skifte arbejde, hvilket er sket under både den første og anden sygemelding uden bistand fra arbejdsgiver eller jobcenter, hvilket skal give respondenterne mulighed for at komme med egne refleksioner om hvad der kunne være gjort. For det andet kan arbejdsgiverens rolle i forløbet problematiseres da arbejdsgiveren op til seneste sygemelding et par gange havde bedt hende om at gå hjem uden at gøre yderligere, hvilket igen skal give respondenterne mulighed for at overveje jobcentrets rolle. Derudover kan det give anledning til faglige overvejelser om placeringen i automatisk trafikkontrol er hensigtsmæssig for Dorte, hvilket skal ses i lyset af begrundelsen for placeringen er at Politiet altid er behov for arbejdskraft til denne opgave. For det tredje er der generelt lagt op til faglige overvejelser om hvilke indsatser, der er brug for, hvis Dorte skal vende tilbage til sit arbejde og dermed hvordan arbejdsopgaven med at få Dorte tilbage i arbejde bør løses set med respondenternes briller. Den professionelle indsats er beskrevet så det ser ud som om vignetsagsbehandleren blot har bedt Dorte om at tale med den chef,

VIGNETTENS PROBLEMSTILLINGER FASE 3

Vignettens fase 3 har følgende konstruktion;

> *Dorte har nu været sygemeldt i 8 måneder. Hun er til opfølgningssamtale hos sin sagsbehandler. I seneste statusattest skriver egen læge:*
>
> *”Dorte er delvist uarbejdsdygtig. Går fortsat til psykolog, der er betalt af arbejdsgiveren og profiterer godt af samtalerne. Skånsom tilbagevenden tilrådes. Tidshorisont for raskmelding endnu uvis. Er henvist til psykiatrisk vurdering. Har været vurderet af reumatolog for slidgigt i storetå og skal ses af ortopædkirurg for samme”.*
>
> *Dorte er ikke længere i trafikkontrollen. Hun er ved at vende gradvist tilbage til kontoret i færdselspolitiet, som hun blev sygemeldt fra. Hun arbejder mandag, onsdag og fredag 6 timer om dagen. Under samtalen spørger sagsbehandleren hende om hvilke planer, der er for øgning af arbejdstiden. Dorte svarer ”jeg er lige gået en time op i tid, og jeg skal til møde med min chef om 14 dage. Her skal vi tale om hvordan det går, om jeg skal mere op i tid og sådan noget”. Sagsbehandleren spørger Dorte om hun kan sige noget om hvornår hun forventer at være raskmeldt. Hertil svarer Dorte ”altså både min læge og psykolog siger til mig, at det er meget vigtigt*

at jeg lytter til min krop og ikke presser mig selv for hårdt. Ellers kan jeg få det dårligt igen og det vil jeg ikke risikere". Sagsbehandleren forklarer Dorte hvorfor hun synes det er vigtigt, at Dorte vender tilbage til sit arbejde så hurtigt som muligt. Dorte siger til sagsbehandleren, at hun synes hun "er kontrollerende. Jeg vil jo gerne tilbage, men det tager tid. Det har været hårdt nok for mig at komme hertil". Dorte oplyser, at hun endnu ikke har taget kontakt til en psykiater. Dette forklarer hun med at hun "lige skal vende sig til tanken om at skulle til psykiater før hun ringer".

Dorte fortæller, at hun sammen med psykologen er ved at finde ud af, at hun fremover ikke skal sidde på et kontor bag en computer med de samme opgaver hver dag. "Jeg skal ikke have et administrativt arbejde, men et arbejde hvor jeg kan bevæge mig og udvikle mig". Da sagsbehandleren spørger Dorte hvad hun mener med et arbejde, hvor hun kan udvikle sig svarer Dorte "noget fifty-fifty kontorarbejde og fifty-fifty noget andet". Samtidig synes hun, at det er svært at skifte job når man er sygemeldt. "Hvem vil have mig?" og "hvad pokker er det jeg skal tilbage til". Dorte fortæller, at hun bl.a. overvejer om hun skal forsøge at vende tilbage som motorcykelbetjent. Det er nogle år siden Dorte sidst var motorcykelbetjent og derfor "skal jeg have et nyt motorcykelkørekursus hvis det er". I forbindelse med den efterfølgende diskussion om en fremtidig ansættelse som motorcykelbetjent nævner Dorte, at hun har lidt knæproblemer og smerter i den ene storetå på grund af gigt, men ellers er hun " i god form". Hun fortæller, at tåen jævnligt hæver op og gør ondt. "Jeg skal nogle gange have benet op om aftenen og tager også smertestillende når det er slemt, men det er ikke noget jeg opfatter som det helt store problem. Min læge har henvist mig til en fodkirurg, der skal tage stilling til om jeg skal have gjort tåen stiv eller have et nyt tåled".

Privat bor Dorte sammen med Henrik. De er gift og har sønnen Jakob på 15 år. Dorte fortæller, at det er "krævende med en teenager i huset ". Derudover har de Julie på 12 år, som ifølge Dorte "ikke trives så godt i skolen for tiden". Der er problemer med mobning i pigegruppen og derfor er der en del møder på skolen med forældrene til de andre piger i klassen. "Vi har lige fået en mobningskonsulent tilknyttet klassen, men det er mest Henrik, der står for det med Julies skole". Under samtalen med sagsbehandleren fortæller Dorte, at det er gået op for hende hvor meget hun er blevet drænet for energi på arbejdet og "ikke har haft ret meget at give af derhjemme". Hun fortæller også, at hun under samtalerne med psykologen er blevet opmærksom på, at hun føler sig ensom og udbrændt. "Samtalerne hos psykologen har lært mig, at jeg skal sige mere til og fra. Jeg skal i højere grad gå efter at få min egne behov dækket frem for at hjælpe alle mulige andre, venner og veninder. Ellers brænder jeg ud". Dorte fortæller også at hendes sygemelding "har været hårdt for parforholdet, men lige nu har jeg ikke rigtig overskud til at gøre noget ved det".

I fase 3, hvor Dorte har været sygemeldt i 8 måneder er vignetten konstrueret således, at Dortes situation har udviklet sig mindre positivt end fase 2 kan give forventninger om, fordi Dorte da var i bedring og på vej tilbage til arbejdet. Dette er gjort dels for at undgå at respondenterne raskmelder Dorte i fase 3 dels for at beskrive en kontekst, der giver mulighed for viden om beskæftigelsesfaglige refleksioner i mere komplekse situationer, hvor en tilbagevenden til arbejdet ikke går glat blandt andet fordi sociale forhold og supplerende helbredsmæssige forhold spiller ind.

I fase 3 er Dorte stoppet i automatisk trafikkontrol og er tilbage på den arbejdsplads i færdselspolitiet hun blev sygemeldt fra, hvilket skal give mulighed for faglige refleksioner om hvordan Dorte bedst kan vende tilbage til arbejdet. Dorte arbejder i 6 timer om dagen i 3 dage, dvs. i alt 18 timer, hvilket primært skal begrænse respondenternes overvejelser om raskmelding mest muligt, eftersom Dorte samtidig er begyndt at orientere sig mod nye udfordringer, hvilket indikerer at depressionen er ved at lette. Kompleksiteten ved Dortes situation består i fire forhold. For det første arbejder hun kun i 18 timer og mangler dermed 15 timer før hun er fuldt arbejdsdygtig[285] og samtidig nærmer hendes dagpengeperiode sig varighedsgrænsen på i 52 uger. For det andet har jeg skabt usikkerhed omkring Dortes helbredsmæssige situation eftersom hendes lægen i fase 3 henviser Dorte til psykiatrisk vurdering og anfører, at tidshorisonten for Dortes raskmelding nu er uvis, ligesom tilbagevenden til arbejdet skal være skånsomt. Disse kontekstuelle oplysninger skal antyde at Dorte har fået det værre selv om hun fortsat går til psykolog, og ifølge hendes læge profiterer af psykologsamtalerne, hvilket viser sig ved at hun er begyndt at overveje sin fremtid. For det tredje kommer der yderligere helbredsmæssige og sociale oplysninger til i form af enkelte oplysninger om de fysiske helbredsforhold sammen med oplysninger om hvordan Dortes to børn og hendes ægteskab har det. For det fjerde forholder Dorte sig nu aktivt til sin egen helbreds- og arbejdsmæssige situation ved at hun signalerer, at det er svært for hende at gå mere op i tid, at hun ikke har kontaktet en psykiater og hun godt kunne tænke sig at blive motorcykelbetjent fordi hun gerne vil have et arbejde hvor hun kan udvikle og bevæge sig. Samtidig er Dorte fremstillet som værende i tvivl om hvad hun skal gøre i forhold til sin arbejdsmæssige situation, hvilket giver anledning til at spørge respondenterne om hvordan de vil hjælpe Dorte videre i fase 3.

[285] Delvis sygemelding forudsætter mindst 4 timers sygefravær om ugen.

KAPITEL 8. FAGLIGE SKØN VED VURDERING AF UARBEJDSDYGTIGHED I BESKÆFTIGELSESRETTET SOCIALT ARBEJDE

Indledning

Kapitlet indeholder analysen af afhandlingens vertikale vignetundersøgelse. Det spørgsmål jeg undersøger er sagsbehandlernes skønsudøvelse dvs. deres faglige vurderinger og refleksioner i beskæftigelsesrettet socialt arbejde med personer, der er sygemeldt med stress og depression. Ved hjælp af Grimen og Molanders (2008:181) begreb "epistemiske aspekter" af skøn, som orienterende begreb (Layder 1998) undersøger jeg sagsbehandlernes skønsudøvelse i situationer af ubestemthed, hvor klare retningslinjer eller teori ikke kan fortælle sagsbehandleren præcist hvad der er det "rigtige" at gøre i situationen, og hvor sagsbehandlerne derfor må bruge skøn (Grimen & Molander 2008:179). I skønsudøvelsen anvender sagsbehandlerne faglige målestokke, baseret på teoretiske og praktisk viden (Grimen 2008b), til at vurdere om en tilstand, en situation eller en handling i vignetten eksempelvis er ønsket/uønsket, normal/unormal eller god/dårlig (Grimen & Molander 2008:180). Til at tydeliggøre sagsbehandlernes faglige skøn i forhold til vignettens problemstillinger og situationer (Grimen & Molander 2008:184) anvender jeg begreberne problemforståelser, slutninger og handletendenser samt holdninger, dvs. viden følelser og værdier[286] (Ejrnæs & Monrad 2012, Abbott 1988). Begreberne problemforståelser, slutninger og handlinger er inspireret af Andrew Abbotts (1988) begreber *diagnosis, inference* og *treatment*;

> Diagnosis and treatment are mediating acts: diagnosis takes information into the professional knowledge system and treatment brings instructions back out from it. Inference, by contrast, is a purely professional act. It takes the information of diagnosis and indicates a range of treatments with their predicted outcomes (Abbott 1988:40)

Ifølge Abbott sker der en vekselvirkning mellem problemforståelse (*diagnosis*) og handling (*treatment*) gennem sagsbehandlerens slutninger (*inference).* Det kognitive og medierende arbejde med at skabe sammenhæng mellem problemet og

[286] Operationalisering af begreberne fremgår af kapitel 4 og bilag B

problemets behandling sker i sagsbehandlerens refleksioner eller slutninger (*inference*). Slutninger er hos Abbott "a pure professional act" (1988:40), der aktiverer den professionelles viden (knowledge system), mens de to andre processer involverer forhold hos klienten i forhold til at drage slutninger om problemerne (problemforståelsen) samt mulige løsninger (handling). Sagsbehandlerens refleksioner og slutninger bliver således, i min forståelse, af særlig interesse eftersom det er her informationerne om problemforståelsen og handlingerne kommer til udtryk som skøn. Jeg supplerer med holdningsbegrebet, som jeg henter i vignetmetoden (Ejrnæs & Monrad 2012), hvorfra jeg også henter begreber handletendenser, der gør det ud fra handlinger hos Abbott (1988).

Kapitlet består af to afsnit. I afsnit 8.1 formidler jeg analysen, der har tre skønstemaer 1) *forsørgelse*, 2) *sygdom og helbred* og 3) *beskæftigelse*, der er dannet ud fra kategorier og koder[287] brugt i analysen. Vignettens konstruktion skaber i sig selv variationer i de faglige vurderinger[288] på tværs af temaer, over tid og i forhold til de indbyggede problemstillingerne. Derfor bruger jeg faserne og de indbyggede problemstillinger som temaer i underafsnittene for de 3 skønstemaer. Jeg redegør løbende for skønstemaernes indhold og for hvorledes faserne indgår i analyserne. Jeg fremstiller variationer i respondenternes holdninger ved at citere en respondent, der repræsenterer majoriteten af en given faglig vurdering sammen med en eller flere respondenter, der har en afvigende holdning eller ved at vise, at respondenterne i forskellig grad tilslutter sig en bestemt faglig vurdering. I udvælgelsen af respondenterne har jeg lagt vægt på at inddrage data fra alle respondenterne samtidig med at jeg har udvalgt de citater, der, i min tolkning, er mest præcise i forhold til temaet. Analysen indeholder eksempler på at viden (i form af teorier og metoder, erfaringer), følelser og værdier samt arbejdsfunktioner kan være årsag til faglige vurderinger, hvilket jeg giver eksempler når eksempelvis en arbejdsfunktion eller erfaring, i min tolkning, ser ud til at påvirke den faglige vurdering. Jeg henviser i den forbindelse til bilag A, der indeholder en optegnelse over respondenternes forskellige karakteristika under nummereringen SBH1 til SBH10. Respondenterne udtaler sig, med vignetinterviewene som datakilde, enten i citater eller som reference. Jeg referer flere gange til afhandlingens tidligere analyser, ligesom jeg trækker på afhandlingens observationer og øvrige empiri, for at styrke fortolkningen og gøre beskrivelserne tykke (Andersen 2013:24). En opsamlende konklusion og diskussion findes i afsnit 8.2

[287] Problemforståelse, løsningsforslag, slutninger og viden (med underkategorierne anvendte teori og begreber, erfaringer og praksisviden, ekspertviden og lovgivning) følelser og værdier se bilag B under kapitel 8.

[288] Jeg anvender skøn, faglige skøn, vurderinger og faglige vurderinger som synonymer

8.1 FAGLIGE SKØN I SYGEDAGPENGESAGER MED STRESS OG DEPRESSION

Fremstillingen af analysen falder i tre afsnit. Afsnit 8.1.1 om *forsørgelse* vedrører uarbejdsdygtighedsvurderingen i forsørgelsessituationen, afsnit 8.1.2 om *sygdom og helbredelse* vedrører uarbejdsdygtighedsvurderingen i behandlingssituationen og afsnit 8.1.3 om *beskæftigelse* vedrører uarbejdsdygtighedsvurderingen i beskæftigelsessituationen. Der er således tre gennemgående temaer som knytter sig til uarbejdsdygtighed – forsørgelse, behandling og beskæftigelse. Jeg giver en kort opsamling efter hver fase og giver en længere opsamling efter hvert tema.

8.1.1. FORSØRGELSE

Skønstemaet forsørgelse vedrører Dortes uarbejdsdygtighed i forsørgelsessituationen dvs. respondenternes faglige vurdering af om Dorte er uarbejdsdygtig i betydningen berettiget til forsørgelse på sygedagpenge[289]. Jeg inddrager alle vignettes tre faser i analysen fordi spørgsmålet om Dortes uarbejdsdygtighed i forsørgelsessituationen indgår i respondenternes problemforståelse allerede i fase 1. Da faserne varierer i tid og indhold, hvilket har betydning for respondenternes problemforståelser, slutninger og handlinger, dvs. handletendenser (Monrad & Ejrnæs 2012:25f) samt holdninger opdeler jeg analysen af respondenternes vurdering af Dortes uarbejdsdygtighed i forsørgelsessituationen i følgende faser; Den tidlige uarbejdsdygtighedsvurdering i afsnit 8.111. omhandler vignettens fase 1, og indeholder et underafsnit om *uarbejdsdygtighed*. Den mellemlange uarbejdsdygtighedsvurdering i afsnit 8.1.1.2 omhandler fase 2 og indeholder underafsnit om *delvis uarbejdsdygtighed* og *den brede uarbejdsdygtighedsvurdering.* Den sene uarbejdsdygtighedsvurdering i afsnit 8.1.1.3 omhandler fase 3 og indeholder underafsnit om *sociale forhold og uarbejdsdygtighed* samt *tvivl om Dortes uarbejdsdygtighed.* Temaet afsluttes med en opsamling i afsnit 8.1.1.4. Jeg indleder hvert underafsnit med en kort introduktion, der har karakter af resume over fasens analyse.

8.1.1.1 DEN TIDLIGE UARBEJDSDYGTIGHEDSVURDERING

I fase 1 skønner alle respondenterne, at Dorte er uarbejdsdygtig, og dermed berettiget til sygedagpenge, selv om der i datamaterialet optræder variationer i slutningsformen, dvs. i hvordan respondenterne ræsonnerer sig frem til at Dorte er uarbejdsdygtig. Samtidig er nogle respondenter, i min tolkning, mere sikre end andre på at Dorte er uarbejdsdygtig, hvilket kan hænge sammen med at

[289] Da Dorte er i et ansættelsesforhold, hvor hun får løn under sygdom, modtager hendes arbejdsgiver refusion.

respondenterne ikke har ret mange informationer til at understøtte deres vurdering i fase 1. Flere af respondenterne gør desuden opmærksom på, at de under den første samtale med Dorte ville observere hende, dvs. se på hende, og spørge hende, hvordan hun har det. Endelig oplyser samtlige respondenter, at de ville spørge Dorte, hvad hun arbejder med indenfor politiet. Flere overvejer at indhente lægelige oplyser og oplysninger fra psykologen. Sådanne overvejelser og handletendenser er, i min tolkning, eksempler på sædvanlige arbejdsprocesser i professionelt arbejde (Abbott 1988:40ff), der skal hjælpe respondenterne til at klassificerer problemer ved hjælp af informationer om Dortes situation, og de deraf afledte relevante indsatser, som kan udgøre kommende handlinger dvs. løsninger på uarbejdsdygtighedsproblemet. I processen sorteres uvedkommende oplysninger fra så det bliver muligt for respondenterne, at forstå Dortes situation i forhold til deres professionelle kategorier de arbejder med (Abbott 1988:41) dvs. i dette tilfælde Dortes uarbejdsdygtighed i forsørgelsessituationen. I afsnittet behandler jeg under overskriften ”uarbejdsdygtighed” variationer i respondenternes vurdering af den tidlige uarbejdsdygtighed. Variationerne er, i min tolkning, udtryk for forskellige i slutninger vedrørende uarbejdsdygtighed. Formålet med respondenternes slutninger er, at klassificere Dorte i ”the right professional category*”* (Abbott 1988:41). Det professionelle arbejde med at danne sig et billede af Dortes situation og behov som ”the first step in which the professional knowledge system begins to structure the observed problems” (Abbott 1988:41) starter i fase 1.

UARBEJDSDYGTIGHED

Her besvarer en respondent i fase 1 mit spørgsmål om hvorvidt Dorte er uarbejdsdygtig ved at inddrage oplysningen om langvarig stress i oplysningsskemaet;

> Hvis jeg kun skal forholde mig til det her papir så ville jeg tænke, at det var hun nok fordi man ikke kan varetage et job, hvis man er hamrende stresset (SBH9)

Som det fremgår, slutter respondenten sig frem til, at Dorte ”nok” er uarbejdsdygtig på baggrund af de helbredsmæssige oplysninger om stress, som ifølge respondenten har betydning for hendes problemforståelse, der vedrører hvorvidt Dorte kan ”varetage et job”. Min tolkning er at respondentens problemforståelse skal ses i lyset af lov om sygedagpenge § 7, hvor hovedbetingelsen for at modtage sygedagpenge, er at den sygemeldte – her Dorte - skal være uarbejdsdygtig på grund af egen sygdom. Respondentens faglige vurdering er således regelorienteret da hun anvender § 7 i lov om sygedagpenge som grundlag for at sortere i informationerne med ”uarbejdsdygtighed” som en professionel kategori (Abbott 1988), hvor også helbredsmæssige oplysninger har betydning for problemforståelsen. Selv om respondenten ikke eksplicit bruger begrebet arbejdsevne, fra paragraf 7, er det min tolkning, at respondenten har vurderet at

betingelsen i § 7 stk. 1, om at sygdommen skal have ”indvirkning på arbejdsevnen” er opfyldt, da Dorte efter respondentens forståelse ikke kan ”varetage et arbejde når man er hamrende stresset”, og det er Dorte ifølge respondenten. Samtidig sætter respondenten Dortes stress i forbindelse med hendes evne til at varetage ikke bare sit arbejde, men ”et arbejde”, dvs. et hvilken som helst arbejde. Oplysningen om stress har, som det er fremgået, betydning for problemforståelsen, der, i min tolkning, baserer sig på respondentens viden om og erfaringer med stresssygemeldinger, eftersom den henviser til, hvor alvorligt respondenten opfatter Dortes stress alene ud fra oplysningerne i skemaet. Eksemplet viser således, at respondenten anvender sin viden om hvordan stress påvirker evnen til at arbejde sammen med reglerne om uarbejdsdygtighed i lov om sygedagpenge i sine slutninger. Respondenten, der arbejder med arbejdsgiversager, lægger således i sit faglige skøn primært vægt på om Dorte vil være i stand til at arbejde som følge af hendes sygdom som er stress, men ikke på oplysninger om mulig depression, der stammer fra egen læge. I min tolkning kan dette være udtryk for at arbejdsfunktionen har betydning for problemforståelsen og slutningerne.

To andre respondenter afviger på hver deres måde, i deres slutninger om Dortes uarbejdsdygtighed, hvilket jeg vurderer, hænger sammen med deres arbejdsfunktioner og ansættelsessituation. Selv om de begge, på linje med de øvrige respondenter, kommer frem til at Dorte er uarbejdsdygtig, er de to respondenter mindre sikre, end majoriteten, i deres problemforståelse. Den første afvigelse finder jeg hos en respondent, som besvarer spørgsmålet om Dorte er uarbejdsdygtig, på følgende måde;

> Ja i forhold til den arbejdsplads hun har lige nu. Ikke på stressdiagnosen for jeg mener ikke, at det er en diagnose. Jeg mener, at det er en tilstand eller det er en tilstand. Den er ikke registreret på ICD-10 så det er en tilstand. Det er ikke en diagnose. Endnu. Og der er ikke konstateret en depression, men der er stadigvæk sat nogle ting ind måske for at forhindre, at det bliver til en depression, som jeg lige umiddelbart læser det (SBH1)

Også denne respondent arbejder med at danne professionelle kategorier og klassificere problemer (Abbott 1988) ud fra de informationer hun har. Respondentens udtryk ”som jeg lige umiddelbart læser det” viser sammen med hendes inddragelse af Dortes arbejdsplads og sondringen mellem stress og depression, at det faglige skøn om uarbejdsdygtighed på grund af egen sygdom er komplekst og rummer situationer af ubestemthed (Grimen & Molander 2008). Respondenten, der arbejder med sygemeldte ledige[290], drager flere slutninger før

[290] Respondensen oplyser at hun mener at 90 % af hendes sager er borgere, der er sygemeldt fra ledighed dvs. modtog arbejdsløshedsunderstøttelse op til sygemeldingen.

hun kommer frem til, at Dorte er uarbejdsdygtig. Der er en af disse slutninger, der viser en afvigelse i forhold til de andre respondenter, men i min tolkning også illustrerer konkrete og grundige faglige skøn af uarbejdsdygtighed i forsørgelsessituationen. Respondenten starter med at sige ”ja” til at Dorte er uarbejdsdygtig, men tilføjer så ”i forhold til den arbejdsplads hun har lige nu”, hvilket, i min tolkning, betyder at respondenten opfatter Dorte som uarbejdsdygtig i forhold til den arbejdsplads hun har lige nu, men ikke nødvendigvis til andre arbejdspladser. Hermed inddrager respondenten, som den eneste i fase 1, den brede uarbejdsdygtighedsvurdering i lov om sygedagpenge § 7 stk. 3., i sin problemforståelse. Den brede uarbejdsdygtighedsvurdering giver respondenten mulighed for at raskmelde Dorte til samme arbejdsfunktion hos andre arbejdsgivere eller til andre arbejdsfunktioner på det øvrige arbejdsmarked, og dermed til en anden arbejdsfunktion end den hun er sygemeldt fra (Klausen 2002:132ff). At Dorte er uarbejdsdygtig ”i forhold til den arbejdsplads hun har lige nu” betyder således, at respondenten vurderer at Dorte kun er uarbejdsdygtighed i forhold til det arbejde Dorte havde før sygemeldingen hos politiet. Hendes problemforståelse er med andre ord at det kan være den pågældende arbejdsplads hos politiet, der gør Dorte syg. At respondenten ikke går videre med muligheden for en raskmelding af Dorte til andre arbejdsfunktioner, skal, i min tolkning, ses i sammenhæng med at Dorte i fase 1 kun har været sygemeldt i 8 uger, og den brede vurdering kan først i hovedreglen anvendes efter 3 måneder (Lov om sygedagpenge § 7 stk. 3., 2. pkt.). Respondenten viser med formuleringen ”i forhold til hendes arbejde”, at hun er opmærksom på den brede vurdering, og på arbejdspladsen som årsag til sygemeldingen. Som den forrige respondent anvendes regler i lov om sygedagpenge § 7 til at sortere i informationerne og danne sin problemforståelse ud fra.

At respondenten (SBH1) tidligt i Dortes dagpengeperiode inddrager den brede vurderingen, skal, i min tolkning, ses i sammenhæng med, at hun i sit daglige arbejde ofte anvender den brede uarbejdsdygtighedsvurdering, fordi hun primært arbejder med borgere sygemeldt fra ledighed. Under den indledende del af interviewet, hvor respondenten forklarer mig sine arbejdsfunktioner, siger hun:

> Jeg må indrømme, at jeg fokuserer meget på hvornår man er og hvornår man ikke er [uarbejdsdygtig] i forhold til blandt andet en bred vurdering, men jeg sidder jo primært med de ledige. Så jeg har ligesom noget andet at kigge på. Jeg har ikke en arbejdsgiver som regel jeg skal kigge på, på den måde, [og] hvis de for eksempel er ufaglærte så har jeg en lidt bredere mulighed for at raskmelde på, [dvs.] at man ikke er uarbejdsdygtig i forhold til det man kommer fra (SBH1).

Sagsbehandlerens holdning er gennem viden om lovgivning, i min tolkning, at sygemeldte lediges uarbejdsdygtighed i medfør af § 7 stk. 4, ikke skal måles i forhold til en konkret arbejdsplads, men i forhold til et arbejdsmarked, hvilket

respondenten mener giver hende en ”bredere mulighed for at raskmelde”, fordi der ikke en konkret arbejdsplads, men et større arbejdsmarked at vurdere uarbejdsdygtigheden ud fra. Fordi respondenten primært arbejder med sygemeldte ledige tror hun samtidig, at der er en sammenhæng mellem antallet af raskmeldinger på hendes sagsstamme og hendes fokus på bred vurdering;

> Når jeg kigger blandt andet på de statistikker, der bliver lavet over os sagsbehandlere så ser det ud som om jeg har mange flere [sygemeldte] igennem. Jeg har mange flere ind og jeg har mange flere ud så det tror jeg faktisk, men jeg har også fokus på den brede vurdering. Det skal jeg ærligt indrømme.

Sagsbehandlerens forståelse viser, i min tolkning, at faglige skøn ikke alene relaterer sig til klientens behov (Evetts 2002:345), men også indeholder organisatoriske komponenter som her, hvor bestemte måder, at organisere arbejdet med de sygemeldte ledige, som særskilt målgruppe, synes at påvirke det faglige skøn også af andre målgruppers uarbejdsdygtighed, dvs. Dortes uarbejdsdygtighed, hvilket respondenten synes at være opmærksom på. Sammenhængen mellem arbejdsfunktion og det faglige skøn viser sig således i respondentens problemforståelse og handletendenser i forhold til inddragelse af den brede uarbejdsdygtighedsvurdering, hvor respondentens erfaring og viden om lovgivning samtidig er afgørende for at hun i situationen ikke anlægger den brede vurdering i Dortes situation, eftersom der ikke er gået tre måneder.

Jeg vender nu tilbage til respondentens øvrige ræsonnementer i citatet på side 280. Det næste led rummer slutninger, der vedrører stress som ”en tilstand” eller som ”en diagnose”. Igen er respondentens brug af begrebet diagnose, i min tolkning, udtryk for at hun inddrager regelorienterede kategorier i sin problemforståelse da det fremgår af lov om sygedagpenge § 7 stk. 1 at Dorte skal være uarbejdsdygtig på grund af egen sygdom. I respondentens ræsonnementer indgår desuden viden om ICD-10, der er en optegnelse af lægefaglige diagnosekoder. Respondenten overvejer her hvorvidt Dorte opfylder kravet i § 7 stk. 1 uden en diagnose, men kun en tilstand. At fastholde en medicinsk diagnose som en afgørende information ville, i min tolkning, indikere en problemforståelse baseret på en forståelse af sygdom, der bygger på et medicinsk diagnostisk system primært forvaltet af læger (Gannik 1999:23f). At respondenten ikke gør det er, i min tolkning, et eksempel på at, der er forskellige professionelle kategorier for respondenten at klassificere problemet i forhold til (Abbott 1988:42), hvor diagnose er en kategori og tilstand en anden kategori, hvilket i min tolkning også vidner om en grundig faglig vurdering af uarbejdsdygtigheden i forsørgelsessituationen. Respondentens slutninger ender i en vurdering af Dorte som uarbejdsdygtig, hvor det har betydning, at der ifølge respondentens problemforståelse kan være en sammenhæng mellem tilstand og diagnose ved stress. Stresstilstanden, som ikke er en sygdom, men en tilstand, kan imidlertid gå forud for en diagnose i og med der ifølge respondenten ikke er tale om

en depression ”endnu”. Her viser respondenten, i min tolkning, at hun er vidende om at arbejdsrelateret stress kan udvikle sig til depression (Melchior et al 2007, Eklund 2014), hvilket får afgørende betydning for hendes faglige vurdering. At Dortes stresstilstand, ifølge respondentens problemforståelse, kan udløse en depression retter nemlig, i min tolkning, respondentens opmærksomhed mod den i hendes øjne igangværende og relevante behandling. Der er i respondentens øjne sat ”sat nogle ting ind” for at forhindre, at Dortes stress udvikler sig til en depression. Den faglige skøn er at Dorte er uarbejdsdygtig fordi hun er under behandling hos læge og psykolog, og dermed begrunder respondenten, i min tolkning, begrunde Dortes uarbejdsdygtighed. Det er således informationer om behandling, og ikke stress eller mulig depression, der for denne respondent godtgør at, Dorte opfylder betingelserne i § 7 og dermed er uarbejdsdygtig. Eksemplet viser for det første at respondentens skøn er ”of staggering complexity” (Abbott 1988:41) i arbejdet med at danne de nødvendige billeder, der synes at skulle til for at begrunde en indplacering i den rette professionelle kategori – uarbejdsdygtighed på grund af egen sygdom. Det viser for det andet at respondenten i sit faglige skøn nøje vurderer om Dorte er uarbejdsdygtig. Var respondenten kommet frem til at Dorte ikke var uarbejdsdygtig ville handletendenserne have rettet sig mod en raskmelding af Dorte.

Den anden afvigelse finder jeg hos en respondent, som besvarer spørgsmålet om Dorte er uarbejdsdygtig på følgende måde;

Det er uafklaret (SBH10)

Jeg beder respondenten uddybe hvad han mener med uafklaret og han uddyber svaret;

> Lægeligt [uafklaret]. Det afhænger af de lægelige oplysninger, af hvad lægen skriver (SBH10)

Respondentens holdning viser, i min tolkning, at de lægelige oplysninger har betydning for respondentens problemforståelse. En forståelse respondenten kan siges at have til fælles med SBH1, som reflekterede over diagnose contra tilstand, og endte med at tillægge behandlingen betydning. Da respondenten er en af de få, der ikke svarer ja på spørgsmålet om Dorte er uarbejdsdygtig med reference til manglende lægelige oplysninger, spørger jeg ham om han synes det er vanskeligt, at vurdere Dortes uarbejdsdygtighed uden lægelige oplysninger. Respondenten svarer;

> Jeg har efterhånden set så mange af den slags sager så ja der mangler lægelige oplysninger på det (SBH10)

Holdningen viser, i min tolkning, at respondenten baserer sin problemforståelse på egne erfaringer med sygedagpengesager, hvor sygemeldingen skyldes stress og depression i citatet benævnt ”den slags sager”. Erfaringen får, i min tolkning,

respondenten til at efterlyse lægelige oplysninger til at danne sin problemforståelse (Abbott 1988:41) om hvorvidt Dorte er uarbejdsdygtig på grund af sygdom i form af stress eller depression ud fra, frem for at forlade sig på oplysningerne i oplysningsskemaet fra Dorte. Denne handletendens kan også tolkes udtryk for en pragmatisk tilgang, hvor respondenten slutter sig frem til, at det er bedst at vente med at tage reel stilling til Dortes uarbejdsdygtighed til respondenten ved hvad lægen ”skriver” så han har noget ”på det”. Dette kan opfattes som en form for know-how og praktisk tilgang i socialt arbejde (Guldager 2004:48), men kan, i min tolkning, være udtryk for grundighed. Abbott (1988) nævner, at det kan være vanskeligt for professionelle at danne det billede, der skal strukturere problemet som forudsætning for at problemet kan henføres til rette professionelle kategori eftersom ”the information available may be inevitable ambiguous or incomplete” (Abbott 1988:42). I det lys synes handletendensen at afvente lægelige oplysninger gavnlig for dannelsen af problemforståelse og derfor relevant i professionelt arbejde.

Da respondenten ville vente på oplysningerne fra lægen, spørger jeg, for at få hans svar på spørgsmålet om uarbejdsdygtighed, om Dorte kan raskmeldes uden oplysninger fra lægen, hvortil respondenten svarer;

> Nej det kan du ikke. Det kan du ikke (SBH10)

Min tolkning er, at respondenten vurderer, at Dorte er uarbejdsdygtig fordi hun ikke kan raskmeldes på grund af manglende lægelige oplysninger. En tolkning jeg beder respondenten bekræfte;

> Det er rigtigt [hun er uarbejdsdygtig]. Det er ulempen ved sygedagpengeloven, at du ikke behøver at have [lægelig] dokumentation på sygemelding [SBH10]

Ifølge respondentens problemforståelse er det en ulempe ved sygedagpengeloven, at klienter med Dortes sygdomme kan sygemelde sig, og derved opnå ret til sygedagpenge, uden at en læge har dokumenteret overfor respondenten, at Dorte er syg. Dette skyldes, ifølge den juridiske litteratur, at sygedagpenge er en sikringsydelse, der udløses som kompensation for et indtægtstab på grund af manglende arbejdsevne på grund af sygdom (Ketscher 2014:227, Klausen 2002). Dette er respondenten, som det fremgår, klar over i og med han erklærer sig uenig heri, hvilket viser at respondenten anvender regelorienterede kategorier til at vurdere Dortes uarbejdsdygtighed med.

At lægelige oplysninger har betydning for respondentens problemforståelse er i tråd med andre undersøgelser (f.eks. Høgelund et al 2008:86f), der viser at de lægelige oplysninger indgår i vurderingen af de sygemeldtes uarbejdsdygtighed. De eksempler jeg har vist indtil nu viser, at der er forskellige klassifikationer af

uarbejdsdygtighed i professionelt arbejde (Abbott 1988:42), og at vurderingen af Dortes uarbejdsdygtighed i princippet kan falde forskelligt ud afhængig af det billede respondenterne danner sig af Dortes uarbejdsdygtighed som udtryk for fagligt skøn. At respondenterne alle kommer frem til, at Dorte er uarbejdsdygtig tyder imidlertid, i min tolkning, på, at lovgivningen har betydning for respondenternes faglige skøn, men også at uarbejdsdygtigheden vurderes nøje. Som eksemplerne imidlertid viser, er SBH9 og 10, i min tolkning, mere ”kontrollerende” end de øvrige respondenter, hvilket, i min tolkning, har sammenhæng med respondenternes arbejdsopgaver og ansættelsessituation. SBH9 gjorde mig opmærksom på at hun i særlig grad er opmærksom på om den brede uarbejdsdygtighedsvurdering kan bringes i anvendelsen i sit arbejde ved blandt andet at henvise til statistikker. SBH10 mener at han har en anden holdning end majoriteten, hvilket, i min tolkning, kommer frem allerede da respondenten ser oplysningsskemaet;

> ”Åh stress. Kunne du ikke have fundet en anden sag end stress for jeg har simpelthen en helt anden vinkel på det” (SBH10)

Her tilkendegiver respondenten at han selv mener han har en anden holdning overfor sygemeldinger på stress. I slutningen af interviewet siger han;

> Af en sagsbehandler at være, er jeg en hård en (SBH10)

Min tolkning af respondentens forståelse af sig selv som ”hård” i forhold til andre ”sagsbehandlere”, og herunder de andre respondenter, er at vignetpersonens (Dortes) stress udløser stærke følelser hos respondenten og derfor har påvirket hans vurdering (Ejrnæs & Monrad 2012:120,207ff) i besvarelsen af spørgsmålet om Dortes uarbejdsdygtighed. I min tolkning har oplysningen om stress udløst irritation eller udmattelse, fordi respondenten har haft mange sager med stress eller har faglige eller personlige holdninger, der, som antydet ovenfor, betyder at han ikke mener at stress bør give ret til sygedagpenge uden lægelig dokumentation. Min tolkning er, at respondentens holdninger fra skiftende arbejdspladser sammen med private subjektive opfattelser påvirker hans holdning mere end den institutionelle orden (Berger & Luckmann 2003) i sygedagpengeteamet, om hvordan der skønnes relevant og meningsfuldt i jobcenter Hedebys sygedagpengeteam, gør. En heraf manglende internalisering (Berger & Luckmann 2003) af passende måder at arbejde med faglige vurderinger i jobcenter Hedeby på et overindividuelt niveau (Scott 2014, Jepperson 1991) tolker jeg i sammenhæng med at respondenten, der er vikaransat, kun har været ansat i Hedeby i 10 måneder og arbejder med forlængede

sager, hvilket, i min tolkning, betyder, at han[291] til forskel fra de fleste andre respondenter ikke deltager i de ugentlige sagsmøder under ledelse af teamchefen, hvor linjerne for teamets arbejde vedligeholdes og derudover har arbejdsopgaver, der typisk ikke giver overvejelser om uarbejdsdygtighed[292]. Hertil kommer, at hans ansættelse som vikar, betyder at respondenten ikke kan forvente at forblive i sygedagpengeteamet[293] og dermed muligvis ikke selv har interesse i at tilpasse sig arbejdskulturen, men opretholder sine egne problemforståelser, slutninger og handletendenser.

Opsummerende viser analysen af skønstemaet forsørgelse i fase 1, at selv om der er variationer i respondenternes slutninger kommer respondenterne alle frem til samme problemforståelse om at Dorte er uarbejdsdygtig. Analysen tyder dermed på, at institutionaliserede forståelser af reglerne i lov om sygedagpenge § 7 indgår i det faglige skøn. De faglige skøn er således retligt orienterede i form af oversatte forståelser af indholdet i lov om sygedagpenge § 7, der anvendes til at sortere informationer om Dortes uarbejdsdygtighed. Variationerne i respondenternes problemforståelser og slutninger viser specialiserede arbejdsfunktioner og følelser har betydning for skønsudøvelsen. Respondenterne inddrager arbejdsmæssige forhold og lægelige oplysninger om behandling i de faglige skøn.

8.1.1.2 DEN MELLEMLANGE UARBEJDSDYGTIGHEDSVURDERING

Datamaterialet fra fase 2 viser, at alle respondenter fortsat vurderer, at Dorte er uarbejdsdygtig samtidig med at der forekommer variationer i respondenternes slutninger. Det professionelle arbejde (Abbott 1988) viser sig igen ved at respondenterne sorterer i og sammenstykker deres problemforståelser via forskellige typer af information (Abbott 1988:41). I fase 2, hvor respondenterne har fået flere oplysninger at forholde sig til, inddrager respondenterne i deres faglige skøn især oplysningen om, at Dorte har fået konstateret en stressrelateret depression, Dortes adfærd under samtalen med vignetsagsbehandleren samt

[291] Der er en anden respondent (SBH3), der også har været ansat i sygedagpengeteamet lidt længere end SBH10, men hun deltager i sagsmøderne og har som socialrådgiverstuderende adgang til at spørge de andre til råds hvilket hun oplyser, at hun går. Der er en anden respondent (SBH5) der også arbejder med forlængede sager og heller ikke deltager i sagsmøderne, men denne respondent har været ansat i Hedeby i adskillige år.

[292] SBH10 og SBH5, der begge arbejder med forlængede sager, giver begge udtryk for under interview at deres borgere har alvorlige og langvarige sygdomme der gør at de pr. definition er uarbejdsdygtige.

[293] Respondenten stoppede da også i sygedagpengeteamet da en sagsbehandler kom tilbage fra barsel i foråret 2014

oplysningen om at Dorte er startet delvist op og hvor meget Dorte arbejder i automatisk trafikkontrol. I fase 2 ændrer uarbejdsdygtighedsvurderingen karakter ved at rette sig mod delvis og bred uarbejdsdygtighed. Afsnittet indeholder et mindre afsnit om delvis uarbejdsdygtighed og et længere om bred uarbejdsdygtighed.

DELVIS UARBEJDSDYGTIGHED

I fase 2 bliver delvis uarbejdsdygtighed, som nævnt, et tema for det faglige skøn. Respondenterne er, i min tolkning, opmærksomme på at Dorte ikke længere er fuldt uarbejdsdygtig, som her hvor der svares på spørgsmålet om Dorte er uarbejdsdygtig på nuværende tidspunkt;

> Nej jeg vil jo så mene, at hun [Dorte] er delvist uarbejdsdygtig (SBH2)

Det er karakteristisk for respondenternes problemforståelse i fase 2, at de overfor mig, som i eksemplet, præciserer, at Dorte ikke længere er fuld uarbejdsdygtig eftersom hun er startet i automatisk trafikkontrol i 8 timer. At respondenten vurderer Dorte som ”delvist uarbejdsdygtig” viser, i min tolkning, at hun, på linje med de øvrige respondenter, tydeligt sondrer mellem fuld og delvis uarbejdsdygtighed i sit faglige skøn, og tillægger oplysningen betydning for hendes problemforståelse (Abbott 1988). Sondring skal, i min tolkning, ses i sammenhæng med at lov om sygedagpenge, eksempelvis § 17, indeholder retlige bestemmelser om at kommunen, som led i arbejdsfastholdelsen af Dorte, skal fremme, at hun vender gradvist tilbage til arbejdspladsen. Min tolkning er derfor, at respondenterne, som i fase 1, inddrager retlige kategorier i deres problemforståelse når de skal sortere mellem relevante og uvedkommende oplysninger (Abbott 1988). Samtidig fremgår det af datamaterialet at respondenterne udtrykker sig i positive vendinger overfor informationen om Dorte har genoptaget arbejdet[294], hvilket, i min tolkning, viser at genoptagelse af arbejdet ikke alene er en retlig kategori, men også er en faglig[295] værdi i professionelt socialt arbejde med sygemeldte, hvilket SBH4 begrundede med at forsørgelse ikke er det vigtigste mål[296]. Den faglige og retlige kategorier (Abbott 1988:41) påvirker således problemforståelsen og det faglige skøn.

---

[294] Se eksempelvis citatet på side 329 i afsnit 8.1.3 (beskæftigelsestemaet)

[295] Det fremgik af analysen i kapitel 6 af standarder i den faglige ramme skal sagsbehandlerne have fokus på at de sygemeldte vender tilbage til arbejdet.

[296] Se side 221-222

DEN BREDE UARBEJDSDYGTIGHEDSVURDERING

Et andet forhold af betydning for det faglige skøn i fase 2 er den brede uarbejdsdygtighedsvurdering (Lov om sygedagpenge § 7 stk. 3), hvilket, i min tolkning, skal ses i sammenhæng med at Dorte har været sygemeldt i fem måneder, dvs. mere end de tre måneder bestemmelsen nævner som en vejledende hovedregel. Empirien viser, at majoriteten af respondenter inddrager den brede vurdering i deres faglige skøn. I det følgende giver jeg først et eksempel, hvor respondenten slutter sig frem til, at den brede vurdering kan anvendes, selv om den ikke bliver det, og dernæst et eksempel på en holdning om, at den brede vurdering ikke kan anvendes. Herefter følger tre eksempler på hvordan respondenterne, i deres faglige vurdering af Dortes uarbejdsdygtighed, dels anvender en funktionsbeskrivelse og en symptombeskrivelse og dels ikke anvender disse arbejdsredskaber i problemforståelse og slutninger.

En respondent overvejer her den brede vurdering i forbindelse med at respondenten besvarer spørgsmålet om Dorte er uarbejdsdygtig. Forud for respondentens svar, har hun præciseret at Dorte er delvist uarbejdsdygtig;

> Nej ikke helt. Jeg mener måske, at hun er [delvist] uarbejdsdygtig i forhold til det her erhverv eller denne her arbejdsplads, som har belastet hende (SBH7)

Den faglige vurdering af, at Dorte er uarbejdsdygtig i forhold til sin nuværende arbejdsplads jf. formuleringen ”det her erhverv”, som hun er sygemeldt fra, er i min tolkning udtryk for den brede vurdering. Respondentens slutninger er således, at eftersom det er den konkrete arbejdsplads, der har ”belastet hende” vil Dorte kunne være arbejdsdygtig i forhold til arbejdspladser, der ikke belaster hende. Det er sådanne arbejdspladser Dorte kan raskmeldes i forhold til, hvis hendes lidelse, ifølge respondenten, ikke forhindrer hende i at arbejde inden for andet uddannelses- og beskæftigelsesområde (Arbejdsmarkedsstyrelsen 2012b:13) end det hun er sygemeldt fra. Da jeg stiller spørgsmålet igen på grund af forbeholdet ”måske” gentager respondenten sit svar, og kommer også med en vigtig tilføjelse;

> I forhold til det her erhverv. I forhold til denne her arbejdsplads. Ja. Men hvis hun ikke var ansat så ville jeg da mene, at hun måske snart kunne altså [raskmeldes] (SBH7)

Respondentens faglige vurdering viser, i min tolkning, at respondenten ikke har tænkt sig at handle på sin faglige vurdering fordi Dorte har en arbejdsgiver. Hvis Dorte ikke havde en arbejdsgiver ville hun ifølge respondenten ”snart” kunne raskmeldes. Respondentens slutning om ikke at bruge den brede vurdering, kan forekomme modsætningsfuld da hun på den ene side vurderer, at Dorte er uarbejdsdygtig ”i forhold til den her arbejdsplads” og på den anden side vurderer, at

Dorte ikke kan raskmeldes fordi hun er ”ansat”. Respondentens slutninger er, i min tolkning, udtryk for et dilemma i sygedagpengeordningen, der har betydning for det faglige skøn. Den brede uarbejdsdygtighedsvurdering og sygedagpengelovens klassiske, men stadig aktuelle (STAR 2013:9), intentioner om arbejdsfastholdelse, er hinandens modsætninger, for hvis Dorte bliver raskmeldt mister hendes arbejdsgiver (Politiet) retten til sygedagpengerefusionen, hvilket, i min tolkning af respondentens slutninger, øger risikoen for at Dorte bliver opsagt, dvs. ikke arbejdsfastholdes. Respondentens handletendens om ikke at raskmelde Dorte, kan sættes i forbindelse med handletendenser om arbejdsfastholdelse. Som det fremgik af analysen i kapitel 5[297] indgår det i jobcenterchefens strategi, at der i sygedagpengeteamet skal arbejdes på, at fastholde sygemeldte med arbejdsgivere, som Dorte, i deres ansættelsesforhold. Respondentens faglige vurdering er, i min tolkning, dermed et eksempel på, at faglige skøn påvirkes af organisatoriske forhold (Evetts 2002:345), der har institutionaliseret sig i sagsbehandlingen således at skønnet udfolder sig i forhold til organisatoriske retningslinjer (Evans 2013).

En anden respondent inddrager den brede vurdering i sin problemforståelse, men slutter sig frem til at den ikke kan bruges i Dortes situation. Respondenten har kort forinden under læsningen af vignettet bemærket at Dorte ”græder og er helt ude af flippen”. Nedenfor besvarer respondenten spørgsmålet om hvorvidt hun vurderer, at Dorte er uarbejdsdygtig

> Så har hun godt nok en læge som siger, at nu kan hun godt starte delvist op, hvilket hun så også har gjort. Så siger hun også, at det er en god måde for hende at komme i gang på, fordi hun har noget at stå op til og det er fint åbenbart, at hun sidder der alene. Så man kan jo ikke sige at hun er fuldt uarbejdsdygtig, men altså hun kan ikke raskmeldes eller vi kan jo ikke stoppe dagpengene, fordi hun kan ikke indgå i noget som helst på nuværende tidspunkt. Det er hun jo slet ikke klar til (SBH9)

Ifølge respondentens problemforståelse kan Dorte ikke arbejde, hvilket i min tolkning af respondentens problemforståelse, er forudsætningen for en raskmelding. Også denne respondent mener, at der er tale om delvist uarbejdsdygtighed jf. forrige underafsnit, fordi Dorte er startet i automatisk trafikkontrol. Den faglige vurdering antyder, i min tolkning, at respondenten ikke nødvendigvis er helt enig med vignetlægen i at Dorte kan starte delvist op på arbejde. Hendes problemforståelse indeholder med formuleringen ”åbenbart fint” i min tolkning, en vurdering af hvorvidt det er hensigtsmæssigt for Dorte at sidde ”alene” i automatisk trafikkontrol. Respondenten accepterer imidlertid løsningen, fordi Dorte har sagt at det er ”en god måde”. Dette er et eksempel på inddragelse og medbestemmelse som faglig værdi hos en respondent, hvis faglige vurdering ellers hælder mod, at Dorte kunne have brug for en anden placering i et andet tempo. Det er min tolkning, at

[297] Afsnit 5.3.1 Jobcenterchefens position side 173.

havde Dorte udtalt sig anderledes om placeringen i automatisk trafikkontrol ville sagsbehandlerens have udvist handletendenser, der enten understøttede en anden placering. Da respondentens faglige skøn, i min tolkning, samtidig er beskæftigelsesorienteret, er handletendensen ikke at holde Dorte væk fra arbejdsmarkedet. Respondentens slutninger retter sig, i min tolkning, mod hvordan Dorte bedst muligt støttes i at vende tilbage til sit arbejde. I forhold til den brede uarbejdsdygtighedsvurdering er respondentens faglige skøn, at Dorte ”ikke kan indgå i noget som helst på nuværende tidspunkt”, og derfor ikke kan raskmeldes. I modsætning til SBH7 vurderer SBH9 derfor heller ikke, at Dorte kan raskmeldes på en bred vurdering. Hendes begrundelse er, at når Dorte ifølge respondentens faglige vurdering, ”ikke kan indgå i noget som helst på nuværende tidspunkt”, kan hun heller ikke arbejde på andre arbejdspladser.

I det følgende giver jeg eksempler på faglige vurderinger, hvori respondenterne inddrager en funktions- og symptombeskrivelsen samt et eksempel, hvor respondentens faglige skøn ikke inddrager en funktions- eller symptombeskrivelse. Funktions- eller symptombeskrivelserne kendes fra kapitel 5 afsnit 5.3.2, hvor teamchefen omtaler dem som et redskab han arbejder på at indføre i sagsbehandlingen med henblik på at sagsbehandlernes selv skal vurdere uarbejdsdygtigheden frem for at overlade denne vurdering til lægerne[298]. Datamaterialet fra vignetundersøgelsen viser, i min tolkning, at funktions- og symptombeskrivelser anvendes i skønnet og respondenternes faglige vurderinger af Dortes uarbejdsdygtighed. Dermed indeholder funktions- og symptombeskrivelserne betydende oplysninger til sagsbehandlerne i forhold til at klassificere og danne billeder (Abbott 1988) af Dortes uarbejdsdygtighed. I det første eksempel viser betydningen af funktionsbeskrivelsen sig ved, at respondenten synes hun mangler oplysninger i vignetten, hvilket kommer frem da respondenten besvarer spørgsmålet om hvilke oplysninger hun baserer sin vurdering af Dortes uarbejdsdygtighedsvurdering på;

> Jamen det gør jeg primært på de lægelige oplysninger, for der er ikke spurgt ind til hendes funktionsniveau (SBH6)

Da Dortes funktionsniveau ikke er beskrevet i vignetten må respondenten baserer sin vurdering på de lægelige oplysninger, og det er således ikke lægen, der mangler at give oplysninger;

> I denne her [vignet]samtale, står der ikke noget om at sagsbehandleren har spurgt hende hvordan det fungerer med børn og mand og familie, og [om] hun går til fødselsdage og bryllupsfester og alle de der ting, som kan give et hint om hvordan hun egentlig fungerer, kan man sige (SBH6)

[298] Se side 185, 254 og 260

I min tolkning giver citatet indblik i respondentens forståelse af en funktionsbeskrivelse. Fordi vignetsagsbehandleren ikke har udarbejdet en funktionsbeskrivelse af hvordan Dorte ”egentlig fungerer” ved hjælp af oplysninger om Dortes deltagelse i private og sociale aktiviteter, mener respondenten ikke hun kan danne et kvalificeret fagligt skøn af Dortes uarbejdsdygtighed i forsørgelsessituationen, eftersom vignetten ikke indeholder oplysninger om Dortes funktionsniveau, men kun lægelige oplysninger. Det er ikke nyt, at lægelige oplysninger indgår sammen med andre former for viden i sygedagpengesager som praksistype (f.eks. Baadsgaard et al 2014c:96,106, Damgaard & Boll 2007:80), men her er forventningen hos respondenten, at beskrivelsen skal foretages af sagsbehandleren. Funktionsbeskrivelsen lader dermed til at være et eksempel på en meget konkret og specifik anvendelse af viden i professionelt arbejde (Abbott 1988:48), der skal underbygge det faglige skøn i beskæftigelsesrettet socialt arbejde med sygemeldte. Dette uddyber jeg i det følgende ved hjælp af yderligere eksempler på, hvordan ikke kun funktionsbeskrivelsen, men også symptombeskrivelsen indgår i respondenternes refleksioner i forhold til Dortes uarbejdsdygtighed.

Her begrunder en anden respondent sin vurdering af Dorte som (delvist) uarbejdsdygtig således;

> Jeg begrunder min vurdering med, at hun stadigvæk har sin depression. Hun er stadigvæk behandlingskrævende. Hun er stadigvæk så påvirket af den, at hun græder i samtalen. Det er svært at arbejde fuldtids hvis man bryder sammen flere gange om dagen, men jeg vil selvfølgelig også spørge mere ind til hendes konkrete funktionsniveau for så meget synes jeg ikke, at der fremgår af det her [vignetten] (SBH4)

Det er interessant at respondenten på den ene side ridser de informationer op, der begrunder Dortes uarbejdsdygtighed i.e. den behandlingskrævende depression, gråden og den stress, der ifølge respondenten, gør det svært for Dorte at ”arbejde fuldtids”, og på den anden side efterspørger flere oplysninger fra en (manglende) funktionsbeskrivelse ”for så meget” synes respondenten heller ikke ”fremgår af det her”. Hvorfor er det ikke nok for respondenten med de lægelige oplysninger hun selv oplister? For at belyse dette, skal jeg se nærmere på respondentens slutninger. Respondenten argumenterer (i citatet) for, at det er svært for Dorte at ”arbejde fuldtids” hvis man, som Dorte, bryder sammen i gråd. Dermed vurderer respondenten, i min tolkning, at Dorte ikke kan arbejde på fuld tid, men Dorte skal, som følge af den aktive beskæftigelsestilgang på området for sygedagpenge, op i tid. Dorte er, som respondenten ved, delvist uarbejdsdygtig og på vej tilbage på sit arbejde. Tolkningen af respondentens slutninger, er derfor at de retter sig mod hvordan Dorte kan vende tilbage til sit arbejde så hurtigt som muligt gennem en gradvis genoptagelse af sit arbejde (Lov om sygedagpenge §§ 1 og 15 stk. 6), og det er i den forbindelse respondentens opgave at arbejde med at øge Dortes

arbejdstid[299]. Oplysningerne fortæller, i min tolkning, respondenten at Dorte ikke kan arbejde fuld tid, men er mindre informative i forhold til respondentens vurdering af mulighederne for at øge den igangværende delvise genoptagelse af arbejde. Funktionsbeskrivelsen skal, i min tolkning, derfor bidrage med informationer til respondenten således at den faglige vurdering af hvor meget Dorte kan arbejde kvalificeres eftersom en vurdering af mulighederne for optrapning af Dortes arbejdstid indgår i det faglige skøn som professionel kategori (Abbott 1988:41). Derfor er de lægelige oplysninger ikke tilstrækkelige. Funktionsbeskrivelsen er dermed et konkret arbejdsredskab, der skal give respondenterne mulighed for at vurdere Dortes ideelle arbejdstid og arbejdsopgaver gennem den specifikke viden som redskabet tilvejebringer (Abbott 1988:48). Samtidig med at Dortes arbejdstid skal øges skal respondenten også tage hensyn til de skånebehov, der følger af Dortes stress og depression (Lov om sygedagpenge § 13), og respondenten skal dermed reflektere over hvor mange timer Dorte kan arbejde med hvilke arbejdsopgaver før en øgningen af arbejdstiden i kombination med Dortes arbejdsopgaver, risikerer at gøre Dorte mere syg og i sidste ende kan forsinke tilbagevenden til arbejdet og en raskmelding.

En tredje respondent efterlyser ikke, i første omgang, en funktionsbeskrivelse, men en symptombeskrivelse i besvarelsen af spørgsmålet om Dorte er uarbejdsdygtighed. Hun ræsonnerer i flere led over Dortes (delvise) uarbejdsdygtighed og starter således;

> Jeg ved jo stadigvæk ikke hvad hendes symptomer er andet end at hun græder. Jeg kunne rigtig godt tænke mig at vide noget mere om hvad hendes symptomer er. Jeg kan godt se, at der står stressudløst depression og at stressen er arbejdsrelateret (SBH1)

Også i denne faglige vurdering giver respondenten udtryk for at mangle oplysninger, men i form af en symptombeskrivelse. Oplysningerne om stressudløst depression og arbejdsrelateret stress er igen ikke nok. Respondenten stiller ikke spørgsmålstegn ved depressionsdiagnosen eller om depressionen er stressudløst, men søger oplysninger om de symptomer Dorte har som følge af depressionen. Dette skal, i min tolkning, ses i sammenhæng med respondentens viden om at symptomer på depression er mangfoldige og varierer individuelt samt efter hvor alvorlig depressionen er (Gerlach 2006:27ff). Respondenten må, af samme grunde som ovenfor, sikre sig, at hun ved, hvor påvirket Dorte er af hendes stressudløste depression, hvis hun skal arbejde med at øge Dortes arbejdstid. Her lader lægelige oplysninger i form af symptomer, ifølge respondenten i min tolkning, til at kunne bidrage til at strukturere respondentens billede af problemets karakter (Abbott

[299] Jf. fremstillingen under den faglige ramme i kapitel 6 side 270f, hvor behandling og arbejdsmæssig afklaring, om muligt, skulle foregå samtidig.

1988) og mulige løsninger dvs. handlinger. I respondentens efterfølgende slutninger inddrager hun andre af lægens oplysninger;

> Men der er ikke behov for psykiatrisk vurdering, der er ikke noget medicinsk eller noget i den stil. (SBH1)

Den faglige vurdering er, i min tolkning, at Dorte ikke er i medicinsk behandling da lægen ikke har skrevet i statusattesten, at medicinsk behandling er påbegyndt.[300]. Samtidig ved respondenten fra vignetten, at Dorte er i bedring. Min tolkning er derfor, at respondenten her er stillet overfor et billede (Abbott 1988), der ikke giver mening for respondenten baseret på en symptombeskrivelse bestående af lægelige oplysninger. Oplysningerne om arbejdsrelateret stress og stressudløst depression, hvor lægen hverken har igangsat medicinsk behandling eller henvist Dorte til en psykiatrisk vurdering, giver ikke respondenten de oplysninger hun har brug for at kunne vurdere Dortes aktive uarbejdsdygtighed. Da de lægelige oplysninger ikke er tilstrækkeligt for respondenten giver hun nu udtryk for at hun mangler en funktionsbeskrivelse;

> Jeg kunne godt tænke mig at vide hvad der gør hende [uarbejdsdygtig] altså jeg kunne godt tænke mig at vide noget mere om hendes funktionsniveau (SBH1)

Først symptombeskrivelsen og siden funktionsbeskrivelsen skal således give respondenten informationer om Dortes uarbejdsdygtighed og hendes muligheder for at genoptage arbejdet. Det faglige skøn lader ikke kun til at være vanskeliggjort af manglende oplysningerne fra vignetten om hvad Dorte kan, men også informationen om at Dorte efter 5 måneders sygefravær blot arbejder 8 timer om ugen har betydning for skønnet;

> Hvad er det der gør, at hun har svært ved at komme på arbejde? For det er 2 [gange 4], det er 8 timer hun er startet op med så jeg synes jeg mangler nogle oplysninger i forhold til at være sådan 100 procent sikker [på at Dorte er uarbejdsdygtig] (SBH1).

I min tolkning kan respondenten ikke få sit billede af Dortes uarbejdsdygtighed til at hænge sammen fordi hun mangler informationer for at kunne vurdere Dortes uarbejdsdygtighed og dermed hvor meget Dorte kan arbejde i automatisk trafikkontrol. Respondenten er derfor ikke helt sikker på sit faglige skøn.

---

[300] Dette kan jeg bekræfte som caseskriver jf. kapitel 7 vedrørende vignettens problemstillinger i fase 2.

Enkelte af respondenter anvender ikke symptom- og funktionsbeskrivelsen i vurderingen af Dortes uarbejdsdygtighed. Her svarer en anden respondent på hvilke oplysninger hun baserer sin vurdering af Dortes uarbejdsdygtighed på;

> De lægelige oplysninger og at hun er fortsat i psykologbehandling for stressudløst depression. Nu har han [lægen] jo diagnosticeret hende med depression og hun sørger for at være optimalt behandlet (SBH3)

Her baserer problemforståelsen sig tydeligt på de lægefaglige oplysninger om diagnose og behandling, hvilket er tilstrækkeligt for denne respondent til at danne sin problemforståelse;

> Hun har været ude for en slem omgang stress i ordets rigtige betydning. Ikke bare travlt, men virkelig en omgang med alle de symptomer som stress medfører og hun er ja delvist uarbejdsdygtig. Det er jo ikke meget hun arbejder, men det er altid bedre end ingenting og hun er kommet i gang i de der 8 timer (SBH3)

Den faglige vurdering er at de 8 timer er ”bedre end ingenting” og denne respondent forklarer Dortes delvise uarbejdsdygtighed med symptomerne fra hendes diagnose, hvorfor respondenten ikke har behov for en nærmere granskning af Dortes konkrete funktionsniveau eller yderligere symptombeskrivelser, og derfor heller ikke udviser handletendenser til at ville øge arbejdstiden. Respondenten har en meningsfuld forklaring på hvorfor Dorte kun arbejder i 8 timer. Dette er et eksempel på at klassifikationen af problemet så at sige er lykkedes; ”Classification means referring the colligated picture to the dictionary of professionally legitimate problems” (Abbott 1988:41) da klassifikationen af Dortes problemer, som hidhørende fra “en slem omgang stress i ordets rigtige betydning”, giver respondenten et sammenhængende og relevant billede af Dortes situation (Abbott 1988:42) og hvad der skal gøres; nemlig ingenting. Det faglige skøn hviler på legitime sammenhænge, der kan forklare Dortes uarbejdsdygtighed herunder at hun kun arbejder i 8 timer.

Opsamlende viser de mellemlange vurderinger, at respondenternes problemforståelse af Dortes uarbejdsdygtighed i forsørgelsessituationen varierer hvad angår den måde respondenterne drager slutninger om Dortes uarbejdsdygtighed på, selv om respondenterne er enige om at Dorte er delvist uarbejdsdygtig og ikke kan eller skal raskmeldes på den brede vurdering. Symptom- og funktionsbeskrivelsen inddrages, som handletendens, til at undersøge uarbejdsdygtigheden i forhold til den delvise uarbejdsdygtighed og den gradvise genoptagelse, der begge tillægges betydning i respondenternes problemforståelser i lyset af den aktive uarbejdsdygtighedsvurdering, hvilket i min tolkning samtidig synes at udtrykke grundighed i det faglige skøn. Som i fase 1 inddrages oversatte fortolkninger af retlige bestemmelser i lov om sygedagpenge vedrørende

uarbejdsdygtighed (Lov om sygedagpenge § 7) sammen med arbejdsfastholdelsesformålet (§ 1). Inddragelse af de organisatoriske strategier om arbejdsfastholdelse i arbejdsgiversager fra jobcenterchefens ledelse og funktions- og symptombeskrivelserne fra teamchefens ledelse er synlige i de faglige skøn, hvilket tyder på at jobcenterledelsens rammesætning af skønnet påvirker skønsudøvelsen i forsørgelsestemaet. I de faglige vurderinger indgår tillige forhold hos klienten herunder klientkarakteristika i form af adfærd og symptomer på stress og depression (Evetts 2002, Abbott 1988), men også faglige værdier som inddragelse ligesom der er eksempler på empatisk forståelse for Dortes situation som sygemeldt efter langvarig stress. Det faglige skøn i forsørgelsestemaet retter sig i væsentlig grad mod Dortes arbejdsdygtighed.

8.1.1.3 DE SENE UARBEJDSDYGTIGHEDSVURDERINGER

De sene uarbejdsdygtighedsvurderinger i fase 3 indeholder eksempler på problemforståelser, slutninger og handletendenser med den brede uarbejdsdygtighedsvurdering og delvis uarbejdsdygtighed. Da dette er behandlet ovenfor viser jeg i stedet, hvilken betydning de sociale oplysninger om Dortes parforhold og to børn, synes at have for respondenternes problemforståelse i forsørgelsestemaet, og giver eksempler på at respondenterne kommer i tvivl om hvorvidt Dorte er uarbejdsdygtig, dvs. om hun kan raskmeldes.

SOCIALE FORHOLD OG UARBEJDSDYGTIGHED

Det er velkendt i litteraturen, at en række forskellige faktorer har betydning for hvornår en person føler sig syg og opfattes som syg (Gannik 1999, Hansen 2009, Mik-Meyer & Johansen 2009), og hvordan personer mestrer sygdom og øvrige belastninger i forbindelse med stress og depression (Leandro & Castillo 2010, Szabó 2011, Orzechowska et al 2013). Analysen af datamaterialet viser, på linje med anden litteratur (Damgaard & Boll 2007:14, Klausen 2002:129f), at de sociale oplysninger ikke har betydning for respondenternes problemforståelse i forhold til Dortes uarbejdsdygtighed i relation til forsørgelsestemaet[301] her begrundet af en af respondenterne på følgende måde;

> Der er et eller andet med at private forhold som sådan ikke har så meget vægtning i uarbejdsdygtighedsvurderingen (SBH2)

Respondentens problemforståelse viser, i min tolkning, at de sociale oplysninger i fase 3, efter hendes opfattelse, ikke har betydning for

[301] Jeg viser i afsnit 8.1.3 at de sociale oplysninger har betydning for uarbejdsdygtighed i beskæftigelsessituationen

uarbejdsdygtighedsvurderingen i sygedagpengesager. Samtidig modificeres dette med formuleringen ”som sådan”, hvilket jeg vender tilbage til nedenfor i forbindelse med SBH5. Den usikkerhed hvormed holdningen kommer til udtryk, kan forklares med at respondenten er under uddannelse til socialrådgiver og derfor har begrænset arbejdserfaring med sygedagpengesager. Respondentens problemforståelse er imidlertid på linje med de øvrige respondenters. At sociale forhold ikke har betydning for uarbejdsdygtighedsvurderingen i relation til forsørgelse på sygedagpenge, har støtte i den juridiske litteratur (Klausen 2002:129). Selv om sygdomsbegrebet ikke er præciseret i lovteksten eller dens forarbejder, er udgangspunktet, at rent sociale tilstande såsom arbejdsløshed, børns sygdom eller den sygemeldtes sorg, tristhed[302] eller træthed falder udenfor sygedagpengelovens sygdomsbegreb (Klausen 2002:129f), og dermed ikke kan indgå i uarbejdsdygtighedsvurderingen. At nogle forhold, her sociale forhold, ikke skal inddrages i problemforståelsen, er ikke ukendt i professionelt arbejde. Abbott (1988:42) nævner således at: within the classification system itself, there may be large areas of unclassified, residual problems". Som det vil fremgå opfatter respondenterne de sociale forhold som, til en vis grad, problematiske, men vedbliver at holde oplysningerne ude af deres problemforståelse, i forsørgelsessituationen, fordi de her er irrelevante for det faglige skøn, selv om de sociale forhold, ifølge respondenterne, har betydning for klienten (Dorte), som det ses her, eksemplificeret med oplysningerne om Dortes datter:

> Det er selvfølgelig med til at belaste hende på den psykiske front, at hendes datter ikke har det godt i skolen. Selvfølgelig belaster det en mor (SBH4)

Selv om respondenten vurderer, at det belaster Dorte, der har en depression, på den ”psykiske front” at datteren ikke trives i skolen viser interviewet med respondenten, at det ikke indgår i hendes problemforståelse i forhold til uarbejdsdygtighedsvurderingen, hvilket i min tolkning netop hænger sammen med at børns sygdom eller mistrivsel ikke indgår i den retlige ramme (Klausen 2002). Samme respondent vurderer her parforholdssituationen;

> Der står, at det har været hårdt for parforholdet og selvfølgelig er det det. Der er ikke en eneste sygemeldt, der ikke siger at det er hårdt for parforholdet for det ændrer bare noget ved parforholdet at den ene part ikke er som vedkommende plejer at være. Så jeg tænker, at det er meget naturligt og det er meget almindeligt, [men] der er ikke noget i de oplysninger, der står her, som ringer nogle alarmklokker [hos mig] i forhold til det forhold (SBH4)

---

[302] Se Mik-Meyer & Johansen (2009:109), der også finder at sagsbehandlerne sondrer mellem tristhed og depression, hvilket de betegner som et grænseområde.

Den faglige vurdering er at parforholdet ”meget naturligt” er påvirket af Dortes sygdom, men respondenten kæder ikke, i min tolkning, oplysningerne om det belastede parforhold sammen med Dortes uarbejdsdygtighed og tillægger det dermed ingen betydning i forsørgelsessituationen. Det har derimod, i min tolkning, betydning for et andet skøn, at respondenten i sin faglige vurdering i øvrigt ikke vurderer situationen i hjemme som særlig alvorlig. Det er min tolkning, at havde ”alarmklokkerne” ringet hos respondenten havde hun haft overvejelser om hvorvidt respondenten skulle reagere i forhold til børnenes trivsel. Som det er nu hører de sociale oplysninger samlet set til kategorien residualproblemer da problemerne i Dortes tilfælde ikke skønnes alvorlige nok til eksempelvis en underretning.

En anden respondent nuancerer holdningen, jeg fandt hos SBH2, om at der ikke tages socialt hensyn i uarbejdsdygtighedsvurderingen, idet hun forklarer sin problemforståelse i forhold til de sociale oplysninger på følgende måde;

> Det [de sociale forhold] er jo en belastning. Summen af belastninger har betydning, men det er jo ikke noget som isoleret kan legitimere en sygmelding af otte måneders varighed. Kriser og vanskeligheder, som ikke handler om sygdom, anerkender vi i en periode, men så skal det også slutte (SBH 5)

Den faglige vurdering viser, at respondenten, på linje med den forrige respondent, vurderer, at de sociale/familiemæssige forhold belaster Dorte. Respondenten problemforståelse er, at det er relevant at inddrage belastningerne fra de sociale forhold i den samlede vurdering forstået som ”summen af belastninger”, hvor også Dortes stress og depression må formodes at indgå. I min tolkning viser respondentens slutninger, at de sociale forhold i form af ”kriser og vanskeligheder” ifølge respondentens problemforståelse, kan indgå i uarbejdsdygtighedsvurderingen ” i en periode”, selv om de ikke ”handler om sygdom”, hvilket, i min tolkning, er en reference til lov om sygedagpenge § 7 stk. 1. I min tolkning, anvender respondenten med ordet ”vi” således en retligt orienteret professionel kategori (Abbott 1988) som grundlag for sin problemforståelse, men eftersom der nu er gået otte måneder er det vanskeligt, for respondenten, at forstille sig uarbejdsdygtighed på grund af sociale forhold. Respondentens slutninger tyder på at de i vignetten beskrevne sociale forhold muligvis kunne falde under respondentens kategori ”kriser og vanskeligheder som ikke handler om sygdom” hvis de var fremkommet i en af de tidligere faser, og givet ret til forsørgelse på sygedagpenge. Respondenten, der siger ”vi” er en erfaren sagsbehandler, der længe har arbejdet i Hedeby jobcenter. I min tolkning udtrykker respondenten en fælles overindividuel forståelse af betydningen af sociale forhold i relation til uarbejdsdygtighed i forsørgelsessituationen. Analysen af sociale forholds betydning i vurderinger af uarbejdsdygtighed viser således, at respondenterne i deres faglige vurderinger kan acceptere kortvarige sygemeldinger af sociale årsager selv om de retlige rammer i lov om sygedagpenge § 7 (Klausen 2002:129f) ikke giver denne mulighed. Dette tyder på, at

sagsbehandlerne på linje med læger faktisk anvender et bredere sygdoms- og uarbejdsdygtighedsbegreb, hvor livskriser og belastende psykosociale forhold kan indgå (Mik-Meyer, Christensen & Johansen 2009:3, Mik-Meyer 2012). Det kan derfor diskuteres i hvor høj grad socialrådgivere har byttet rolle med lægerne (Mik-Meyer, Christensen & Johansen 2009, Mik-Meyer 2012:70f).

TVIVL OM VIGNETPERSONEN DORTES UARBEJDSDYGTIGHED

I fase 3 ændrer respondenternes problemforståelse af Dortes uarbejdsdygtighed sig da flere af respondenterne giver udtryk for tvivl om Dorte er uarbejdsdygtig. Her svarer 3 af respondenterne på om de vurderer Dorte er uarbejdsdygtig;

> Nej nu begynder jeg at sætte spørgsmålstegn ved det (SBH6)
>
> Næh, der tror jeg faktisk ikke at hun er (SBH 7)
>
> Nej det mener jeg ikke hun er, men jeg har ikke nogen lægelig dokumentation (SBH10)

Minoriteten af respondenter vurderer at Dorte ”nok” stadigvæk er delvist uarbejdsdygtig;

> Delvist uarbejdsdygtig er hun jo stadigvæk nok ja (SBH3)

Det er vanskeligt, at tolke årsagerne til denne tvivl i det faglige skøn, der, i min tolkning, vedrører en kombination af sygemeldingens længde i lyset af de begrænsede oplysninger i vignetten hvad angår de lægelige oplysninger, og Dortes udtalelser om egne fremtidsønsker. Det er i så fald et eksempel på at professionelle arbejder med at danne sammenhængende og relevante billede af de problemer de skal klassificere (Abbott 1988:41) her Dortes uarbejdsdygtighed.

Opsamlende har de sociale oplysninger ikke betydning i forsørgelsessituationen, selv om respondentener har forståelse for de sociale belastninger, hvilket synes at være i tråd med den juridiske litteratur. Kriser og vanskeligheder lader dog til at blive accepteret i korte perioder, hvilket tyder på at et bredere uarbejdsdygtighedsbegreb kan være i anvendelse end tidligere antaget (Mik-Meyer, Christensen & Johansen 2009, Mik-Meyer 2012). En del af variationer i det faglige skøn viser, i min tolkning, at omfanget af arbejdserfaring har betydning for skønsudøvelsen, der synes mindre sikre hos den nyuddannede socialrådgiver end hos hendes mere erfarne kolleger.

8.1.1.4 OPSAMLING

Jeg har nu belyst det første skønstema i vignetundersøgelsen; *forsørgelse* eller Dortes uarbejdsdygtighed i forsørgelsessituationen ved at analysere respondenternes problemforståelser, slutninger og handletendenser samt deres holdninger, dvs. deres viden, værdier og følelser. Forsørgelse som selvstændigt skønstema viser at respondenterne gør sig mange, grundige og varierede overvejelser om vignetpersonens uarbejdsdygtighed. Dette fokus øges i løbet af faserne. Respondenternes faglige skøn inddrager retligt orienterede kategorier fra lovgivningen. Respondenterne har fokus på Dortes hele og delvise uarbejdsdygtighed og mulighed for raskmelding af Dorte på den brede vurdering efter en vurdering af hendes symptomer og funktionsniveau. Dette fund skal, i min tolkning, ses i sammenhæng med den gradvise indførelse af den aktive beskæftigelsespolitik overfor sygemeldte fra slutningen af 1990´erne (Jacobi 2013)[303], som tog fart i midten af 00´erne (Sieling-Monas & Bredgaard 2015), og her synes at lægge et pres på den ellers passive forsørgelsesydelse på sygedagpenge. Fundet kan også skyldes at uarbejdsdygtighedsvurderingen er udpeget som central af jobcenterledelsen jf. side 261. Analysen rummer tillige eksempler på arbejdsfastholdelse, hvilket kan ses i sammenhæng dels med sygedagpengeordningens institutionelle fokus herpå (Clausen 2010, Høgelund 2000) dels med strategier hos jobcenterledelsen om at arbejdsfastholde sygemeldte med arbejdsgivere. Respondenternes faglige vurdering af hvor meget Dorte kan arbejde, er afhængige af nuancerede og præcise informationer om Dortes depression og stress. Derfor interesserer respondenterne sig for Dortes funktionsniveau i form af en funktions- eller symptombeskrivelse, hvilket er et arbejdsredskab teamchefen har indført lokalt i Hedeby Jobcenter. I det faglige skøn af uarbejdsdygtigheden i forsørgelsessituationen indgår således helbredsmæssige oplysninger som anvendes til at vurdere, hvor meget Dorte kan arbejde som følge af stress og depression. Som det fremgik af analysen af den faglige ramme i kapitel 6, har jobcenterledelsen som autoritet, fastsat retningsgivende standarder for skønnet, som betyder at ”de to spor” – helbredsmæssig afklaring/behandling og beskæftigelsesfremmende indsatser – skal ”køre samtidig”. Analysen viser således en sammenhæng mellem de strategier, standarder og redskaber jobcenterledelsen arbejder med og sagsbehandlernes skønsudøvelse. Skønnet i forsørgelsessituationen udfolder sig således relativt til nationale beskæftigelsespolitikker, lovgivning og organisatoriske retningslinjer. Der ses en sammenhæng mellem faglige skøn og arbejdsfunktioner samt arbejdserfaring hos flere af respondenterne særligt SBH1, SBH4 og SBH10.

[303] Se også analysen af den aktive beskæftigelsespolitik i kapitel 1 afsnit 1.1.2 på side 21 og frem.

8.1.2 SYGDOM OG HELBREDELSE

Temaet indeholder respondenternes problemforståelser, slutninger og handletendenser samt deres holdninger til Dortes uarbejdsdygtighed i behandlingssituationen, dvs. hendes sygdom og helbredelse. Temaet udspringer af respondenternes, i min tolkning, skønsmæssige fokus på hvad Dorte fejler (sygdom) og hvordan hun bliver udredt og behandlet i sundhedssystemet (helbredelse). I fremstillingen retter respondenternes skønudøvelse sig primært mod Dortes psykiske helbred, dvs. hendes stress og depression, som, ifølge respondenterne, har større betydning i behandlingssituationen end det fysiske helbred dvs. knæ og tå. De fysiske helbredsforhold får derimod betydning for respondenternes faglige skøn ved uarbejdsdygtighedsvurderingen i beskæftigelsessituationen, hvilket jeg vender tilbage til i 8.1.3. Temaet sygdom og helbredelse adskiller sig fra de to andre temaer (forsørgelse og beskæftigelse) ved at ansvaret for Dortes sygdom og helbredelse ligger i sundhedssystemet[304], og ikke i jobcentret. Jeg inddrager alle tre faser, og fremstillingen falder i 3 underafsnit. Afsnit 8.1. 2.1 har fokus på tidlige skøn og inddrager empiri fra fase 1, og indeholder underafsnittene *sygdom* og *helbredelse*. Afsnit 8.1.2.2 har fokus på de mellemlange skøn og inddrager empiri fra fase 2, og indeholder underafsnittene *Dortes depression* og *Dortes stress*. Afsnit 8.1.2.3, der har fokus på de sene skøn inddrager empiri fra fase 3, og indeholder underafsnittene *en psykiatrisk vurdering og en psykiatrisk speciallægeerklæring* samt *Dortes forhold til sin stress*. Temaet afsluttes med en opsamling i afsnit 8.1.2.4. Jeg indleder hvert underafsnit med en kort introduktion, der har karakter af resume over fasens analyse.

8.1.2.1 DE TIDLIGE SKØN VEDRØRENDE SYGDOM OG HELBREDELSE

I det følgende giver jeg eksempler på respondenternes problemforståelser, slutninger og handletendenser samt holdninger i forhold til Dortes sygdom, forstået som hendes stress og (mulige) depression, og hendes helbredelse, dvs. behandling i sundhedssystemet. Respondenterne lægger i deres faglige vurderinger, som det vil fremgå, vægt på at, der er tale om langvarig stress, at Dorte har været sygemeldt af samme årsag før og muligvis har en depression. Samtidig interesserer respondenterne sig for Dortes arbejdsopgaver hos politiet og for hvordan Dorte har det i betydningen, hvor påvirket hun er af stress/depression. I det følgende giver jeg eksempler på disse skøn uden at analysere variationer blandt respondenternes faglige skøn nærmere, hvilket skyldes at respondenterne kun har få oplysninger om Dortes sygdom og helbredelse i fase 1. De er først lige begyndt at danne det billede, der er nødvendigt for at strukturerer og kategorisere problemet (Abbott 1988) af hvad Dorte fejler (sygdom) og hvilken behandling hun får (helbredelse), og der er

[304] I vignetten er sundhedssystemet repræsenteret ved Dorte læge og psykolog.

således tale om foreløbige overvejelser ud fra sparsomme helbredsmæssige oplysninger.

SYGDOM

Det er karakteristisk for majoriteten af respondenternes problemforståelse, at interessen samler sig om oplysningen om Dortes stress, der, af respondenterne, sættes i sammenhæng med hendes arbejdsfunktioner som eksempelvis her;

> Nu skriver hun langvarigt stress. Det tyder jo på, at det er noget, der har været undervejs længe. Nu ved jeg ikke hvad hun laver i politiet. Om hun er en af dem, der er ude på barrikaderne. Jeg vil selvfølgelig spørge hende om hvad hun laver og hvad denne her stress kommer af (SBH3)

Respondentens problemforståelse viser, i min tolkning, at det er relevante informationer (Abbott 1988), for hendes begyndende strukturering af de problemer hun skal arbejde med, at vide, hvad Dorte arbejder med i politiet. Det sker, i min tolkning, af hensyn til hendes forståelse af stressens årsag og karakter, og dermed mulighederne for at danne sig ”det rigtige billede” (Abbott 1988:42) af sammenhænge, i respondentens forståelse, mellem Dortes arbejde og stress. I min tolkning gør respondenten sig allerede i fase 1overvejelser om hvilke handlinger, der kan være relevante, og derfor skal hun vide om eksempelvis Dorte har været ”på barrikader” eller om det er andre forhold der har forårsaget stressen. Samtidig tillægger respondenten det betydning, at stressen har ”været længe undervejs”, hvilket, i min tolkning, viser at respondenten anvender sin erfaringsbaserede viden om at langvarig stress kan udløse sygdomme som depression. Sammenhænge som er velkendte i litteraturen om stress (Borg et al 2010:20, Melchior et al 2007, Sundhedsstyrelsen 2007:6). Det er således vigtigt for respondenten allerede tidligt i forløbet at danne sig antagelser om problemets karakter og årsag. Det faglige skøn retter sig således tidligt mod problemforståelse og de handlinger, der af respondenten anses for egnede til at løse problemet. Dette er et eksempel på at der er sammenhæng og vekselvirkning mellem problemforståelse (diagnosis) og handling (treatment) som den professionelle vil forsøge at identificere (Abbott 1988:45) blandt andet ud fra sin viden om stressens årsager og konsekvenser.

Lignende overvejelser om sammenhænge ses hos en respondent, der har fokus på Dortes mulige depression;

> Ud fra oplysningsskemaet vil jeg sige, at hun jo nok har en middelsvær til svær depression for hun har ikke været i stand til at møde til sygefraværssamtale hos arbejdsgiveren. Det tyder på, at hun ikke har det så godt. Hun går til psykolog en gang om ugen. Det tyder også på at hun ikke har det så godt. Hun har tidligere været sygemeldt af samme årsag så det er tilbagevendende. Det tænker jeg også er et dårligt tegn (SBH4)

Problemforståelsen hos respondenten retter sig tidligt mod hvordan Dorte har det og hvad hun fejler. Respondenten bruger professionelle kategorier (Abbott 1988) fra det lægefaglige område til at klassificere den middelsvære til svære depression hun vurderer, at Dorte muligvis ”nok har”. Det kan forekomme overraskende, at respondenten ikke bemærker, at oplysninger om mulig depression, ifølge Dorte, kommer fra hendes læge, der, i modsætning til respondenten, har autorisation til at stille diagnoser som depression. I min tolkning anvender respondenten sin viden om depression til primært at forstå Dortes adfærd og handlinger i form af hendes, i respondentens forståelse, manglende overskud til at deltage i sygefraværssamtale sammenholdt med oplysningerne om psykologsamtaler, og at Dorte har været sygemeldt af samme årsag før. Der er således ikke i min tolkning tale om at respondenten anvender lægefaglig viden om depression, der almindeligvis opdeles i grader af lettere, middelsvære og svære depressioner (Gerlach 2006:21,47) til at diagnosticere Dorte. Det er derimod et eksempel på at respondenten inddrager denne viden i sin problemforståelse til at forstå hvordan Dorte har det og til at forstå hendes adfærd. Respondenten er i gang med at klassificere det professionelle problem hun skal arbejde med (Abbott 1988:41), og tror at Dorte muligvis ”nok har” en depression fordi det giver mening for hende i forhold til Dortes adfærd.

HELBREDELSE

En tredje respondent retter primært sin problemforståelse mod den tidligere og nuværende behandlingsindsats. Hendes slutninger retter sig mod Dortes helbredelse i form af den tidligere behandling;

> Hun [Dorte] har tidligere været sygemeldt af samme årsag i 2012 så jeg kan godt blive lidt bekymret for at hun går med noget hun ligesom ikke har fået ordentlig hjælp til og [med]det hun siger lægen siger [at man kan få en depression af langvarig stress] så ville jeg nok snakke lidt med hende om hvad hun har talt med sin læge om (SBH5)

I problemforståelsen tillægges det i min tolkning betydning, at det er en gentaget sygemelding ligesom respondenten, i min tolkning, er opmærksom på risikoen for depression, dvs. sygdom som følge af langvarig stress. Respondent bygger sin problemforståelse på de samme oplysninger som de øvrige 2 respondenter ovenfor, men slutter sig frem til at Dortes tidligere problemer fra 2012 muligvis er utilstrækkeligt behandlet. I min tolkning er det vigtigt for respondenten, at få yderligere informationer om behandlingsindsatsen for bedre at kunne vurdere om hendes billede af Dortes situation og problem er rigtig (Abbott 1988). Handletendensen er at undersøge helbredelsen ved, i min tolkning, at spørge Dorte om hvad hun har talt med sin læge om i forhold til mulig depression og tidligere behandling. Respondenten arbejder således med at danne sig et samlet billede af årsager og sammenhænge, dvs. et ”colligated Picture ”forud for dannelsen af en egentlig problemforståelse via en ”classification” af problemerne (Abbott 1988:41).

En fjerde respondent fokuserer på om Dorte er i relevant behandling, og er dermed også optaget af helbredelsen, hvilket i respondentens forståelse, hænger sammen med diagnosen og dermed Dortes sygdom;

> Jeg er i tvivl om hun er i relevant behandling - har hun en depression eller hvad? (SBH8)

Respondenten, der er optaget af om Dorte er i relevant behandling, knytter samtidig sin problemforståelse og slutninger, sammen med spørgsmålet om hvorvidt Dorte har en depression. Hun tillægger dermed sammenhængen mellem Dortes sygdom og helbredelse betydning for hendes problemforståelse. I min tolkning har det betydning for respondenternes problemforståelse, hvad Dorte fejler da helbredelsen af hendes sygdom, i min tolkning af respondentens forståelse, afhænger af heraf. Derfor er det ikke ligegyldigt, for respondenten, om Dorte har en depression eller ej, når hun skal vurdere om Dorte er ”i relevant behandling”. Det fremgår ikke ovenfor om respondenten anvender sin viden om stress som en risikofaktor i forhold til udvikling af depression, men det gør hun, hvilket kommer frem da respondenten ræsonnerer videre over Dortes behandling;

> Hvis det er langvarig stress så skal hun have nogle redskaber til at komme videre med, og der står depression eller det kan man godt få en depression af, men har hun udviklet en depression, er psykologen nok [eller] skal der noget medicin til eller er det kognitivt [hun får]. Altså hvad er det for en behandling hun går til? (SBH8)

I min tolkning sondrer respondenten mellem stress og depression i forhold til, hvad der i hendes øjne, er relevant behandling. Langvarig stress behandles, ifølge respondenten, med ”redskaber til at komme videre med”, hvorimod depression kan behandles på flere forskellige måder herunder medicinsk eller kognitiv behandling. Respondenten overvejer i den forbindelse om psykologen ”er nok” eller om der skal medicin til samt hvilken metode psykologen bruger. Respondentens problemforståelse vidner, i min tolkning, om en problemforståelse, der kredser om Dortes behandlingssituation. I sygedagpengelitteraturen er stress og depression blevet beskrevet som diffuse lidelser hos Mik-Meyer & Johansen (2009), der i deres undersøgelse ønsker ”at stille skarpt på hvordan diffuse lidelser som for eksempel stress, diffuse smerter i kroppen og depressive symptomer forstås og håndteres af en række forskellige aktører” blandt andet sagsbehandlere (2009:9). Mik-Meyer og Johansens ambition er ikke at finde ind til ”den rigtige forståelse” af lidelse og diagnose, men i stedet at undersøge, hvordan diagnoser og tilhørende sygdomsidentiteter ”skabes og genskabes i et komplekst samspil mellem forskellige aktører, der interagerer i forskellige organisatoriske rammer”(Mik-Meyer & Johansen 2009:10). Respondenten i min undersøgelse, er i højere grad optaget af at forstå hvad Dorte fejler og hvad for en behandling, der er igangsat, herunder om

den, i hendes forståelse, er relevant[305] set i forhold til om Dorte har ”udviklet en depression” eller har ”langvarig stress”. For respondenten har Dortes sygdom, dvs. hendes lægelige diagnose, således betydning for respondentens refleksioner i forhold til om behandlingen er stresshåndtering eller terapi og/eller medicin, og respondenten sondrer mellem stress og depression. Respondentens problemforståelse repræsenterer, i min tolkning, typiske overvejelser i professionelt arbejde angående effekten af behandlingen eller indsatsen (Abbott 1988:45) og er samtidig et eksempel på at respondentens billede af Dortes sygdom og helbred endnu ikke er sammenfaldende (Abbott 1988:45) på grund af de, ifølge respondenten, usikre oplysninger om hvad Dorte fejler og hvilken behandling hun får i sundhedssystemet.

Opsummerende viser de tidlige skøn ved sygdom og helbredelse, at respondenterne tidligt i sygedagpengeforløbet har fokus på sygdom og helbredelse hvad angår Dortes stress og depression, som opfattes som to forskellige diagnoser eller tilstande. Nogle respondenter har primært fokus på stressen mens andre i højere grad har fokus på depressionen. Majoriteten af respondenterne har imidlertid fokus på helbredelsen hvad enten det gælder den behandling Dorte har fået tidligere ved sidste sygemelding eller den igangværende behandling hos lægen og psykologen, herunder om den er tilstrækkelig dvs. relevant. Derudover retter problemforståelse sig mod at Dortes arbejdsfunktioner i Politiet for at forstå stressens årsager. De faglige skøn retter sig ligeledes mod aktiviteterne i sundhedssystemet, hvor vurderinger og beslutninger vedrørende Dortes sygdom og helbredelse tages. De faglige skøn er således optaget af behandlingen i sundhedssystemet, hvilket kan ses i sammenhæng med standarden i den retlige ramme om uarbejdsdygtighed på grund af sygdom i lov om sygedagpenge § 7.

8.1.2.2 DE MELLEMLANGE SKØN VEDRØRENDE SYGDOM OG HELBREDELSE

I fase 2 fastholder og intensiverer respondenternes deres problemforståelser, slutninger og handletendenser samt holdninger til Dortes sygdom og helbredelse. Dette viser sig blandt andet ved en tydelig sondring mellem depression og stress, der i min tolkning, opfattes som to forskellige ”sygdomme”. Desuden har oplysningerne om stressudløst depression, fra lægen, betydning for de faglige skøn, hvilket ikke er overraskende i lyset af respondenternes fokus på Dortes sygdom og helbredelse i fase 1, men det betyder, i min tolkning, at respondenterne i højere grad retter deres skøn mod depressionen end mod stressen. I det følgende undersøger jeg først, hvilken betydningen oplysningen om depression har for respondenternes faglige skøn, hvorefter jeg behandler stressen. Empirien indeholder variationer

[305] Mine observationer af ”drøftemøderne” viser at sagsbehandlerne, hvis de er i tvivl, vil drøfte diagnoser og behandlingstiltag med lægekonsulenten.

mellem respondenterne i forhold til, hvilken betydning de tillægger oplysningerne om Dortes sygdom og helbred i forhold til hvilken behandling i sundhedssystemet de finder relevant.

VIGNETPERSONEN DORTES DEPRESSION

I fase 2 forholder respondenterne sig på forskellige måder til Dortes helbredelse, hvorimod der ikke stilles spørgsmålstegn ved den lægelige diagnose depression. Majoriteten af respondenterne forholder sig kritisk til oplysningerne fra vignetlægen om undersøgelsen og behandlingen af den konstaterede stressudløste depression, men uden at stille spørgsmålstegn ved selve diagnosen. Andre er mindre kritiske og enkelte ligefrem tilfredse med behandlingssituationen som her;

> Hun er fortsat i psykologbehandling for stressudløst depression. Nu er det depression så han har diagnosticeret hende med depression og hun sørger for at være optimalt behandlet (SBH3)

Respondentens problemforståelse er, i min tolkning, udtryk for tilfredshed med, at Dorte følger en behandling, som respondenten anser for optimal med referencen til oplysningen i vignetten om at Dorte er i psykologbehandling for stressudløst depression. Respondentens problemforståelse følger dermed lægens oplæg, dvs. lægen har stillet diagnosen og foreskrevet en behandling som Dorte følger. Det går med andre ord, ifølge respondenten, som det skal. At respondenten ikke problematiserer diagnosen depression eller behandlingen af den i sundhedssystemet, viser at respondentens billede og klassifikation af de helbredsmæssige problemer og den igangværende behandling hænger sammen (Abbott 1988:45). At der således ikke er nogen handletendenser at spore hos respondenten vedrørende helbredelsen, kan hænge sammen med problemforståelsen ”optimal behandlet”. I min tolkning tyder det på, at handletendenser ikke udløses når Dorte følger behandlingen og behandlingen efter respondentens opfattelse er relevant. Under mine observationer af drøftemøderne, har jeg flere gange på hvert møde hørt eksempler på sagsbehandlernes og teamchefens opmærksomhed på sundhedssystemets behandling af de sygemeldtes forskellige sygedomme. Teamchefen kunne typisk spørge ”Er der styr på behandlingen?” eller ”ved vi hvad hun fejler?” og sagsbehandleren kunne sige ”hun er i behandling” eller ”hun følger behandlingen” ofte efterfulgt af en bemærkning fra sagsbehandleren som ”jeg er ikke bekymret”. Eller sagsbehandleren kunne sige ”hun venter på behandling” eller ”hun skal til undersøgelse”. Disse observationer understøtter at sagsbehandlerne undersøger om den sygemeldt er undersøgt og er i behandling og følger med i

hvordan behandlingen går, hvilket er i overensstemmelse med jobcenterledelsens forventninger til sagsbehandlernes fokus[306].

En anden respondent er begyndende kritik i det hun ikke nødvendigvis er enig i helbredelsen, dvs. Dortes behandling i sundhedsvæsenet;

> Et eller andet sted bliver jeg nødt til at forholde mig til, at hun har fået denne her depression som egen læge sagde at man godt kunne få hvis man havde stress. Så den er jo udløst. Så er der en diagnose og så er der behandling og så skal hun følge den (SBH1)

I min tolkning stiller respondenten i sin problemforståelse ikke spørgsmålstegn ved diagnosen, men betoner behandlingen, hvilket netop viser at diagnose og behandling har den ovenfor skitserede betydning og sammenhæng for respondenten. Herefter udviser respondenten, som det næste, interesse for hvor alvorlig depressionen er;

> Jeg ville gerne vide noget om hendes symptomer på stress og depression for alt efter hvor voldsom den her depression. Det er en depression hvor der ikke er [igangsat] medicinsk behandling (SBH1)

Respondentens problemforståelse er, at depressionen muligvis er ”så voldsom” at den, efter respondentens opfattelse, muligvis kræver medicinsk behandling og derfor handletendensen, der retter sig mod at undersøge symptomerne. I forsørgelsestemaet viste jeg, at respondenterne skønnede ud fra symptom- og funktionsbeskrivelser til at vurdere den delvise uarbejdsdygtighed, og dermed hvor uarbejdsdygtig Dorte var i forsørgelsessituationen. I indeværende tema er det Dortes behov for behandling, der er skønstemaet, og respondenten overvejer, i min tolkning, om behandlingen er relevant, hvilket afhænger af hvordan Dorte har det dvs. hvilke symptomer hun udviser. Handlingstendensen indikerer, i min tolkning, at respondenten mener hun kan vurdere symptomernes sammenhæng med behandlingsbehovet, hvilket synes at indikere erfaring og viden med depressioner. Samtidig følger denne respondent jobcenterledelsens fokus på behandlingen i sundhedssystemet som en væsentlig prioritet.

Jeg har indtil nu givet eksempler på faglige vurderinger, der i begrænset omfang har stillet spørgsmålstegn ved Dortes behandling i sundhedssystemet. I det følgende viser jeg eksempler på problemforståelser, hvor respondenterne tillægger behandlingsindsatsen betydning, samtidig med at der ræsonneres kritisk over behandlingen af Dortes depression som her;

---

[306] Se citatet med jobcenterchefen på side 256 og teamchefen på side 194, hvor de begge giver udtryk for at sygemeldte borgere først og fremmest skal være i behandling.

> Jeg lægger mærke til nu er det depression. Selv om hun har været hos læge og psykolog er det blevet værre. Det var stress. Nu er det depression oveni. Så stiller jeg spørgsmålet; hvordan går det med din behandling? (SBH10)

Denne respondent lægger, på linje med respondenterne ovenfor i min tolkning, vægt på, at lægen har konstateret at Dorte har fået en depression. Hans problemforståelse er endnu et eksempel på at respondenterne ikke stiller spørgsmålstegn ved diagnoserne, men primært retter deres problemforståelse og handletendenser mod behandlingen. Respondentens udviser handletendens til at ville stille spørgsmål om hvordan behandlingen går. I min tolkning vurderer respondenten om den hidtidige behandling har været god nok eftersom Dortes stress har udviklet sig til en depression, selv om Dorte løbende ”har været hos læge og psykolog”. Respondenten kategoriserer i min tolkning problemet (Abbott 1988) til at være mangelfuld behandling i sundhedssystemet og udviser handletendenser i overensstemmelse hermed.

En anden respondent lægger vægt på oplysningen om at Dorte er i bedring, men forholder sig samtidig til behovet for medicinsk behandling af depressionen afhængig af Dortes historie med tidligere depressioner;

> Den [depressionen] bliver jo udløst af et eller andet, men hvis hun nu var en der jævnligt havde depressioner og så videre, ville jeg måske også tænke, at så kunne det godt være, at hun skulle i noget medicinsk behandling for den depression, men eftersom det ser ud som om det rent faktisk går fremad og alt peger på det, så ser jeg ingen grund til, at hun skal sættes i noget medicinsk behandling (SBH6)

Problemforståelsen er interessant da respondenten eksplicit forholder sig til hvorvidt behandlingen af Dortes depression, efter hendes opfattelse, kræver medicinsk behandling eller ej, hvilket hun kommer frem til at den ikke gør. Heller ikke denne respondent stiller spørgsmålstegn ved Dortes sygdom, men reflekterer alene over helbredelsen, hvor det har betydning, at depressionen er udløst, men fordi Dorte, ifølge respondenten, dels er i bedring jf. ”det går fremad” og dels ikke lider af jævnlige depressioner, vurderer respondenten ikke, at der er behov for medicinsk behandling. I min tolkning forholder respondenten sig til om behandlingen er relevant, hvilket hun vurderer at den er eftersom det ”går fremad”, og der er derfor ingen handletendens svarende til SBH3 ovenfor, som ligeledes udtrykte tilfredshed med behandlingen. Respondentens bemærkning om at ”alt peger på” at det går fremad tyder, i min tolkning, på at respondenten i sin problemforståelse også lægger vægt på at Dorte er startet i automatisk trafikkontrol og dermed er på vej tilbage i arbejde.

En variant af faglige vurderinger i relation til skønstemaet sygdom og helbredelse angående Dortes depression vedrører spørgsmålet om hvorvidt, der er behov for en psykiatrisk vurdering. Her synes én af respondenterne at interessere sig for diagnose frem for behandlingen;

> Jeg kan godt blive lidt provokeret af lægen, der fastslår at der ikke er nogen grund til psykiatrisk vurdering på nuværende tidspunkt. Altså, hun har været sygemeldt i 5 måneder. [Det] starter med en langvarig stress og så går den over i en stressudløst depression. Er der så andre underliggende forhold? Hvis vi virkelig skulle male fanden på væggen kunne det jo godt være, at hun havde en PTSD diagnose, som ikke var blevet opdaget. Jeg kunne måske godt finde på at overveje en psykiatrisk speciallægevurdering. (SBH2)

I min tolkning af respondentens problemforståelse kan der være grundlag for en psykiatrisk vurdering fordi den praktiserende læge, ifølge respondenten, kan have overset ”andre underliggende forhold”, hvilket en psykiater, ifølge respondenten, ikke ville overse. På linje med SBH 10 overfor kan respondenten ikke få det samlede billede af behandlingen til at hænge sammen (Abbott 1988) eftersom Dorte ”har været sygemeldt i 5 måneder” og, efter at have haft ”langvarig stress”, nu har en ”stressudløst depression”. Respondenten overvejer derfor, i min tolkning, at få Dorte undersøgt af en psykiater via en psykiatrisk speciallægeerklæring. Respondenten er ligefrem ”lidt provokeret” af at vignetlægen efter 5 måneder ikke vurderer, at der er behov for en psykiatrisk vurdering. Denne manifestation af en følelse af provokation kan begrunde handletendensen (Ejrnæs & Monrad 2012:208) som imidlertid nedtones sidst i citatet, hvilket, i min tolkning, kan hænge sammen med respondentens begrænsede arbejdsmæssige erfaring. Respondenten er i tvivl og den tvivl synes at påvirke hele hendes billede af problemet.

En mere erfaren kollega er imidlertid inde i lignende overvejelser om manglende udredning og behandling hos lægen, der betegnes som sløj;

> Stressudløst depression og så er der stadigvæk ikke noget behov for behandling og ingen psykiatrisk vurdering. Det synes jeg jo er mærkeligt og der er heller ikke sat nogen [medicinsk] behandling i gang. Altså, jeg synes at hun har en sløj læge (SBH9)

Problemforståelsen hos denne respondent er, i min tolkning, udtryk for forundring over at Dortes læge (i vignetten) hverken henviser Dorte til psykiatrisk vurdering eller selv igangsætter medicinsk behandling da hun ikke nødvendigvis anser psykologsamtalerne som tilstrækkelig behandling;

> Er der en depressiv tilstand synes jeg bare det er nødt til at blive afklaret om der er et behandlingsbehov. Det er der jo ikke altid. Nogen gange er

> det jo fint med de her psykologbehandlinger, men det er jo det vi har psykiatere til at pejle sig ind på (SBH9)

Det er diagnosen depression, der, i min tolkning, ifølge respondenten begrunder behovet for psykiatrisk vurdering af behandlingsbehovet fremfor at lade egen læge vurderer behovet. Respondenten foretrækker på dette tidspunkt i sygedagpengeperioden at lade en psykiater afgøre behovet for medicinsk behandling af depressionen da psykologbehandling muligvis ikke er tilstrækkelig. Respondenten sondrer desuden tydeligvis mellem psykiatrisk behandling og psykologbehandlinger i forbindelse med depression, og opfatter, i min tolkning, psykiateren som den mest relevante fagperson til at vurdere og behandle depressive tilstande. Respondenten pointerer imidlertid også, at det er vigtigt at vide *om* der er behov for psykiatrisk behandling, hvilket der ikke altid er. Respondenten fortsætter;

> Kan vi sige ud fra det som bliver fortalt, at den der depression er i remission [bedring] tror jeg nok det hedder. Så det går den rigtig vej og vi ikke behøver at sætte ind med behandling. Det er da rigtig vigtigt, at vide at det er det rigtige, der er i gang for ellers så trækker denne her sygemelding jo ud i uendelighed (SBH9)

Det er vigtigt for respondenten, at vide om det går den ”rigtige vej” eller det ikke gør, hvilket, i min tolkning, begrunder refleksionerne over behovet for behandlingen af depressionen. Også denne respondent, der tillægger spørgsmålet om relevant behandling betydning og udviser klare handletendenser da dette muligvis ikke er situationen. Konsekvensen er at sygemeldingen ellers vil trække ud og Dorte, i min tolkning, i mindre grad kan indgå i beskæftigelsesfremmede foranstaltninger, der ifølge jobcenterledelsen, som det fremgik af analysen af den faglige ramme i kapitel 6, helst skal foregå samtidig med afklaringen og behandlingen i sundhedssystemet, og ikke bagefter. Omvendt behøver respondenten, i min tolkning, ikke forholde sig til spørgsmålet om behandling ”hvis det er det rigtige der er i gang”, men kan blot afvente situationen og holde øje med om behandlingen virker. Respondenten er her på linje med SBH6, der ovenfor lagde væk på at det ”gik fremad” med Dorte, der ikke havde tilbagevendende depressioner, og derfor ikke mente hun havde brug for medicinsk behandling.

VIGNETPERSONEN DORTES STRESS

Som tidligere nævnt er respondenterne både opmærksomme på Dortes depression og stress. Depression opfattes som det er fremgået ovenfor som en sygdom, der hos majoriteten af respondenterne menes at kræve undersøgelse og behandling hos en psykiater. I respondenternes problemforståelse indgår imidlertid også helbredelsen

af Dortes stress, hvor psykologen, ifølge respondenterne, i højere grad har en rolle at spille, hvilket kommer frem her;

> Så ville jeg måske nok spørge sådan lidt mere ind til hvad hun har fået ud af de her psykologsamtaler i forhold til at kunne håndtere stress på altså lidt længere sigt. Jeg synes ikke rigtig det står noget om de der psykologsamtaler mere. Eller er det mig. Jo psykologsamtaler står der, men der er ikke rigtig spurgt ind til det (SBH6)

Problemforståelsen viser, i min tolkning, at respondenten forbinder psykologsamtalerne med stresshåndtering og ikke helbredelse af depressionen selv om respondenterne i vignetten får at vide at Dorte ”er i psykologbehandling for stressudløst depression”. Handletendenser er således, som ved depressionen, at undersøge hvordan det går med behandlingen af stressen. Det er interessant at respondenten konstaterer at der ”ikke rigtig er spurgt ind til” psykologbehandlingen i vignetten. En handletendens, der, i min tolkning, viser at respondenten mangler viden hvad Dorte får ud af psykologsamtalerne. Formålet med behandlingen hos psykologen er, ifølge respondenten i min tolkning, at Dorte skal lære at håndterer stress ”på lidt længere sigt”.

Min analyse af respondenternes problemforståelser, slutninger og handletendenser samt holdninger overfor Dortes stress viser desuden, at stressen sættes i sammenhæng med Dortes arbejdssituation og arbejdsforhold. Her sætter en respondent psykologsamtalerne i forbindelse med at Dorte er startet i automatisk trafikkontrol;

> Jeg synes, at det er positivt, at hun er startet delvist op og samtidig får behandling [hos] en psykolog, og egen læge også har kontakt [til hende] med de ting hun oplever når det er hun er på arbejde, at hun har mulighed for at få vendt dem hvis det er (SBH1)

Respondenten tillægger det, i min tolkning, værdi, at Dorte er startet på arbejde og samtidig ”får behandling” hos psykolog. Respondenten synes at vurdere at der er Dortes situation kan være behov for at få vendt oplevelser på arbejde i forbindelse med at vende tilbage efter en sygmelding. Psykologens funktion bliver her, i min tolkning af respondentens slutninger, at hjælpe Dorte ved at bearbejde ”de ting”, der måtte opstå i forbindelse med genoptagelsen af arbejdet, hvilket kunne være stresshåndtering. Respondentens faglige skøn af psykologsamtalerne berettigelse er, at de bør indeholde støtte til at vende tilbage til arbejdet. Da dette er tråd med anbefalingerne i litteraturen (Borg et al 2010:28) kan det være udtryk for anvendelse af viden. Derudover er det udtryk for at genoptagelse af arbejdet er ”positivt” dvs. har faglig værdi.

Som det er fremgået, finder majoriteten af respondenterne det relevant at undersøge behandlingen af stressen i forhold til hvad der kommer ud af psykologsamtalerne som stresshåndtering herunder i forhold til den gradvise genoptagelse. Der er derfor også eksempler på respondenter, der udviser handletendenser til at kontakte psykologen;

> Altså, man kunne jo have fået en aktuel status fra psykologen for lige at høre, hvad er det hun får af [stresshåndterings]redskaber og hvordan kan [det] hjælpe hende videre (SBH8)

I min tolkning har problemforståelsen fokus på hvordan behandlingen, dvs. stresshåndtering og tilegnelse af stresshåndteringsredskaber, går. Som hos SBH6 og SBH1 anses psykologsamtalerne som en relevant hjælp i forbindelse med Dortes tilbagevenden til sit arbejde. En anden respondent, der også udviser handletendenser til at kontakte psykologen, ser samtidig et andet formål;

> Så vil jeg spørge psykologen for ikke sjældent ender sådan nogle langvarige [sager] ofte med at vise, at der er noget andet og mere end lige denne her hændelse, der gør at hun har det som hun har det. Der kan være noget gammelt møg, der er reaktiveret ved nogle hændelser eller belastninger nu. Der kan være noget [helt] andet og mere som hun måske kunne have brug for hjælp til, men det kan vi jo se om psykologen vil fortælle noget om. Jeg kan også selv spørge hende [Dorte] (SBH5).

I min tolkning baserer problemforståelsen sig på respondentens lange arbejdsmæssige erfaring, at sygemeldte i Dortes situation have haft problemer af forskellig art som er ”reaktiveret” af aktuelle begivenheder eller ”noget gammelt møg”, som kræver psykologbehandling. Handletendensen er at undersøge dette enten via Dorte eller hendes psykolog, hvilket i min tolkning er et eksempel på respondentens billede og strukturering af problemet stress/depression kan se anderledes ud, hvis det, som her, forbindes med andre forhold end arbejdet gennem relevante oplysninger (Abbott 1988). Det er imidlertid også et eksempel på at sociale forhold via de uspecificerede hændelser og belastninger respondenten oplister, kan komme ind i det faglige skøn udenfor forsørgelsessituationen, men i behandlingssituationen gennem reaktivering af ”noget gammelt møg”. Problemforståelse kan ses som et eksempel på en psykodynamisk tilgang til sociale problemer (Hutchinson & Oltedal 2006: 41ff) da respondenten, i min tolkning, har fokus på behandling af indre psykiske tilstande og psykosociale forhold dvs. andre årsager til Dortes sygdom end de aktuelle arbejdsmæssige belastninger beskrevet i vignetten.

Opsummerende viser analysen af de mellemlange skøn af sygdom og helbred, at respondenternes problemforståelser, slutninger og handletendenser samt holdninger

primært retter sig mod Dortes helbredelse forstået som sundhedssystemets behandling af stressen og depressionen. Stress og depression som to forskellige ”sygdomme”, der skal behandles forskelligt. Stressen hos en psykolog og depressionen hos en psykiater. De faglige skøn retter sig mod behandlingen af vignetpersonens sygdomme, herunder om vignetpersonen modtager relevant behandling frem for diagnoserne stress og depression. Det synes afgørende for respondenternes problemforståelser og handletendenser om de finder behandlingen i sundhedssystemet relevant og tilstrækkeligt. Skønnes behandlingen relevant ses ingen handletendenser, hvorimod handletendenserne viser sig hos den majoritet af respondenter, som mener behandlingen ser ud til at ”halte”. Der ses variationer blandt respondenterne hvad angår medicinsk og psykiatrisk behandling. Minoriteten finder behandlingen relevant. Blandt majoriteten er flere kritiske overfor udviklingen fra stress til depression, selv om vignetpersonen har haft kontakt til psykolog og i 5 måneder. Som i fase 1 er respondenternes fokus på behandlingen og effekten af behandlingen i overensstemmelse med standarder i det faglige ramme, og kan samtidig ses som udtryk for anvendelse af viden i den tidlige opsporing og udredning af mentale helbredsproblemer som stress og depression anbefales i litteraturen (Borg et al 2010:55f, 59f). De faglige skøn indeholder grundige og nuancerede overvejelser om behandlingssituationen, hvor viden om og erfaring med sygemeldinger på stress og depression viser sig i de faglige skøn særligt hos de erfarne respondenter.

8.1.2.3 DE SENE SKØN VEDRØRENDE SYGDOM OG HELBREDELSE

I det følgende behandler jeg først de faglige skøn vedrørende depressionen ved at se på handletendenser i forhold til psykiatriske vurdering af Dortes depression, og nedenfor Dortes forhold sin stress. Også i fase 3 har Dortes depression betydning for respondenternes problemforståelser, slutninger og handletendenser samt holdninger i variationer. Majoriteten af respondenterne giver udtryk for at det er relevant, og på høje tid, at Dorte af hendes læge til psykiatrisk vurdering. Samtidig har det ifølge respondenterne konsekvenser, at henvisningen til psykiatrisk vurdering først sker i fase 3, hvor Dorte har været sygemeldt i 8 måneder. Respondenternes handletendenser indeholder hensigter om at afbøde konsekvenserne.

EN PSYKIATRISK VURDERING OG EN PSYKIATRISK SPECIALLÆGEERKLÆRING.

Som nævnt vurderer respondenterne det relevant, at Dorte, af lægen, bliver henvist til psykiatrisk vurdering. Samtidig udviser majoriteten af respondenterne handletendenser i forhold til samtidig at ville indhente en psykiatrisk speciallægeerklæring. Der er dog én respondent, der ikke har denne handletendens.

Her forholder respondenten sig til hvilken betydning, det har, at lægen har henvist Dorte til en psykiatrisk vurdering;

> Jeg mener, at egen læge tænker [at] nu skal der noget mere til for at hun kommer videre på trods af at hun profiterer af de der samtaler hos psykologen (SBH1)

I min tolkning er problemforståelsen, at lægen har vurderet, at der skal mere behandling selv om Dorte profiterer af psykologsamtalerne. At der ikke udvises handletendenser synes, i min tolkning, at tyde på at respondenten forlader sig på den lægefaglige vurdering om der skal ”mere til” således at Dorte ”kommer videre” dvs. får det bedre. Det er en nærliggende tolkning at respondenten er enig i behovet for en psykiatrisk vurdering.

I det følgende skelner jeg mellem en psykiatrisk vurdering, som Dortes læge har anmodet om i vignettens tredje fase og en psykiatrisk speciallægeerklæring, som majoriteten af respondenterne mener, bør indhentes samtidig med. De efterfølgende eksempler på problemforståelser og handletendenser vil forklare forskellen på en psykiatrisk vurdering og speciallægeerklæring, og respondenternes slutninger vil vise respondenternes begrundelser for at anmode om en psykiatrisk speciallægeerklæring. Her svarer en af respondenterne først på hvilken betydning hun tillægger vignetlægens henvisning af Dorte til en psykiatrisk vurdering;

> Hvad er det der skal til for at hun [Dorte] bliver rask? Det er godt nok, at hun er henvist til psykiatrisk vurdering, men vi skal have en vurdering af hvad det er, der gør hende uarbejdsdygtig, hvad er det for nogle symptomer, hvad er det der gør, at han har henvist hende til psykiater, [og] at hun stadigvæk er delvist uarbejdsdygtig (SBH8)

I min tolkning viser respondentens slutninger, at den psykiatriske vurdering, som lægen har bedt om, ikke vil forsyne respondenten med de oplysninger hun har brug for i sit professionelle arbejde (Abbott 1988). Respondentens problemforståelse retter sig mod ”hvad der skal til” for at Dorte bliver rask, i hendes betydning ikke længere ”delvist uarbejdsdygtig” så hun kan vende tilbage til sit arbejde fuldt ud. I min adskiller denne slutning sig fra SBH1 hvis vurdering ovenfor var at lægen mente, at der nu skulle noget ”mere til” for at Dorte kunne blive rask. Respondentens (SBH8) slutninger drejer sig, i min tolkning, om hvilken type af informationer, som, set fra respondentens perspektiv, kan opnås gennem henholdsvist en psykiatrisk vurdering og en speciallægeerklæring. I min tolkning ved respondenten erfaringsmæssigt at en psykiatrisk vurdering har et snævert lægefagligt og behandlingsmæssigt fokus, hvor den praktiserende læge spørger en psykiater ”hvad skal der til for at hun [Dorte] kan blive rask?” dvs. hvordan kan behandlingen af depressionen forbedres. Problemstillingen ser i min tolkning anderledes ud fra respondentens perspektiv, fordi hendes arbejdsopgave er at få

Dorte tilbage på sit arbejde på fuld tid og ikke at behandle depressionen. Respondenten ”behandler” uarbejdsdygtigheden og hendes handletendens er derfor at efterspørge informationer vedrørende Dortes muligheder for at genoptage sit arbejde fuldt ud. Slutningerne har samme karakter som i respondenternes overvejelser i forsørgelsestemaet, hvor der var behov for symptom- og funktionsbeskrivelser for at få viden om hvor meget Dorte kunne arbejde. Baseret på observationer af ”drøftemøderne” og interviewene med sagsbehandlerne om vignetten kan anmodningen om en psykiatrisk speciallægeerklæring give svar på en række specifikke spørgsmål om diagnose, prognose, skånehensyn og behandlingsbehov. Disse svar kan respondenten bruge til at vurdere hvorfor Dorte ”stadigvæk er delvist uarbejdsdygtig” og hvorfor Dortes læge ”har henvist hende til psykiater”. Disse informationer skal respondenten bruge for at danne et billede af Dortes helbredsmæssige situation samt hendes muligheder for at arbejde, dvs. til at strukturere og klassificere det problem respondenten skal arbejde med at løse (Abbott 1988:41). Arbejdet med at strukturere og klassificere problemer i professionelt arbejde sker således ud fra informationer, der bearbejdes kognitivt af den professionelles ”knowledge system” (Abbott 1988:40). Respondentens problem er at hun ved, at lægens henvisning af Dorte til psykiatrisk vurdering ikke vil give respondenten de nødvendige oplysninger hun skal bruge til at arbejde med Dortes uarbejdsdygtighed i lyset af den aktive beskæftigelsesindsats. Sammenhængen ses tydeligt hos en anden respondent, som sondrer mellem lægelig behandling og det beskæftigelsesrettet socialt arbejde hun sidder med;

> Jeg tror faktisk nok, at jeg ville henvise hende [til en psykiatrisk speciallægeundersøgelse] nu for at få en hurtig vurdering af hende. Hun skal stadigvæk gøre det andet [udnytte henvisningen fra lægen] selvfølgelig for det er jo behandling, men jeg tror nok, at jeg ville bede om at få en psykiatrisk vurdering nu. Det er simpelthen nødvendigt for at vi kan fortsætte (SBH3)

Handletendensen er at anmode om en speciallægeerklæring for at få ”en hurtig vurdering” af Dorte så ”vi kan fortsætte”, hvilket, i min tolkning, viser at respondenten har svært ved at arbejde videre uden de oplysninger som SBH8 begrundede behovet for ovenfor. Formuleringen ”for at vi kan fortsætte” er således udtryk for at sagsbehandlingen af Dortes sag, efter respondentens opfattelse, er vanskeliggjort på grund af manglende oplysninger om depressionen, dens helbredelse og mulige skånehensyn hos Dorte. Ifølge respondentens problemforståelse er den psykiatriske vurdering, som lægen har bedt om ”behandling” af depressionen, og begrebet ”behandling” er i min tolkning en reference til en regelorienteret kategori (Lov om sygedagpenge § 21 stk. 1 nr. 2[307]),

[307] Bestemmelsen indeholder regler om at den sygemeldte skal deltage i lægeordineret behandling for at opretholde retten til sygedagpenge. Udnytter Dorte derfor ikke henvisningen risikerer hun at miste retten til sygedagpenge.

der understøtter respondentens kategorisering af lægens henvisning som lægelig behandling, der skal gøre Dorte rask. Den er ikke en udredning af hvilke psykiske forhold, der forhindrer Dorte i at arbejde (Sieling-Monas & Bredgaard 2015:31f).

Som nævnt indledningsvist vurderer flere af respondenterne, at det har konsekvenser for sagsbehandlingen, at henvisningen af Dorte til psykiatrisk vurdering først sker i fase 3, hvilket, i min tolkning, udløser handletendenser i form af anmodning om en psykiatrisk speciallægeerklæring. Her begrunder samme respondent hvorfor det, ifølge hende, kan være relevant at indhente en psykiatrisk speciallægeerklæring samtidig med at Dorte udnytter lægens henvisning til psykiatrisk vurdering;

> En psykiatrisk speciallægevurdering *og* [min kursivering] en vurdering hos psykiater via egen læge fordi det også handler om behandling. Så kan den ene psykiater [speciallægeerklæringen] som jeg kan få indenfor en 14 dage ja tre uger foreslå en medicinering. Så jeg gør det at jeg tager speciallægeerklæringen, selvfølgelig med Dortes velsignelse, og sender til egen læge så kan hun/han udskrive medicinen mens hun [Dorte] venter på, at komme til hos en psykiater [henvisningen til psykiatrisk vurdering], der så kan regulere medicinen. Det er det. Det bruger vi faktisk eller vi og vi. Det gør jeg ind imellem, fordi der er så lang ventetid hos psykiaterne og egen læge nogen gange er lidt karrig med at udskrive medicin (SBH3)

I min tolkning af respondentens problemforståelse er behandlingen af depressionen i sundhedssystemet vigtigt, hvilket også fremgik af fase 2. Derfor handler det også ”om behandling” så helbredelsen af Dortes depression kommer hurtigere igang. , hvilket i min tolkning knytter sig til den faglige standard om samtidig helbredsmæssige afklaring/behandling og beskæftigelsesrettede indsatser beskrevet i kapitel 6 under den faglige ramme. Empirien viser at respondenten ikke er alene om at kombinere erklæring og vurdering. En handletendens, der også hænger sammen med at der, ifølge majoriteten af respondenterne, er mellem 3 til 6 måneders ventetid på en psykiatrisk vurdering i behandlingssystemet;

> Hun har endnu ikke kontaktet en psykiater med henblik på en psykiatrisk vurdering så ved jeg jo godt, at så går der et halvt år før hun er nået ind til en psykiater. Så er vi ude over generel varighed så jeg ville nok nu henvise hende til en psykiatrisk vurdering for vi kan ikke vente på det (SBH6)

I respondentens forståelse bliver Dorte ikke undersøgt og eventuelt sat i medicinsk behandling for depression i ventetiden. I mellemtiden når Dortes sag varighedsgrænsen på 52 uger, hvilket er begrundelse for at majoriteten af respondenterne vurderer at det er for sent at henvise Dorte til psykiatrisk vurdering i fase 3. Her forklaret af SBH4;

> Det er jo også væsentligt, at en psykiater kunne gå ind og vurdere hvad er tidshorisonten for det her. Formentlig ville psykiateren sige, at hun også skulle i noget medicinsk behandling og det synes jeg så bare er ærgerligt, at man ikke har fundet ud af det noget før hvis det er det der skal til (SBH4)

Problemforståelsen er at der er behov for at en psykiater til at vurdere Dortes behandlingsbehov og varigheden af Dortes uarbejdsdygtighed. Ifølge respondenten er det ”ærgerligt” at henvisningen til psykiater først sker i fase 3 ifald psykiateren, hvilket respondenten forventer, kommer frem til at Dorte skal sættes i medicinsk behandling for depression, fordi det efter respondentens vurdering vil få konkrete konsekvenser for Dorte fremtidige forsørgelsesgrundlag. Respondenten vurderer nemlig ikke at Dorte sygedagpengeperiode vil kunne forlænges udover 52 uger selv om hun nu er henvist til en psykiater;

> Jeg tænker, at den [sagen] helt sikkert kommer til at løbe til varighed [52 uger] og blive lukket på uafklaret. At det er det og ja, jeg synes det er svært at sige, at vi kan forhindre det ud fra de oplysninger jeg har her (SBH4)

Respondentens problemforståelse rummer, i min fortolkning, en faglig værdi, der retter sig mod Dortes forsørgelsesgrundlag i form af en handletendens om at forhindre at hendes sag ”bliver lukket på uafklaret”. I min tolkning er det ikke et mål for respondenten at undgå en forlængelse af sagen, hvis Dorte fortsat er syg, eftersom hun beklager den, efter hendes vurdering, manglende mulighed for forlængelse som konsekvens af manglende oplysninger. At Dortes sygedagpengesag, ifølge respondenten, ”vil løbe til varighed” skyldes i min tolkning af respondentens slutninger, at ikke bliver muligt at forlænge Dortes sygedagpengesag ved varighed på grund af behandlingssituationen;

> Det bliver vanskeligt [at forlænge] fordi jeg har en forventning om at psykiateren vil pege på et behandlingsbehov, som der er ventetid på at blive iværksat. Det er det der gør det og nu har lægen henvist hende, men jeg ved, at der er lange ventetider i forhold til psykiatrisk behandling. Det er det der gør at vi tænker sådan (SBH4)

Som problemforståelsen synes at antyde med brugen af ordet ”vi” har der etableret sig kollektive opfattelser i sygedagpengeteamet af hvornår en sygedagpengesag som Dortes (ikke) kan forlænges. Da Dorte er sygemeldt på stress og depression uden at være i medicinsk eller anden psykiatrisk behandling efter 8 måneders sygemelding, og ikke kan nå at komme i behandling inden varighedsgrænsen udløb, på grund af ventetid på psykiatrisk vurdering hos de praktiserende psykiatere, kan

sygedagpengeperioden forventeligt ikke forlænges på behandling[308] (Lov om sygedagpenge § 27 stk. 1 nr. 3, Klausen 2002:152). Derfor vil Dortes sygedagpengesag, ifølge respondenten i forrige citat, blive ”lukket på uafklaret”, hvilket, ifølge respondenten, er ”ærgerligt” da det ifølge respondenten kunne have været forhindret ved en tidligere henvisning til psykiatrisk vurdering.

VIGNETPERSONEN DORTES FORHOLD TIL SIN STRESS

Indtil nu har Dortes stress fyldt mindre i respondenternes skøn end depressionen har. I fase 3 intensiveres respondenternes problemforståelser, slutninger og handletendenser samt holdninger vedrørende Dortes stress imidlertid, fordi respondenterne reagerer på oplysninger i vignetten om hvordan Dorte forholder sig til sin stress, dvs. Dortes bemærkning om at hendes læge og psykolog, har sagt til hende, at det er vigtigt at hun ikke presser sig selv, men lytter til sin krop. Samtidig giver majoriteten af respondenterne i varierende grad udtryk for faglig uenighed med lægen og psykologen i de råd, respondenterne opfatter, at den læge- og psykologfaglige vejledning til Dorte indeholder herunder i form af faglige værdier som empati og forståelse Nedenfor giver jeg først et eksempel på en respondent, som ikke giver udtryk for faglig uenighed efterfulgt at et eksempel på faglige værdier. Herefter følger tre eksempler på og faglig uenighed, og to eksempler på handletendenser i lyset af den, i respondenternes øjne, fraværende stresshåndteringsindsats. Det er kendetegnende at respondenterne reagerer genkendende på Dortes reaktioner hvilket synes at antyde et erfaringsbaseret kendskab til sygemeldinger på stress, hvilket viser betydningen af behandlingen af stressen og at der er tilgængelige ressourcer hertil i jobcentret.

Den første respondent markerer ingen faglig uenighed, men udtrykker genkendelse da jeg spørger hende hvordan hun tolker Dortes bemærkninger[309];

> Det er jo meget naturligt at de siger det. Det siger de (SBH1)

---

[308] Dagpengeperioden kan ifølge bestemmelse som den var formuleret på tidspunktet for dataindsamlingen forlænges hvis den sygemeldte er under eller venter på lægebehandling og den pågældende efter en lægelig vurdering skønnes at ville kunne genoptage erhvervsmæssige beskæftigelse indenfor 2 gange 52 uger regnet fra varighedstidspunktets indtræden. Efter reformen af sygedagpengeloven i 2014 er den sidste del af bestemmelsen ændret til når den sygemeldte efter en lægelig vurdering skønnes at kunne genoptage erhvervsmæssige beskæftigelse indenfor 134 uger regnet fra revurderingstidspunktet. Revurderingstidspunktet er 22 uger jf. lov om sygedagpenge § 24

[309] Dorte siger blandt andet; *altså både min læge og psykolog siger til mig, at det er meget vigtigt, at jeg lytter til min krop og ikke presser mig selv for hårdt*

Formuleringen ”det siger de” indikerer, i min tolkning, at respondenten genkender situationen og har erfaring med at sygemeldte med stress giver udtryk for at de skal passe på sig selv. I min tolkning af respondentens problemforståelse er der samtidig overensstemmelse mellem Dortes sygdom og hendes adfærd i samtalehandlingen da det, ifølge respondenten, er ”meget naturligt” at Dorte siger det hun siger. Det er et eksempel på et sammenhængende billede af problemet og dets struktur (Abbott 1988), og bemærkningen fra Dorte kommer ikke bag på respondenten, som i min tolkning inddrager sin erfaringsbaseret viden om stress.

Her udtrykker en anden af respondenterne faglige værdier i form af empati, dvs. indlevelse og forståelse for den situation Dorte befinder sig i med stressen;

> Det har de [læge/psykolog] sikkert sagt og jeg tror også at det er rigtigt i forhold til hendes [Dortes] historie, at hun virkelig har sig selv med i det hun gør for ikke at blive presset for meget og ikke at få tilbagefald (SBH4)

Også denne respondent genkender rådene, som hun ikke tvivler på er givet. Respondenten udtrykker, i min tolkning, samtidig faglige værdier gennem sit fokus på og forståelse for Dortes reaktion og situation. Sådanne klientkarakteristika (Abbott 1988:46) sætter samtidig respondenten i stand til at vurdere hvad hun tror Dorte har brug for og kan i behandlingssituationen i lyset af hendes ”historie”. Dorte har været syg af stress tidligere, har haft vanskelige betingelser på sit arbejde og giver udtryk for at hun skal ”sige mere til og fra” i sit privatliv. Respondenten forstår med andre ord hvorfor Dorte mener at hun skal passe på sig selv for ikke at ”bliver presset for meget” eller ”få tilbagefald” af stress.

En anden af respondenterne markerer i sin besvarelse, at hun ikke nødvendigvis er helt enig med lægen/psykologen;

> Jamen den er jo klassisk. Rigtig klassisk. Altså, det er jo sådan det tit sker. Selvfølgelig skal man lytte til sin læge, men nogen gange tror jeg simpelthen at de [lægerne] opnår den modsatte effekt. Man kan også lytte for meget til sin krop. Det er det der med at man kan sætte sig ned og vente på at man får det bedre, det hører man sjældent om. Ikke når det drejer sig om stress i hvert fald (SBH6)

Også denne respondent genkender reaktionen hos Dorte, hvilket, i min tolkning, viser at respondenten har erfaringer med sygemeldinger på stress og depression i form af ”klassiske” reaktioner fra sygemeldte med stress. Den faglige uenighed italesættes i forhold til lægerne som gruppe, hvilket ses af udsagnet ”de opnår den modsatte effekt”. Problemforståelsen hos respondenten er, i min tolkning, at lægens

råd ikke hjælper, fordi at ”sætte sig ned og vente på at man får det bedre” ikke hjælper når det ”drejer sig om stress” ifølge respondentens kendskab til stress.

En lignende problemforståelse ses hos en anden respondent, som kæder Dortes reaktion sammen med den (forkerte) vejledning hun har fået;

> Jamen det tolker jeg jo lidt som om at hun er skidebange for at det skal gå galt igen. Og nu har hun også nogen kloge [psykologen og lægen] der siger det også [det samme] og støtter hende i det (SBH3).

I min tolkning er respondentens problemforståelse på linje med SBH4 i og med respondenten vurderer at Dorte ”er skidebange for at det skal gå galt igen” når hun genoptager arbejdet. En slutning som majoriteten af respondenterne har samtidig med, at de ser et tilbagefald med forværret stress og depression som en risikofaktor[310]. Dilemmaet for respondenterne synes imidlertid at være at rådene fra lægen og psykologen ifølge respondenterne, understøtter Dorte ”angst”. Denne konsekvens opfattes af respondenterne som uhensigtsmæssigt og kontraproduktivt i forhold til den del af deres arbejdsopgave, som vedrører Dortes tilbagevenden til sit arbejde. Her begrunder en af respondenterne sammenhængen;

> Det bliver så negativt ladet. Det bliver det her uha nu bliver jeg angst for at jeg skal havne i samme situation. I stedet for at se det [at lytte til sin krop] som et redskab, som er positivt ladet. Hvis du lytter til din krop så er din risiko formindsket for at du havner i samme stresssituation igen. [Nu] bliver det mere som sådan et faresignal: ” Pas nu på”. I stedet for at sige; ”her, værsgo du har redskaberne så skal du nok lære at sige fra”. (SBH2)

I sin skitsering af de to forskellige tilgange til hvordan Dorte, efter respondentens opfattelse, kan forholde sig til sin stress, fremgår at den ene af respondenten vurderes faglig rigtig (Abbott 1988), fordi den kan lære Dorte at sige fra, hvorimod den anden, som Dorte benytter sig af, efter respondentens opfattelse, netop risikerer at skabe ”samme stresssituation igen”. Abbott (1988:47) nævner at klientens evne til at forstå behandlingen er vigtig for dens effektivitet, men nævner samtidig at ”the impact of client characteristics” er mærkbart ”on prescription and treatment” og således kan være en udfordring i professionelt arbejde. Det er ifølge respondenten, i min tolkning, nødvendigt og relevant at en sygemeldt med stress, som Dorte, lytter til sin krop, men det er, ifølge respondenten, vigtigt hvordan Dorte lytter, og Dortes læge og psykolog har, ifølge respondenten, vist Dorte den forkerte måde at lytte på, hvilket er forklaringen på at Dorte er bange. Respondentens handletendens er at Dorte skal lære indlære redskaber som kan hjælpe hende med at ”sige fra” overfor

[310] En faglig vurdering jeg vender tilbage til i afsnit 8.1.3 Beskæftigelse.

fremtidige stressbelastninger. Datamaterialet indeholder eksempler på enkelte respondenter, der overvejer muligheden af at Dorte ikke har forstået lægen og psykologen instrukser helt rigtigt, dvs. som de har været ment (Abbott 1988:46f). Disse respondenter opfatter, i min tolkning, Dortes udtalelser som symptomer på en ubehandlet stress.

Som der er fremgået giver respondenterne i deres vurderinger udtryk for faglig uenighed i forhold til behandlingen af stressen i sundhedssystemet, hvilket udløser handletendenser som jeg afslutningsvist vil give to eksempler på. I det første eksempel vil respondenten visitere Dorte til et af de stresshåndteringstilbud som sagsbehandlerne i Hedeby sygedagpengeteam råder over;

> Hun er sovset ind i [en] sygdomsidentitet nu så jeg tror at det er på høje tid at hun kommer lidt op i tempo igen og får vendt sine [tanker] Hun skulle til [navn på stresscoach i jobcenter Hedeby]. Det er det der med at få vendt sine tanker, sit syn på sig selv og sit liv [der skal til] kan man sige (SBH6)

Handletendensen er at henvise Dorte til et tilbud om stresshåndteringskurser som er tilgængelige for sygedagpengemodtagere i jobcenter Hedeby enten individuelt eller på hold med det formål, at Dorte kan få ”vendt sine tanker” og dermed ændre ”sit syn på sig selv og sit liv”, dvs. sin forståelse af hvad hun kan og skal. Dette er et eksempel på at professionelle efter at have kategoriseret problemet kan henvise klienten til behandling (treatment) i andet regi herunder hos en anden profession (Abbott 1988), og et eksempel på at respondenten benytter sig af ”people-changing” teknologier (Hasenfeld 2003) gennem de ressourcer organisationen stiller til rådighed for sagsbehandlerne.

I det andet eksempel overvejer respondenten selv at handle, i min tolkning, af hensyn til Dortes tilbagevenden til arbejdet;

> Så må vi jo lægge en plan for hvad hun så gør. Så må hun kunne trække sig tilbage og udøve noget mindfulness [i arbejdstiden] som skulle være så godt. Så er der forskellige ting jeg kunne tale med hende om; hvad sker der hvis du føler at du pressede dig selv videre alt efter hvad det var. Så kunne jeg gå ind sådan der på den måde og selv få hende til at se om det var en stopklods for hende (SBH7).

Respondentens handletendens viser, i min tolkning, at hun mener at har forskellige handlemuligheder til sin rådighed for at påvirke Dortes forhold til sin stress i arbejdssituationen. Den ene mulighed er at ”udøve noget mindfulness” og den anden er selv at ”tale med” Dorte om hvad der sker når hun føler sig presset. Begge modeller retter sig, ifølge respondenten, mod situationer på Dortes arbejde og indeholder elementer af stresshåndtering, der skal få Dorte til

at være opmærksom på ”stopklodser”. Handletendenserne hos de to sidste respondenter (SBH10 og SBH7) viser, i min tolkning, hvor stor betydning, der har for respondenternes problemforståelse, at Dorte, efter deres vurderinger, ikke får den rigtige behandling i sundhedssystemet af stressen. På samme måde som respondenterne kunne handle ved at rekvirerer en psykiatrisk speciallægeerklæring i forhold til udredning og behandling af Dortes depression, er de faglige skøn vedrørende Dortes stress, i min tolkning, udtryk for handletendenser, der skal få noget til at ske i stedet for at Dorte ”sætter sig ned og venter” (SBH6). I forhold til stressen drejer det sig om at forandre Dortes forståelse af sin stress og hvordan hun kan forholde sig når hun er på arbejde, men også om at forstå Dortes situation.

Opsummerende mener majoriteten af respondenterne i fase 3 ikke at de ”kan fortsætte” (SBH3) deres arbejde med beskæftigelsesfremmende foranstaltninger uden at kende Dortes symptomer og behandlingsbehov, hvilket udløser handlingstendenser om at indhente en psykiatrisk speciallægeerklæring, selv om vignetlægen har iværksat en psykiatrisk vurdering. Dels fordi lægens henvisning til psykiatrisk vurdering i respondenternes forståelse, indikerer arbejdshindrende helbredsmæssige forhold hos Dorte på grund af depressionen dels for at få Dorte hurtigere i psykiatrisk behandling end hun ellers ville være kommet. I forbindelse med disse handletendenser synes der ikke at hvile et økonomisk pres på respondenterne, hvilket er i tråd med jobcenterledelsens forståelse af at driften kører på området for sygedagpenge på tidspunktet for dataindsamlingen, og området ikke er under budget- og resultatmæssigt pres. Respondenterne synes at have et vist erfaringsgrundlag for sygemeldinger på stress. Mens respondenterne er tilfredse med den psykiatriske vurdering, omend initiativet fra vignetlægen kommer sent, udviser majoriteten faglig uenighed med behandlingen af stressen i det omfang respondenterne mener, der er foregået en behandling hos psykologen. Respondenterne har adgang til aktiviteter og ressourcer, der muliggør iværksættelse af stresshåndtering. Respondenterne sondrer fortsat mellem depressionen og stressen. De faglige skøn retter sig fortsat mod behandling, og ikke diagnosen, for at Dorte kan blive rask og/eller respondenterne kan igangsætte beskæftigelsesfremmende foranstaltninger. Respondenterne har således fortsat fokus på Dortes behandlingssituation, fordi det er behandlingen af depressionen, der skal gøre Dorte rask, og stressen hindrer aktive indsatser.

8.1.2.4 OPSAMLING

Jeg har nu belyst vignetundersøgelsens andet tema; *sygdom og helbredelse* eller Dortes uarbejdsdygtighed i behandlingssituationen ved at analysere respondenternes problemforståelser, slutninger og handletendenser samt deres holdninger dvs. deres viden, værdier og følelser. Sygdom og helbredelse som selvstændigt skønstema viser sig ved at respondenternes faglige skøn retter sig mod helbredelsen dvs. behandlingen af vignetpersonens stress og depression i

sundhedssystemet i forhold til om der foregår relevant og tilstrækkelig behandling. Dette fokus øges i løbet af faserne. Respondenterne sondrer mellem stress og depression, der ses som to forskellige sygdomme og tilstande, der skal behandles forskelligt. Stressen af en psykolog i form af stresshåndtering og depressionen af en psykiater eventuelt medicinsk. Der ses et mønster af handletendenser, hvis respondenterne skønner at behandlingen ikke er relevant eller tilstrækkelig. Dette ses tydeligst i fase 2, hvor vignetpersonens stress udvikler sig til en depression på trods af fem måneders kontakt til læge og psykolog, og i fase 3, hvor stresshåndteringen hos psykologen i respondenternes problemforståelse synes at understøtte vignetpersonens angst for igen at få stress i forbindelse med genoptagelsen af arbejdet fremfor at sikre indlæring af redskaber til at håndtere stress. Respondentens skønsudøvelse synes for det første at hænge sammen med tilstedeværelsen af sygdom som en retligt orienteret professionel kategori (Abbott 1988), som jf. analysen i forsørgelsestemaet knytter sig til retten til forsørgelse på sygedagpenge. For det andet synes respondenternes fokus på sundhedsvæsenets behandling af vignetpersonens stress og depression at hænge sammen med faglige standarder, sat af jobcenterledelsen, om løbende opfølgning på de sygemeldtes behandling. For det tredje knytter skønsudøvelsen i behandlingssituationen sig til muligheden for beskæftigelsesfremmende foranstaltninger, herunder vignetpersonens genoptagelse af sit arbejde i politiet, hvilket synes dels at knytte sig til faglige standarder om at kombinere behandling og afklaring i sundhedssystemet med beskæftigelsesrettede indsatser i jobcenter Hedeby dels til den aktive beskæftigelsespolitik overfor sygemeldte på nationalt niveau. I den forbindelse ses adgang til ressourcer og aktiviteter i form af indhentelse af psykiatrisk speciallægeerklæring samt forskellige former for stresshåndtering. I den sene fase ses eksempler på ”shortcuts” i form af en psykiatrisk speciallægeerklæring, der skal give vignetpersonen en hurtigere adgang til helbredsmæssige afklaring og behandling. Et subsidiært formål hermed er at sikre et fortsat forsørgelsesgrundlag på sygedagpenge i tilfælde af fortsat sygdom. I den situation synes der ikke at være budgetmæssige eller resultatmæssige pres på skønsudøvelsen, hvilket er i tråd med at området for sygedagpenge på dataindsamlingstidspunktet er præget af stabilitet således at der ikke hviler et aktuelt økonomisk og resultatmæssigt pres på området jf. analysen i kapitel 6. Skønsudøvelsen retter sig i den tidlige fase mod årsagerne til stressen og i den sene fase mod empati og forståelsen for vignetpersonens reaktioner i forbindelsen med genoptagelsen af arbejdet, hvilket tyder på viden og erfaring med sygemeldinger på stress og depression. Der ses variationer i holdningerne særligt til behandlingen af depressionen.

8.1.3 BESKÆFTIGELSE

I det tredje skønstema fra vignetundersøgelse *beskæftigelse* eller Dortes uarbejdsdygtighed i beskæftigelsessituationen anvender jeg kun empirien fra

vignettens fase 2 og 3, som giver bedre mulighed for at belyse respondenternes skønsudøvelse end fase 1. Respondenterne reagerer allerede i fase 1 på oplysningsskemaets oplysninger om Dortes arbejdssituation eksempelvis ved at reflektere over om grunden til at Dorte ikke har deltaget i sygefraværssamtalen skyldes at hun er for syg til det eller om der er konflikter på arbejdspladsen, og om Dorte af den grund derfor kan være i aktuel risiko for at blive opsagt således at respondenterne skal i kontakt med arbejdsgiveren. Særligt de respondenterne, der arbejder med arbejdsgiversagerne udviser handletendenser til hvordan og ikke mindst hvornår, der kan indledes et samarbejde med arbejdsgiveren dvs. Politiet.

Beskæftigelsestemaet vedrører respondenternes problemforståelser, slutninger og handletendenser samt holdninger i forhold Dortes uarbejdsdygtighed i beskæftigelsessituationen dvs. de foranstaltninger respondenterne reflekterer over som relevante i lyset af vignetpersonen Dortes situation og respondenternes formål med at Dorte vender tilbage til sit nuværende eller en anden type af arbejde. Det er således Dortes arbejdsmarkedstilknytning, hendes arbejdsmarkedsønsker og muligheder respondenterne forholder sig fagligt til i det følgende. Temaet indeholder to afsnit, som indeholder variationer i skønsudøvelsen, der introduceres i hvert afsnit, ligesom der er eksempler på faglige værdier og følelser. Endelig er det i beskæftigelsestemaet, at Dortes fysiske helbred får betydning. I afsnit 8.1.3.1 anvender jeg empiri fra vignettens fase 2 til at belyse respondenternes skøn i forhold til placeringen af Dorte i automatisk trafikkontrol. I afsnit 8.1.3.2 anvender jeg empiri fra fase 3 til at sætte et bredere fokus på respondenternes problemforståelser, slutninger og handlinger samt holdninger i forhold til, ad hvilke veje Dorte, ifølge respondenterne, bedst kan vende tilbage til arbejdet. Afsnit 8.1.3.2 indeholder tre underafsnit om 1) *delt opmærksomhed*, 2) *et andet arbejde til Dorte?* Og 3) *tilbage til kontoret i færdselspolitiet?* Det første vedrører de sociale oplysninger i fase 3, men de to andre vedrører de veje ad hvilke Dorte kan vende tilbage til sit arbejde i Politiet. Jeg afslutter temaet med en opsamling i afsnit 8.1.3.3 inden den opsamlende konklusion og diskussion i afsnit 8.2. Jeg indleder hvert underafsnit med en kort introduktion, der har karakter af resume over fasens analyse.

8.1.3.1 PLACERINGEN AF VIGNETPERSONEN DORTE I AUTOMATISK TRAFIKKONTROL

I fase 2 arbejder vignetpersonen Dorte 8 timer om ugen i automatisk trafikkontrol. Et job Dorte i vignetten betegner som ensformigt, og som en god måde for hende, at vende tilbage til arbejdet på. Der er samtidig tale om en anden afdeling af færdselspolitiet end den Dorte blev sygemeldt fra. Datamaterialet fra vignetundersøgelsen viser, at respondenterne i fase 2 har varierende opfattelser af hvor hensigtsmæssig placeringen af Dorte i automatisk trafikkontrol er, i forhold til Dortes situation. Majoriteten skønner, at placeringen er uhensigtsmæssig. I afsnittet

analyserer jeg argumenterne for og imod placeringen som udtryk for variationer i respondenternes problemforståelser, slutninger, handletendenser og holdninger.

Som det vil fremgå skønner flere af respondenterne at placering i automatisk trafikkontrol er acceptabel eller hensigtsmæssig på kort sigt. Der er imidlertid én respondent, der argumenterer for, at arbejdet i automatisk trafikkontrol, kunne være en mere permanent løsning;

> Jeg kan godt se, at hun er kommet tilbage til noget andet. Og det er faktisk ikke det hun vil på sigt, men det kan jo godt være, at hun med tiden ændrer holdning, hvis det er så vigtigt for hende at være i Politiet. (SBH1)

Respondentens faglige begrundelse for et mere permanent skifte til et arbejde i automatisk trafikkontrol er at Dorte gerne vil blive i politiet, og måske vil kunne komme til at trivedes bedre med arbejdet ”med tiden”. I min tolkning er slutningerne udtryk for en faglig værdi hos respondenten, hvis det er Dortes ønske om at blive i Politiet, der ligger bag respondentens anbefaling[311] og Dortes ønsker således inddrages i problemforståelsen. Respondenten har imidlertid også et andet argument for denne løsning, hvor placeringen i automatisk trafikkontrol ikke behøver at være permanent. Her forklarer respondenten, hvad hun ville drøfte med Dorte og hvorfor;

> [Foreslå hende] at beholde den slags arbejde i en periode og så på sigt søge over til noget andet når hun mente, at hun er stærk nok til det. Jeg tror egentlig, jeg ville snakke med hende om hvad der udløste det i 2012 og så bagefter i 2013 og så fokusere på at lige nu er du [Dorte] faktisk et sted, hvor du på trods af, at du har det svært, har noget positivt at stå op til om morgenen og [kan] være på din arbejdsplads, som betyder rigtig meget [for dig]. Og så kan det godt være at arbejdet, er ensformigt og stillesiddende, men det kan også være godt [at det er det] for en periode (SBH1)

Som hos majoriteten af respondenterne vurderes placeringen af Dorte i automatisk trafikkontrol i forhold til hendes helbredsmæssige situation, hvilket, i min tolkning, skal ses i sammenhæng med respondenternes behov for at kende til Dortes behandling, hvilket jeg belyste i forrige afsnit. Respondenten inddrager i sine slutninger de helbredsmæssige forhold, som i min tolkning af hendes problemforståelse betyder, at arbejdet i automatisk trafikkontrol er lettere for den ikke så psykiske stærke Dorte at klare end det arbejdsområde hun blev sygemeldt fra. Handletendensen er at drøfte Dortes arbejdsmæssige fremtid med hende i lyset af de helbredsmæssige faktorer og det hidtidige forløb i

[311] Det fremgår af oplysningsskemaet, at Dorte gerne vil tilbage til sit arbejde i Politiet.

Politiet. Respondenten ved fra fase 1, at Dorte har været sygemeldt 2 gange indenfor kort tid, og hendes løsningsforslag kan, i min tolkning, ses som et eksempel på at professionelle, der arbejder med at finde de bedste løsninger på professionelt definerede problemer dels overvejer ”the likelihood of successful outcome under a given treatment” (Abbott 1988:45.) dels overvejer hvilke ”client characteristics that influence treatment efficacy” (Abbott 1988:46). I min tolkning skønner respondenten at den bedste løsning (treatment) er at arbejde i automatisk trafikkontrol fordi placeringen her, ifølge respondenten, harmonerer med Dortes aktuelle helbredsmæssige problemer og skånehensyn. Denne respondent opfatter ”et ensformigt og stillesiddende arbejde”, som ”godt for en periode” indtil Dorte har fået det bedre og selv kan søge et andet arbejde indenfor Politiet, hvilket flere af de andre respondenter er uenige i. Formålet er, i min tolkning, at arbejdsfastholde Dorte hos Politiet. Vignetpersonen Dorte kan så på længere sigt selv skifte arbejde når hun har det bedre jf. forrige citat, dvs. er raskmeldt. Det er samtidig en løsning, der, i min tolkning, overlader Dortes overvejelser til hende selv, hvorfor løsningen (treatment) har fokus på arbejdsfastholdelse via potentiel raskmelding til en jobtype som er ledigt[312].

En anden respondent argumenterer for placeringen fordi Dorte selv går ind for den;

> Dorte siger jo selv, at det er meget godt. Det er en rigtig god måde [for hende] så derfor tænker jeg det er fint. Det kan godt være, at det er lidt ensomt og hun søgte jo netop hen et andet sted for at få nogle kolleger, og nu sidder hun der og blomstrer i en bil alene, men det er måske det hun har brug for lige nu (SBH3)

Denne respondent tillægger også Dortes ønsker og behov betydning med formulering ”fint” i forbindelse med at Dorte, ifølge respondenten, selv siger at det er ”meget godt”. Samtidig forudser respondenten i min tolkning potentielle problemer, fordi det, ifølge respondenten, muligvis bliver ”lidt ensomt” for Dorte at arbejde i automatisk trafikkontrol. Respondenten inddrager oplysningen i vignetten om at Dorte inden sygemeldingen havde skiftet arbejde i Politiet ”for at få nogle kolleger” i sine slutninger. I min tolkning inddrager respondenten, på linje med SBH1 ovenfor, de helbredsmæssige forhold i hendes vurdering af hensigtsmæssigheden af placeringen i automatisk trafikkontrol. I min tolkning overvejer SBH3 hvorvidt det ”at blomstre i en bil alene” er hensigtsmæssigt i forhold til Dortes sygdom dvs. hendes stress og depression, hvor SBH1 ovenfor[313] mente at ensformigheden kunne være ”godt for en periode” og det Dorte havde brug for, fordi det arbejde Dorte blev sygemeldt fra, efter SBH1´s skøn, ville være

---

[312] Dorte oplyser i fase 2 til sagsbehandleren i vignetten, at der altid mangler folk i trafikkontrollen.

[313] Se side 324

for belastende for den stressede og deprimerede Dorte. Den faglige begrundelse ”det er måske det hun har brug for” ligner skønnet fra SBH1, der argumenterede med at arbejdet i automatisk trafikkontrol kunne være godt for en periode. I min tolkning overvejer SBH3 om placeringen i automatisk trafikkontrol er den rette indsats (Abbott 1988:45) i forhold til Dortes sygdom, dvs. om Dorte kan få det værre fordi ensomhed og depression ikke nødvendigvis går godt i spænd. Der er således tale om to meget forskellige faglige vurderinger placeringens hensigtsmæssighed i forhold til Dortes sygdom hos henholdsvist SBH1 og SBH3.

Mens de ovenstående skøn i varieret omfang har vurderet placeringen som hensigtsmæssig fordi Dorte ønskede det (SBH3) og fordi det gav mulighed for arbejdsfastholdelse i Politiet (SBH1), er de øvrige respondenter mere kritiske overfor placeringen. De næste eksempler viser forskellige grader af faglig uenighed i forhold til placeringen i automatisk trafikkontrol. Jeg starter med at vise et par eksempler, hvor respondenternes faglige vurderinger ser placeringen som acceptabel, men kun i starten af Dortes genoptagelse af sit arbejde.

En respondent argumenterer her for at arbejdet i automatisk trafikkontrol kan accepteres, hvis det ligger i starten af Dortes genoptagelse;

> Jeg ville sige, at det var et meget godt sted at starte måske, som man har gjort, men der skal hun jo ikke blive siddende, fordi det vil nok sende hende til tælling en gang til eller det ville forlænge hendes sygefravær tænker jeg, netop fordi hun siger at det er for ensformigt. Det er for stillesiddende og det er jo slet ikke hende. Hun skal jo have noget, der er mere aktivt i virkeligheden (SBH9)

I denne problemforståelse og handletendens ses en kombination af faglige værdier om at finde løsninger, der passer til Dorte i form af noget ”mere aktivt” i forhold til det billede respondenten har dannet sig af Dorte, og professionelt definerede løsninger, der tager højde for hvad, der kan forværre situationen ved at sende Dorte ”til tælling”, hvis placeringen i automatisk trafikkontrol fortsætter i længere tid. Denne konsekvens af placeringen ønsker respondenten ikke, og hendes handletendens er derfor, i min tolkning, at der skal findes en anden placering. Respondentens handletendens kan, i min tolkning, ses i sammenhæng med at respondenten arbejder med arbejdsgiversager og må formodes at være vant til at planlægge virksomhedsrettede placeringer, herunder at ændre på hvad respondenten i interviewet kalder ”genptagelsesplaner”, hvis behovet viser sig.

En anden respondent opfatter placeringen som både en del af løsningen og en del af problemet, hvilket kommer frem i hendes slutninger;

> Hvis hun så sidder der i trafikkontrollen og der har hun det godt og så bliver hun rask. Hvad er så til hinder for at hun kommer tilbage i den

> gamle arbejdsrytme og så falder ned [med stress og depression] igen? Så det jeg sådan tænker det er; jeg skal også have en snak med hende om det er hensigtsmæssigt at vende tilbage til det gamle arbejde, der har været stressudløsende (SBH2).

Respondenten, der arbejder med arbejdsgiversager, udviser her handletendenser til at ville finde mere permanente løsninger i forhold til Dortes fremtidige arbejdsopgaver ved at gå i dialog med Dorte om mulighederne. Respondenten, der lader til at acceptere at Dorte er i automatisk trafikkontrol mens hun får det bedre, vil således, i min tolkning, bruge tiden, mens Dorte arbejder i automatisk trafikkontrol til at forsøge at finde et andet arbejdsområde at arbejde indenfor. Denne handletendens adskiller sig fra SBH1, der ville overlade disse overvejelser til Dorte selv, men målsætningen er den samme; at undgå nye tilfælde med stress og bevare Dortes tilknytning til Politiet, dvs. arbejdsfastholdelse, men tilføjet forebyggelse. Forskellen i handletendenser mellem SBH1 og SBH2 kan formentlig forklares med at SBH2 arbejder med arbejdsgiversager og er virksomhedskonsulent i hendes egne sager mens SBH1 arbejder med forsikrede ledige, der er udgangspunktet skal raskmeldes til deres arbejdsløshedskasse, hvilket, i min tolkning, indikerer at det faglige skøn påvirkes af arbejdsfunktioner og den viden og erfaring, som funktionerne kvalificere til over tid. Hertil kommer de strategiske målsætninger som, fra jobcenterledelsens hånd, kan være bygget ind i arbejdsfunktionerne[314].

Flere respondenter er imidlertid imod placeringen af forskellige grunde. Denne respondents væsentligste indvending er at han ikke kan se, at der er en plan[315] med placeringen;

> Jeg har ikke noget imod det [placeringen], men pointen er hvad vi opnår med det? Siger det noget? Jeg tænker på om Dorte kommer tilbage [til arbejdet på den måde]. For mig ville det være optimalt, men hvad siger Dorte? (SBH10)

Denne respondent har flere spørgsmål end svar. Respondenten stiller spørgsmålstegn ved både formålet med og processen i at Dorte arbejder i automatisk trafikkontrol, men antyder også at placeringen kunne være en optimal løsning for ham, hvilket, i min tolkning, handler om at han ser det som

---

[314] Se analysen af jobcenterchefens organisatoriske rolle og arbejdsfunktioner i kapitel 5 om programniveaet særligt citatet på side 171 om organisering af arbejdsfunktioner

[315] Vignetten er bevidst konstrueret uden en plan lagt af vignetsagsbehandleren eller arbejdsgiveren således at respondenterne selv har mulighed for at udfylde den tomme plads selv om jeg herved risikerer at respondenterne udfylder rummet forskelligt (Ejrnæs & Monrad 2012:73ff), hvilket de har gjort.

en ”nem” løsning, hvis placeringen i automatisk trafikkontrol betyder, at Dorte øger sin arbejdstid til fuld tiden uden at respondenten behøver at foretage sig andet end at følge med i at det sker. Hans problemforståelse er så om det sker. I min tolkning udtrykker respondenten derved en handletendens om at gå mere proaktivt ind i forløbet, ved at undersøge den tvivl respondenten selv formulerer i forhold til om der er en plan, om denne plan kan føre til at Dorte kommer tilbage til arbejdet, og hvad Dorte siger til forløbet. Respondentens skøn indeholder faglige værdier om inddragelse og medbestemmelse samt om professionalisme i den forstand at planen skal indeholde elementer om ”hvad vi opnår”. Respondenten overvejelser er i min tolkning udtryk for grundelementer i professionelt arbejde i form af ”claims to classify a problem, to reason about it, and to take action on it” (Abbott 1988:40). Skønnet retter sig samtidig mod Dortes problemer, ressourcer og behov (Evetts 2002:345), fordi spørgsmålet for respondenten blandt andet er ”hvad siger Dorte”.

Analysen har indtil nu vist, at oplysningen om Dortes placering i automatisk trafikkontrol i høj grad indgår i respondenternes skøn og påvirker deres handletendenser, hvor det har betydning for respondenternes faglige vurderinger om og hvordan placeringen i automatisk trafikkontrol fungerer som løsning for Dorte i forhold til hendes sygdom, men også om placeringen kan understøtte hendes tilbagevenden til arbejdet. Skønnene er dermed, i min tolkning, udtryk for professionelt arbejde (Evetts 2002, Abbott 1988), også fordi de trækker på respondenternes viden og erfaring, hvilket kommer frem hos denne respondent;

> Det [placeringen] lyder ensomt og man [Dorte] kan sidde og få en masse tankemylder når det er psykisk [sygdom]. Jeg tror hun skal have nogle støttende kolleger omkring sig, som kan muntre hende lidt op og det der med at vende tilbage og have noget at stå op til, er jo også det at omgås andre. Når man er derhjemme og er sygemeldt så sidder man alene og det gør hun sådan set også nu [i automatisk trafikkontrol]. Det [at have noget at stå op til] kunne jeg have givet hende i stresshåndteringen, hvor hun sidder med en masse andre, der har det lige så dårligt for eksempel. Jeg kunne have fundet på noget bedre kan man sige (SBH7)

Respondentens faglige uenighed med placeringen i automatisk trafikkontrol er, i min tolkning, tydelig eftersom placeringen efter respondentens problemforståelse er uhensigtsmæssige af flere forskellige grunde, der af respondenten sættes i sammenhæng med Dortes psykiske sygdom dvs. hendes depression og hendes muligheder for at få det bedre. Hvis det blot handler om at give Dorte noget at ”stå op til” vurderer denne respondent, at hun selv kunne have fundet på noget ”bedre” dvs. noget mere kvalificeret enten i form af socialt gruppearbejde i kombination med stresshåndtering eller en genoptagelsesplan med mulighed for støttende kolleger. Respondentens slutninger viser i min

tolkning at hun har viden om og erfaring med tilbagevenden til arbejde efter stress og depression.

Jeg afslutter afsnittet med at vise et par eksempler på tydelige handletendenser, der orienterer sig mod Dortes ønsker og behov i respondenternes undersøgelse af arbejdsplaceringen i automatisk trafikkontrol. Her stiller en af respondenterne spørgsmålstegn ved Dortes begrundelse for at være startet i automatisk trafikkontrol;

> Jeg synes, at det er rigtig godt, at hun er kommet i gang igen og hun er glad for at være i gang. Det synes jeg er meget positivt, selv om jeg studser lidt over det med hun siger at ”de mangler jo altid folk” [i trafikkontrollen] samtidig med at hun siger, at det er en god måde for hende at komme i gang på. Der kunne jeg godt være sådan lidt i tvivl om hvor vidt det er noget hun har hørt hendes chef sige (SBH4)

Denne respondent er, i min tolkning, optaget af om placeringen i automatisk trafikkontrol i højere grad er udtryk for arbejdsgiverens behov end for Dortes behov, og at Dorte dermed muligvis har sagt ja til en placering hun i virkeligheden ikke ønsker. En måde at finde ud af det på er, ifølge respondenten, at spørge Dorte;

> Jeg [ville] spørge ind til, hvorfor [Dorte synes] det er en god måde og der vil hun måske nok svare et eller andet med at det er noget der er sådan lidt mere [noget] som hun ikke skal tænke så meget over kunne jeg forestille mig. Sådan lidt mere rutinepræget og [jeg ville spørge hende] om hun tænker at det er det hun har brug for i en længere periode eller jah hvad hun tænker [i det hele taget] (SBH4)

Respondentens handletendens er for det første at spørge Dorte hvad hun tænker om placeringen i lyset af det hun har sagt at det er en god måde at starte på, og for det andet hvad Dorte tror hendes behov er fremadrettet. I min tolkning forventer respondenten ikke at Dorte kan sige ret meget herom udover at ”hun ikke skal tænke så meget over det”, dvs. arbejdet i automatisk trafikkontrol. Dette er i min tolkning et eksempel på, at det kræver personlige ressourcer og viden at få indflydelse på og medvirke sin egen sag (Socialministeriet 2004:kapitel 3), men viser også, at respondenten inviterer til et (sam)arbejde med Dorte med udgangspunkt i Dortes behov ud fra respondentens bagvedliggende overvejelser om der kan eller skal findes en anden og bedre løsning (treatment), hvis det viser sig at Dorte hellere vil noget andet end automatisk trafikkontrol. Det faglige skøn indeholder værdier i form af medbestemmelse, samarbejde og inddragelse, men indeholder også elementer af omsorg og støtte da respondentens slutninger retter sig mod en beskyttelse af Dorte mod en arbejdsgiver, der, i min tolkning af respondentens forståelse,

primært opfatter Dorte som arbejdskraft. Respondentens faglige skøn retter sig mod Dortes situation (Evetts 2002:345).

Den anden respondent ser kritisk på placeringen;

> ”De mangler altid folk, det er en rigtig god måde” [respondenten læser op fra vignetten]. Altså så har vi lige fået puttet hende hen et sted, hvor ingen andre gider sidde. Det er det jeg læser. Det synes jeg ikke lige, at jeg ville fortælle hende på den måde, men jeg ville da spørge lidt ind til det. Hvordan er det? (SBH5)

Respondenten forståelse af placeringen er at Dorte arbejder et sted ”ingen andre gider” og viser dermed på linje med SBH4 interesse for Dortes behov og trivsel, men, i min tolkning, også etiske overvejelser om hvad Dorte som sygemeldt (ikke) skal tilbydes. Respondentens handletendens er at reagere på sin problemforståelse ved at undersøge hvordan Dorte har med placeringen, hvilket i min tolkning er udtryk for inddragelse. Handletendensen vil, i min tolkning, være at ændre placeringen afhængig af hvad Dorte fortæller respondenten.

Opsummerende viser analysen af empirien fra fase 2 at respondenterne er optaget af tre forhold. For det første om placeringen harmonerer med Dortes helbredsmæssige udfordringer og herunder om placeringen risikerer at forværre situationen dvs. helbredelsen. Her inddrages den helbredsmæssige situation i respondenternes refleksioner om relevante beskæftigelsesrettede foranstaltninger. For det andet om placeringen i automatisk trafikkontrol er udtryk for et planlagt forløb, der kan skabe udvikling i Dortes genoptagelse af arbejde og hendes arbejdsfastholdelse. Her overvejes arbejdsfastholdelse samt hvilke behov Dorte har på kort og længere sigt. For det tredje inddrages Dortes meninger, ønsker og behov i slutninger og handletendenser således at skønnet orienterer sig mod Dorte (Evetts 2002). Det tredje forhold kan ses i sammenhæng med faglige værdier såsom medbestemmelse og inddragelse, men kan også sættes i sammenhæng med den faglige standard, sat af jobcenterledelsen, om at samarbejde med borgeren om foranstaltningerne jf. analysen i afsnit 6.2.3 i kapitel 6. De tre forhold er udtryk for at de faglige skøn vedrørende uarbejdsdygtighed i beskæftigelsessituationen synes at være mere frie end i de to forudgående skønstemaer (forsørgelse, og sygdom og helbredelse) eftersom de professionelle kategorier (Abbott 1988) er fagligt orienterede. Derfor kan respondenterne i højere grad selv, på baggrund af viden og erfaring, vurdere og handle. Dette kommer tydeligst til udtryk i ambitioner om at der skal være et formål dvs. en plan, i handletendenserne om at ændre placeringen afhængig af formål og vignetpersonens behov, men også i de faglige uenigheder i de betydelige variationer i problemforståelser, slutninger og handletendenser. Det friere skøn skal ses i sammenhæng med organisatoriske

retninger (Evans 2013) sigter mod at bringe respondenternes faglighed i spil"[316] og således udtryk for ledelsesmæssige strategier.

8.1.3.2 PLANER OG LØSNINGER FOR DORTES GENOPTAGELSE AF ARBEJDET

I fase 3 er Dorte er vendt tilbage til det kontor i færdselspolitiet hun blev sygemeldt fra. Respondenterne præsenteres for oplysninger om hvordan Dorte forholder sig til sit fremtidige arbejdsliv herunder ved at give udtryk for at hun ønsker sig et udviklende arbejde i Politiet. Dette er oplysninger respondenterne reagerer på sammen med oplysningen om at Dorte har været sygemeldt i 8 måneder og (kun) har genoptaget sit arbejde med 18 timer fordelt ligeligt på tre dage i ugen (mandag/onsdag/fredag). Derudover får de sociale forhold og Dortes knæ/tå betydning for respondenternes problemforståelse, slutninger og handletendenser samt holdninger. Fasens sociale oplysninger er i fokus under temaet *delt opmærksomhed*. Dortes ønske om et udviklende arbejde er sammen med oplysninger om knæ og tå er i fokus i temaet *et andet arbejdet til Dorte?* Respondenternes overvejelser om Dortes genoptagelse af arbejdet i politiet behandles i temaet i *tilbage på kontoret*? hvor tidsfaktoren og Dortes forståelse af sin arbejdsmæssige situation synes at have betydning. Da temaerne varierer i underafsnittene giver jeg i fase tre en kort opsamlingen efter hvert underafsnit.

DELT OPMÆRKSOMHED

I forsørgelsestemaet kom det frem, at de sociale oplysninger om Dortes privatliv i udgangspunktet[317] ikke kunne tillægges betydning i forsørgelsessituationen. I forhold til beskæftigelsessituationen får samme sociale oplysninger betydning særligt hos de respondenter, der arbejder med arbejdsgiversager;

> Jeg ville jo nok være bekymret for denne her hjemmesituation fordi den for mig virker til at påvirke hende mere end arbejdet egentlig gør nu. Fordi hun tidligere har været syg, det er det jeg hører hende sige. Det har i hvert fald påvirket ægteskabet, det har påvirket børnene derhjemme og nu er der nogle problemer med den 12 årige så det er det, der har fokus lige nu. Og så er hun i gang med at finde ud af hvor hun skal stille sig. Skal hun stille sig på hjemmefronten eller skal hun stille sig på arbejdsfronten (SBH2)

---

[316] Jf. teamchefen formulering på side 165 og 195

[317] Der var begrænsede muligheder for at lade kriser i familielivet indgå i uarbejdsdygtighedsvurderingen i forsørgelsessituationen særligt i starten af en sygedagpengeperiode se side 297.

Respondenten overvejer, i min tolkning, om det er Dortes ”hjemmesituation" eller hendes arbejde, der påvirker Dorte mest, hvilket viser, at de sociale forhold efter respondentens opfattelse kan påvirke arbejdet med at få Dorte tilbage i arbejde. Respondentens problemforståelse retter sig mod de klientkarakteristika, der kan bringe indsatsen mod genoptagelse af arbejdet i risiko for ikke at lykkes (Abbott 1988:45) her i form af om Dorte har sin opmærksomhed på ”arbejdsfronten” eller ”hjemmefronten”. Respondentens slutninger giver indblik i hendes analyse af problemstillingen: hvis Dorte primært koncentrere sig om sit ægteskab og børnenes trivsel, vil det gå ud over de kræfter Dorte vil og kan anvende på ”arbejdsfronten”, hvilket i min tolkning stiller respondenten overfor et dilemma, for hvordan skal hun arbejde med Dortes genoptagelse af sit arbejde, hvis Dorte primært er optaget af at få sit familieliv til at hænge sammen. Respondenten må således forholde sig til at Dortes opmærksomhed, i respondentens problemforståelse, deler sig mellem arbejde og privatliv med vægten på det sidste. Handletendensen er ikke kun at tale med Dorte om forholdet, men at foreslå en løsning, der tager højde for de problematiske klientkarakteristika hos Dorte i form af private forhold, som gør at Dorte ”cannot comply” (Abbott 1988:46) dvs. indgå i respondentens arbejde med at øge Dortes arbejdstid som hun ellers ville have kunnet;

> [Jeg ville] spørge hende om hun havde overvejet om de økonomisk derhjemme kunne [klare] at hun kun arbejdede deltid, fordi det lyder på mig som om hun har et behov for at bruge tiden på sin familie og sine børn. At det er det hun også gerne vil. Så jeg tror godt jeg kunne finde på at spørge ind til om hun og hendes ægtefælle, økonomisk, ville kunne klare sig hvis hun var i en deltidsstilling (SBH2)

Løsningen bliver således i første omgang, at tale med Dorte om hun og hendes mand har økonomisk mulighed for en periode på deltid. I min tolkning, ændrer dette respondentens arbejdsopgave. For hvis Dorte kan arbejde deltid skal øgningen af hendes arbejdstid ikke ske fra 18 timer til 37 timer, men hvis deltid ikke er en mulighed for Dorte og ægtefællen, er konsekvensen, ifølge respondenten, at der må arbejdes videre mod de 37 timer. I min tolkning vil det ifølge respondenten kræve andre løsninger;

> Og hvis det ikke er en mulighed så høre [hende] hvad der kan gøre at du [Dorte] kan øge din tid. Hvad skal der til udover det her med at hun ikke skal presses (SBH2)

I min tolkning er problemforståelsen, hvis Dorte ikke har mulighed for at arbejde deltid, at øge tiden til fuld tid, hvorfor det er et åbent spørgsmål, hvordan dette kan lade sig gøre. Handletendensen er at ”høre Dorte” om mulighederne. Dette kan siges at være udtryk for en faglig værdi om inddragelse, men kan også tolkes som udtryk for at handlemulighederne, efter respondentens opfattelse, er ved at være udtømte da problemforståelsen samtidig er at det ikke er en mulighed at sætte

arbejdstiden op fordi Dorte ”ikke skal presses”. Som det fremgik af analysen af de sene skøn om Dortes sygdom og helbredelse forventer respondenterne ikke, at Dortes sygedagpengeperiode kan forlænges[318], og der er derfor kun 4 måneder tilbage at øge Dortes tid i. Et eksempel på at den tidsmæssige faktor kan være kontraindicerende for løsningen af opgaver (Abbott 1988) da spørgsmålet om hvor meget Dorte kan klare at gå op i tid indgår i respondenternes problemforståelse og handletendenser. I min tolkning af respondentens handletendens skal Dorte ikke presses på grund af helbredsmæssige hensyn fra stress og depression. Et hensyn, der her formuleres af SBH1, men som alle respondenterne er opmærksomme på;

> Jeg mener stadigvæk, at det er vigtigt at komme tilbage til arbejdet, men jeg tænker heller ikke at man skal presse [Dorte] fordi så er det lige præcist, at kravene overstiger de ressourcer, der er til rådighed [hos Dorte] og så puster vi bare til ilden. Det er vi heller ikke interesseret i, men jeg er interesseret i, at der bliver fundet de muligheder, der er i forhold til skånsom tilbagevenden (SBH1)

I min tolkning viser eksemplet kompleksiteten i de løsninger sagsbehandlerne skal være i stand til at udtænke og anbefale (Abbott 1988:41,46) gennem faglige skøn. Dorte skal tilbage på arbejde i lyset af de skånebehov sygdommen afstedkommer. At ”kravene overstiger de ressourcer, der er til rådighed” er således, i min tolkning, en reference til Dortes stress og depression, hvor belastninger allerede har påvirket Dortes funktions- og arbejdsevnen (Borg et al 2010:49-60), hvilket, ifølge respondenten, ikke skal ske igen under genoptagelsen af arbejdet. Dette ville ifølge respondenten være ”at puste til ilden”. Det nødvendige alternativ er, ifølge respondenten, at finde ”de muligheder, der i forhold til skånsom tilbagevenden”, hvilket SBH2 også var inde i overvejelser om (ovenfor) med et forslag om deltid, som hvis det ikke er muligt, kravene til den skånsomme tilbagevenden, hvilket begrunder samarbejde med Dorte om mulighederne. Forløbet med genoptagelse af arbejdstiden skal imidlertid fortsætte, hvilket også var holdningen hos SBH2.

Analysen viser, at de sociale forhold indgår i respondenternes skøn i beskæftigelsestemaet, hvis de, og særligt dem, som arbejder med arbejdsgiversagerne, vurderer, at Dortes prioritering af familiemæssige hensyn over hendes arbejde kolliderer med genoptagelse af arbejdet på grund af Dortes begrænsede ressourcer som følge af hendes stress og depression. Det faglige skøn inddrager i sådanne situationer sociale forhold, selv om respondenternes handlemuligheder i forhold til Dortes ”hjemmesituation” (SBH2), i min tolkning, er begrænsede end i forhold til Dortes beskæftigelsessituation. Det tidsmæssige pres på genoptagelsen af arbejdet til fuld tid skyldes, i min tolkning, at respondenterne ikke vurderer at Dortes sygedagpengeperiode kan forlænges samt i lyset af Dortes behov for ”skånsom tilbagevenden” (SBH1)

---

[318] Se afsnittet om en psykiatrisk vurdering og en psykiatrisk speciallægeerklæring.

ET ANDET ARBEJDE TIL VIGNETPERSONEN DORTE?

I fase 3 bliver det et tema for respondenterne, at det er uklarhed om hvad Dorte vil med sit arbejdsliv fremover[319]. Jeg giver i dette underafsnit eksempler på problemforståelser, slutninger og handletendenser hos respondenter, der forholder sig undersøgende hertil mens jeg giver eksempler på det modsatte[320] i næste afsnit *tilbage på kontoret i færdselspolitiet?*

Her overvejer en af respondenterne om Dorte skal helt ud af politiet;

> Ja [man kunne snakke med hende] om det egentlig er det [politiet] hun skal, også fordi hun selv siger; ”hvem vil have mig” [og] ”hvad pokker er det jeg skal tilbage til” Er det så i virkeligheden fordi hun skal noget helt andet? Men hvad er så det? Der kunne hun få en samtale med en vejleder omkring noget brancheafklaring, og så kunne det da godt være at det endte på at det egentlig var det [politiet] hun gerne ville (SBH3)

I min tolkning er det interessant i forhold til skønnets udfoldelse, at respondenten så relativt sent i Dortes sygemelding i.e. ved 8 måneder udviser handletendenser, der indebærer tid og ressourcer på at tilbyde Dorte et brancheafklaringsforløb således, at hun kan blive afklaret med om hun skal arbejde i politiet eller ej. I min tolkning repræsenterer situationen dels en faglig relevant problemstilling som interesserer respondenten i forhold til hvad det er Dorte vil dels et udtryk for rum for skønsmæssig frihed (Grimen & Molander 2008). Der synes ikke at være antydning af et budgetmæssigt eller resultatmæssigt pres i forhold til at afslutte sagen, dvs. få raskmeldt Dorte. Respondenten er ikke den eneste, der tillægger Dortes arbejdsmarkedsønsker betydning;

> Det er jo fint, at hun har øget timetallet. Hun er nu oppe på 18 timer om ugen, og er også tilbage i sit arbejde. Så studser jeg bare meget over hun alligevel sammen med psykologen, har fundet ud af at det i virkeligheden ikke er det hun skal, men hun vil noget helt andet. Det ville jeg prøve, at spørge lidt mere ind til. Hvad det er hun tænker om det og hvad det er, der gør det? Er det det at være i gang i det her arbejde, der har sat de her tanker i gang? Hvad er det, der gør at dette her arbejde åbenbart ikke tilfredsstiller hende nok? (SBH4)

---

[319] Empirien indeholder ikke eksempler på respondenter, der ikke hæfter sig ved oplysningerne om Dortes tvivl om hvad hun skal fremover.

[320] Forskellen vedrører tilstedeværelsen af handletendenser rettet mod at undersøge alternative muligheder for Dorte end at vende tilbage til kontoret i færdselspolitiet.

Respondenten har, i min tolkning, et sammenhængende billede af situationen (Abbott 1988), hvor det tegner ”fint” at Dorte har øget sin arbejdstid til 18 timer og er tilbage i det job hun blev sygemeldt fra. Det går med andre ord, i min tolkning, som det skal, og opgaven kunne derfor være at understøtte dette forløb frem mod en raskmelding i tråd med overvejelserne hos SBH10 i fase 2[321]. I stedet reflekterer respondenten over om Dorte vil noget andet end at vende tilbage til det arbejde hun blev sygemeldt fra, hvilket, i min tolkning, afspejler skønsmæssige frihedsgrader. Respondentens handletendens er at drøfte forholdet med Dorte for at undersøge om der er sket noget i processen med genoptagelsen af arbejdet eller om det er arbejdet i sig selv, der kan forklare Dortes udmelding og ”har sat de her tanker i gang”. Herefter ræsonnerer respondenten over betydningen af Dortes knæ og tå, hvilket jeg vender tilbage til om lidt, og går i stedet videre til respondentens overvejelser om indholdet af psykologsamtalerne;

> Det kan jo godt være, at psykologen har ret, og at det er det, der gør at hun [Dorte] vil forebygge at få noget andet [gentaget sygdom] igen, men det gør også sagen lidt svær, at Dorte nu sidder med de her tanker, at det er i virkeligheden slet ikke det jeg [hun/Dorte] skal (SBH4)”

Respondentens slutning er, i min tolkning, at Dorte og psykologen i samtalerne arbejder med at finde en løsning på Dortes arbejdssituation, som betyder at hun ikke bliver syg af stress og depression igen. Dorte og psykologen har, i respondentens forståelse, talt om en anden type arbejde til Dorte, som Dorte giver udtryk for overfor sagsbehandleren i vignetten i form af sine jobønsker, som respondenten derfor tillægger faglig relevans. Opfattelsen hos respondenten er således, at Dorte og psykologen sammen har talt om, hvordan Dorte kan undgå en tredje sygemelding for stress/depression. I min tolkning anlægger respondenten er forebyggelsesperspektiv, dvs. en ”people-sustaining” tilgang (Hasenfeld 2003), som, i respondentens forståelse, er så væsentligt, at respondenten overvejer en rundbordssamtale for at undersøge om Dorte kan skifte jobindhold[322];

> Det kunne være relevant med noget rundbordssamtale på arbejdspladsen, hvis vi ikke allerede havde holdt det [læser i vignetten og siger derefter til sig selv; det har vi så ikke] i forhold til at se jamen er det noget, der kan iværksættes allerede nu eller hvordan er det. Også så Dorte selv ved det. Er der overhovedet en reel mulighed at få de her arbejdsopgaver, som hun egentlig gerne vil have (SBH4)

[321] Jf. side 327

[322] I vignetten står der at Dorte gerne vil have et fifty-fifty job (motorcykelbetjent og administrative arbejdsfunktioner) eller et andet udviklende arbejde.

Respondentens handletendens er planlægning af en rundbordssamtale for at undersøge om Dortes ønsker kan imødekommes hos arbejdsgiveren, hvilket efter respondentens opfattelse, kan give Dorte mulighed for at få undersøgt om hun kan skifte job indenfor Politiet. Der er, i min tolkning, tale om faglige værdier i form af inddragelse og medbestemmelse samt forebyggelse, men også om skønsmæssige frihedsgrader.

Handletendensen betyder imidlertid, at oplysningerne om knæ og tå får betydningen;

> Og hvor meget vægt ligger politiet på knæproblemerne? Altså kan man overhovedet være ude i aktiv funktion på grund af de her knæproblemer. Det der med gigt i storetåen, det ved jeg ikke lige hvor meget betydning jeg skal ligge i. Der tænker jeg mere, at det er det, der med knæene, der måske kunne være farligt [i en aktiv funktion], men det kan være, at det er min uvidenhed om hvad den der gigt i tåen kan give [af begrænsninger] så det ville jeg måske også spørge vores lægekonsulent om (SBH4)

I min tolkning betyder Dortes ønske om et jobskifte, til en mere ”aktiv funktion” end kontorfunktionen, at de fysiske helbredsforhold i form af Dortes problemer med hendes knæ og tå får betydning for respondentens problemforståelse. Handletendenser er at kontakte lægekonsulenten for at undersøge forholdet omkring tåen, hvilket er det forhold respondenten kender mindst til i forhold til om det giver Dorte begrænsninger i ”aktiv funktion”. I min tolkning mener respondenten at hun har tilstrækkelig viden om knæene, men vil sandsynligvis også drøfte knæene med lægekonsulenten. I min tolkning er handletendensen at drøfte knæproblemerne under rundbordssamtalen med henblik på at undersøge Politiets holdning hertil. Handletendensen om at undersøge muligheden for et jobskifte til aktive funktioner betyder imidlertid ikke at Dortes raskmelding kan trække ud;

> Jeg ville umiddelbart tænke, at hun jo skulle være fuldt ud rask her [kontoret] først og så selv måtte søge videre til noget andet med mindre der var mulighed for at vi ved en rundbordssamtale kunne finde ud af at hun kunne få lov til noget andet allerede nu, men jeg ville sætte nogle krav om at vi selvfølgelig skulle have nogle flere timer på og en vished for at hun kom op i tid og var klar til at vende fuldt ud tilbage indenfor en rimelig tidshorisont (SBH4)

Problemforståelsen er stadigvæk en øgning af arbejdstiden til ”rask” på kontoret i færdselspolitiet, hvorefter Dorte selv kan skrifte job når hun er rask. En løsning, der kan tolkes som et eksempel på den konventionelle løsning i professionelt arbejde (Abbott 1988:45). Respondenten er imidlertid indstillet på, at ville undersøge

mulighederne for en anden løsning, hvilket, i min tolkning, viser, at der kan være forskellige indsatsmuligheder i professionelt arbejde, der fører frem mod samme resultat (Abbott 1988:45). En sådan handling har dog, ifølge respondenten, som konsekvens, at der stilles krav til Dorte i form af en øgning af arbejdstiden også i et andet forløb. Respondentens bemærkning om ”en rimelig tidshorisont” indikerer, i min tolkning, en vis form for fleksibilitet hos respondenten, formentlig fordi det vil tage lidt tid at ændre genoptagelsesplanens indhold, og kræver derfor at Dorte skal ”op i tid”. Respondenten er således, i min tolkning, indstillet på at ændre planen, hvis den har et raskmeldingsperspektiv på linje med genoptagelse i kontorarbejdet.

Jeg uddyber nu respondenternes reaktioner på oplysningerne om Dorte knæ og tå, som har betydning for de respondenter, som overvejer om Dortes fremtidige arbejde skal være aktivt, og derfor stiller fysiske krav, men ikke for de respondenter, der mener at Dorte skal tilbage til stillesiddende administrative funktioner på kontoret i færdselspolitiet, hvilket jeg vender tilbage til i næste afsnit. Ved (ikke) at lægge vægt på de fysiske helbredsoplysninger sorterer respondenterne mellem, i deres øjne, relevante og irrelevante informationer i forhold til problemforståelsen, hvilket får betydning for de spørgsmål de stiller (Abbott 1988:41) eksempelvis til en arbejdsgiver i Politiet som vist ovenfor. I det følgende eksempel viser jeg, ved hjælp af empiri fra en af de respondenter, der arbejder med arbejdsgiversager, hvordan betydningen af Dortes knæ og tå skifter med respondentens faglige skøn Respondentens indledende handletendens er at tale med Dorte om hendes ønske om igen at arbejde som motorcykelbetjent. En snak hun indledningsvist forventer, bliver kort;

> Man kunne godt snakke med hende om det i hvert fald; du [Dorte] skal lige have styr på det her med din tå og dine knæ i forhold til, at du gerne vil ud og være motorcykelbetjent. Så jeg tror i virkeligheden bare, at det ville blive en kort snak med hende om; det skal du [Dorte] altså lige være opmærksom på [for] det er ikke sikkert de 2 ting hænger sammen (SBH9).

Respondenten overvejer først den løsning (treatment), at tale med Dorte om hendes fysiske helbredsproblemer i lyset af hendes arbejdsmarkedsønsker. Respondentens problemforståelse er at det muligvis ikke er realistisk, at ville være motorcykelbetjent på grund af Dortes knæ og tå. Herefter reflekterer respondenten imidlertid over om Dorte kunne vende tilbage til den jobtype hun havde inden hun blev syg i 2012 i tilfælde af at Dorte kunne opfatte et sådan jobindhold som udviklende;

> Hvad betyder et udviklende arbejde for hende? Er det at komme ud i aktiv tjeneste eller hvad? Noget fifty- fifty kontorarbejde noget fifty noget andet siger hun [Dorte]. Det kunne vel også være det hun blev sygemeldt fra til at starte med. For der havde hun sådan et job kunne det

> lyde som om, men så var det hun fik ny chef og fik alt det administrative arbejde. Så man kunne jo godt tilstræbe, at det blev lidt fifty-fifty igen og så kunne hun jo derfra finde ud af om hun skulle være motorcykelbetjent (SBH9)

I min tolkning anvender respondenten sine skønsmæssige frihedsgrader til at overveje alternative muligheder for job i politiet, herunder det job Dorte blev sygemeldt fra i 2012[323], og som, ifølge respondenten, ”kunne lyde som om” var udviklende. Respondentens handletendens er at ”tilstræbe” et lignende job, hvorfra Dorte kan overveje om hun skal være motorcykelbetjent igen. I takt med at hendes overvejelser om hvorvidt Dorte skal hjælpes over i en anden jobtype udvikler sig, indser respondenten at det arbejde Dorte havde før hun blev syg første gange også indeholdt aktiv tjeneste. Herefter får Dortes knæ og tå betydning for respondentens problemforståelse;

> Det knæ og den tå generer mig jo lidt fordi hvis hun skal ud at have delvis aktiv tjeneste så nytter det jo ikke noget at hun har dårligt knæ eller dårlig tå, som forhindrer hende i at løbe og så videre. Det hænger ikke [sammen]. Det er man [jeg] nødt til at have noget på. Det er man [jeg] nødt til at få udredt, fordi hvis det påvirker om hun kan deltage i aktiv tjeneste så er vi jo tilbage ved at hun [kun] skal have administrativt arbejde. Så man er faktisk nødt til at have det med ind over (SBH9)

Jeg finder respondentens slutninger interessante i lyset af spørgsmålet om skønnets udfoldelse i beskæftigelsesrettet socialt arbejde fordi de viser betydningen af det faglige skøn i konkrete situationer af ubestemthed (Grimen & Molander 2008:181), dvs. hvad skal Dorte arbejde med fremover, samtidig med at de, i min tolkning, illustrerer Abbotts metafor om professionelt arbejde som et skakspil, hvor sagsbehandlerens slutninger ”relates professional knowledge, client characteristics, and chance in ways that are often obscure” (1988:48), hvor det at drage slutninger ”is a purely professional act” (Abbott 1988:40). Som det fremgik af det første citat med respondenten (SBH9) udløste oplysningen om Dortes knæ og tå samt hendes jobønsker i første omgang en handletendens om ”en kort snak” med Dorte om at overveje sine jobønsker i politiet i lyset af de fysiske helbredsforhold (tå og knæ), men ingen yderligere handletendenser[324]. I forbindelse med at respondenten reflekterer over hvad et udviklende arbejde til Dorte kunne være, overvejer hun om Dorte skal tilbage til den jobfunktion hun varetog før den første sygemelding i 2012. Respondenten husker at hun i vignettens fase 2 fik oplyst, at Dorte trivedes i et kombineret job, dvs. et ”fifty-fifty job” som hun ønsker nu, inden politireformen

[323] Respondenten kombinerer oplysninger fra fase 2, hvoraf Dortes sygehistorie i Politiet fremgik, men oplysningerne i fase 3 om at Dorte ønsker sig et udviklende arbejde.

[324] Se side 337.

medførte nye arbejdsopgaver og en ny chef. I forbindelse med disse overvejelser indser respondenten, i min tolkning, at oplysningerne om Dortes knæ og tå har afgørende betydning for Dortes fremtidige arbejdsfunktioner og hendes problemforståelse ændrer sig. Hvis Dorte fysiske helbredsproblemer forhindrer ”delvis aktiv tjeneste” kan Dorte alene arbejde i administrative jobfunktioner, hvilket to på hinanden følgende sygemeldinger indikerer ikke er en god ide i min tolkning af respondentens problemforståelse. Dortes fysiske helbredsproblemer udgør dermed, i min tolkning af respondentens problemforståelse, dels en mere omfattende funktionsnedsættelse hos Dorte end respondenten umiddelbart havde vurderet dels at fysiske helbredsbegrænsninger kan betyde at Dorte fremover kun kan varetage de administrative arbejdsfunktioner hun er sygemeldt fra for anden gang. Dortes arbejdsmuligheder hos politiet fremgår nu begrænsede og uhensigtsmæssige i respondentens problemforståelse, hvilket udløser en handletendens om at undersøge de fysiske helbredsforhold. Der skal, ifølge respondenten, med andre ord indhentes lægelige oplysninger for at få undersøgt eventuelle funktionsbegrænsninger fra Dortes knæ og tå i forhold til politiarbejde, hvilket kommer til udtryk i formuleringen ”det er man nødt til at have noget på”. I min tolkning går handletendenserne hos SBH4 og SBH9 i samme retning i forhold til at undersøge knæ og tå i forhold til aktiv tjeneste, men mens SBH4 primært er optaget af at følge Dortes ønsker og undersøge om det er muligt, er SBH9 optaget af de potentielle funktionsbegrænsninger på længere sigt. Forskellene mellem de to skal, i min tolkning, ses i sammenhæng med deres forskellige arbejdsfunktioner, hvor kun SBH9 er jobkonsulent i sine egne sager. Derfor ses et marginalt forskelligt fagligt fokus i udfoldelsen af de skønsmæssige frihedsgrader.

Jeg har i afsnittet givet eksempler på hvordan respondenternes faglige skøn har betydning for planlægningen af de veje af hvilke Dorte kan vende tilbage til arbejdet i Politiet. Respondenternes skøn varierer i forhold til hvordan Dorte afhængig af respondenternes faglige skøn bedst (Schultz 2004:63) kan blive rask og vende tilbage til arbejdet i politiet. I skønsudøvelsen indgår helbredsmæssige oplysninger vedrørende stress og depression, men også Dortes ønsker og behov (Evetts 2002:345) i beskæftigelsessituationen samt forebyggelseshensyn. I forbindelse med sådanne overvejelser får de fysiske helbredsoplysninger ny betydning for et par af respondenterne under indtryk af deres arbejdsfunktioner. Respondenternes problemforståelser, slutninger og handletendenser viser, i min tolkning, vide skønsmæssige frihedsgrader i forhold til planlægning, tilrettelæggelse og styring af hvordan Dorte skal vende tilbage til sit arbejde i Politiet.

TILBAGE PÅ KONTORET I FÆRDSELSPOLITIET?

I det følgende giver jeg eksempler på respondenter, hvis handletendenser retter sig mod at Dorte skal tilbage på kontoret i færdselspolitiet. De faglige skøn indeholder ikke ansatser til at korrigere i planen eller at undersøge andre muligheder, hvilket er på grund af forhold hos Dorte og tidsfaktoren. Også i

dette afsnit er der variationer. Jeg starter med at give eksempler på de forhold som i tolkning af respondenternes slutninger opfattes som problematiske i forhold til Dortes genoptagelse af sit til arbejdet. Analysen af datamaterialet fra vignettens tredje fase viser, at flere af respondenterne begynder at blive utålmodige i forhold til Dortes, i deres øjne, langsomme genoptagelse af sit arbejde, hvilket i min tolkning dels hænger sammen med tidsfaktoren da varighedsgrænsen på 52 uger nærmer sig, dels med den efter respondenternes opfattelse lange genoptagelsesplan og Dortes holdning. I det følgende eksemplificeret af den samme respondent, som her først giver udtryk for, at Dortes genoptagelse af arbejdet har taget for lang tid;

> Hun [Dorte] har haft et rigtig langt forløb inden hun overhovedet kom i gang, hvilket måske slet ikke har været befordrende, men inden hun overhovedet kom i gang med at genoptage arbejdet bare nogle få timer så er der igen gået en rigtig rigtig lang periode, hvor der er sket meget lidt progression i forhold til øgning af arbejdstiden. Hun har været sygemeldt i 5 måneder så arbejder hun 2 gange 4 timer om ugen og nu er der gået yderligere 3 måneder og så har hun øget tiden med jah 10 timer. Det er altså ikke meget (SBH6)

Problemforståelsen er, at det har taget for lang tid at få Dorte op på de nuværende 18 timers arbejdstid, hvilket samtlige respondenter i øvrigt vurderer og derfor ikke er særligt for respondenten. Problemet er ifølge majoriteten af respondenterne ikke alene, at der har været for lidt progression i forløbet, men også Dortes opfattelse af sin situation vurderes at have forsinket forløbet. Her udtryk at SBH6;

> Jeg tror hun er kommet ind i en eller anden form for overbevisning om, at hun ikke magter noget og at hun ikke kan noget. Og det skal hun altså [kunne magte]. Der er gået alt for lang tid, [hvor] hun har levet i den verden. Så jeg tror at det er lidt vigtigt, at hun også får at vide, at nu kan det begynde at have nogle konsekvenser for hende både økonomisk og måske også i forhold til at blive fastholdt på arbejdspladsen (SBH6)

Problemforståelsen er, at Dorte for længe har levet med en ”overbevisning om at hun ikke magter noget”, hvilket ifølge respondenten udgør et problem i fase 3, hvor tiden er en faktor og en mulig opsigelse af Dorte indgår i respondentens problemforståelse. Handletendensen er, i min tolkning, derfor at forsøge at påvirke Dortes opfattelse af situationen, og dermed genoptagelsesforløbet, ved at konfrontere Dorte med de ”konsekvenser” som respondenten anser for realistiske, men som Dorte, ifølge respondenten, ikke har forstået kan komme. En problemforståelse og handletendens, der, i min tolkning, skal ses i sammenhæng med psykologbehandlingen af Dortes stress i afsnittet om sygdom og helbredelse, som skulle give Dorte redskaber til at overvinde sin angst for tilbagefald.

Jeg giver nu give det første eksempel på faglige vurderinger, hvor Dorte skal tilbage på kontoret i færdselspolitiet;

> Altså, hun vil gerne noget andet og det kræver også at hun så lige får et kursus og hun er ikke lige klar over, hvad der er med den der fod. Jeg ved så ikke lige hvad det indebære at være motorcykelbetjent [og] hvilke situationer hun kan komme ud i der, men umiddelbart så længe hun er delvist uarbejdsdygtig og hun stadigvæk har nogle ting som hun ikke er helt færdig med så synes jeg ikke, at det er en god ide. Og jeg synes heller ikke at det er en god ide at skifte job [og] skulle prøve at indtage ny læring, hvis man har en stressudløst depression fordi ny læring, nye vaner, ny koncentration og så videre (SBH1).

Respondenten vurderer, at den bedste løsning for Dorte er at hun vender tilbage til kontoret i færdselspolitiet, hvilket, i min tolkning, skal ses i sammenhæng med hvorfor respondenten ikke udviser handletendenser i forhold til at ville indlede en lægelig udredning af de fysiske helbredsforhold, men accepterer at mangle viden om ”hvad det indebærer at være motorcykelbetjent” ligesom tå og knæ ikke får betydning og bliver til ”den der fod” dvs. ubetydelig Det er tydeligvis tale om irrelevante oplysninger i forhold til problemforståelsen. Her skal ikke tages chancer (Abbott 1988:48) ved at skifte job, tages motorcykelkursus eller ske udredning af det fysiske helbred. Respondentens faglige vurdering er begrundet i de helbredsmæssige oplysninger om stress og depression, hvilket er i tråd. Respondenten vurderer i min tolkning, at Dortes arbejdsmarkedsønsker er kontraindicerede i forhold til hendes sygdom begrundet i de helbredsmæssige forhold om stress og depression, hvor Dorte ifølge respondenten ”har nogle ting hun ikke er færdige med”, og efter respondentens opfattelse ikke ”skal prøve at indtage ny læring” i lyset af den stressudløste depression. Derfor bliver handletendensen at fastholde genoptagelsesplanen til kontorfunktionerne.

En anden respondent begrunder sin handletendens om, at Dorte skal tilbage til kontoret med at tiden er for fremskreden til at skifte spor;

> Det er ikke nu [hun skal skifte job]. Det er ikke noget vi hjælper hende med nu fordi vi har ligesom ventet længe og jeg ville fortælle hende, at hun skal være glad for at hun stadigvæk har en arbejdsgiver, som faktisk har ventet meget længe på hende (SBH7)

Her argumenterer respondenten med et arbejdspladsfastholdelsesperspektiv, hvor den risiko for opsigelse, SBH6 også nævnte ovenfor, indgår sammen med tidsfaktoren i min tolkning af problemforståelsen. Respondenten afviser derfor at handle på Dortes arbejdsmarkedsønsker. Det kan ikke afvises at der kan indgå følelser i form af frustration og træthed over forløbet og Dortes vekslende ønsker. Efter respondentens opfattelse har Dorte ikke været klar til at drøfte et

jobskifte eller nye arbejdsfunktioner før sent i forløbet, og det får nu konsekvenser for Dorte;

> Det er da fint nok at [kunnet] have drøftet det i starten om det nu er det rigtig arbejde. Det tænker jeg også at jeg har gjort med hende. Det er bare først nu hun selv kan [diskutere det] så det har hun da ret til at udleve. Det blander jeg mig ikke i (SBH7)

At respondenten ikke blander sig, viser sig i min tolkning ved, at hun ikke udviser handletendenser i forhold til at drøfte Dortes arbejdsmarkedsønsker med hende på dette tidspunkt i sagsforløbet eller overvejer at tage kontakt til Dortes arbejdsgiver, selv om hun er enig med Dorte i at det er relevant at overveje et jobskifte. Handletendensen er latent til stede, men havde, ifølge respondenten, været bedre anbragt tidligere i forløbet. Det er respondentens opfattelse at Dorte ikke har kunnet deltage i sådanne diskussioner før nu, hvilket, i min tolkning af respondentens faglige vurdering, har sammenhæng til stressen og depressionen er mindre fremtrædende end tidligere og påvirker Dortes overskud, hvilket i min tolkning kan begrunde den manglende handletendens, hvis respondenten skønner at Dorte selv kan undersøge sine arbejdsmæssige muligheder.

En anden type af begrundelse for at Dorte skal vende tilbage til kontoret i færdselspolitiet indeholder slutninger om faglige fejl;

> Vi ved ikke hvad vi laver for nu at se det fra vores egen [professionelle] synsvinkel. Hun er blevet omplaceret og hun er blevet startet og vi har været med i det der uden at sige, hvad er planen? Hvad vil vi med det? Hvad er målet med vores indsats? Hvorfor? Vi har heller ikke oplysninger om hvorfor TR og chef har besluttet at hun skal tilbage igen [på kontoret] som jeg synes er det mest fornuftige lige nu (SBH10)

Respondenten forholder sig her retrospektivt til Dortes hidtidige forløb fra hun blev syg første gang og skiftede til færdselspolitiet, til hun starter i automatisk trafikkontrol og nu er tilbage på kontoret i færdselspolitiet. Hans problemforståelse, er at der er lavet planer, der ikke har holdt, fordi ”vi ved ikke hvad vi laver”. Selv om respondenten ikke mener, at der er et mål med indsatsen fra jobcentrets side, eller ved hvorfor det er blevet besluttet på arbejdspladsen at Dorte skal tilbage til kontoret, bliver konsekvenssen, at Dorte skal ”tilbage igen” til kontoret, fordi det ifølge respondenten er det ”det mest fornuftige lige nu”. Respondenten udviser derfor ikke handletendenser om at forsøge at korrigere genoptagelsesplanen ved at inddrage Dortes ønsker;

> Jeg ville slet ikke tale [med hende] om det der motorcykelbetjent. Nej jeg ville fastholde hende der [på kontoret] og nu er det virkelig på tide at jeg skal tale med arbejdsgiveren og holde en rundbordssamtale og

> undersøge hvad er målet? Gøre Dorte klar; vender du tilbage til dit arbejde eller hvad?[SBH10)

Respondentens handletendens er ikke at tale med Dorte om ”det er motorcykelbetjent” eller, i min tolkning, andre muligheder end en genoptagelse af arbejde end på kontoret i færdselspolitiet, hvilket, i min tolkning, hænger sammen med at respondenten ikke ved om Dorte vender ”vender tilbage til dit [sit] arbejde eller hvad”. Handletendensen om at afholde en rundbordssamtale med arbejdsgiver og Dorte kommer, i min tolkning, for at sikre sig at Dorte vender tilbage til sit arbejde i politiet og ikke risikerer at miste sit arbejde på grund af den langvarige sygemelding, dvs. der er et arbejdsfastholdelsesperspektiv. Respondenten forsøger, i min tolkning, at øge kontrollen med løsningen (Abbott 1988:46). Udtrykket at ”gøre Dorte klar” har jeg ofte hørte anvendt på drøftemøderne, hvor særligt virksomhedskonsulenten interesserede sig for om klienten eksempelvis ville være i stand til at gå i gang med en praktik eller arbejdsprøvning inden virksomhedskonsulenten gik i gang med at finde en. I Dortes situation drejer det sig for respondenten om at undersøge om Dorte er indstillet på at genoptage sit arbejde på kontoret, hvilket skal ses i lyset af det fremskredne tidspunkt kombineret med Dortes, i respondentens forståelse, tøvende udmelding om hvad hun vil. Skønnet er således intervenerende i forhold til at sikre genoptagelsen. Handletendensen er desuden begrundet i et forsøg på at redde Dortes ansættelse i Politiet;

> Vi har lavet de forkerte planer. Forkerte eller rigtige, det ved jeg ikke, men de har ikke holdt. Nu nærmer vi en afklaring på den arbejdsmæssige situation, fordi der er gået 8 måneder. Jeg tænker ikke på varighed nu. Slet ikke. Jeg tænker på hvordan hun [Dorte] kommer tilbage for hun er faktisk tæt på at miste sit arbejde, hvis man ikke får fat i hende (SBH10)

Problemforståelsen er i tråd med SBH6[325] ovenfor idet respondenten anvender sin erfaring med at konsekvensen af en langvarig sygemelding kan være opsigelse, og derfor vurderer at det er nødvendigt at gribe ”fat i Dorte”. Her er Dorte både en del af løsningen og problemet, fordi løsningen afhænger af forhold hos Dorte, dvs. ”client characteristics” i forhold til hvordan Dorte kan ”comply” (Abbott 1988:46) til kravene i genoptagelsesplanen. I respondentens handletendens ligger, i min tolkning, ikke kun overvejelser om at Dorte skal beslutte sig for hvad hun vil, eller med andre ord om hun vil tilbage til sit arbejde, men også arbejdsgiverens position i den forbindelse.

Som det er fremgået, af afsnittets analyser, retter respondenternes faglige skøn sig mod at Dorte skal tilbage til kontoret i færdselspolitiet uden at alternative muligheder overvejes. Respondenternes slutninger inddrager forhold vedrørende

[325] Se side 340

Dortes helbredsmæssige situation (SBH1), den tidsmæssige faktor (SBH6) samt arbejdsfastholdelseshensyn i form af at undgå en fyring (SHB6 og SBH10). Genoptagelsesplanen vurderes som langvarig af samtlige respondenter, hvilket vurderes uhensigtsmæssigt og skønnes at hænge sammen en dårlig planlægning af forløbet (SBH10), med Dortes stress og depression samt behandlingen af den (SBH6). Dette får konsekvenser sidst i Dortes sygedagpengeforløb, dvs. i fase 3, hvor respondenterne vurder deres handlemuligheder som begrænsede og anledningen til at tage chancer (Abbott 1988) derfor mindskes. Der er således på tværs af de to afsnit tale om forskellige slutningerne, hvilket påvirker indholdet af problemforståelser og hvad der bør gøres i konkrete situation (Abbott 1988:40). Dermed er problemforståelser, slutninger og handletendenser samt holdninger også i dette afsnit udtryk for skønsmæssige frihedsgrader.

8.1.3.3 OPSAMLING

Jeg har i beskæftigelsestemaet vist hvordan respondenternes problemforståelser, slutninger og handletendenser samt holdninger udspiller sig og varierer i forhold til Dortes uarbejdsdygtighed i beskæftigelsessituationen på baggrund af oplysninger i vignettens anden og tredje fase. I begge faser udfolder de faglige skøn sig i forhold til fagligt orienteret professionelle kategorier (Abbott 1988). Analysen af fase 2 viser varierede skøn i forhold til hvorvidt placeringen i automatisk trafikkontrol er hensigtsmæssigt særligt i lyset af Dortes sygdom (stress og depression). Derudover er respondenternes skønsudøvelse kendetegnet af opmærksomhed på Dortes situation, ønsker og behov. Analysen i fase 3 viser også varierende faglige skøn uanset om skønnet retter sig mod at overveje en anden type job i Politiet til Dorte eller mod at arbejdsfastholde Dorte gennem en tilbagevenden til kontoret i færdselspolitiet. Ved begge handletendenser indgår, som i fase 2, hensyn og overvejelser om Dortes behov og situation af arbejdsmæssige og helbredsmæssig art, ligesom sociale forhold og risiko for opsigelse inddrages i problemforståelsen. Respondenternes problemforståelse og valg af løsning har betydning for hvilke forhold vedrørende Dortes beskæftigelsesmæssige situation, der, efter respondenternes opfattelse, skal undersøges og afklares og hvilke der ikke skal, eksemplificeret ved Dortes knæ og tå samt familiens økonomi. Disse variationer viser skønnets udfoldelse i forhold til beskæftigelsesfaglige problemstillinger. Respondenternes skønsudøvelse er i begge faser kendetegnet af betydelige frihedsgrader i tilrettelæggelse af hvordan Dorte bedst kan vende tilbage til arbejdet i politiet. Et skønsmæssigt råderum som sagsbehandlerne anvender forskelligt afhængig af arbejdsfunktioner, faglige værdier, holdninger og viden. At skønsudøvelsen således er sat fri, indenfor givne organisatoriske retningslinjer (Evans 2013) rammer og strukturelle standarder (Grimen & Molander 2010,2008), skal, i min tolkning, ses i sammenhæng med ledelsesmæssige strategier herom som vist i kapitel 5.

8.2 OPSAMLENDE KONKLUSION OG DISKUSSION

Jeg har i dette kapitel undersøgt skønnets epistemiske dimension (Grimen & Molander 2010, 2008) eller sagsbehandlernes skønsøvelse i form af deres faglige vurderinger og refleksioner i beskæftigelsesrettet socialt arbejde med sygemeldte, der er sygmeldt på grund af stress og depression. Analysen baserer sig på afhandlingens vignetundersøgelse om politikvinden Dorte, og indeholder tre gennemgående skønstemaer, indenfor hvilke respondenternes problemforståelser, slutninger og handletendenser samt holdninger udspiller sig. I det følgende opsummerer jeg først centrale fund inden for hvert af de tre skønstemaer. Herefter peger jeg afslutningsvist peger på tværgående forhold af betydning for skønnet, hvor jeg kommer ind på variationerne i skønsudøvelsen og betydningen heraf.

I forsørgelsestemaet gør respondenterne sig mange, grundige og varierede refleksioner om vignetpersonens uarbejdsdygtighed, men kommer i alt væsentlighed frem til den samme vurdering nemlig at Dorte er uarbejdsdygtig i fase 1, delvist uarbejdsdygtig i fase 2 og formentlig også er uarbejdsdygtig i fase 3 omend flere er i tvivl herom. Respondenternes fokus på uarbejdsdygtigheden i forsørgelsessituationen øges i fase 2 og 3. I skønsudøvelsen inddrager respondenterne retligt orienterede professionelle kategorier (Abbott 1988) fra lovgivningen i form af den brede uarbejdsdygtighedsvurdering og den delvise uarbejdsdygtighed/delvise genoptagelse af arbejdet, som også er nedfældet i retlige bestemmelse i lov om sygedagpenge, men derudover kan knyttes til den aktive beskæftigelsespolitik overfor sygemeldte (Sieling-Monas & Bredgaard 2015, Jacobi 2013). Den aktive beskæftigelsespolitik overfor sygemeldte synes således at lægge ”pres” på sygedagpenge som en traditionelt passiv sikringsydelse til personer, der er uarbejdsdygtige på grund af egen sygdom. Samtidig udgør uarbejdsdygtighedsvurderingen en faglig standard, eftersom den ifølge teamchefen er den første og sidste vurdering en sagsbehandler i jobcenter Hedebys sygedagpengeteam skal tænke på. Derfor understøtter også lokale standarder et skønsmæssigt fokus, i sagsbehandlernes skønsudøvelse, på om sygemeldte, er ”uarbejdsdygtige i sygedagpengelovens forstand” (Jacobi 2013:53, AMS 2011, Damgaard & Boll 2007:14), dvs. berettiget til sygedagpenge. I den sammenhæng er det et centralt fund, at jobcenterledelsen har indført et arbejdsredskab i sagsbehandlingen, i form af funktions- eller symptombeskrivelser, som finder anvendelse i de faglige skøn vedrørende vignetpersonens uarbejdsdygtighed og muligheder for delvise genoptagelse af sit arbejde i Politiet.

I temaet ”sygdom og helbredelse” eller uarbejdsdygtighedsvurderingen i behandlingssituationen retter skønsudøvelsen sig i alt væsentlighed mod helbredelsen dvs. behandlingen af vignetpersonens stress og depression i sundhedssystemet. Derimod ses et begrænset fokus på diagnosen. Problemforståelserne retter sig mod om at der er igangsat behandling, hvilken behandling, der foregår og, i stigende grad (fase 2 og 3), om behandlingen er

relevant og tilstrækkelig. Respondenterne sondrer uden vanskeligheder mellem stress og depression, hvilket synes at hænge sammen med respondenternes fokus på behandlingssituationen eftersom stressen knyttes til stressbehandling hos psykolog, mens depressionen knyttes til lægefaglig udredning og behandling, gerne hos psykiater, dvs. med henblik på relevant behandling. Variationer i handletendenser viser at respondenterne reagerer, hvis de skønner at behandlingen ikke er relevant eller tilstrækkelig, men ellers ikke. Dette mønster kan ses i sammenhæng med organisatoriske retningslinjer (Evans 2013) jf. analysen af det skønsmæssige råderum i kapitel 5 om at interesse sig for behandlingen af de sygemeldte og en faglig standard om at have fokus på behandling, jf. analysen af den faglige ramme i kapitel 6, i kombination med iværksættelse af beskæftigelsesrettede indsatser. Respondenterne har adgang til at anmode om en psykiatrisk speciallægeerklæring, som supplement til udredningen i sundhedssystemet, for at få adgang til de oplysninger respondenterne mener at have brug for, således at det beskæftigelsesrettede sociale arbejde med vignetpersonen kan fortsætte. Desuden kan respondenterne iværksætte stressbehandlingsforløb via jobcenter Hedebys egne aktiviteter og ressourcer, herunder i sagsbehandlingen, dvs. gennem egne samtaler med den sygemeldte.

I beskæftigelsestemaet retter skønsudøvelsen sig i høj grad mod fagligt orienterede professionelle kategorier (Abbott 1988) af betydning for vignetpersonens uarbejdsdygtighed i beskæftigelsessituation dvs. tilbagevenden til sit arbejde i Politiet. Skønsudøvelse retter sig mod vignetpersonens forhold. Det drejer sig for det første om objektive forhold vedrørende vignetpersonens situation i relation til hendes stress og depression og hendes arbejdsmæssige muligheder, herunder risikoen for opsigelse i Politiet. For det andet drejer det sig om vignetpersonens subjektive forståelse og opfattelse af sin situation i forhold til de helbredsmæssige belastninger og mulighederne for at vende tilbage på fuld tid, herunder hvordan vignetpersonen prioritere sit arbejdsliv i forhold til sit privatliv. De faglige skøn er således i høj grad rettet mod vignetpersonens forhold og fremstår ikke standardiseret (Evetts 2002:345). Respondenternes skønsudøvelse er kendetegnet af betydelige variationer, som tyder på at der er betydelige frihedsgrader i beskæftigelsestemaet. Dette mønster skal ses i sammenhæng med at respondenterne er på ”hjemmebane” i den forstand at de i beskæftigelsestemaet selv udfører det professionelle arbejde (Abbott 1988) samtidig med at jobcenterledelsen strategier på og organisering af området for sygedagpenge skal fremme at skønnet ”kommer i spil” indenfor rammerne af de organisatoriske retningslinjer (Evans 2013) jf. analysen af sagsbehandlernes position i kapitel 5. Dermed er skønsudøvelse ikke retlig orienteret når bortses fra varighedsgrænsen i lov om sygedagpenge. Den frie skønsudøvelse synes desuden at hænge sammen med at sygedagpengeområdet på tidspunktet for dataindsamlingen, ifølge analysen i kapitel 6 afsnit 6.1, ikke var under et aktuelt budget- eller resultatmæssigt pres.

På tværs af de tre temaer ses sygedagpengeordningens traditionelle fokus på arbejdsfastholdelse, som også har opbakning i de organisatoriske retningslinjer jf. analysen af jobcenterchefens position i kapitel 5. De faglige skøn synes at være kendetegnet af erfaring med og viden om sygemeldinger på stress og depression. Variationer i de faglige skøn synes at have sammenhæng til respondenternes forskellige arbejdsfunktioner, således at organiseringen af området har betydning for skønsudøvelsen i form af opøvede faglige kompetencer og specifikke arbejdsopgaver eksempelvis ved at være sagsbehandler for forsikrede ledige eller at være jobkonsulent i egne sager. Variationer synes også at have sammenhæng til længden af respondenternes arbejdserfaring og tilhørsforhold til arbejdsorganisationen eksempelvis en mere tøvende nyuddannet socialrådgiver eller kortere tids ansættelse som vikar, hvor henholdsvist begrænset erfaring og begrænset internalisering af den institutionelle orden (Berger & Luckmann 2003) påvirker skønsudøvelsen. Derudover spiller følelser og faglige værdier en rolle for skønsudøvelsen.

KAPITEL 9. KONKLUDERENDE BETRAGTNINGER

Indledning

Jeg vender nu tilbage til afhandlingens hovedspørgsmål, der har følgende formulering;

> Hvordan udfolder det faglige skøn sig i beskæftigelsesrettet socialt arbejde med sygemeldte i sygedagpengeteamet i jobcenter Hedeby?

Hovedspørgsmålet er undersøgt gennem fire undersøgelsesspørgsmål, der har styret de empiriske analyser af skønnets delelementer med inspiration fra Grimen & Molanders (2010,2008) teori om skøn, dvs. nærmere bestemt spørgsmålet om autoritet, de strukturelle og epistemiske aspekter af skøn samt sammenhænge mellem skønnets delelementer. De fire undersøgelsesspørgsmål har været:

1. Hvilke aktører har autoritet til at fastsætte standarder for det faglige skøn i det beskæftigelsesrettede sociale arbejde med sygemeldte i jobcenter Hedebys sygedagpengeteam?

2. Hvilke strukturelle aspekter af skøn er sat af autoriteten som standarder for det faglige skøn i det beskæftigelsesrettede sociale arbejde med sygemeldte i jobcenter Hedeby?

3. Hvad kendetegner skønnets epistemiske aspekter eller sagsbehandlernes skønsudøvelse, dvs. deres faglige vurderinger og refleksioner i beskæftigelsesrettet socialt arbejde med sygemeldte, der er sygemeldt på grund af stress og depression?

4. Hvilke sammenhænge mellem skønnets dimensioner (autoriteten samt de strukturelle og epistemiske aspekter) kan fortolkes frem i analyserne af spørgsmålet om autoriteten samt skønnets strukturelle og epistemiske aspekter i det beskæftigelsesrettede sociale arbejde med sygemeldte i jobcenter Hedeby?

Nedenfor konkluderer jeg på afhandlingens undersøgelsesspørgsmål enkeltvis og derefter på hovedspørgsmålet. Jeg sætter de fundne sammenhænge ind i en teoretisk og undersøgelsesmæssig kontekst ved hjælp af udvalgte undersøgelser og teoretiske bidrag. Jeg diskuterer dernæst rækkevidden af udvalgte empiriske fund i lyset af afhandlingens casestudiedesign, dvs. spørgsmålet om generaliserbarhed jf. fremstillingen i kapitel 3, afsnit 3.6. Endelig kommer jeg med forslag til yderligere undersøgelser. Jeg opsummerer indledningsvist afhandlingens formål og design samt den litteratur jeg skriver ind i.

9.1 KONKLUSIONER OG BIDRAG

Formålet med afhandling har været, at undersøge hvordan skønnet i beskæftigelsesrettet socialt arbejde med sygemeldte, udfolder sig i et kommunalt jobcenter kaldet Hedeby. Som det fremgik af kapitel 1 mangler vi viden om hvordan det faglige skøn udfolder sig i beskæftigelsesrettet socialt arbejde, herunder med sygemeldte i de kommunale jobcentre, i lyset af de seneste årtiers gennemgribende forandringer i det sociale arbejdes kontekst. Indførelsen af NPM i den offentlige sektor, implementering af den aktive beskæftigelsespolitik og organiseringen af kommunernes beskæftigelsesindsats i jobcentre, har forandret indholdet i sagsbehandlernes arbejde samt rollerne hos medarbejdere og ledere, hvor særligt lederne antages at have fået øgede muligheder for at styre og lede det sociale arbejde i jobcentrene, som følge af decentraliseringen af driftsansvaret i beskæftigelsespolitikken til de kommunale jobcentre. Afhandlingens forskningsmæssige bidrag indskriver sig ind i diskussionerne af skønnets udfoldelse i socialt arbejde (Evans & Harris 2004). Min ambition har været at bidrage med ny viden om, hvorvidt skønnets udfoldelse i beskæftigelsesrettet socialt arbejde med sygemeldte, er kendetegnet ved ”curtailment” dvs. et begrænset skøn, ved ”continuation”, dvs. et fortsat skøn eller ved ”graduation” dvs. et gradueret skøn[326]. Problemstillingen er undersøgt via et kvalitativt single casestudie med Jobcenter Hedeby som strategisk udvalgt kritisk case, hvor en række ledere og medarbejdere med tilknytning til området for sygedagpenge er blevet interviewet, en række møder mellem jobcenterledelsen, sagsbehandlere, konsulenter og administrative medarbejdere i sygedagpengeteamet er observeret samt skriftlige dokumenter er analyseret i tilknytning til en handlingsplan på området for sygedagpenge. Nedenfor opsummerer og diskuterer jeg resultaterne af afhandlingens analyser i fire delkonklusioner svarende til de fire undersøgelsesspørgsmål og afhandlingens tre analysekapitler, hvor jeg besvarer undersøgelsesspørgsmålet og fremhæver centrale empiriske fund, som jeg relaterer til udvalgte undersøgelser og teoretiske bidrag.

Undersøgelsesspørgsmål 1: om autoriteten til at fastsætte standarder for skøn

Analysen i kapitel 5 viser, at det er jobcenterledelsen, der har autoritet til at fastsætte de standarder, som sagsbehandlernes skønsudøvelse foregår i forhold til. Analysen viser samtidig at det er jobcenterledelsens forståelse at sagsbehandlerne skal have et skønsmæssigt råderum, hvor deres faglighed kan og skal komme i spil i forhold til lovgivningen og de retningslinjer jobcenterledelsen definerer. Jobcenterledelsen understøtter og begrænser, i min tolkning, sagsbehandlernes skønsmæssige råderum gennem teamchefens arbejde med at organisere sagsbehandlernes arbejde og optimere udnyttelsen af de allokerede ressourcer. Teamchefens løsning af sine arbejdsopgaver skal, i min tolkning, ses i

[326] Se fremstillingen af positionerne på side 46f

sammenhæng med jobcenterchefens arbejde med at udtænke og formulere målsætninger og strategier på området for sygedagpenge samt prioritere og beslutte aktiviteter og ressourcer i form af indsatser, redskaber og normeringer ud fra strategier, opgavedefinitioner og tilgængelige økonomiske ressourcer.

At der sættes standarder for sagsbehandlernes skønsudøvelse, der foregår relativt til givne rammer, er i overensstemmelse med teoretiske bidrag fra Grimen & Molander (2008:181), Terum (2003:105ff), Dworkin (1978:31) og Lipsky (1980/2010:15). At det er jobcenterledelsen, der har autoriteten til at fastsætte standarderne for sagsbehandlernes skønsudøvelse er i overensstemmelse med den litteratur, der peger på at NPM giver øget autonomi til lederne i arbejdsorganisationerne eksempelvis Christensen & Lægreid, som led i en decentralisering (2013:3) i herværende afhandling af driftsansvaret for beskæftigelsespolitikken til de kommunale jobcentre, som decentrale ”produktionsenheder”. At jobcenterledelsen har autoriteten er også i overensstemmelse med litteratur, der peger på at NPM udfordrer professionelle gruppers traditionelt autonome rolle i offentlige organisationer blandt andet på grund af ledelse, som i Sehesteds (2002) komparative litteraturstudie. Sehested (2002:1528) tilskriver ledelsen en væsentlig rolle i forandringerne af professionelt arbejde, hvilket, ifølge Sehested, hænger sammen med at også lederne fået nye roller, og ikke er generalister, men professionelle, dvs. har indsigt i det felt de leder (2002:1529). At ledelsen har autoriteten til at sætte standarder for sagsbehandlernes skønsudøvelse peger i modsat retning af Lipskys antagelse om at professionelle gruppers skønsmæssige beføjelser ikke kan superviseres eller kontrolleres af ledelse (Lipsky 1980/2010:19, 23ff). Det skal nævnes at Lipsky, 30 år efter hans bog udkom første gang, i jubilæumsudgaven fra 2010 gentager at ”street-level bureaucrats, by defintion, have an autonomous core” og ikke kan blive ”fully controlled” (Lipsky 1980/2010:212, 221). Samtidig mener Lipsky at”thirty years of experience have shown that managers can surely narrow the gap between the performance of street-level bureaucrats and the disired policy results”, hvilket sker med henvisning til NPM (Lipsky 1980/2010:223). Lipsky bemærker samtidig [i 2010] at forståelsen af ”street-level bureaucrats” som ”policy makers” efter hans opfattelse skal ses i en bredere kontekst end deres, dvs. eksempelvis sagsbehandleres, specifikke skønsudøvelse tilsiger (Lipsk7 1980/2010:221f). Dette standpunkt er i overensstemmelse med analysen i herværende afhandling af lokalpolitikernes og forvaltningsdirektørens position, der, i min tolkning, viser at sagsbehandlernes skøn, og jobcenterledelsens rammesætning af deres skønsudøvelse, skal ses i en bredere forvaltnings- og lokalpolitisk kontekst. Disse sammenhæng stiller efter min opfattelse spørgsmålstegn ved om sagsbehandlerne er de eneste ”policy-makers” (Lipsky 1980/2010). I min tolkning synes chefer og lokalpolitikere, i et samarbejde, at have betydelig indflydelse på skønnet via deres faglige prioriteringer, implementering af reformer, allokering af økonomiske ressourcer og lokalpolitiske udmeldinger, hvad angår overholdelse af budgetter, indfrielse af resultater fra den

nationale benchmarking samt holdninger til indholdet af den lokale beskæftigelsesindsats på området for sygedagpenge i jobcenter Hedeby.

Undersøgelsesspørgsmål 2: strukturelle aspekter af skøn

Analysen af handlingsplanen i kapitel 6 definerer konteksten for skønnets udøvelse på tidspunktet for dataindsamlingen (2013/2014), hvor sygedagpengeområdet i jobcenterchefens formulering er ”anstændigt kørende” hvad angår budgetter og resultater, således at det ifølge teamchefen primært drejer sig om at ”holde gang i maskineriet”. Årsagen hertil er at sygedagpengeområdet siden 2009, i min tolkning, har været opprioriteret i form af øgede ressourcer, der er brugt på ansættelse og efteruddannelse af medarbejdere, samt en leder på området sygedagpenge, og udvikling af tilbud og indsatser målrettet de sygemeldte. At sygedagpengeområdet således er økonomisk og resultatmæssigt ”stabilt” på tidspunktet for dataindsamlingen, har, i min tolkning, betydning for karakteren af de strukturelle standarder som jobcenterledelsen sætter for skønnet på dette tidspunkt.

Analysen kapitel 6 viser for det andet tre tematiske rammer for skønnet: En *ressourcemæssig ramme,* en *juridisk* ramme og en *faglig ramme* med strukturelle standarder, som muliggør og begrænser sagsbehandlernes skønsudøvelse gennem institutionelle virkemidler (Scott 2014). Fundet af rammer og standarder for skøn er i overensstemmelse med fundet ovenfor om at jobcenterledelsen har autoritet til at rammesætte skønnet. Analysen af standarderne viser, at jobcenterledelsen forholder sig til sagsbehandlernes skønsudøvelse og har meninger om hvordan skønnet skal udøves. At jobcenterledelsen heriblandt opsætter faglige standarder hænger i min tolkning sammen med deres kendskab til området, hvilket svarer til synspunktet hos Sehested (2002).

I min tolkning viser analysen af standarderne i den ressourcemæssige ramme skal sikre at sygedagpengeteamet har det antal sager, der nogenlunde tilsvarer de tilgængelige økonomiske og personalemæssige ressourcer. I min tolkning forsøger jobcenterledelsen at bevare kontrollen med området for sygedagpenge for at sikre at sagsbehandlingen kan foregå på hvad jobcenterchefen betegner som ”et professionelt grundlag”. Alternativet er at sager lukkes af økonomiske eller resultatmæssige årsager på grund af pres fra kommunen og/eller staten. Denne form for rammesætning af skønnet er, i min tolkning, samtidig udtryk for at jobcenterledelsen har vanskeligt ved at regulere antallet af sagsbehandlerressourcer til teamets drift, selv om de finder det relevant at øge antallet af sagsbehandlere. Fundet af ressourcemæssige standarder er i overensstemmelse med et teoretisk bidrag fra Evetts (2002:345), hvor hun peger på at skønsudøvelse ikke alene baserer sig på ”the needs of individual clients, but on clients´needs in the wider corporate, organizational and economic context”. Min analyse viser at de faglige standarder sætter retningen for sagsbehandlernes skønsudøvelse dvs. hvilke forhold sagsbehandlerne skal tage højde for i skønsudøvelsen af hensyn til strategier og

målsætninger lagt af jobcenterledelsen. Herved skaber jobcenterledelsen, i min tolkning, hybriditet mellem faglige ambitioner og ledelsesmæssige prioriteringer svarende til det Sehested (2002:1529) peger på, som en mulighed, som følge af nye ledelsesroller i lyset af NPM. Et eksempel herpå er at de faglige standarder retter sig mod at kombinere et skønsmæssigt fokus på sundhedsvæsenets helbredsmæssige afklaring og behandling af den sygemeldte med iværksættelse af beskæftigelsesrettede indsatser i jobcenterregi. Et andet eksempel er standarden om etablering af samarbejde med den sygemeldte blandt andet af hensyn til iværksættelsen af aktive indsatser. Standarderne i den juridiske ramme viser at overholdelse af lovgivning er en stærk norm i sygedagpengeteamet, hvilket kommer til udtryk i normer om ensartethed og lighed i forhold til sanktioner og forsørgelse, men også i standarden om individuelle skøn således at skønnet har udgangspunkt i den sygemeldtes situation, og ikke i sagsbehandlerens personlige private holdninger. Dette er i overensstemmelse med Evans (2013:739, 748ff) fund af udstrakt skønsudøvelse ”even in rule-saturated organisations” og i forbindelse med ledelse (2013:741, 748ff). Betoningen af retlige standarder i forbindelse med skøn i form af lighed ses også i andre teoretiske bidrag (Grimen & Molander 2010, 2008:188ff) og undersøgelser af forsørgelsesydelse (Terum 2003:84ff). Heri inddrages også professionelles subjektivitet eller normativitet (Grimen & Molander 2008:192f, Terum 2003:108ff). I modsætning hertil finder Ejrnæs (2006:201f, 2004b:10,13) at personlige holdninger fra forskellige biografiske forhold hos fagpersoner ikke kan holdes ude af faglige skøn.

Undersøgelsesspørgsmål 3: Epistemiske aspekter af skøn

I min analyse af skønnets epistemiske aspekter dvs. sagsbehandlernes refleksioner identificerer jeg tre former for skøn i sagsbehandlernes skønsudøvelse, der viser at sagsbehandlernes skøn retter sig mod sygemeldtes berettigelse til sygedagpenge, behandlingen i sundhedssystemet og de sygemeldtes beskæftigelsesmæssige situation. Analysen viser at skønsudøvelsen er mere varieret og friere i beskæftigelsessituationen end i forsørgelsessituationen og behandlingssituationen. Endelig viser analysen konkrete sammenhæng mellem sagsbehandlernes skønsudøvelse og jobcenterledelsens standarder, de bredere organisatoriske retningslinjer jf. analysen i kapitel 5, samt den aktive beskæftigelsespolitik overfor sygemeldte. Jeg opsummerer centrale fund indenfor og på tværs af de tre skønstemaer nedenfor.

Det er analysen af *uarbejdsdygtigheden i forsørgelsessituationen*, der viser at sagsbehandlernes skøn retter sig mod de sygemeldtes forsørgelse gennem et fokus på den brede uarbejdsdygtighedsvurdering. Analysen viser at sagsbehandlerne udviser handletendenser til at anvende et arbejdsredskab, initieret af teamchefen, som retter sig mod at beskrive vignetpersonens funktionsniveau og symptomer for blandt andet at vurdere den brede uarbejdsdygtighed. Sagsbehandlernes samtidige fokus på helt eller delvist uarbejdsdygtig og den delvise genoptagelse af arbejdet,

knytter skønnet til den aktive beskæftigelsesindsats. Begge typer af skøn referer til retlige bestemmelser i lov om sygedagpenge. Disse fund er i overensstemmelse med teoretiske bidrag, der beskriver indførelse af den aktive beskæftigelsesindsats på området for sygedagpenge eksempelvis (Sieling-Monas & Bredgaard (2015) og Jacobi (2013). Et sagsbehandlingsmæssigt fokus på delvis tilbagevenden eller delvise raskmeldinger, efter indførsel af retlige bestemmelser herom i lov om sygedagpenge, er også fundet af Høgelund et al (2008:88f) samt hos Damgaard & Boll (200737ff). I min tolkning tyder sagsbehandlernes opmærksomhed på delvise genoptagelse og den brede uarbejdsdygtighedsvurdering, at den aktive beskæftigelsespolitik overfor sygemeldte lægger et pres på forsørgelsesydelsen sygedagpenge, der i den juridiske litteratur opfattes som en sikringsydelse eksempelvis hos Ketcher (2014:73,227). At min analyse samtidig viser udbredt enighed blandt sagsbehandlernes om at vignetpersonen er uarbejdsdygtig, kan i min tolkning forklares med at skønnet netop retter sig mod retlige kategorier, og lader sig begrænse af retlige standarder. Et fund der er i overensstemmelse med udlægningen hos Jessen (2011:33), som vurderer at retlige bestemmelser begrænser professionelles muligheder for skøn, og dermed deres mulighed for at definere indholdet i en efterfølgende beslutning, i herværende afhandling om forsørgelse.

Min analyse af *uarbejdsdygtigheden i behandlingssituationen* viser at sagsbehandlerne retter et betydeligt skønsmæssigt fokus på behandlingen af vignetpersonens helbredsforhold dvs. stress og depression, hvor de i særdeleshed skønner om vignetpersonen er i behandling og om behandlingen er relevant. Dette fund er i tråd med undersøgelser, der viser, at lægelige og andre sundhedsfaglige oplysninger har betydning i sygedagpengesager (Damgaard & Boll 2007, Høgelund et al 2008, Mik-Meyer & Johansen 2009) ligesom samarbejdet mellem kommune og sundhedsvæsenet typisk foregår via den sygemeldtes praktiserende læge med sagsbehandleren i en koordinerende rolle (Jacobi 2011:109, Høgelund, Filges & Jensen 2003:106). Min analyse viser desuden, at sagsbehandlerne, i min tolkning, efterspørger den lægefaglige og psykologfaglige behandling, der er i overensstemmelse med de faglige standarder, for at kunne arbejde med uarbejdsdygtighed i beskæftigelsessituationen samt i forbindelse med overvejelser om raskmelding i fald behandlingen ”virker”. Der er dermed ikke tale om en ”diagnosejagt” (Mik-Meyer 2012:54,57, Mik-Meyer, Christensen & Johansen 2009: 3, Mik-Meyer & Johansen 2009:62f), men snarere ”en jagt” på relevant behandling i sundhedssystemet. At sagsbehandlerne således ikke er optaget af diagnoser, men af den lægefaglige eller psykologfaglige behandling af den sygemeldte taler imod et rolleskifte mellem sagsbehandlere og læger (Mik-Meyer 2012:70f).

Min analyse af *uarbejdsdygtigheden i beskæftigelsessituationen* viser en varieret skønsudøvelse, der retter sig mod fagligt orienterede kategorier om hvordan vignetpersonen mest hensigtsmæssigt kan vende tilbage til sit arbejde i lyset af de helbredsmæssige forhold og vignetpersonens situation, ønsker og behov. Dette viser i min tolkning at skønsudøvelsen er friere her end i de to andre temaer. At de

faglige skøn samtidig retter sig mod vignetpersonens situation, ønsker og behov er i overensstemmelse med teoretiske bidrag om faglige skøn. Evetts (2002:341f, 344) betegner skøn (discretion), som det vigtigste aspekt ved professionelt arbejde, fordi skønnet anvendes til at bedømme situationer og træffe beslutninger. Evetts (2002:345) peger på at faglige skøn skal sikre at velfærdsydelser er tilpasset den enkelte klient dvs. sygemeldte fremfor at være standardiserede. Grimen & Molander (2008:179) betegner skøn som et uomgængeligt element i professionelt arbejde, hvor professionelle bruger deres viden til at afgøre hvad der kan/skal gøres i konkrete situation. Derfor kan skønsbegrebet, efter min opfattelse, anvendes til at forståelse professionalisme i beskæftigelsesrettet socialt arbejde, og således bidrage til diskussionerne af om der er en faglighed at udøve, hvilket Van Berkel et al (2010) stiller spørgsmålstegn ved og Søren Peter Olesen (2011:218ff) og Baadsgaard et al (2014c:137ff) diskuterer.

På tværs af de tre nævnte skønstemaer viser analysen af skønnets epistemiske aspekter, at skønsudøvelsen varierer blandt sagsbehandlerne, der har forskellige uddannelsesmæssige baggrunde. Jeg kan i tråd med andre undersøgelser af professionelles holdninger i socialt arbejde konkludere at der ikke forekommer ensartethed i problemforståelse og handletendenser blandt professionelle (Ejrnæs 2004b:7). Mine fund af skønsmæssige variationer, der i min tolkning er begrundet i arbejdsmæssige funktioner og erfaringer, er i tråd med andre undersøgelser af professionelles faglighed (Ejrnæs 2006:202). Analysen viser desuden, i min tolkning, at de faglige skøn er kendetegnet af erfaring med og viden om sygemeldinger på stress og depression, hvilket kan forklares med med hyppigheden af sådanne sager. Undersøgelser fra eksempelvis Mik-Meyer & Johansen (2009:101ff) viser at sygemeldinger ofte har baggrund i stress og depression særligt hos kvinder, hvilket i øvrigt ikke kun gælder i Danmark (Eklund 2013). Ifølge min analyse er sagsbehandlernes viden om stress og depression ikke kendetegnet ved eksplicit inddragelse af videnskabelige undersøgelser. Dette fund er i overensstemmelse med teoretiske bidrag om vidensgrundlaget i socialt arbejde fra Jens Guldager (2004,2002,2000). Guldager (2004:49f) mener at praktikeres viden blandt andet stammer fra deres faglige erfaringer og arbejdsvilkår, men også kan være mere tavs, dvs. ikke ekspliciteret. Det sidste betyder imidlertid ikke, ifølge Guldager, at praktikere arbejder uden intentioner, værdier eller bevidsthed, men snarere at der er behov for at klargøre og eksplicitere praktikeres kundskabsgrundlag af hensyn til kvaliteten af indsatserne og gennemskueligheden i arbejdet (Guldager 2004:53f).

Undersøgelsesspørgsmål 4: Sammenhænge mellem autoritet samt strukturelle og epistemiske aspekter af skøn

Mine analyser indeholder flere eksempler på konkrete sammenhænge mellem autoriteten og de strukturelle og epistemiske aspekter af skøn. Dette viser at sagsbehandlernes faglige skøn begrænses og muligøres af flere forskellige forhold.

I det følgende nøjes jeg med at give et eksempel herpå da jeg i min besvarelse af hovedspørgsmålet uddyber min forståelse af skønnets udfoldelse på tværs af afhandlingens analyser.

Sagsbehandlernes skøn vedrørende uarbejdsdygtigheden i forsørgelsessituationen har betydning for antallet af sygedagpengesager, eftersom en sygedagpengesag ”lukkes” når sagsbehandleren vurderer at den sygemeldte ikke længere er ”uarbejdsdygtig i sygedagpengelovens forstand” (Jacobi 2013:53, AMS 2011, Damgaard & Boll 2007:14). Jobcenterledelsen betoner at sagsbehandlerne vurderer uarbejdsdygtigheden i forsørgelsessituation, dvs. altid tager stilling til berettigelse til sygedagpenge. Denne betoning skal, i min tolkning, ses i sammenhæng med sygedagpengeydelsens betydning for områdets økonomi og resultater, hvilket giver et fokus på denne del af skønnet. I min tolkning holder jobcenterledelsens juridiske standarder og de retlige bestemmelser fra lov om sygedagpenge § 7 uarbejdsdygtighedsvurderingen ”i skak”. I samme retning trækker jobcenterledelsens bestræbelser på at fastholde sagsbehandlernes skøn på et professionelt og fagligt grundlag. Dette kommer til udtryk i vignetundersøgelse, hvor flere af sagsbehandlerne overvejer at ændre genoptagelsesplanen (i forhold til hvordan vignetpersonen bedst kan vende tilbage til sit arbejde) sent i sygedagpengeperioden, og hvor økonomi ikke er et fremtrædende skønstema. Disse sammenhæng skal, i min tolkning, sættes i forbindelse med at området for sygedagpenge, på tidspunktet for dataindsamlingen, ikke er underlagt et budgetmæssigt og resultatmæssigt pres. Sammenhængene viser samtidig at jobcenterledelsen er under pres for at levere resultater og overholde budgetter samtidig med at man understøtter et professionelt element for at opnå de resultater ad faglig veje.

Besvarelse af hovedspørgsmålet: Hvordan udfolder det faglige skøn sig i beskæftigelsesrettet socialt arbejde med sygemeldte i sygedagpengeteamet i jobcenter Hedeby?

Sagsbehandlernes faglige skøn udfolder sig indenfor rammerne lokale organisatoriske retningslinjer og strukturelle standarder defineret af jobcenterledelsen. Skønnet er gradueret, fordi de strukturelle standarder og organisatoriske retningslinjer begrænser *og* muliggøre sagsbehandlernes skønsudøvelse. Skønnet er præget af udstrakte frihedsgrader, men er også begrænset og styret af standarder og retningslinjer. Dette fund er i overensstemmelse med Evans & Harris (2004:881), der finder at sagsbehandleres faglige skøn ikke er et spørgsmål om “all or nothing”, dvs. enten er autonome eller begrænsede, men ”operates along a complex set of principles and rules”, der i herværende afhandling også omfatter beskæftigelsespolitik, lovgivning samt lokalpolitiske holdninger. Min analyse viser at jobcenterledelsen aktivt understøtter, begrænser og muliggør sagsbehandlernes skønsudøvelse ved hjælp af standarder og

organisatoriske retningslinjer. Der er tale om flere former for skøn eksemplificeret ved forsørgelse, behandling og beskæftigelse.

Af min analyse af skønnets udfoldelse i jobcenter Hedeby kan jeg udlede tre former for råderum af betydning for sagsbehandlernes skønsudøvelse – et organisatorisk, et ledelsesmæssigt og et fagligt råderum.

Det organisatoriske råderum afspejler at jobcenterledelsens arbejde med skønnet i jobcenter Hedebys sygedagpengeteam er indlejret i institutionelle omgivelser bestående af nationale beskæftigelsespolitikker og lovgivning samt øvrige statslige forventninger til indsatsen på området for sygedagpenge, herunder økonomiske forventninger i forbindelse med drift og implementering af reformer. Dernæst er arbejdet med skønnet indlejret i lokalpolitiske forventninger til, hvordan området for sygedagpenge skal administreres, hvad angår faglige prioriteringer, overholdelse af de kommunale budgetter og indfrielse af resultater, der i benchmarkingen ikke skal afvige væsentligt fra landsgennemsnittet og sammenlignelige jobcentre. I min tolkning har forvaltningsdirektøren og jobcenterledelsen indflydelse på de lokalpolitiske forventninger til indsatsen i sygedagpengeteamet i beskæftigelsesudvalget gennem formulering af strategier, samtidig med at man ønsker at lokalpolitikerne er informerede om de holdninger og mønstre, som kendetegner sygedagpengeteamets indsats overfor de sygemeldte. Forvaltningsdirektøren og jobcenterledelsen har et råderum til at finansiere og organisere indsatsen overfor de sygemeldte ud fra egne faglige prioriteringer indenfor de tilgængelige ressourcer, hvilket har betydning for skønnet på området for sygedagpenge. Det organisatoriske råderum er præget af et ledelsesmæssigt fokus på økonomi, resultater og faglige prioriteringer.

Det ledelsesmæssige råderum ligger hos jobcenterledelsen, der har autoriteten til at fastsætte de strukturelle standarder for sagsbehandlernes skønsudøvelse, behandlet i analysen i kapitel 6, og organisere rammerne for sagsbehandlernes skønsudøvelse, analyseret i kapitel 5, gennem forskellige typer af organisatoriske retningslinjer samt i form af tilvejebringelse af ressourcer og aktiviteter på programniveauet, der muliggør og understøtter skønnets udfoldelse. Det ledelsesmæssige råderum anvendes, i min tolkning, til at skabe resultater, overholde budgetter og sikre at beskæftigelsesindsatsen overfor sygemeldte samtidig foregår på et fagligt professionelt niveau, hvor sagsbehandlernes faglighed bevidst sættes i spil, men også styres og begrænses. Herved sikrer jobcenterledelsen at der sker en professionel indsats præget af faglige skøn indenfor rammerne af de organisatoriske retningslinjer og strukturelle standarder. Analysen viser, i min tolkning, at jobcenterledelsen skaber resultater og overholder budgetter gennem sagsbehandlernes måde at drifte på. Det ledelsesmæssige råderum skal skabe resultater, men muliggør og begrænser samtidig sagsbehandlernes skønsudøvelse.

Det faglige råderum ligger hos sagsbehandlerne, der skal drifte, dvs. skønne og handle indenfor rammerne af jobcenterledelsens organisatoriske retningslinjer og strukturelle standarder. Jobcenterledelsen forventer at sagsbehandlerne sætter deres faglighed i spil i de enkelte sager, er i stand til at prioritere i deres sager og vurdere hvad der er det rigtige at gøre i situationer af ubestemthed ud fra egne faglige målestokke. Analysen i kapitel 8 viser at sagsbehandlerne i høj grad udfylder et fagligt råderum i vurderingen af uarbejdsdygtigheden i beskæftigelsessituationen, hvorimod vurderingen af uarbejdsdygtighed i forsørgelsessituationen i højere grad begrænses af retlige bestemmelser og juridiske standarder, der ensliggør skønnet. I behandlingssituationen retter skønsudøvelsen sig mod specifikke problemstillinger vedrørende den sundhedsfaglige behandlingen for at sikre raskmeldinger og iværksættelse af aktive indsatser, som synes at knytte sig til ledelsesmæssige strategier på området for sygedagpenge i forhold til at skabe progression og udvikling i de enkelte sager. Det faglige råderum er præget af betydelige frihedsgrader, men også af retningsgivende instrukser og begrænsninger fra de strukturelle standarder, ligesom den aktive beskæftigelsespolitik overfor sygemeldte afspejler sig i sagsbehandlernes skønsudøvelse, og i min tolkning øger behovet for faglige skøn.

Resultaternes rækkevidde

Som det er fremgået ovenfor konkluderer jeg, at det faglige skøn i beskæftigelsesrettet socialt arbejde med sygemeldte, er gradueret. Gradueringen indebærer udstrakte skønsmæssige frihedsgrader til sagsbehandlerne i arbejdet med at planlægge og tilrettelægge aktive beskæftigelsesrettede foranstaltninger og indsatser under hensyntagen til de sygemeldtes helbredsmæssige betinget af retten til sygedagpenge på grund af uarbejdsdygtighed. Disse konklusioner vedrører skønnets udfoldelse i en lokal organisatorisk kontekst på et tidspunkt, hvor området for sygedagpenge var ”stabilt” omend under forandring.

Jeg har imidlertid foretaget et strategisk casevalg med Hedeby Jobcenter som kritisk case, hvilket betyder at jeg først og fremmest kan konkludere, at faglige skøn *kan* udfolde sig i beskæftigelsesrettet socialt arbejde med sygemeldte, for når det kan lade sig gøre i jobcenter Hedeby kan det også lade sig gøre i andre jobcentre. Selv om området for sygedagpenge adskiller sig fra eksempelvis området for kontanthjælp er der ingen umiddelbar grund til at tro at faglige skøn ikke også skulle kunne udfolde sig på kontanthjælpsområdet eller andre områder. Dette er, i mine øjne, en interessant konklusion i forhold til billedet i den danske forskningslitteratur af et standardiserede og detailstyrede beskæftigelsesområde præget af administrative formål og hensigter frem for faglige skøn, som retter sig mod klienternes problemer, ressourcer og behov. Derudover rejser min undersøgelse af skønnets udfoldelse, i en lokal kontekst, spørgsmålet om, hvorvidt

jeg kan generalisere nogle af mine fund (Flyvbjerg 1991 I:145ff)[327], mens andre fund må betegnes som lokale.

Det er min opfattelse at de muligheder for decentralisering af driftsansvaret for beskæftigelsesindsatsen overfor sygemeldte til lokale ledelser, som stammer fra NPM kan generaliseres, hvorimod måden at udnytte den øgede autonomi på ledelsesniveauerne vil variere på tværs af jobcentrene blandt andet som følge af jobcentrenes forskellige rammebetingelser, der vil give forskellige grader af pres på uarbejdsdygtighedsvurderingen i forsørgelsessituationen. Efter min vurdering kan fundet af den ledelsesmæssige interesse for sagsbehandlernes skøn generaliseres uanset om interessen repræsenterer et ønske om at implementere faglighed i beskæftigelsesindsatsen overfor sygemeldte eller orientere sig mod at kontrollere ”driften” forstået som de budgetmæssige og resultatmæssige konsekvenser af sagsbehandlernes skønsudøvelse. Det er sandsynligt at man i mange jobcentre holder øje med, hvor mange sager sagsbehandlerne har og hvor mange de får lukket. Det er ikke sandsynligt at jobcenterchefen i Hedeby står alene i dilemmaet med at balancere mellem hensyn til budgetter og på den ene side og sikre faglig skønnet på den anden side. Jeg tror at holdninger og faglige indsigter hos lokale ledelser har betydning for, hvordan og i hvilket omfang sagsbehandlernes faglige skøn understøttes andre steder. Det er min opfattelse at skønnet i beskæftigelsesrettet socialt arbejde med sygemeldte generelt kan betragtes som gradueret eftersom de retningslinjer og standarder ledelsen i andre jobcentre udarbejder, vil muliggøre og begrænse sagsbehandlernes faglige skøn. Der vil være områder med udstrakte skønsmæssige frihedsgrader også i andre jobcentre særligt i lyset af den aktive beskæftigelsesindsats, men jeg vil forvente at skønnet vil rette sig mod forsørgelse, behandling og beskæftigelse også i andre jobcentre.

Forslag til yderligere undersøgelser

Der er behov for undersøgelser af hvordan lokalpolitiske prioriteringer og ledelsesmæssige beslutninger på forskellige niveauer i den kommunale organisation indvirker på faglige skøn i beskæftigelsesrettet socialt arbejde med sygemeldte, og i den kommunale beskæftigelsesindsats i øvrigt. En viden der også efterspørges internationalt (Brodkin 2013a:3ff). Der er ligeledes behov for undersøgelser af hvordan sagsbehandlere og ledere forholder sig til hinanden i forbindelse med skønnets udfoldelse. Der er behov for undersøgelser af hvordan arbejdsorganisationen udvikler og forstår faglighed i beskæftigelsesindsatsen blandet andet gennem ledelse. Endelig er det relevant at undersøge sagsbehandlernes og andre faggruppers faglighed eksempelvis gennem helhedssynet eller skønsbegrebet. Det bør ligeledes undersøges hvordan lovgivning spiller sammen med faglige skøn i en organisatorisk kontekst.

[327] Se fremstillingen i afsnit 3.2 og 3.6 i kapitel 3

ANVENDT LITTERATUR

Bøger og artikler

Abbott, Andrew (1992): What do cases do? Some notes on activity in Sociological analysis i "What is a case? Exploring the foundations of Social Inquiry" Ragin & Becker (Eds). Cambridge University Press

Abbott, Andrew (1988): The System of Professions. An Essay on the Division of Expert Labor. Chicago: University of Chicago Press

Abbott, Andrew (1995): Boundaries of Social Work or Social Work of Boundaries? Social Service Review (December 1995)

Agustín, Lise Rolandsen (2012): Kvalitativ diskurs- og rammeanalyse. Om betydning og meningstilskrivelse i politiske og sociale problemer i "Kvalitative udfordringer" af Michael Hviid Jacobsen & Sune Qvotrup Jensen (red). København. Hans Reitzels Forlag

Andersen, Heine (2005): Fortolkningsviden i "Introduktion til videnskabsteori og metodelære" af Andersen (red). Frederiksberg. Samfundslitteratur

Andersen, Heine (1989): Sociologiske teorier om sociale institutioner i "Institutionalismen i samfundsvidenskaberne". Knudsen (red). Frederiksberg. Samfundslitteratur

Andersen, Jon (2013):Socialforvaltningsret. København. Nyt Juridisk Forlag

Andersen, Svein S. (2013): Casestudier. Forskningsstrategi, generalisering og forklaring. Bergen. Fagbokforlaget

Andersen, Vilmer & Gamdrup, Peter (2005): Forskningsmetoder i "Introduktion til videnskabsteori og metodelære" af Andersen (red). Frederiksberg. Samfundslitteratur

Antoft, Rasmus (2008): Forhandlinger om arbejdspraksis – om organiseringen af professionelt arbejde i "At forstå det sociale – sociologi og socialt arbejde". Jacobsen & Pringle (red). København. Akademisk Forlag

Antoft, Rasmus & Salomonsen, Heidi Houlberg (2007):Det kvalitative casestudium: Introduktion til en forskningsmetode i "Håndværk og horisonter: Tradition og nytænkning i kvalitativ metode" Antoft et al (red). Odense. Syddansk Universitetsforlag

Baadsgaard et al (2014a): Jobcentre og klemte kvalifikationer. Aalborg universitetsforlag

Baadsgaard et al (2014b): Den faglige praksis i jobcentrene. Aalborg universitetsforlag

Baadsgaard et al (2014c): Beskæftigelsesfaglighed. Mikroprocesser i jobcentrenes frontlinje og kvalificeringsbehov. Aalborg Universitetsforlag

Baadsgaard et al (2012): Fra klientorienteret arbejde til administrativt arbejde – ændringer i den faglige praksis og kvalificering på det beskæftigelsespolitiske område. Tidsskrift for arbejdsliv 14 årg. Nr. 4

Bacchi, Carol (2012): Introducing the"What's the Problem Represented to be?" approach in "Engaging with Carol Bacchi. Strategic interventions and Exchanges". Bletsas & Beasley (eds). University of Adelaide Press

Bakka, Jørgen Frode & Fivelsdal, Egil (2004) Organisationsteori. Struktur Kultur Processer. København. Handelshøjskolens Forlag

Béland, Daniel et al (2014): The Universal Decline of Universality? Social Policy Change in Canada, Sweden and the UK. Social Policy and Administration vol 48, No. 7 pp739-756

Berger, Peter L. & Luckmann, Thomas (2003): Den sociale konstruktion af virkeligheden. En videnssociologisk afhandling. København. Akademisk Forlag

Bergmark, Åke & Lundström, Tommy (2002): Metoder i socialt arbejde – hvad er det i "Socialt arbejde. En grundbog". Meevisse et al (red). København. Hans Reitzels Forlag

Bezes, Philippe et al (2012): Debate; New Public Management and professionals in the public sector. What new patterns beyond opposition? Sociologie du travail 54, 1-52

Blom-Hansen, Jens et al (2012): Fra sogn til velfærdsproducent: kommunestyret gennem fire årtier. Syddansk Universitetsforlag

Borg, Vilhelm et al (2010): Hvidbog om mentalt helbred, sygefravær og tilbagevenden til arbejdet. Det nationale center for arbejdsmiljø

Born, Asmund W & Jensen, Per H (2008): Jobplaner og medborgerskabet – et nyt dispositiv? Uden for nummer. Tidsskrift for forskning og praksis i socialt arbejde 8. årgang nr. 15.

Bourgeault, Ivy Lynn, Hirschkorn, Kristine & Sainsaulieu, Ivan (2011): Relations between Professions and Organizations: More fully considering the role of the client. Professions & Professionalism, Vol.1, no. 1 pp 67-86

Boxenbaum, Eva & Strandgaard Pedersen, Jesper (2009): Scandinavian institutionalism – a case of institutional work in "Institutional Work. Actors and Agency in Institutional Studies of Organizations. Lawrence, Suddaby & Leca (editors). Cambridge University Press

Brante, Thomas (2013): The Professional Landscape: The Historical Development of Professions in Sweden. Professions & Professionalism, Vol.3 no.2 pp 1-18

Brante, Thomas (2011): Professions as science-based Occupations. Professions & Professionalism 1(1):4-20

Brante, Thomas (2010): Professional Fields and Truth Regimes: In search of Alternative Approaches. Comparative Sociology, 9(6); 843-886

Bredgaard, Thomas & Larsen, Flemming (2009): Redesigning the governance of employment policies – Decentralised centralisation in municipal Jobcentres in "The New Governance and Implementation of Labour Market Policies. Copenhagen. DJØF Publishing Copenhagen

Bredgaard, Thomas et al (2011): Dansk Arbejdsmarkedspolitik. København. Jurist- og økonomforbundets Forlag.

Bredgaard, Thomas (2014): Virksomhedernes sociale ansvar i "Økonomi og arbejde i det 21. århundrede. Et festskrift til Flemming Ibsen" Ibsen & Høgedahl (red). København. Jurist- og økonomforbundets forlag

Bredgaard, Thomas & Larsen, Flemming (2006): Udliciteringen af beskæftigelsespolitikken. Australien, Holland og Danmark. København. Jurist- og økonomforbundets Forlag

Breidahl, Karen & Seemann, Janne (2009a): Jobcentret som organisatorisk fænomen. Frederiksberg. Frydenlund Academica.

Breidahl, Karen & Seemann, Janne (2009b): Jobcentret som to kontorfabrikker i tidsskriftet Samfundsøkonomen nr. 5. november 2009

Brinkmann, Svend (2010): Patologiseringstesen: diagnoser og patologier før og nu i ”Det diagnosticerede liv. Sygdom uden grænser” af Brinkmann (red). Århus. Forlaget Klim

Brinkmann, Svend & Tanggaard, Lene (red) (2010): Kvalitative metoder. En grundbog. København. Hans Reitzels Forlag

Brodkin, Evelyn (2013a): Work and the Welfare State in “Work and the Welfare State. Street-Level Organizations and Workfare Politics” Brodkin & Marston (red). Copenhagen. DJØF Publishing Copenhagen

Brodkin, Evelyn (2013b): Street-Level Organizations and the Welfare State I “Work and the Welfare State. Street-Level Organizations and Workfare Politics” Brodkin & Marston (red). København. DJØF Publishing

Brodkin, Evelyn (2008): Accountability in Street-Level Organizations. Intl Journal of Public Administration, 31, pp 317-336

Brodkin, Evelyn (2006): Bureaucracy Redux: Management Reformism and the welfare state. Journal of Public Administration Research and Theory, 17, pp 1-17

Brodkin, Evelyn (1997): Inside the Welfare Contract: Discretion and Accountability in State Welfare Administration. Social Services Review, Vol. 71. Nr.1 pp 1-33

Brogaard, Susanne & Weise, Hanne (1997): Evaluering af lov om kommunal aktivering. Kommuneundersøgelsen. København. SFI

Brunsson, Nils & Jacobsson, Bengt (1998): Den vigtiga standardisering i ”Standardisering” Brunsson & Jacobsson (red).Stockholm. Nerenius & Santèrus Forlag

Brunsson, Niels & Olsen, Johan (1993): The Reforming Organization. Oslo. Fakbokforlaget

Bryman, Alan (2008): Social Research Methods. Oxford University Press

Busch, Tor (2013): Akademisk skriving. Bergen. Fakbokforlaget

Campbell, John, L & Pedersen, Ove K (1997): Introduction in “The Rise of Neoliberalism and Institutional Analysis. Campbell & Pedersen (Eds). Princeton. Princeton University Press

Carr-Saunders, Alexander .Morris & Wilson, Paul Alexander (1933): The Professions. Oxford. Oxford University Press

Carstens, Annette (1998): Aktivering- klientsamtaler og socialpolitik. København. Hans Reitzels Forlag

Caswell, Dorte (2005): Handlemuligheder I socialt arbejde. Ph.d.-afhandling institut for samfundsvidenskab og erhvervsøkonomi Roskilde Universitetscenter & AKF (nuværende KORA)

Caswell, Dorte et al (2011) Når kassen smækkes i – analyser af økonomiske sanktioner over for kontanthjælpsmodtagere. København AKF

Caswell, Dorte, Eskelinen, Leena & Olesen, Søren Peter (2013): Identity work and client resistance underneath the canopy of active employment policy. Qualitative Social Work. Vol. 12, nr. 1 pp 8-23

Christiansen, Ann Gamst & Gamst, Birthe (2008): Velfærdssamfundets sociale pionerer. København. Akademisk Forlag

Christensen, Tom et al (2004): Organisasjonsteori for offentlig sektor. Oslo. Universitetsforlaget

Christensen, Tom & Lægreid, Per (2013): Introduction in"The Ashgate Research Companion to New Public Management". Ashgate

Clausen, Aksel Skovgaard (2010): Sagsbehandling i sygedagpengesager. Problemer og perspektiver i sygedagpengesager. Ph.d. afhandling. Institut for Miljø, Samfund og Rumlig forandring. Roskilde Universitetscenter.

Christiansen, Peter Munk & Klitgaard, Michael Baggesen (2008): Den utænkelige reform. Strukturreformens tilblivelse 2002-2005. Odense. Syddansk Universitetsforlag

Czarniawska, Barbara (2008): How to Misuse Institutions and Get Away with it: Some Reflections on Institutional Theory(ies). In "The SAGE Handbook of Organizational Institutionalism" Greenwood et al (editors). SAGE

Czarniawska, Barbara & Sevón, Guje (1996): Introduction in "Translating Organizational Change" Czarniawska & Sevón (editors). Berlin. Walter de Gruyter

Dalgaard, Niels (2014): Socialrådgiverprofessionen – den svære kamp for status i ”Professioner under pres. Status, viden og styring”. Harrits et al (red). Aarhus ViaSysteme

Dall, Tanja (2013): På vej mod en rehabiliterende beskæftigelsesindsats? Om rehabilitering og tværfagligt samarbejde i de nye reformer på beskæftigelsesområdet. Tidsskrift for forskning og praksis i socialt arbejde 26/2013

Dalsgaard, Lene (2013): Fagprofessionelle i nyere forvaltningslitteratur. Nordisk Administrativt Tidsskrift nr. 1/2013, 90. årgang

Damgaard, Bodil (2011): “Metastyret netværksstyring I beskæftigelsespolitikken” I Damgaard & Sørensen (red): Styr på beskæftigelsespolitikken. Metastyring af netværk, aktører og processer. København. Jurist og økonomforbundets forlag.

Damgaard, Bodil (2003): Social- og arbejdsmarkedssystemerne. En flerstrenget historie. København. Socialforskningsinstituttet

Damgaard, Bodil & Boll, Joachim (2007): Opfølgning på sygedagpenge. Kommuners, lægers og virksomheders erfaring med de nye regler. København. SFI

Damgaard, Bodil & Sørensen, Eva (2011): Indledning i ”Styr på beskæftigelsespolitikken. Metastyring af netværk, aktører og processer” af Damgaard & Sørensen (red). København. Jurist og økonomforbundets forlag

Denzin, Norman K & Lincoln, Yvonna S (2000): Introduction. The discipline and Practice of Qualitative Research in “Handbook of Qualitative Research” Denzin & Lincoln (Eds). Sage Publications

Derber, Charles (1982): The Proletarianization of the Professional: A Review Essay in “Professionals as Workers: Mental Labour in advances capitalism” Derber (editor). Boston. K.G. Hall.

DiMaggio, Paul J. (1998): The new Institutionalisms: A venues of Collaboration. Journal of Institutional and Theoretical Economics. Vol. 154, No. 4 pp 696-705

DiMaggio, Paul J. (1997): Culture and Cognition. Annual Review of Sociology. Vol. 23, pp 263-287

DiMaggio, Paul J (1988): Interest and Agency in Institutional Theory in "Institutional Patterns and Organizations: Culture and environment. Zucker (editor). Cambridge. Ballinger

DiMaggio Paul J. & Powell Walter W. (1991): Introduction in "The New Institutionalism in Organizational Analysis". Powell & DiMaggio (Eds). Chicago. University of Chicago Press

DiMaggio, Paul J. & Powell, Walter W. (1983): The Iron Cage Revisited: Institutional isomorphism and collective rationality in organizational fields. American Sociological Review 48 (2) pp 147-160

Douglas, Mary (1986): How Institutions think. New York, Syracuse University Press

Durkheim, Emile (1957): Professional Ethics and Civic Morals. London & New York. Routledge

Dworkin, Ronald (1978): Taking Rights Seriously. Cambridge, Mass. Harvard University Press

Ebsen, Frank & Guldager, Jens (2005): Kommunal klassificering af langtidsledige i "Det magtfulde møde mellem system og klient" Järvinen et al (red). Aarhus Universitetsforlag. Magtudredningen

Egelund, Tine (2004): Socialt arbejde i "Socialpolitik" Elm Larsen & Hornemann Møller (red). København. Hans Reitzels forlag.

Egelund, Tine (1997): Beskyttelsen af barndommen. Socialforvaltningers risikovurdering og indgreb. København. Hans Reitzels Forlag

Egelund, Tine (1990): Udvikling af socialt arbejdes forskning i Danmark. Nordisk Sosialt Arbeid, 3, 26-35

Egelund, Tine & Halskov, Terese (1984): Praksis i socialt arbejde. Vilkår og udviklingsmuligheder i social- og sundhedsforvaltninger. København Munksgaard

Egelund, Tine & Hillgaard, Lis (1993): Social rådgivning og social behandling. København. Munksgaard. Socialpædagogisk Bibliotek

Egelund, Tine & Jakobsen, Turf Böcker (2006): "Behandlingsbegrebet i socialt arbejde" i Egelund & Jakobsen (red) Behandling i socialt arbejde. København. Hans Reitzels Forlag

Egholm, Liv (2014): videnskabsteori. Perspektiver på organisationer og samfund. København. Hans Reitzels Forlag

Ejrnæs, Morten (2004a): Organisationer og socialt arbejde i ”sociologi og socialt arbejde”. Frederiksberg. Danmarks Forvaltningshøjskole

Ejrnæs, Morten (2004b): Myten om faglig enighed. Uden for nummer, 9, 5. årgang pp 3-14

Ejrnæs, Morten (2006): Faglighed og tværfaglighed. Vilkårene for tværfagligt samarbejde mellem sundhedsplejersker, pædagoger, lærere og sagsbehandlere. København. Akademisk Forlag

Ejrnæs, Morten & Guldager, Jens (2008): Helhedssyn og forklaring. København. Hans Reitzels Forlag

Ejrnæs, Morten & Monrad, Merete (2012): Vignetmetoden. Sociologisk metode og redskab til faglig udvikling. København. Akademisk Forlag

Ejrnæs, Morten, Hansen, Henning & Larsen, Jørgen Elm (2010): Levekår og coping – ressourcer, tilpasning og strategi blandt modtagere af de laveste sociale ydelser. København. CASE

Eklund Mona (2014): Anxiety, Depression, and Stress among women in work rehabilitation for Stress-related disorders. International Journal of Mental Health, vol. 42, no. 4, pp 34-47

Ellis, Kathryn (2011): Street-level Bureaucracy´ revisited: The Changing Face of Frontline Discretion in Adult Social Care in England. Social Policy & Administration Vol. 45 no. 3 pp 221-244

Eriksen, Erik Oddvar & Molander, Anders (2008): Profesjon, rett og politikk i ”Profesjonsstudier”, Molander & Terum (red). Oslo. Universitetsforlaget.

Eskelinen, Leena & Koch, Anna (1997): Samspillet mellem den enkelte borger og socialforvaltningen. København. AKF Forlaget

Eskelinen, Leena & Caswell Dorte (2003): Den socialfaglige praksis ved visitation af arbejdsløse. AKF Forlaget

Eskelinen, Leena, Hansen, Berit Bergmann & Olsen, Leif (2003): Videreuddannelse og efteruddannelse på det sociale område – en analyse af frontlinjearbejdet på tre arbejdsområder. København. AKF Forlaget

Eskelinen, Leena, Caswell, Dorte & Olesen, Søren Peter (2006): En kritisk-konstruktiv forskningstilgang til faglighed i socialt arbejde. Tidsskrift for arbejdsliv, 1, pp 82-95

Esping-Andersen, Gøsta (1990): The three worlds of Welfare Capitalism. Polity Press

Etzioni, Amitai (1969): The Semi-Professions and their Organisation. New York. Free Press

Evans, Tony (2013): Organisational Rules and Discretion in Adult Social Work. British Journal of Social Work 43, pp 739-758

Evans, Tony (2011): Professionals, Managers and Discretion: Critiquing Street-Level Bureaucracy. British Journal of Social Work, 41, pp 368-386

Evans, Tony (2010): Professional Discretion in welfare Services. Beyond Street-Level Bureaucracy. Ashgate.

Evans, Tony & Harris, John (2004): Street-Level Bureaucracy, Social Work and the (Exaggerated) Death of Discretion. The British Journal of Social Work, Vol. 34, no.6 pp 871-895

Evetts, Julia (2012): New Professionalism and New Public Management: changes and continuities. Sociologie du travail 54, pp1-52 (Bezes et al 2012)

Evetts, Julia (2011): Sociological Analysis of Professionalism: Past, Present and Future. Comparative Sociology 10, pp 1-37

Evetts, Julia (2010): Reconnecting Professional Occupations with Professional Organizations: risks and opportunities in “Sociology of Professions. Continental and Anglo-Saxon Traditions” Svensson & Evetts (editors). Goteborg. Forlaget Daidalos

Evetts, Julia (2009): New Professionalism and New Public Management: Changes, Continuities and Consequences. Comparative Sociology 8, pp 247-266

Evetts, Julia (2003): The Sociological Analysis of Professionalism. Occupational change in the Modern world. International Sociology, June, (18)2, pp 395-415

Evetts, Julia (2002): New directions in state and international professional occupations: discretionary decision-making and acquired regulation. Work, employment and society. Vol. 16, No. 2, June 2002

Fauske, Halvor (2008): “Profesjonsforskningens faser og stridsspørsmål” i Molander & Terum (red) *Profesjonsstudier*. Oslo. Universitetsforlaget.

Flexner, Abraham (1915): Is Social Work a Profession? School and Society (1):26 pp 901-911

Flyvbjerg, Bent (1991): Rationalitet og magt. Bind 1: Det konkretes videnskab. København. Akademisk Forlag.

Flyvbjerg, Bent (1991): Rationalitet og magt. Bind 2: Et case-baseret studie af planlægning, politik og modernitet. København. Akademisk Forlag

Flyvbjerg, Bent (2010): Fem misforståelser om casestudiet I “Kvalitative metoder. En grundbog” Brinkmann & Tanggaard (red). København. Hans Reitzels Forlag

Freidson, Eliot (2001): Professionalism. The Third Logic. Polity Press

Freidson, Eliot (1970): Professional Dominance: The social structure of Medical Care. New York. Atherton Press

Gannik, Dorte Effersøe (2005): Social sygdomsteori – et situationelt perspektiv. København. Frederiksberg. Forlaget samfundslitteratur.

Gannik, Dorte Effersøe (1999): Situationel sygdom. Fragmenter til en social sygdomsteori baseret på en undersøgelse af ryglidelser. Frederiksberg. Samfundslitteratur.

Geertz, Clifford (1973): The interpretation of cultures. Basic Books

Gerlach, Jes (2006) (red): Depression. Symptomer, årsager og behandling. Psykiatrifondens forlag

Gilbert, Tony & Powell, Jason L (2010): Power and Social Work in the United Kingdom: A Foucauldian Excursion. Journal of Social Work 10 (1) pp 3-22

Goode, William J. (1969): The theoretical limits of professionalization in” The semi-professions and their Organization” New York. Free Press

Graversen, Brian Krogh & Jensen Peter (2010): A reappraisal of the virtues of private sector employment. Scandinavian Journal of Economics 112 (3) pp 546 – 569)

Greenwood, Royston et al (2008): Introduction in “The SAGE Handbook of Organizational Institutionalism” Greenwood et al. (Editors) SAGE

Greve, Bent (2011): Editorial Introduction: The Nordic Welfare States – Revisited. Social Policy & Administration Vol 45, No. 2, pp111-113

Grimen, Harald (2008a): Profesjon og profesjonsmoral i ”Profesjonsstudier” af Molander & Terum (red). Oslo. Universitetsforlaget

Grimen, Harald (2008b): Profesjon og kunnskap i ”Profesjonsstudier” af Molander & Terum (red). Oslo. Universitetsforlaget

Grimen, Harald & Molander, Anders (2008): Profesjon og skjønn i ”Profesjonsstudier” af Molander & Terum (red). Oslo. Universitetsforlaget

Guldager, Jens (2004): Viden og handling – overvejelser om praktikers kundskabsgrundlag i ”På sporet af kundskabens veje i socialt arbejde” af Gamst, Birthe, Halskov, Therese & Lentz, Brian (red). Socialpolitisk Forlag

Guldager, Jens (2002): Metodevejen – en ny hovedvej eller en blindgyde. Uden for nummer 5, 3. årgang side 1-3

Guldager, Jens (2000): Nogle tanker om forskning i eller evaluering af socialt arbejdes metoder. Socialvetenskaplig Tidsskrift nr. 4, side 327-345

Gulddal, Jesper & Møller, Martin (2002): Fra filologi til filosofi. Introduktion til den moderne hermeneutik i ”Hermeneutik. En antologi om forståelse”. København. Gyldendal

Gundelach, Peter (2000): Nærhed og distance i forskning og praksis. Nordisk Sosialt Arbeid, 3, 165-172

Hansen, Claus D (2009): En sociologisk fortælling om sygefravær. Ph.d. afhandling Aalborg Universitet

Hansen, Hanne Foss (2011): NPM in Scandinavia i ”The Ashgate Research Companion to New Public Management”. Ashgate

Hansen, Karin (2008): Nye veje i den kommunale styring? – valg af politisk organiserings- og styringsform i de nye kommuner i " Nye kommuner i støbeskeen – om organisering og styring i de nye kommuner”. København. Handelshøjskolens Forlag

Hansen, Karin & Nielsen, Jeppe Agger (2008): Indledning i"Nye kommuner i støbeskeen – om organisering og styring i de nye kommuner". København. Handelshøjskolens Forlag

Harris, John (1998): Scientific Management, Bureau-Professionalism, New Managerialism: The Labour Process of State Social Work. British Journal of Social Work 28, pp 839-862

Harrits, Gitte Sommer (2011): Professionsfeltet: sociale relationer og symbolske kampe I "Professionernes sociologi og vidensgrundlag" af Johansen & Olesen (red). Aarhus Viasystime

Harrits, Gitte Sommer & Thorup Larsen, Lars (2014): Social lukning og professioner. Fra juridiske monopoler til symbolske mekanismer for professionel lukning i "Professioner under pres. Status, viden og styring" Harrits et al. (red). Aarhus ViaSysteme

Hasenfeld, Yeheskel (2003/1983):Mennesket som råstof – borgerservicerende organisationer i moderne samfund. Århus. Klim

Hasenfeld, Yeheskel (2000): Organizational Forms as Moral Practices: The case of Welfare Departments. Social Service Review

Henriksen, Annemette Coop (2010): Coaching af sygedagpengemodtagere. København. SFI

Henriksen, Birte Bernt (1988): Revalidering – at gengive værdi. København. Munksgaard

Hernes, Tor (2014): Proces, emergens og meningsskabelse i "Klassisk og moderne organisationsteori". Vikkelsø & Kjær (red). København. Hans Reitzels Forlag

Hjortbak, Bjarne Rose (2013): Det professionelle faglige skøn – en undersøgelse af professionelles faglige skøn ved vurdering af behov for kommunal forankret rehabilitering hos borgere med kræft. Ph.d.-afhandling. Institut for sociologi og socialt arbejde. Aalborg Universitet.

Hohnen, Pernille, Mortensøn, Marie Dam & Klitgaard, Caroline (2007): Den korteste vej til arbejdsmarkedet. En kvalitativ undersøgelse af indsatsen overfor ikke-arbejdsmarkedsparate ledige. København. SFI

Hood, Christopher & Dixon, Ruth (2015): What we have to show for 30 years of New Public Management: Higher costs, more complaints. Governance: An international journal of Policy, Administration and Institutions, Vol. 28, No. 3, pp 265-267. July 2015

Hood, Christopher (1995): The "New Public Management" in the 1980s: Variations on a Theme. Accounting, Organizations and Society vol. 20 no. 2/3 pp 93-109

Hood, Christopher (1991): A Public Management for all Seasons? Public Administration vol 69, p3-19

Howe, David (1991): Knowledge, Power and the Shape of Social Work Practice in Davies, M (Ed) "The Sociology of Social Work". London. Routledge

Hull Kristensen, Peer (2014): Den tidlige organisationsteori i "Klassisk og moderne organisationsteori". Vikkelsø & Kjær (red). København. Hans Reitzels Forlag

Hutchinson, Gunn Strand & Oltedal, Siv (2006): Modeller i social arbejde. København. Hans Reitzels Forlag

Høilund, Peter (2000): Socialretsfilosofi. Retslære for socialt arbejde. København. Gyldendal Uddannelse

Høilund, Peter & Juul, Søren (2006): Anerkendelse og dømmekraft i socialt arbejde. København. Hans Reitzels forlag

Høgelund, Jan et al (2008): Effekter af ændringerne i sygedagpengeloven: opfølgning på sygedagpenge. København. SFI

Høgelund, Jan, Filges Trine & Jensen, Søren (2003): Langvarigt sygefravær. Hvad sker der og hvordan går det? København. Socialforskningsinstituttet

Høgelund, Jan (2012): Effekter af den beskæftigelsesrettede indsats for sygemeldte: En litteraturoversigt. København. SFI

Høgelund, Jan (2000): De langtidssyge og virksomhedernes sociale ansvar. Samfundsøkonomen nr. 6. 2000

Højberg, Henriette (2004): Hermeneutik. Forståelse og fortolkning i samfundsvidenskaberne i "Videnskabsteori i samfundsvidenskaberne. På tværs af fagkulturer og paradigmer" af Fuglsang & Olsen (red). Frederiksberg. Roskilde universitetsforlag

Høybye-Mortensen, Mathilde (2011): Velfærdsstatens dørvogtere: procesregulering af visitationer på socialområdet. Ph.d.-afhandling. Københavns universitet. Institut for statskundskab

Jacobi, Claus Brygger (2013): Et halvhjertet helhedssyn? En afhandling om den helhedsorienterede sygedagpengeindsats i to kommuner. Ph.d.-afhandling, Institut for Samfund og Globalisering Roskilde universitet

Jacobi, Claus Brygger (2011): Er der styr på den aktive og koordinerede sygedagpengeindsats? I ”Styr på beskæftigelsespolitikken. Metastyring af netværk, aktører og processer” Damgaard, Bodil & Sørensen, Eva (red). København. Jurist og økonomforbundets forlag.

Jacobsen, Michael Hviid (2007): Adaptiv teori. Den tredje vej til viden i ”Håndværk og horisonter” Antoft et al (red). Syddansk universitetsforlag.

Jacobsen, Dag Ingvar & Thorsvik, Jan (2014): Hvordan organisationer fungerer. En indføring i organisation og ledelse. København. Hans Reitzels Forlag

Jergeby, Ulla (1999): Att bedöma en social situation. Tillämpning av vinjettmetoden. Socialstyrelsen. Centrum för utvärdering av socialt arbete, CUS

Jessen, Jorunn Theresia (2007): Mindre frihet og skjønn i forvaltning av velferd? Tidsskrift for Velferdsforskning Vol 10. no 4, side 246-161

Jessen, Jorunn Theresia (2011): Forvaltning av velferd: Yrkesutøvelse i møte med byåkrati og brukere. Ph.d.-afhandling. Høgskolen i Oslo og Ankershus

Johansen, Kristina et al (2008): Controlling sickness absence: A study of changes in the Danish sickness absence legislation since 1973. Health Policy 86, pp 109-118

Jonasen, Viggo (2003): Dansk Socialpolitik 1708-2002. Den sociale Højskole i Aarhus

Juul, Søren (2012): Hermeneutik i ”Samfundsvidenskabernes videnskabsteori. En indføring” af Juul & Pedersen (red). København. Hans Reitzels Forlag

Juul, Søren (2010):Solidaritet: anerkendelse, retfærdighed og god dømmekraft. København. Hans Reitzels Forlag.

Järvinen, Margaretha, Elm Larsen, Jørgen & Mortensen, Nils (red), (2002): Det magtfulde møde mellem system og klient. Aarhus universitetsforlag. Magtudredningen

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

Jönsson, Lars-Eric, Persson, Anders & Sahlin, Kerstin (2011): *Institution.* Malmø. Liber

Jørgensen, Henning (2008): Fra arbejdsmarkedspolitik til beskæftigelsespolitik – kosmetiske eller indholdsmæssige forskelle. Tidsskrift for arbejdsliv, 10 årg. Nr. 3.

Jørgensen, Henning & Schulze, Michaela (2011): Leaving the Nordic Path? The changing role of Danish Trade Unions in the Welfare Reform Process. Social Policy & Administration Vol. 45, No. 2, pp 206-219

Katzenelson, Boje (1994): Homo Socius. Socialpsykologisk grundbog. København. Gyldendal

Ketcher, Kirsten (2014): Socialret. Principper, rettigheder, værdier. København. Karnov Group

Klausen, John (2011a): Revalidering. København. Nyt Juridisk Forlag

Klausen, John (2011b): Fordeling af opgaver og økonomiske byrder i ”Kommunal økonomisk styring – på det sociale område. Bundesen & Hansen (red). København. Hans Reitzels Forlag

Klausen, John (2010): Finansieringen af den aktive beskæftigelsesindsats. Styring, regulering eller retssikkerhed? Social skriftserie nr. 17. Socialrådgiveruddannelsen i Århus.

Klausen, John (2007): Fleksjob. København. Nyt Juridisk Forlag

Klausen, John (2002): Offentlig forsørgelse. En analyse af retssikkerheden mellem skøn, ret og pligt. København. Jurist og økonomforbundets forlag

Klausen, Kurt Klaudi, Michelsen, Johannes & Nielsen, Dan Michael (2011): Den decentrale leder. En undersøgelse af vilkårene for ledelse i kommunernes decentrale serviceorganisationer. Institut for statskundskab, Syddansk universitet og Lederne

Koch, Anna et al (1997): Sygemeldt – og i gang. Evaluering af et udviklingsprojekt om socialforvaltningens arbejde med sygedagpengemodtagere i seks kommuner. AKF Forlaget

Koch, Anne & Eskelinen, Lena (1993): Evaluering af projekt arbejdsfastholdelse. AKF

Kolstrup, Søren (2014): Den danske velfærdsmodel 1891-2011. Sporskifter, motiver, drivkræfter. Frederiksberg. Frydenlund.

Kragelund, Linda (2007): Dilemmaer ved at gennemføre forskning i egen organisation. Klinisk Sygepleje. 21. årgang nr. 1, 261-269

Kragh Jespersen, Peter (2008): Kommunernes valg af administrative organiserings- og styringsformer i ”Nye kommuner i støbeskeen – om organisering og styring i de nye kommuner”. København. Handelshøjskolens Forlag

Kragh Jespersen, Peter (1996): Bureaukratiet. Magt og effektivitet. København. Jurist- og Økonomforbundets Forlag

Kragh Jespersen, Peter & Salomonsen, Heidi (2008): Kommunalreformen – forvaltningspolitik og kommunale forandringsprocesser i ”Nye kommuner i støbeskeen – om organisering og styring i de nye kommuner”. København. Handelshøjskolens Forlag

Kristiansen, Søren & Krogstrup, Hanne Kathrine (1999): Deltagende observationer. Introduktion til en forskningsmetodik. København. Hans Reitzels Forlag

Kristensen, Jens Erik (2014): ”Velfærdsprofessionelle i konkurrencestaten – i lyset af velfærdspolitikkens omkalfatring” i Harrits et al (red) *Professioner under pres. Status, viden og styring.* Aarhus. VIASYSTIME

Krogstrup, Hanne Kathrine (2003): Evalueringsmodeller. Århus. Systime Academic

Krogstrup, Hanne Kathrine (2002): Når socialt arbejde bliver standardvare. Nordisk Sosialt arbeid. Nr. 3 122-130

Kvale, Steinar (2004): Interview. En introduktion til det kvalitative forskningsinterview. København. Hans Reitzels Forlag

Kvist, Jon (2009): De nordiske modellene etter 2000 – udviklingen i Danmark. Fafo-notat 2009:10

Kvist, Jon & Greve, Bent (2011): Has the Nordic Welfare Model Been Transformed? Social Policy & Administration, Vol. 45, No. 2, pp 146-160

Labriola, Merete (2006): Work environment factors associated with long-term sickness absence and return to work. Ph.d-afhandling, Det Nationale center For Arbejdsmiljø (NFA) og Københavns Universitet

Larsen, Eva Ladekjær & Søgaard, Hans Jørgen (2013): Screening for psykiske lidelser – udfordringer for sygedagpengesystemet. Tidsskrift for arbejdsliv, 15. årg. Nr. 2

Larsen, Flemming (2013): Active Labor-Market Reform in Denmark: The Role of Governance in Policy Change in "Work and the Welfare State. Street-Level Organizations and Workfare Politics, Brodkin & Marston (editors). Copenhagen. DJØF Publishing Copenhagen

Larsen, Flemming (2011): Ny beskæftigelsespolitik via administrative reformer. Tidsskrift for Arbejdsliv, 13. årgang. Nr. 4, pp 40-55

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

Larsen, Flemming (2009b): Operationelle reformer som drivkraft for politisk forandring i Samfundsøkonomen nr. 5, november 2009

Larsen, Flemming et al (2001): Kommunal aktivering. Mellem disciplinering og integration. Aalborg. Aalborg universitet. CARMA

Larsen, Flemming & Van Berkel, Rik (2009): Introduction i"The New Governance and Implementation of Labour Market Policies" DJØF Publishing Copenhagen

Larson, Magali Sarfatti (2013/1977): The rise of professionalism. Monopolies of Competence and sheltered Markets. New Jersey. Transaction Publishers

Latour, Bruno (1986): The powers of association in "Power, Action and Belief" Law (editor). London. Routledge

Launsø, Laila, Olsen, Leif & Rieper, Olaf (2011): Forskning om og med mennesker. Forskningstyper og forskningsmetoder i samfundsforskning. København. Nyt Nordisk Forlag

Layder, Derek (1998): Sociological practice. Linking theory and social research. SAGE Publications. London

Lawrence, Thomas & Suddaby, Roy (2006): Institutions & Institutional Work in "The SAGE Handbook of Organization Studies. Clegg et al (editors). SAGE

Lawrence, Thomas B, Suddaby, Roy & Leca, Bernard (2011): Institutional Work: Refocusing Institutional Studies of Organization. Journal of Management Inquiry 20 (1) pp 52-58

Lawrence, Thomas B, Suddaby, Roy & Leca, Bernard (2009): Introduction: theorizing and studying institutional work in "Institutional Work. Actors and Agency in Institutional Studies of Organizations. Cambridge University Press

Lawrence, Thomas B, Leca, Bernard & Zilber, Tammar B (2013): Institutional Work: Current Research, New Directions and Overlooked Issues. Organization Studies 34 (8) pp 1023-1033

Leandro, Pedro González & Castillo, Maria Dolores (2010): Coping with stress and its relationship with personality dimensions, anxiety, and depression. Procedia Social and Behavioural Sciences 5, pp 1562-1573

Lerborg, Leon (2013): Styringsparadigmer i den offentlige sektor. København. Jurist- og økonomforbundets Forlag.

Levin, Irene (2004): Hva er sosialt arbeid. Oslo. Universitetsforlaget.

Lipsky, Michael (1980/2010): Street-Level Bureaucracy. New York. Russell Sage Foundation

Lundström, Tommy & Sunesson, Sune (2002): Socialt arbejde udføres i organisationer i "Socialt arbejde. En grundbog". Meeuwisse, Sunesson & Swärd (red). København. Hans Reitzels Forlag

Lynggaard, Kenneth (2010): Dokumentanalyse i "Kvalitative metoder. En grundbog". Brinkmann & Tanggaard (red). København. Hans Reitzels Forlag

Lødemel, Ivar & Trickey, Heather (2001): An Offer you can´t refuse: Workfare in International Perspective. Bristol. Policy Press

Madsen, Per Kongshøj (2006): Fyrtårn eller slæbejolle? Dansk arbejdsmarkeds- og beskæftigelsespolitik og den europæiske strategi i "Drivkræfter i arbejdsmarkedspolitikken" af Madsen & Pedersen (red). København. SFI

Madsen, Mikkel Bo, Mortensøn, Marie Dam & Rosdahl, Anders (2006): Arbejdsmarkedsparat eller ej? En kvalitativ undersøgelse af visitationen af kontanthjælpsmodtagere i ti kommuner. København. SFI

March, James G. & Olsen, Johan P. (1984): The New Institutionalism: Organizational Factors in Political Life. American Political Science Review 78:734-49

McDonald, Cathrine & Marston, Greg (2006): Room to move? Professional discretion at the frontline of welfare-to-work. Australian Journal of Social Issues, Vol. 41, No2, Winter 2006

Mailand, Mikkel (2009): Arbejdsmarkedets parter og de beskæftigelsespolitiske reformer. Indflydelsen i beslutningsprocessens forskellige faser. Samfundsøkonomen november 2009 no. 5. Temahæfte om drivkræfterne bag beskæftigelsespolitikken. Dansk Jurist- og økonomforbund.

Mathiesen, Anders (2005): ”Velfærdsprofessionernes” arbejde i det liberaliserede videnssamfund i ”Professionsidentitet i forandring” Eriksen & Jørgensen (red). København. Akademisk Forlag

May, Peter J & Winter, Søren, C (2007): Politicians, Managers and Street-Level Bureaucrats: Influences on policy Implementation. Journal of Public Administration Research and Theory 19:453-476

Melchior, Maria et al (2007): Work stress precipitates depression and anxiety in young, working women and men. Psychological Medicine 37(8), 1119-1129

Meyer, John W. & Rowan, Brian (1977): Institutionalized Organizations: Formal structure as myth and ceremony. American journal of Sociology, 2, pp 340-363

Mik-Meyer, Nanna (2012): Den forstående læge og evidenssøgende socialrådgiver: Rollebytte i dagens velfærdsstat i ”At skabe en professionel” af Järvinen & Mik-Meyer (red). København. Hans Reitzels Forlag

Mik-Meyer, Nanna (2004): Dømt til personlig udvikling. Identitetsarbejde i revalidering. København. Hans Reitzels Forlag

Mik-Meyer, Nanna (2002): Omsorgens herredømme I “Det magtfulde møde mellem system og klient” Järvinen, Elm Larsen & Mortensen (red). Aarhus universitet. Magtudredningen.

Mik-Meyer, Nanna & Johansen, Mette Brehm (2009): Magtfulde diagnoser og diffuse lidelser. Frederiksberg. Samfundslitteratur.

Mik-Meyer, Nanna, Christensen, Bodil Just & Johansen, Mette Brehm (2009): Sygedagpengemodtagere med diffuse lidelser. Arbejdsmarkedsstyrelsen

Minas, Renate, Wright Sharon & Van Berkel, Rik (2012): Decentralization and centralization. Governing the activation of social assistance recipients in Europe. International Journal of Sociology and Social Policy, Vol. 32 (5/6), pp 286-298

Molander, Anders (2013): Profesjonelt skjønn i velferdsstaten: Mekanismer for ansvarliggjøring i ”Profesjonsstudier II” Molander & Smeby (red). Oslo. Universitetsforlaget.

Molander, Anders (2011): Efter eget skön: om beslutsfattande i professionellt arbete. Socialvetenskaplig Tidskrift. Årgång 18, Nr. 4 pp 320-335

Molander, Anders & Grimen, Harald (2010): Understanding professional discretion in”Sociology of Professions: Continental and Anglo-Saxon Traditions” Svensson & Evetts (Editors). Goteborg. Forlaget Daidalos.

Molander, Anders & Terum, Lars Inge (2008): Profesjonsstudier – en introduksjon i ”Profesjonsstudier”. Molander & Terum (red). Oslo. Universitetsforlaget

Moos, Lejf (2004): Relationsprofessioner – hvem er de? I ”Relationsprofessioner – lærere, pædagoger, sygeplejersker, socialrådgivere og mellemledere. København. Danmarks Pædagogiske Universitets Forlag

Muzio, Daniel, Brock, David M. & Suddaby, Roy (2013): Professions and Institutional Change: Towards an Institutionalist Sociology of the Professions. Journal of Management Studies 50:5 July 2013

Muzio, Daniel & Kirkpatrick, Ian (2011): Introduction: Professions and organizations. A conceptual Framework. Current Sociology. vol. 59. No.4, pp 398-405

Møller, Marie Østergaard (2011): Socialrådgivere i et krydspres i ”Professionernes sociologi og vidensgrundlag. Aarhus. VIA Systeme

Nielsen, Klaus (2005): ”Institutionelle tilgange i samfundsvidenskaberne – en introduktion” i Klaus Nielsen (red) Institutionel teori. En tværfaglig introduktion. Frederiksberg. Roskilde universitetsforlag.

Noordegraaf, Mirko (2013): Reconfiguring Professional Work: Changing Forms of Professionalism in Public Services. Administration & Society, pp 1-28

Noordegraaf, Mirko (2011): Risky business: How Professionals and professional Fields (must) deal with Organizational Issues. Organizational Studies, Vol. 32 (10), pp 1349-1371.

Noordegraaf, Mirko (2007): From "pure" to "hybrid" professionalism: Present-day professionalism in Ambiguous Public Domains. Administration & Society Vol. 39, no.6, pp 761-785

Nord-Larsen, Mogens (1991): Langvarig sygdom – problemer og konsekvenser. København. SFI

Nord-Larsen, Mogens (1988): Arbejdsmiljørelateret udstødning og mobilitet – et forsøg på indkredsning. København. SFI. (Arbejdsnotat)

Nord-Larsen, Mogens (1984):Arbejdsmiljø og sygefravær i P&T. København. SFI

Nørreskov Jensen, Inger (2012): Udviklingen på det juridiske område i "Beskæftigelsespolitik og socialt arbejde i teori og praksis" Goli & Hansen (red) København. Hans Reitzels Forlag

Nørgaard, Asbjørn Sonne (2009): Kommunalisering af det offentlige ansvar for arbejdsløshedsforsikring: Mellem incitamenter og socialsikring. Samfundsøkonomen nr. 5, 37-42

Olesen, Søren Peter (2011): "Helhedssyn nedefra – et bottom up-perspektiv på socialt arbejd" i Harder & Nissen (red) *Helhedssyn i socialt arbejde.* København. Akademisk Forlag

Olsen, Henning (2008): Holder holdninger? Holdningsbegreber og holdningsmålinger. København. Akademisk Forlag

Olsen, Henning (2002) Kvalitative kvaler. Kvalitative metoder og danske kvalitative interviewundersøgelsers kvalitet. København. Akademisk Forlag

Orzechowska, Agata et al (2013): Depression and ways of coping with stress: A preliminary study. Medical Science Monitor 19, pp 1050-1056

Parsons, Talcott (1939): The Professions and Social Structure. A paper read at the annual meeting of the American Sociological Society held at Detroit, Michigan, December 1938. Social Forces. Vol. 17, No.4 pp 457-467

Pedersen, Kaj Ove (2011): Konkurrencestaten. København. Hans Reitzels Forlag

Petersen, Jørn Henrik (2014): Pligt og ret – ret og pligt. Refleksioner over den socialdemokratiske idéarv. Odense. Syddansk Universitetsforlag

Petersen, Jørn Henrik (2012): Sygeforsikringen i ”Dansk velfærdshistorie bd.4. Velfærdsstatens storhedstid” Petersen, Petersen & Christiansen (red) Odense. Syddansk Universitetsforlag

Petersen, Jørn Henrik (2010): Sygesikringen indtil 1898 i ”Dansk velfærdshistorie. Frem mod Socialhjælpsstaten” Dansk velfærdshistorie bd. 1, Petersen, Petersen & Christiansen (red). Odense. Syddansk Universitetsforlag.

Petersen, Jørn Henrik (2001): Hen til kommoden og tilbaws igen i ”Festskrift i anledning af socialministeriets 75 års jubilæum 2001. Udgivet af socialministeriet.

Petersen, Klaus, Petersen, Jørn Henrik & Christiansen, Niels Finn (2011): Det socialpolitiske idelandskab i ”Dansk velfærdshistorie. Mellem Ret og skøn. Bd. 2, Petersen, Petersen & Christiansen (red). Odense. Syddansk Universitetsforlag.

Poulsen, Birgitte (2005): Nye tider, nye roller? Embedsmandsroller i den danske centraladministration. København. Jurist- og Økonomforbundets Forlag

Prottas, Jeffrey M. (1979): People Processing: The street-Level Bureaucrat in Public Service Bureaucracies. Lexington. D.C. Healt

Ragin, Charles C (1992): Introduction: cases of”what is a case” i “What is a case? Exploring the foundations of Social Inquiry” Ragin & Becker (Eds). Cambridge University Press

Repstad, Pål (1993): Mellom nærhet og distanse. Oslo. Universitetsforlaget

Riis, Ole (2012): Kvalitet i kvalitative studier i ”Kvalitative udfordringer”. Jacobsen & Jensen (red). København. Hans Reitzels Forlag

Riis, Ole (2005): Samfundsvidenskab i praksis. Introduktion til anvendt metode. København. Hans Reitzels Forlag

Rold Andersen, Bent (1973):Grundprincipperne I socialpolitikken. Socialpolitisk Forening

Rosdahl, Anders & Petersen, Kirstine Nærvig (2006): Modtagere af kontanthjælp. En litteraturoversigt om kontanthjælpsmodtagere og den offentlige indsats for at hjælpe dem. København. SFI

Røvik, Kjell Arne (2007): Trender og Translasjoner – Ideer som former det 21. århundrets organisasjon. Bergen-Sandviken. Fakboklaget

Røvik, Kjell Arne (1998): Moderne organisasjoner. Trender i organisasjonstenkningen ved tusenårsskiftet. Bergen-Sandviken. Fagbokforlaget

Røvik, Kjell Arne (1992): Vitenskap eller moter? – En kunnskapssociologisk analyse av konsulenters organisasjonskompetanse. Nordisk Administrativt tidsskrift, Årg. 73, nr. 2, 130-148

Sahlin, Kerstin & Wedlin, Linda (2008): Circulating Ideas: imitation, Translation and Editing in "The Sage Handbook of Organizational Institutionalism" Greenwood et al (Eds). Sage.

Saks, Mike (2010): Analyzing the professions: The case of the Neo-Weberian approach. Comparative Sociology 9, pp 887-915

Salomonsen, Heidi Houlberg (2004): Når politisering professionaliseres: embedsmænds politiske rådgivning af ministeren. Nordisk Administrativt Tidsskrift nr. 3.

Salomonsen, Heidi Houlberg & Knudsen, Tim (2011): Changes in Public Service bargains: Ministers and Civil Servants in Denmark. Public Administration. Vol 89 (3) pp 1015-1035

Schultz, Trine (2004): Retsanvendelse og skøn. Sondringens anvendelse i prøvelsen af afgørelser på det socialretlige område. København. Jurist- og økonomforbundets Forlag

Scott, Richard (2014): Institutions and Organizations. Ideas, Interests and Identities. SAGE (Fourth Edition)

Scott, Richard (2008): Lords of the Dance: Professionals as Institutional Agents. Organization Studies, 29 (02) pp 219-238

Schott, Carina, Van Kleef, Daphne & Noordegraaf, Mirko (2015): Confused Professionals? Capacities to cope with pressures on professional work. Public Management Review

Schultz Jørgensen, Per (1989): Om kvalitative analyser og deres gyldighed. Nordisk Psykologi 41 (1) pp25-41

Sciulli, David (2010): Structural and institutional invariance in professions and professionalism in “Sociology of Professions. Continental and Anglo-Saxon Traditions” Svensson & Evetts (editors). Goteborg. Bokförlaget Daidalos

Sciulli, David (2005): Continental Sociology of Professions Today: Conceptual Contributions. Current Sociology 53, 6, pp 915-942

Sehested, Karina (2005): Ledere mellem profession, management og demokrati. FTF´s tænketank om ledelse og lederudvikling.

Sehested, Karina (2003): Kommunale ledere mellem profession og management i ”Roller der rykker. Politikere og administratorer mellem hierarki og netværk” Sørensen & Jæger (red). København. Jurist og Økonomforbundets forlag.

Sehested, Karina (2002): How New Public Management Reforms challenge the Roles of Professionals. International Journal of Public Administration vol. 25, No. 12 pp 1513-1537

Sehested, Karina (1997): Professionelle og strukturændringer i ”Politikere, ledere og professionelle i kommunerne. Effekter af strukturændringer” af Ejersbo (red). Odense universitetsforlag

Selznick, Philip (1996): Institutionalism “old” and “new”. Administrative Science Quarterly. Vol. 41, No. 2, pp 270-277

Selznick, Philip (1957): Leadership in Administration. A Sociological Interpretation. University of California, Berkeley.

Siegrist, Hannes (1990): Professionalization as a process: patterns, progression and discontinuity in “Professions in Theory and History. Rethinking the Study of the Professions”. Burrage & Torstendahl (editors). SAGE Publications

Sieling-Monas, Stella & Bredgaard, Thomas (2015): Er der evidens for antagelserne i beskæftigelsesindsatsen for sygedagpengemodtagere? Tidsskrift for arbejdsliv nr. 1 2015

Simmel, Georg (1998): Ekskurs om den fremmede i ”Hvordan er samfundet muligt”. København. Gyldendal

Skipper, Lars (2011): Systematisk registerbaseret kortlægning af sundhedsproblemer blandt de svageste kontanthjælpsmodtagere. København. AKF Forlaget

Skou, Mette H, Winter, Søren C & Beer, Frederikke (2009): Udlicitering af sagsbehandlingen. Andre aktører i beskæftigelsesindsatsen. København. SFI

Skov Henriksen, Lars & Prieur, Annick (2004): Et nyt perspektiv på magt i socialt arbejde. Dansk Sociologi nr. 3. 15 årg.

Skytte, Marianne (2013): Socialt arbejde i ”Socialt arbejde – teorier og perspektiver” Guldager & Skytte (red). København. Akademisk Forlag.

Slagstad, Rune (2008): Profesjoner og kunnskapsregimer i ”Profesjonsstudier” Molander & Terum (red). Oslo. Universitetsforlaget

Smedeby, Jens-Christian (2008): Profesjon og utdanning i ”Profesjonsstudier” Molander & Terum (red). Oslo. Universitetsforlaget

Stake, Robert E. (2000): Case Studies in”Handbook of Qualitative Research”. SAGE

Stake, Robert E. (1995): The Art of Case Study Research. SAGE Publications

Staugård, Hans Jørgen (2011):Professionsbegrebet i ”Professionernes Sociologi og vidensgrundlag. Aarhus ViaSysteme

Stigaard, Mads V et al (2006): Kommunernes beskæftigelsesindsats. København SFI

Strandgaard Pedersen, Jesper (2014): Institutionel teori i Vikkelsø & Kjær (red) ”Klassisk og moderne organisationsteori”. København. Hans Reitzels Forlag.

Suchman, Mark, C (1995): Managing legitimacy: Strategic and institutional approaches. Academy of Management Review, 20, p571-611

Svensson, Lennart G (2011a): Inledning till studier av professioner och professionellt arbete i Socialvetenskaplig Tidsskrift årgång 18 nr. 4, 254-267

Svensson, Lennart G (2011b):Profession, organisation, kollegialitet och ansvar i Socialvetenskaplig Tidsskrift årgång 18 nr. 4, 301-319

Svensson, Lennart G (2008): Profesjon og organisasjon i Molander & Terum (red) ”Profesjonsstudier”. Oslo. Universitetsforlaget.

Svensson, Lennart G (2006): New Professionalism, Trust and Competence: Some Conceptual Remarks and Empirical Data. Current Sociology July 2006 vol 54 (4):579-593

Svensson, Lennart G & Evetts, Julia (2010): Introduction i Sociology and professions: Continental and Anglo-Saxon Traditions. Svensson & Evetts (Eds). Goteborg. Bokförlaget Daidalos

Svensson, Kerstin & Åström, Karsten (2013): The Field of Social Regulation: How the State Creates a Profession. Professions & Professionalism, Vol. 3, No. 2

Szabó, Marianna (2011): The emotional experience associated with worrying: anxiety, depression, or stress? Anxiety, Stress & Coping, vol. 24, no. 1, pp 91-105

Sørensen, Eva & Torfing, Eva (2011): Offentlig styring som metastyring i ”Styr på beskæftigelsespolitikken. Metastyring af netværk, aktører og processer” Damgaard & Sørensen (red). Jurist- og Økonomforbundets Forlag

Sørensen, Torben Berg (2002): Sygeliggørende og sygdomsfremkaldende træk i dansk socialpolitik. Århus. Sociologisk Analyse

Sørensen, Torben Berg, Mik-Meyer, Nanna & Braun, Thorsten (2000): Metoder i aktivering og forrevalidering. Århus. Sociologisk Analyse

Sørensen, Torben Berg (2002): Sygeliggørende og sygdomsfremkaldende træk i den danske socialpolitik. Århus. Sociologisk Analyse

Terum, Lars Inge (2010): Skjønn og klage: en analyse av klagebehandlingen etter kapitel 5 i den norske sosialtjenesteloven i Nordisk juridisk tidsskrift; Retfærd årgang 33 nr. 2/129

Terum, Lars Inge (2003): Portvakt i velferdsstaten. Om skjønn og beslutninger i socialtjenesten. Oslo. Kommuneforlaget.

Thorup Larsen, Lars (2011): Guvernementalitet og profession: Sundheds- og socialreformer i et guvernementalitetsperspektiv i ”Professionernes Sociologi og vidensgrundlag” Johansen & Olesen (red). Århus. Viasysteme

Thorsager, Linda et al (2007): Metoder i socialt arbejde. Begreber og problematikker. København. SFI

Torfing, Jacob (2011): De Lokale Beskæftigelsesråd: effektive og demokratiske? I ”Styr på beskæftigelsespolitikken. Metastyring af netværk, aktører og processer”. Damgaard & Sørensen (red). København. Jurist- og Økonomforbundets Forlag

Torfing, Jacob (2005a): Institutionaliseringsprocesser i Klaus Nielsen (red) ”Institutionel teori. En tværfaglig introduktion”. Frederiksberg. Roskilde universitetsforlag

Torfing, Jacob (2005b): Velfærdsstatens institutionelle forandring i Klaus Nielsen (red) ”Institutionel teori. En tværfaglig introduktion”. Frederiksberg. Roskilde universitetsforlag

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

Uggerhøj, Lars (2008): Hvad er socialt arbejde? En indkredsning af et mangfoldigt og komplekst felt i ”At forstå det sociale” Jacobsen & Pringle (red). København. Akademisk Forlag

Van Berkel, et al. (2010): Professionals without a profession? Redesigning case management in Dutch local Welfare agencies. European Journal of Social Work 13:4, 447-463

Van Berkel, Rik & Borghi, Vando (2008). Review Article: The Governance of Activation. Social Policy and Society 7, pp 393-402

Van Berkel, Rik, Sager, Fritz & Ehrler, Franziska (2012): The diversity of activation markets in Europe. International journal of Sociology and Social Policy vol. 32 no. 5/6 pp 272-285

Villadsen, Kaspar (2004): Det sociale arbejdes genealogi. Om kampen for at gøre fattige og udstødte til frie mennesker. København. Hans Reitzels Forlag

Vohnsen, Nina (2011): Absurdity and the sensible decision. Ph.d. afhandling Aarhus Universtitet

Wallander, Lisa & Molander, Anders (2014): Disentangling Professional Discretion: A Conceptual and Methodological Approach. Professions & Professionalism. Vol. 4, No. 3 pp 1-19

Weick, Stefan (2001): Making Sense of the Organization. Oxford. Blackwell

Weick, Stefan (1995): Sensemaking in Organizations. Thousand Oaks. SAGE

Wilensky, Harold.L (1964): The Professionalization of everyone? American Journal of Sociology 70 (2) pp 137-158

Winter, Søren & Nielsen, Vibeke Lehmann (2008): Implementering af politik. København. Academica.

Worning, Anne (2001): Dansk socialpolitik set fra socialrådgiversiden i ”Festskrift i anledning af socialministeriets 75 års jubilæum”. Socialministeriet. Statens Information

Yin, Robert K (2014): Case Study Research. Design and Methods. SAGE Publications. 5th edition.

Rapporter, evalueringer, ministerielle udgivelser, artikler i aviser og fagblade samt taler

AMS (2011): Notat om anvendelse af begrebet uarbejdsdygtighed i sygedagpengesager. September 2011

Ankestyrelsen (2011): Ankestyrelsens praksisundersøgelse om fleksjob

Arbejdsmarkedsstyrelsen (2012a): Reform af førtidspension og fleksjob. Reformens betydning for sagsbehandlingen i kommunerne.

Arbejdsmarkedsstyrelsen (2012b): Sygedagpengeområdet og varighedsbegrænsningen. Notat af 23. januar 2012

Beskæftigelsesministeriet (2002): Flere i arbejde. Handleplanen

Beskæftigelsesministeriet (2008): Analyse af sygefraværet, april 2008

Danmarks statistik (2014): Nyt fra Danmarks statistik nr. 137, 14 marts 2014

Danmarks statistik (2015): Nyt fra Danmarks statistik nr. 163, 1. april 2015

Dansk Socialrådgiverforening (2015): Status på beskæftigelsesreformerne – en undersøgelse blandt socialrådgivere på jobcentre. Oktober 2015

Dansk Socialrådgiverforening (2013): Undersøgelse af forhold, der tager tid fra den borger- og beskæftigelsesrettede indsats

Dansk Socialrådgiverforening (2012): Socialrådgiveren nr. 7 (artikel: Regeringen svigter langtidssyge) samt nr. 8 og 9 (læserbrevsreaktioner på artiklen i nr. 7)

Dansk Socialrådgiverforening (2011): Undersøgelse af sagstal på beskæftigelsesområdet

Dansk Socialrådgiverforening (2010): Notat om sagsbehandlernes tidsforbrug i jobcentre

Dansk Socialrådgiverforening (2009): Notat: Sådan bruger socialrådgiverne deres arbejdstid i jobcentrene

DJØF (2015): Embedsmanden i det moderne folkestyre. Bo Smith-udvalgets rapport om samspillet mellem politikere og embedsmænd. Jurist og økonomforbundets Forlag

Jespersen, Karen (1994): Det angår os alle. Kronik i Politikken d. 10.1.1994

Finansministeriet (2008): Pressemeddelelse af 10. november om det enstrengede beskæftigelsessystem

Frederiksen, Claus Hjort (2003): Det talte ord gælder. Tale på Socialrådgiverdage 29.9. 2003

Kongsgaard, Leif Tøfting (2010): ”Beskæftigelsesfaglighed, tak!”. Kronik i dagbladet Politikken den 23. August 2010

Mploy (2009): Dialogprocessen mellem jobcentre og beskæftigelsesregioner. Mploy

NFA (2012): Det store TTA-projekt. Proces-, effekt-, og økonomisk evaluering. Det nationale forskningscenter for arbejdsmiljø

Quartz+CO & BDO (2014): Analyse af jobcentrenes ressourceforbrug. Endelig afrapportering. Regeringen og KL.

Regeringen (2013): Alle kan gøre nytte – udspil til en kontanthjælpsreform. Februar 2013

Regeringen (2012): Aftale om en reform af førtidspension og fleksjob.

Regeringen (2008): Sygefravær en fælles indsats. Regeringens handlingsplan for at nedbringe sygefraværet

Regeringen (2003): Det gør vi ved sygefraværet. Regeringens handleplan

Socialministeriet (2004): Undersøgelse af retssikkerhedslovens § 4. Socialministeriet og Rambøll Management med deltagelse af forskere fra Aalborg Universitet.

Socialministeriet (2001): Arbejdsevnemetode. Metode til beskrivelse, udvikling og vurdering af arbejdsevne.

Socialministeriet (2000a) Strategi for forskning i socialt arbejde. August 2000

Socialministeriet (2000): Sygedagpengeprofil. Hæfte 1 i 34K-projektet

Socialministeriet (2000): Arbejdsfastholdelse i kommunerne. Hæfte 2 i 34K-projektet

Socialministeriet (2000): Samarbejdet mellem kommune og virksomhed om arbejdsfastholdelse. Hæfte 3 i 34K-projektet

Socialministeriet (2000): Sygedagpenge og arbejdsfastholdelse. Hæfte 4 i 34K-projektet

Socialministeriet (2000): Det Socialt-lægelige samarbejde om dagpengeopfølgning. Lægekonsulenten. Hæfte 5 i 34K-projektet

Socialministeriet (2000): Samarbejdet mellem kommuner, de faglige organisationer og a-kasser om arbejdsfastholdelse. Hæfte 6 i 34K-projektet

Socialministeriet (2000): Tilbud til sygemeldte. Hæfte 7 i 34K-projektet

STAR (2013): Afrapportering fra det tværministerielle sygedagpengeudvalg.

Sundhedsstyrelsen (2007): Kender du til stress? December 2007

Undervisningsministeriet (2010): Anbefalinger til revision af socialrådgiveruddannelsen

Velfærdskommissionen (2006): Fremtidens velfærd - vores valg

Velfærdskommissionen (2004): Fremtidens velfærd kommer ikke af sit selv.

Love

Lov nr. 522 af 24/6 2005 om ansvaret for og styringen af den aktive beskæftigelsesindsats

Lov nr. 563 af 9/6 2006 om sygedagpenge jf. lovbekendtgørelse nr. 563 af 26/6 2012

Lovbekendtgørelse nr. 81 af 3.2.2009 af lov om retsforholdet mellem arbejdsgivere og funktionærer

Lov nr. 480 af 12.6.2009 om en styrket beskæftigelsesrettet beskæftigelsesindsats overfor sygemeldte m.fl.)

Lovbekendtgørelse nr. 706 af 28/6 2012 af lov om en aktiv beskæftigelsesindsats

Lov nr. 1380 af 23.12. 2012 om Lov om ændring af lov om en aktiv beskæftigelsesindsats, lov om aktiv socialpolitik, lov om social pension og forskellige andre love (Reform af førtidspension og fleksjob, herunder indførelse af ressourceforløb, rehabiliteringsteam, fleksløntilskud m.v.)

Lovbekendtgørelse nr. 186 af 19/2/2014 om kommunernes styrelse.

Lov nr. 720 af 25.6.2014 om ændring af lov om sygedagpenge, lov om en aktiv beskæftigelsesindsats, lov om ansvaret for og styringen af den aktive beskæftigelsesindsats, lov om arbejdsløshedsforsikring mv. og forskellige andre lov

Lov nr. 1482 af 23.12.2014 om organisering og understøttelse af beskæftigelsesindsatsen mv.

Lovbekendtgørelse nr. 1019 af 23. 9. 2014 af lov om retssikkerhed og administration på det sociale område

Lovbekendtgørelse nr. 10 af 12/1/2015 om social pension

Lovbekendtgørelse nr. 43 af 23.1 2015 af lov om sygedagpenge

Lov nr. 994 af 30.8.2015 om kommunernes finansiering af visse offentlige ydelser udbetalt af kommunerne, Udbetaling Danmark og arbejdsløshedskasserne.

BILAG

Bilag A: Empirisk datamateriale **391**
Bilag B: Operationalisering og kodning **397**
Bilag C: Vignettens fase 1: oplysningsskemaet **404**
Bilag D: Lov om sygedagpenge §§1, 7 (uddrag) **408**

Bilag A: Empirisk datamateriale

Tabel 1: oversigt over sagsbehandlere i vignetundersøgelsen.

Nøgleinformanter

Inter-view **(SBH) 1-10**	**Uddannelse og år**	**Arbejdsopgaver i Hedeby**	**Års arbejdserfaring med sygedagpenge i alt**	**Varighed af ansættelse på området for sygedagpenge i Hedeby**	**Tidspunkt for interview**
SBH1	Socialformid-ler i 2012	Sager med sygemeldte ledige	8 år	5 år	November 2013
SBH2	Under uddannelse til socialrådgi-ver Afsluttende eksamen december 2013	Arbejdsgiver-sager	1½ år i studiejob 25 timer om ugen	1½ i studiejob 25 timer om ugen Vikariat	November 2013
SBH3	Kommunom i 1980	Sager under 52 uger Faglig interesse: hjerneskade-sager	34 år	6 år	November 2013
SBH4	Socialrådgi-ver i 2007	Sager under 52 uger Behandler klagesager Forbereder de ugentlige drøftemøder,	7 år	5½ år afbrudt af 1 barsel	November 2013

		beskrivelse af nye arbejdsgange sammen med teamchefen			
SBH5	Socialfor-midler i 1985	Sager over 52 uger	10 år	4 år	November 2013
SBH6	Cand. Mag i 1996	Arbejdsgiver-sager	6 år	2½ år	November 2013
SBH7	Cand. Mag 2004	Sager under 52 uger Faglig interesse: etniske sygemeldte	6 år	5 år afbrudt af 1 barsel	November 2013
SBH8	Socialrådgi-ver i 2007	Sager under 52 uger Faglig interesse: kræftsager	7 år	5 år afbrudt af 2 barsler	December 2013
SBH9	Apoteks-defektrice	Arbejdsgiver-sager	10 år	3 år	December 2013
SBH10	Socialrådgi-ver i 1994	Sager over 52 uger	16 år	8 måneder Vikariat	December 2013

Tabel 2: oversigt over interviewpersoner uden for vignetundersøgelsen.

Nøgleinformanter

Interviewtype og antal interview	Stilling	Uddannelse	Anciennitet [328]	Tidspunkt	Længde
Lederinterview Transskriberet (1)	Forvaltningsdirek-tør	Akademisk	Over 20 år	Marts 2014	1time, 35 minutter
Lederinterview (2)	Jobcenterchef	Socialrådgiver	Over 20 år	December 2013 og april 2014	2 timer, 55 minutter
Lederinterview (3)	Teamchef	Socialrådgiver	Over 10 år	December 2013	3 timer, 30 minutter
Medarbejder interview (1)	Konsulent sygedagpenge-team Deltager i drøftemøderne	Fysioterapeut	Over 1 år	Februar 2014	55 minutter
Medarbejder interview (1)	Konsulent sygedagpenge-team Do	Vejleder Uddannet folkeskole-lærer	3 år	Januar 2014	1 time, 10 minutter sammen med jobkonsulent
Medarbejder interview (1)	Konsulent sygedagpenge-team Do	Jobkonsulent HK-området	7 år	Januar 2014	Sammen med vejlederen

[328] I forhold til ansættelsen i Hedeby i nuværende eller sammenlignelig jobfunktion. Teamchefen f.eks. været teamchef i andre kommuner og har sammenlagt over 10 års ledelseserfaring ligesom jobcenterchefen sammenlagt har over 20 års ledelseserfaring

Tabel 3: oversigt over baggrundsinformanter

Interviewtype	Arbejdsfunktion	Uddannelsesbaggrund	Interview tidspunkt	Varighed
Medarbejder-Interview	Administrativ medarbejder med opgaver vedr. forbruget af aktive indsatser	HK uddannet	Marts 2014	55 minutter
Konsulent-interview	Økonomiske medarbejder i jobcentret	Akademiker	Marts 2014	55 minutter
Konsulent-interview	Økonomiske controller i forvaltningen	Akademiker	oktober 2013	1 time, 15 minutter
Konsulent-interview	Statistisk medarbejder i jobcentret	Akademiker	Januar 2014	1 time, 25 minutter
Ekspertinterview	Tillidsrepræsentant for socialrådgiverne	Socialrådgiver	Februar 2014	1 time, 35 minutter
Lederinterview	Fagchef i social og sundhedsforvaltningen	Socialformidler	Oktober 2013	55 minutter
Medarbejder-interview	Medlem af socialrådgiverklubbens bestyrelse, ansat i jobcentret	Socialrådgiver	November 2015	10 minutter
Medarbejder-interview	Sagsbehandler med opgaver vedr. drøftemøderne, ansat i sygedagpengeteamet	Socialrådgiver	Oktober 2013	45 minutter

Medarbejder-interview	Sagsbehandler ansat i jobcentrets visitationsenhed	Socialrådgiver	Februar 2014	10 minutter
Medarbejder-interview	Sagsbehandler ansat i kontanthjælpsteam	Socialformidler	December 2013	15 minutter
Medarbejder-interview	Sagsbehandler ansat i kontanthjælpsteam	Socialrådgiver	December 2013 sammen med ovennævnte	15 minutter

Tabel 4: oversigt over skriftlige kilder 2006-2014

Dokument	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Officielle dokumenter									
Beskæftigelsesplaner		x	x	x	x	x	X	x	x
Resultatrevisioner			x	x	x	x	X	x	
Interne dokumenter 2006-2011 (ingen dokumenter for 2007 og 2008)									
Notat fra økonomisk forvaltning om merforbrug på området for sygedagpenge	x								
Notat om styringsinitiativer på området for sygedagpenge forfattet i forvaltningen, der huser jobcentret. Dokumentet vedrører handlingsplanen				x					
Notat om omorganisering af den aktive indsats på sygedagpengeområdet. Dokumentet vedrører handlingsplanen. Produceret i forvaltningen					x				
Handlingsplan for sygedagpengeområdet					x				

2010. Dokumentet beskriver målsætninger aktiviteter og ressourcer i handlingsplanen. Produceret i jobcentret									
Handlingsplan for sygedagpengeområdet 2011. Dokumentet beskriver målsætninger aktiviteter og ressourcer i handlingsplanen. Produceret i jobcentret						x			

Tabel 5: oversigt over observerede møder

Mødeform	**Frekvens**	**Varighed**	**Antal med teamchef** [329]	**Antal uden teamchef**	**Tidspunkt eller periode**[330]	**I alt antal observatio-ner**
Hedebyhus-møder	En gang i kvartalet	2 timer	1	0	December 2013	1
Teammøder [331]	Hver 3. uge	2 timer	3	4	September 2013 til og med marts 2014	7
Gruppe-møder	Hver 14 dag	2 timer	0	0	Til og med december 2013	0
Drøftemøder	Ugentlig	Ca. 2½ time inklusiv pause	13	9	September 2013 til og med marts 2014	22
Stuegang	Ugentlig	Varieren de mellem 10 og 15 minutter	5	0	Midt oktober 2013 til og med december 2013	5

[329] Perioden frem til og med december 2013 hvor teamchefen stopper

[330] Den nye teamchef starter i april 2014. Teamet er uden teamchef i 3 måneder.

[331] Jobcenterchefen overtager ledelsen af disse møder i januar 2014. Et enkelt møde aflyses fordi jobcenterchefens kalender ikke var reserveret til mødet og han ikke kunne aflyse de andre aktiviteter.

Bilag B: Operationalisering og kodning

Kapitel 5: Hvem har autoritet til at fastsætte standarder for skøn

Position:	**Kategori:** Organisa-toriskrolle	**Underkategori:** Typificerende handlinger i form af arbejdsopgaver baseret på rettigheder og pligter	**Kode:** Arbejder aktøren med at fastlægge retningslinjer for sagsbehandlernes skøn på området for sygedagpenge?	**Eks. på operationalisering** Fundet eller ikke fundet eksempler på givne retningslinjer
Lokalpoli-tikere	Valgt politiker	Politik og budget	Hvilke arbejdsopgaver har lokalpolitikerne i relation til skønnets standarder?	Politikerne lægger ifølge forvaltningsdirektør og jobcenterledelsen ikke retningslinjer for skønnet
Forvalt-ningsdi-rektør	Direktør ansat i forvaltning en	Ledelse af forvaltningen	Hvilke arbejdsopgaver har forvaltningsdirektøren i relation til skønnets standarder?	Direktøren lægger ifølge ham selv ikke retningslinjer hvilket falder i tråd med udsagn fra jobcenterledelsen
Jobcenter-chef	Øverste chef for jobcenter	Ledelse af jobcentret	Hvilke arbejdsopgaver har jobcenterchefen i relation til skønnets standarder?	Lægger strategier og, budgetter, organiserer anvendelsen af ressourcer og monitorerer resultater og budgetter
Teamchef	Chef for sygedag-pengeteam	Ledelse af teamet	Hvilke arbejdsopgaver har teamchefen i relation til skønnets standarder?	Tilrettelægger arbejdsgange og understøtter driften efter de lagte strategier.
Sagsbe-handler-kollektiv	Sagsbe-handler i sygedag-penge-teamet	Medarbejder	Hvilke arbejdsopgaver har sagsbehandlerne i relation til skønnets standarder?	Drifter ifølge jobcenterledelsen dvs. udøver et fagligt skøn inden for de anviste retningslinjer og målsætninger

Kapitel 6: Beskrivelse af aktiviteter og ressourcer anvendt i det institutionelle arbejde med skønnet som institution

Kategori	Underkategori	Kode	Eksempel på operationalisering
Institutionelle aktiviteter (Scott 2014)	Aktive tilbud til sygemeldte på sygedagpenge	Arbejde, intentioner og bestræbelser (Lawrence, Suddaby & Leca 2009, 2011)	Udvikling af beskæftigelsesrettede tilbud f.eks. til stressramte i form af stresshåndtering
Institutionelle ressourcer (Scott 2014)	Ressourcer rettet mod sagsbehandlingen i sygedagpenge-teamet eller organisering af indsatsen	Arbejde, intentioner og bestræbelser (Lawrence, Leca & Suddaby 2009, 2011)	Konsulentrapporter Opkvalificering af sagsbehandlerne Organisatoriske tilpasninger

Kapitel 6: Standarder for skøn (skønnets strukturelle dimension)

Rammer om skøn

Kategori	Underkategori	Kode	Eksempel på operationalisering
Diagnose (Agustín 2012)	Definitioner af problemer i relation til skønnet	Problematiske forhold	Økonomien skal ifølge jobcenterchefen ikke styre fagligheden i skønsudøvelsen, økonomi omtales ikke på drøftemøder eller i vignetter
Prognose (Agustín 2012)	Definitioner af løsninger i relation til skønnet	Løsninger af det problematiske forhold	At der ikke opstår resultat- og budgetproblemer gennem tilrettelæggelse af arbejdet i sygedagpengeteamet
Voice (Agustín 2012)	Ansvaret for formuleringen af problemer og løsninger i relation til skønnet	Hvem har ansvar for problemets definition og løsning	Jobcenterledelsen tilrettelægger sagsbehandlernes arbejde

Kapitel 6 Standarder for skøn (strukturelle aspekter af skøn)

Institutionelle virkemidler

Kategori	Underkategori	Kode	Eksempel på operationalisering
Regulative principper og elementer (Scott 2014)	Eksplicitte regulerende elementer, retningslinjer, og direktiver, der forventes overholdt og kan gennemtvinges og sanktioneres. Kan være mundtlig og skriftlige i forhold til at regulere og begrænse adfærden	Klare og tydelige formelle *retningslinjer, påbud* og *direktiver*, der præcist anviser hvad sagsbehandlerne skal/må og ikke skal/må	Jobcenterchefen henvendt til sagsbehandlerne på et møde der afholdes fordi sagsantallet er steget efter teamchefen er stoppet; ”bruger i ikke den brede vurdering mere?”
Normative principper og elementer (Scott 2014)	Socialt skabte elementer, der på en forpligtigende måde anviser den passende adfærd hvad angår målsætninger og måder at opnå givne målsætninger på. Kan være ydre og indre styret. Indeholder værdier forstået som værdimæssige standarder og normer forstået som handlingsanvisen de i forhold til standarderne	Forpligtigende normative standardiserede forventninger i form af *værdier* og *normer,* der foreskriver i hvilken retning og hvordan sagsbehandlerne må og kan/skal skønne og handle	At det har værdi at klienten får hjælp til at komme tilbage på arbejdsmarkedet og sagsbehandleren derfor skal ”rykke klienten” og gøre klienten ”klar” til at vende tilbage til arbejdsmarkedet efter sygdom eller til at modtage et aktivt tilbud
Kognitive-kulturelle principper og elementer	Symbolske og legitime skabeloner og ideer om hvad der	Symbolske kognitive ofte sproglige begreber, koncepter,	Teamchefen nævner under interview at sagsbehandlerne kender de linjer og niveauer der er lagt for skøn. Jobcenterchefen nævner under interview

(Scott 2014)	skaber mening i ”the ongoing stream of happenings” (Scott 2014:67). Fungerer medierende mellem ydre stimuli og organisationen/teamet/sagsbehandlerne via fortolkninger og tilskrivelse af mening. Er kollektive	definitioner eller forståelser, der konstituerer fælles programmer for, mønstre af eller ramme om mål og aktiviteter i forhold til skønnet	at der arbejdes med ”kollektiv bevidsthed” om den måde de faglige vurderinger dvs. skønnet skal tages på.

Kapitel 8: Skønsudøvelse (skønnets epistemiske dimension)

Kategorier og koder anvendt i vignetundersøgelsen

Kategori	Underkategori	Kode	Eksempel på operationalisering
Problemforståelse Diagnosis (Abbott 1988)	Defineres en situation, et forhold eller en tilstand som et problem eller ikke. Er der herunder en sammensætning af problemet og problemets kausalitet dvs. en struktur.	Sammenhænge og årsager samt konsekvenser	”Hvad fejler Dorte?” Graden af stress, depression eller betydningen af de somatiske sygdomme såsom ”jeg lægger ikke vægt på det knæ” ”Hvorfor er hun [Dorte] uarbejdsdygtig” og ”hvorfor kan hun ikke komme op i tid” ”jeg er bange for at hun bliver fyret” ”Jeg er ikke bekymret over det jeg læser her [om de sociale forhold og børnenes forhold]

Kategori	Underkategori	Kode	Eksempel på operationalisering
Handling Treatment (Abbott 1988) Overvejelser om iværksæt-telse af aktiviteter på baggrund af problemfor-ståelsen	Handletendenser (konativ komponent) baseret på et ønske om en forandring eller udvikling (Ejrnæs & Monrad 2012:25) eller alternativt at situationen ikke kræver handling	Foranstaltning, arbejdsmetoder, rådgivning og vejledning, sagsbehandlings-mæssige overvejelser og skridt. Intentioner rettet mod problemer, der også kan omfatte handletendenser andre end sagsbehandleren f.eks. en coach, vejleder eller virksomheds-konsulent	”nu er det vist på tiden jeg kontakter arbejdsgiveren” ”Jeg ville bede hende kontakte psykiateren nu og give hende en frist” ”Hun er i tvivl så jeg ville henvise hende til brancheafklaring” ”Jeg ville tage en snak med hende om hvordan det er at være hende lige nu”

Kategori	Underkategori	Kode	Eksempel på operationalisering
Slutninger Inference (Abbott 1988)	At sagsbehandlerne drager slutninger i forhold til en problemforståelse og/eller handling ud fra forskellige prioriteringer af informationerne i vignetten Slutninger om manglende informationer, nye ideer til problemfors	Tvivl og ikke tvivl baseret på problemforståelser og/eller handlinger ud fra forskellige oplysninger i vignetten. Refleksioner, tro på, arbejdshypoteser, eller antagelser og forforståelser om sammenhænge Teoretisk viden eller erfaringer som grundlag for konklusioner Grader af sikkerhed Oplysningerne kodes efter om de	At sagsbehandlerne siger at de mangler oplysninger om Dortes funktionsniveau for at kunne vurdere uarbejdsdygtigheden At sagsbehandlerne sætter spørgsmålstegn ved lægens vurdering af at der ikke er behov for en psykiatrisk vurdering af Dortes behandlingsbehov og diagnose Sagsbehandlernes (forskellige) begrundelser for at Dorte skal tilbage til politiet og til hvilket arbejde

	tåelse eller handlinger Sagsbehandlernes begrundelser i form af viden Sagsbehandlernes begrundelser i form af erfaringer	har høj, middel, lav eller ingen prioritet	

Kategori	Underkategori	Kode	Eksempel på operationalisering
Viden (Kognitiv holdnings-komponent)	Erfaringer/praksis viden	Erfaring for, plejer, tit, altid, ofte, folk, vi	”Folk [med stress] mærker så meget efter at det næsten kan blive en forhindring for at de kommer op på fuld tid igen”
	Ekspertviden	Lægefaglige viden Psykologfaglig viden Beskæftigelsesfaglig viden om stress, depression og vej til at vende tilbage til arbejde (TTA)	Om Dorte har fået diagnosen depression, viden om hvordan stressramte reagerer når de skal genoptage et arbejde
	Lovgivning	Uarbejdsdygtighed (§ 7) anvist behandling (§ 21) Visitation og opfølgning (lov om sygedagpenge kapitel 6) aktive tilbud (lov om aktiv beskæftigelses-indsats)	”Det er vigtigt at kende hendes helbredsmæssige forhold” ”funktionsniveauet” ”Afklaring”

Kategori	Underkategori	Kode	Eksempel på operationalisering
Følelser (affektiv holdnings-komponent)	Positive, negative eller neutrale følelser	Vrede, irritation, medlidenhed eller omsorg	Suk, støn eller udsagn som ”nu synes jeg det bliver tungt” eller ”det er op til hende selv om hun vil skifte job. Det blander jeg mig ikke i”

Kategori	Underkategori	Kode	Eksempler
Værdier (affektiv holdnings-komponent)	Faglige værdier	Faglige intentioner og hensigter og hensyn, etiske overvejelser forud for handling eller ved inddragelse af Dorte samt i forståelsen af hende problemer, ressourcer og behov	At lægge vægt på hvad Dorte gerne vil i forhold til at vende tilbage til arbejdet, at forebygge at mulige problemer i ansættelsen ved politiet ikke udvikler sig yderligere, at være opmærksom på den magt som sagsbehandler har i forhold til Dorte

Bilag C: Vignettens fase 1: oplysningsskemaet

Sendes til kommunen	Forbeholdt kommunen
Hedeby Jobcenter Sygedagpenge	Modtaget dato 15.10.2013

dp 300A
Oplysningsskema
Sygemeldt lønmodtager

dp

5 708410 027260

Navn mv.

Navn	Personnummer
Dorte Dortesen	011072-xxxx
Stilling	
Politiassistent	

	Dato
Første fraværsdag	30.9.2013

1. Oplysninger om fraværet

Beskriv meget kort, hvad det er, du føler
sygemeldt efter lang tids stress på arbejdet Min læge siger at det kan man godt få en depression af.

			Hvis ja, hvornår
Har du tidligere været sygemeldt af samme årsag	☐ Nej	☑ Ja	sidste år
Er der tale om en livstruende sygdom	☑ Nej	☐ Ja	

2. Genoptagelse af arbejdet

Har du genoptaget arbejdet		☑ Nej	
☐ Ja, delvist den	Dato	med følgende antal timer	Antal timer
☐ Ja, min sidste sygedag var den			Dato
Forventer du at kunne vende tilbage til dit arbejde			
☐ Ja, jeg forventer at være fuldt raskmeldt med sidste sygefraværsdag den			Dato ved ikke
☐ Ja, jeg forventer at være delvist raskmeldt den			Dato Ved ikke
☐ Nej, på grund af sygdommen			
☐ Nej, jeg blev opsagt den			Dato
☐ Nej, jeg har selv sagt op den			Dato
☐ Andet	Angiv årsag vil gerne tilbage til politiet		

KLE 32.30.04G01 **DP 300A** (10/2011)

Navn	Personnummer
Dorte Dortesen	011072-xxxx

3. Behandling

Er du i behandling	☐ Nej	☑ Ja	☐ Afventer behandling
Hvis ja, er du i behandling	Oplys navn og adresse på egen læge		
☐ Hos egen læge	Taler med min læge en gang om måneden		
☐ Hos speciallæge	Oplys navn og adresse på speciallægen		
	Går hos psykolog en gang om ugen		
☐ På hospital	Oplys navn og adresse på hospital		
Hvis ja, afventer du operation	☑ Nej	☐ Ja, jeg skal opereres den	Dato

4. Oplysninger om arbejdsplads og arbejdsfunktioner

Hvornår blev du ansat på din nuværende arbejdsplads	Dato: 1999

Er der arbejdsopgaver/arbejdsfunktioner du kan udføre med din aktuelle sygdom. Beskriv hvilke

Ikke på nuværende tidspunkt

Er der arbejdsopgaver/arbejdsfunktioner du ikke kan udføre med din aktuelle sygdom. Beskriv hvilke

Ved ikke

5. Uddannelse

Har du en eller flere erhvervsuddannelser	☐ Nej	☑ Ja

Hvis ja, oplys hvilke(n)

Uddannet indenfor politiet

6. Arbejdsskade

Skyldes dit sygefravær en arbejdsskade	☐ Nej	☑ Ja
Hvis ja, er arbejdsskaden anmeldt til Arbejdsskadestyrelsen	☑ Nej	☐ Ja

7. Ulykkestilfælde

Skyldes dit sygefravær et ulykkestilfælde (herunder overfald)	☑ Nej	☐ Ja
Hvis ja, er der en ansvarlig skadevolder/modpart	☑ Nej	☐ Ja

Hvis ja, oplys navn og adresse på skadevolderens/modpartens forsikringsselskab

Skadenummer	Policenummer

8. Sygefraværssamtale

Har du deltaget i en sygefraværssamtale med din arbejdsgiver	☑ Nej	☐ Ja
Hvis ja, har I drøftet muligheden for, at du kan genoptage arbejdet delvist, hvis du ikke allerede har gjort det	☑ Nej	☐ Ja
Har I drøftet, hvornår du kan genoptage arbejdet fuldt ud	☑ Nej	☐ Ja

KLE 32.30.04G01 **DP 300A** (10/2011)

Navn	Personnummer
Dorte Dortesen	011072-xxxx

9. Fastholdelsesplan på arbejdspladsen

Har du fået udarbejdet en fastholdelsesplan ☑ Nej ☐ Ja

10. Mulighedserklæring (lægeerklæring til arbejdspladsen)

Har du fået udarbejdet en mulighedserklæring ☑ Nej ☐ Ja

11. Kontaktperson

Oplys gerne en kontaktperson hos din arbejdsgiver, som vi kan kontakte i forbindelse med dit opfølgningsforløb i jobcenteret

Navn	
Jeg vil gerne selv tale med min arbejdsgiver	
Telefonnummer	E-mail

12. Fuldmagt

Da jeg er for syg til selv at varetage min sag, giver jeg hermed fuldmagt til nedenstående

Navn	
Adresse	
Telefonnummer	E-mail

Orientering

Du bedes besvare spørgsmålene på blanketten af hensyn til sagens behandling, jf. retssikkerhedslovens § 11, stk. 1. Efter retssikkerhedsloven § 11, stk. 2 har du pligt til straks at underrette kommunen om *ændringer* i de oplyste forhold (fx påbegyndelse af arbejde eller uddannelse mv.), der kan have betydning for sagen. Forkerte eller manglende oplysninger kan medføre, at der rejses krav om tilbagebetaling af ydelsen, jf. sygedagpengelovens § 71, stk. 2. Endvidere kan du - hvis du ved grov uagtsomhed eller bevidst afgiver urigtige eller vildledende oplysninger - idømmes *bøde* efter retssikkerhedslovens § 12b eller tiltales efter straffelovens § 289a.

Til *beregning og kontrol* kan kommunen uden dit samtykke indhente oplysninger – bl.a. ved edb-samkøring – om økonomiske forhold mv. fra andre offentlige myndigheder, herunder kommuner og arbejdsløshedskasser, jf. retssikkerhedslovens § 11a, stk. 2, 4 og 5.

Kommunen kan uden dit samtykke kræve nødvendige oplysninger til *kontrolformål* fra arbejdsgivere om løn- og beskæftigelsesperioder og oplysninger om pensionsforhold mv. fra pensionskasser, livsforsikringsselskaber og pengeinstitutter, jf. lov om ansvaret for og styringen af den aktive beskæftigelsesindsats § 68b, stk. 2. I begge tilfælde indhentes oplysninger vedr. dig selv.

Kommunen kan også uden dit samtykke til brug for *kontrol* kræve andre nødvendige oplysninger end oplysninger om økonomiske forhold vedr. dig selv fra andre offentlige myndigheder og fra arbejdsløshedskasser. Oplysningerne kan samkøres og sammenstilles med data i andre it-systemer, der tilhører kommunen, andre myndigheder eller arbejdsløshedskasser, jf. lov om ansvaret for og styringen af den aktive beskæftigelsesindsats § 68b, stk. 3.

Kommunen kan udveksle oplysninger med *Arbejdsskadestyrelsen* om din sag, jf. retssikkerhedsloven § 12d.

Kommunen har endvidere adgang til en virksomheds lokaler og arbejdssteder med henblik på at kontrollere de lønudbetalinger, som danner grundlag for beregningen af sygedagpenge. Ved besøget kan kommunen udspørge de ansatte om navn, adresse, fødselsdato, ansættelsesperiode, løn- og ansættelsesforhold og hvilke sociale og beskæftigelsesmæssige ydelser, de modtager, og kommunen kan pålægge arbejdsgiveren at registrere de ansattes arbejdstider mv., jf. retssikkerhedslovens § 12a.

Kommunen registrerer de modtagne oplysninger og videregiver oplysningerne til andre offentlige myndigheder, private virksomheder m.fl., der har lovmæssigt krav på oplysningerne eller samarbejder med kommunen. Du har ret til at vide, hvilke oplysninger kommunen har om dig. Du kan kræve forkerte oplysninger rettet.

13. Erklæring, samtykke og underskrift

Jeg giver hermed samtykke til at kommunen kan udveksle oplysninger om mig, der er nødvendige for behandlingen af min sag om sygedagpenge jf. retssikkerhedslovens § 11a, stk. 1. Oplysningerne kan udveksles med egen læge, speciallæge og hospital, jf. punkt 3.

Dato og underskrift	Telefonnummer
Dorte Dortesen	
	Evt. e-mail

KLE 32.30.04G01 **DP 300A** (10/2011)

Bilag D: Lov om sygedagpenge §§1, 7 (uddrag)

§ 1

Formålet med denne lov er

1) At yde økonomisk kompensation ved fravær på grund af sygdom

2) At medvirke til, at den sygemeldte genvinder sin arbejdsevne og vender tilbage til arbejdsmarkedet så hurtigt som muligt og

3) At understøtte samarbejdet mellem kommuner, virksomheder og andre relevante aktører for at nedbringe og forebygge sygefravær

§ 7

§ 7 stk. 1: Retten til sygedagpenge er betinget af, at en person er uarbejdsdygtig på grund af egen sygdom. Afgørelsen af, om en person anses for uarbejdsdygtig, sker på grundlag af en samlet vurdering af sygdommen og dens indvirkning på den sygmeldtes arbejdsevne

§ 7 stk. 3: Vurderingen af en persons uarbejdsdygtighed skal som udgangspunkt foretages i forhold til beskæftigelsen før sygemeldingen. Efter 3 måneders sygefravær skal vurderingen ske på grundlag af den sygemeldtes uddannelses- og beskæftigelsesområde, men mindre der er særlige grunde, der taler for andet af hensyn til tidspunktet for vurderingen

§7 stk. 4: Vurderingen af uarbejdsdygtigheden for ledige sker i forhold til det arbejdsområde, som pågældende står til rådighed for

ISSN (online): 2246-1256
ISBN (online): 978-87-7112-538-2

AALBORG **UNIVERSITETSFORLAG**