



Vellykkede vekselvirkninger?

Om arbejdspraksis og it-støtte i beskæftigelsesindsatsen

Magnus Nilsson

Copyright © 2011, Magnus Nilsson

**IT University of Copenhagen
All rights reserved.**

**Reproduction of all or part of this work
is permitted for educational or research use
on condition that this copyright notice is
included in any copy.**

ISSN 1600-6100

ISBN 978-87-7949233-2

Copies may be obtained by contacting:

**IT University of Copenhagen
Rued Langgaards Vej 7
DK-2300 Copenhagen S
Denmark**

**Telephone: +45 72 18 50 00
Telefax: +45 72 18 50 01
Web www.itu.dk**

Vellykkede vekselvirkninger? Om arbejdspraksis og it-støtte i beskæftigelsesindsatsen

AF MAGNUS NILSSON

Resumé

Beskæftigelsesindsatsen er notorisk kendt for de vanskeligheder, som samspillet mellem arbejdspraksis og informationsteknologi giver anledning til. Denne rapport præsenterer et etnografisk inspireret studie udført i et jobcenter, hovedaktøren i varetagelsen af beskæftigelsesindsatsen for arbejdsledige borgere. I rapporten gentages mange af de problemer, som tidligere undersøgelser har fremhævet. Rapporten bidrager med en forklaring på, hvorfor problemerne angående det mindre end vellykkede samspil mellem arbejdspraksis og teknologi til stadighed består. Som rapporten dokumenterer, så er de it-systemer, der anvendes på et jobcenter, målrettet at gældende lovgivning på området kan overholdes, men i langt mindre grad orienteret mod at håndtere den specialiserede arbejdsdeling, som er en naturlig følge af lovgivningen på området.

Introduktion

Samspillet mellem organisatorisk struktur og teknologisk infrastruktur er forskningsmæssigt velbelyst. Således kan nye organiseringsformer stimulerer behovet for ny teknologi,¹ og omvendt kan ny teknologi skabe betingelserne for at ændre afgørende på tilvante former for organisering.²

Som talrige studier siden 1970'erne har dokumenteret, er samspillet mellem organisatorisk struktur og teknologisk infrastruktur ofte kompliceret, og ofte er samspillet mindre vellykket end forventet. Denne rapport bidrager med endnu et eksempel herpå.

I rapporten præsenterer jeg et feltstudie udført i et jobcenter, hvor jeg undersøgte samspillet mellem arbejdspraksis og it-systemer. Beskæftigelsesindsatsen er notorisk kendt for de vanskeligheder, som dette samspil præsenterer. Disse vanskeligheder kendes fra Arbejdsmarkedsstyrelsens hedengangne *Amanda*,

¹ Ferry, Georgina (2004). *A computer called LEO: Lyons tea shops and the world's first office computer*. London: Harper Perennial.

² Zuboff, Shoshana (1988). *In the age of the smart machine*. New York: Basic Books.

et it-system udviklet til den statslige varetagelse af beskæftigelsesindsatsen for forsikrede arbejdsledige. De problemer, som dette it-system skabte, ledte Rigsrevisionen til at foretage en større undersøgelse. På baggrund af den rapport som Rigsrevisionen i 2001 udarbejdede,³ afgav statsrevisorerne følgende beretning til Folketinget:

Projektet har således været præget af store forsinkelser [ca. to år] og væsentlige meromkostninger [ca. 200 mio.], og resultatet blev et system, som ved ibrugtagningen [i april 2000] ikke var brugervenligt og ikke understøttede arbejdsprocesserne.⁴

Hvor vanskelighederne for et årti siden vedrørte et enkelt system, så synes de seneste års it-problemer at hidrøre fra adskillige it-systemer og interaktionen mellem disse.

I 2007 gennemførte Beskæftigelsesministeriet og Kommunernes Landsforening en såkaldt afbureaukratiseringskampagne, hvor medarbejdere på jobcentre kunne komme med forenklingsforslag til varetagelsen af beskæftigelsesindsatsen. I den rapport, der blev publiceret i forlængelse af kampagnen, hed det således:

[Pkt 1.1] Enkelte jobcentre oplever, at der skal registreres og laves opslag i op til 6 forskellige systemer ved opstart af en sag ... [Pkt 2.6] I en række tilfælde er det nødvendigt at foretage dobbeltindtastning af de samme oplysninger. Det skyldes bl.a. manglende koordinering mellem forskellige regelsæt og uhensigtsmæssigheder i it-systemernes opbygning.⁵

Selvom beskæftigelsesindsatsen med kommunalreformen er overgået til kommunerne (som før reformen varetog indsatsen for de ikke-forsikrede ledige), og selvom flere af de it-systemer, der anvendtes i 2007, ikke længere finder anvendelse, så synes vanskelighederne angående samspillet mellem arbejdspraksis og it-systemer samt de problemer, der er afstedkommet af mange forskellige slags systemer, langt fra at være et overstået kapitel.

I 2010 iværksatte Beskæftigelsesministeriet endnu en kampagne, hvor ikke alene jobcentre, men også a-kasser, virksomheder og arbejdsledige kunne komme med nye forenklingsforslag. Konsulentfirmaet Slotsholm sammenskrev disse forslag. Angående anvendelsen af it-systemer blev det konkluderet:

Mange af de input, der er kommet som led i kampagnen, handler om it-problemer. It-understøttelse – eller manglen på samme – spiller en rolle på næsten alle områder i beskæftigelsesindsatsen, og henvendelserne viser, at der er et stort forbedringspotentiale på området. Medarbejderne i jobcentre, a-kasser og hos andre aktører, er i udbredt grad utilfredse

³ Rigsrevisionen (2001). Beretning til statsrevisorerne om Arbejdsmarkedsstyrelsens edb-projekt AMANDA (RB B201/01), [http://www.rigsrevisionen.dk/media\(1290,1030\)/14-00.pdf](http://www.rigsrevisionen.dk/media(1290,1030)/14-00.pdf).

⁴ Jf. <http://www.rigsrevisionen.dk/composite-2155.htm>.

⁵ Arbejdsmarkedsstyrelsen (2007). *Afbureaukratiseringsprojektet på beskæftigelsesområdet*, <http://www.ams.dk/Publikationer/2007/pub281.aspx>.

med it-understøttelsen af det daglige arbejde. Værst ser det ud til at være i jobcentrene . . . Jobcentrene er i særlig grad frustrerede over områder, hvor der ikke er it-understøtning af arbejdsgangene, eller hvor man skal registrere de samme ting i flere forskellige systemer. . . . Holdningen blandt mange ansatte i jobcentrene er, at velfungerende it-systemer vil være et af de væsentligste bidrag til afbureaukratisering.⁶

I denne rapport gentager jeg mange af de tidligere fremhævede problemer. Min tilgang adskiller sig dog væsentligt fra tidligere undersøgelser/kampanjer. Hvor disse har oplyst et omfattende problemkatalog, men ikke har tilbudt forklaringer på, hvorfor problemerne angående it-systemer til stadighed består, tilbyder jeg i denne rapport en forklaring på problemerne. Som jeg viser, er de it-systemer, der anvendes på et jobcenter, målrettet at gældende lovgivning på området kan overholdes, og i langt mindre grad orienteret mod at håndtere den specialiserede arbejdsdeling, der er en naturlig følge af lovgivningen på området.

Det skal understreges, at rapporten har karakter af et arbejdsblad. Rapporten beretter fra et kortvarigt studie og udtrykker en forskningsinteresse, der midlertidigt blev rettet mod et særdeles komplekst område. I rapporten præsenterer jeg en række løst sammenvævede temaer, der angår hvordan it-systemerne anvendes i sagsbehandlers arbejde. Disse temaer bør betragtes som tentative nedslag og ikke som systematiske granskninger, hvorfra man drage håndfaste konklusioner. Den konklusion som jeg ikke desto mindre drager i rapporten – at it-systemerne kan understøtte de lovkrav, der er afledt af »lovens bogstav«, men ikke den arbejdsorganisering, der er en følge af »lovens ånd« – skal derfor tages med de forbehold, der følger ethvert analytisk arbejde, der er under stadig udvikling.

I det følgende præsenterer jeg en række temaer, der sammenbindes under overskrifter som it-systemerne, sagsdokumentation, sagsfordeling og sagssammenstykning. Som indledning til disse temaer beskriver jeg det jobcenter, hvori studiet fandt sted samt de metodiske valg og analytiske antagelser, som studiet var funderet på.

Organisationen

Feltstudiet blev udført i Jobcenter København. Centret er en forgrenet organisation, der er fordelt på tre jobcentre, et sygedagpengescenter, et callcenter og et center til at forestå udbetalinger af kontanthjælp. Centrene er spredt på forskellige adresser, primært i de centrale dele af København.

De tre jobcentre har forskellige specialiseringer. Et center er specialiseret i indsatsen for borgere med handicap, et andet i indsatsen for udenlandske borgere og et tredje i indsatsen for borgere i aldersgruppen 18 til 29. Specialiseringerne afspejler, at beskæftigelsesindsatsen er et komplekst område, og at de regler, der

⁶ Slotsholm (2010). *Afbureaukratisering af beskæftigelsesindsatsen*, <http://bit.ly/g0SnBC>.

regulerer området, indebærer forskellig behandling af de i lovgivningsmæssig henseende forskellige grupper af borgere.⁷

Studiet blev udført i det sidste af nævnte centre. I dette center arbejder omtrent 200 medarbejdere fordelt på syv afdelinger. Disse afdelinger afspejler yderligere specialiseringer i håndteringen af indsatsen for de 18-29 årige borgere, idet disse borgere skal behandles forskelligt alt afhængigt af eksempelvis deres alder og uddannelsesmæssige baggrund. Således iværksætter en af centrets afdelinger, »den fremskudte ungeindsats«, de uddannelsesrettede tiltag, som unge under 25 år uden uddannelse skal pålægges. En anden afdeling, »den fremskudte jobindsats«, varetager indsatsen for borgere under 30 år med uddannelse og borgere over 25 år uden uddannelse. En tredje afdeling, »uddannelse«, er målrettet borgere uden uddannelse og med andre problemer end ledighed.

Udover disse afdelinger har centret også en afdeling, der sørger for samtaleindkaldelser og også håndterer sagsgangen, hvis borgere ikke møder til disse lovpligtige samtaler; en afdeling der huser centrets jobkonsulenter; og en afdeling der står for centrets økonomistyring og bidrager med sekretariatsfunktioner samt faglig og juridisk bistand til centrets medarbejdere.

I flere af afdelingerne findes grupper af sagsbehandlere, der er yderligt specialiserede i varetagelsen af områder, der i lovgivningsmæssig forstand er lette at adskille. Således findes grupper, der eksempelvis håndterer dagpengemodtagere, barselsforløb eller de kontanthjælpsmodtagere, der gentagne gange sygemelder sig. Og blandt disse grupper findes der medarbejdere, der nok engang er yderligt specialiseret i særligt komplicerede aspekter af lovgivning, fx den såkaldte 450-timers regel, eller er tovholdere på bestemte tiltag, fx af udviklingsmæssig karakter.

Over knap halvanden måned i slutningen af 2010 observerede jeg over 11 dage det arbejde, som centrets sagsbehandlere udførte. De sagsbehandlere, jeg observerede, havde titel af beskæftigelseskonsulenter. De foretrak dog den mere mundrette betegnelse vejledere.

Vejledernes arbejde bestod hovedsageligt i at afholde samtaler med borgere og vurdere deres beskæftigelsesmæssige potentiale eller mulighederne for uddannelsesmæssige tiltag. Vurderingen var bl.a. ensbetydende med en rådgivningsklassificering efter de tre matchgrupper, som Arbejdsmarkedsstyrelsen har fastlagt, dvs. jobklar, indsatsklar eller midlertid passiv.⁸

⁷ Blandt den mest fremtrædende lovgivning på området kan nævnes beskæftigelsesloven, aktivloven, integrationsloven, forvaltningsloven, retssikkerhedsloven og persondataloven. Til disse love følger der sig dusinvis bekendtgørelser, databekendtgørelser, cirkulærer og vejledninger, som fastsætter retningslinier for sagsbehandling samt regler for styringen af beskæftigelsesindsatsen. Kendskabet til disse lovkomplekser er ikke en forudsætning for at læse rapporten.

⁸ Arbejdsmarkedsstyrelsen har defineret matchgrupperne på følgende vis (jf <http://bit.ly/dKgZxC>): Matchgruppe 1, jobklar: Borgere der, efter jobcentrets vurdering, kan tage et ordinært arbejde, så de kan være ude af systemet inden for de næste tre måneder. Matchgruppe 2, indsatsklar: Borgere, der ikke vurderes at kunne tage et ordinært arbejde, så de er

Vurderingen var også ensbetydende med en stillingtagen til det tiltag, borgeren skulle aktiveres i, typisk med mødepligt i 25 timer om ugen. Denne aktivering kunne enten ske i et af kommunens tre beskæftigelsescentre⁹ eller hos en privat leverandør. De borgere, der havde en uddannelse og som vejlederne klassificerede som jobklare, kunne også henvises til centrets jobkonsulenter.

Metodiske valg og analytiske antagelser

I løbet af studiet fulgte jeg hovedsagligt vejledere i den såkaldt fremskudte sygeindsats, en gruppe befolket af fire vejledere fra uddannelsesafdelingen (under studiet vikarierede en af uddannelsesafdelingens vejledere i indsatsen). Jeg brugte også enkelte dage på at følge arbejdet i andre dele af centret, hvis afdelinger er fordelt på fem etager. Således observerede jeg arbejdet i den fremskudte ungeindsats, i den fremskudte jobindsats og i »centerindgangen«, hvor borgere henvender sig, når de entrerer jobcentret. Centerindgangen var befolket af vejledere fra fremskudt ungeindsats og fremskudt jobindsats. Organisatorisk tilhørte sygeindsatsen også centerindgangen.¹⁰

Den fremskudte sygeindsats håndterede de borgere, der enten blev henvist fra centerindgangen eller som var blevet tilbagevisiteret fra et af beskæftigelsescentrene grundet gentagne sygemeldinger med lidelser, der var mere komplekse end forkølelse og influenza, men som ikke havde livstruende beskaffenhed.

Det kunne synes paradoksalt, at jeg i et studie, der havde beskæftigelsesindsatsen i et jobcenter som empirisk objekt, valgte at fokusere på en indsats målrettet sygemeldte borgere. Imidlertid var sygeindsatsen paradigmatiske. Med andre ord var de arbejdsmetoder, der anvendtes i indsatsen, og de antagelser, der prægede tilgangen til arbejdsledige, identiske med jobcentrets andre indsats og afdelinger. Således havde vejlederne i sygeindsatsen også fokus på beskæftigelsesfremmende tiltag; således foretog vejlederne i indsatsen også en rådighedsklassificering; således udfærdigede vejlederne også planer for borgernes vej mod uddannelse eller beskæftigelse; og således aktiverede vejlederne også sygemeldte borgere – typisk hos en af de 20 tilknyttede private leverandører, der udbyder i alt 98 aktiveringsforløb, hvoraf 15 er særligt målrettet sygemeldte borgere.¹¹

ude af systemet inden for de næste tre måneder, men som kan deltage i en beskæftigelsesrettet indsats med aktive tilbud. Matchgruppe 3, midlertidigt passiv: Borgere, der vurderes at have så alvorlige problemer, at de pt. hverken kan arbejde eller deltage i en beskæftigelsesrettet indsats. matchgrupper.

⁹ Beskæftigelsescentrene har ligesom jobcentrene forskellige specialiseringer. Centrenes navngivning gengiver dette: center for beskæftigelse, sprog og integration; center for kompetence og beskæftigelse; og center for afklaring og beskæftigelse.

¹⁰ Navngivningen af centrets afdelinger, indsats og grupper kan være forvirrende. Således var fremskudt ungeindsats og fremskudt jobindsats begge afdelinger, hvorimod sygeindsatsen var en gruppe i en afdeling.

¹¹ Aktiveringsforløbene er beskrevet i to pjecer: *Aktive tilbud til sygemeldte*, Københavns Kommune, Beskæftigelses- og Integrationsforvaltning, september 2010, og *Leverandører i beskæf-*

Mit følgeskab med vejlederne indebar, at jeg overværede samtalerne med borgerne, som alle undtagen to gav informeret samtykke til min tilstedeværelse. Under mit følgeskab med vejlederne dokumenterede jeg mine observationer i feltnoter. Her nedfældede jeg udførligt de handlingsrækkefølger, der ledsagede vejledernes måder at forberede sig til samtaler og de måder, de afholdte disse. Jeg nedskrev ordrette gengivelser af den it-baserede sagsdokumentation, der skete sideløbende med eller efter samtalerne. Jeg noterede dialog mellem borgere og vejledere, og også mellem vejlederne. Og jeg registrerede udtryk af bemærkelsesværdig karakter, »at arbejde med sin raskhed« var et eksempel på et sådant udtryk.

Studiets fokusering på de praktiske måder, hvorpå vejlederne forberedte og udførte deres arbejde skyldtes studiets inspiration fra dagligsprogsfilosofi¹² og etnometodologi.¹³ Hvad der forener dagligsprogsfilosofi og etnometodologi er undersøgelser af regelfølge, og særligt undersøgelser af, hvad der kendetegner kompetent regelfølge.

I dagligsprogsfilosofien og etnometodologien skal regelfølge forstås som en aktivitet, hvis kriterier for korrekthed er kollektivt funderet, og i videre forstand en aktivitet hvortil sædvanlige tvedelinger mellem det teoretiske og det praktiske mister deres forklaringskraft. At følge en regel er således ikke at kunne gengive den, ikke at kunne forklare den, men at kunne anvende den. At kunne anvende en regel er ensbetydende med, at man i vidt forskellige situationer mestrer reglens mulige anvendelser, kender dens begrænsninger og opdager de grænsetilfælde, hvor reglen ikke længere kan finde anvendelse. At kunne anvende en regel er ensbetydende med at kunne vise, hvordan man følger reglen. Og at kunne vise, hvordan man følger en regel indebærer, at man kan pointere vigtigheden af de handlinger man udfører, når man følger reglen.

Beskæftigelsesindsatsen er, *par excellence*, et område, hvis korrekte myndighedsvaretagelse er forbundet med håndteringen af talrige regler, fx regler for aktiveringer, sagsdokumentation, m.v. At studere hvordan disse regler varetages lovmedholdeligt er et ærinde for de såkaldt retsdogmatiske discipliner, såsom forvaltningsret. Men at undersøge hvordan beskæftigelseskonsulenter i jobcenter ibrugtager disse regler og hvordan denne ibrugtagning indgår i et tæt samspil med diverse it-systemer, hvori regelanvendelsen skal dokumenteres og begrundes, er et ærinde for andre discipliner, særligt de discipliner, der søger at forstå sådanne samspil mellem arbejdspraksis og teknologi.

I det følgende viser jeg, hvordan samspillet mellem håndteringen af de mange regler og anvendelsen af it-systemer tog sig ud for vejlederne i tre af centrets indsatser. Ærindet er at vise, hvordan samspillet kun delvist havde vellykket

tigelsesindsatsen - information om tilbudspakkerne, Københavns Kommune, Beskæftigelses- og Integrationsforvaltning, december 2008

¹² Wittgenstein, Ludwig (2009). *Philosophical investigations* (4th ed.). Oxford: Wiley-Blackwell.

¹³ Garfinkel, Harold (1967). *Studies in ethnomethodology*. Englewood Cliffs, N.J.: Prentice-Hall.

karakter. Da beskrivelserne netop agter at fremvise graden af vellykkethed, er beskrivelserne orienteret mod de praktiske måder, hvorpå vejlederne og jobcentret som organisation håndterede samspillet, og i langt mindre grad orienteret mod at teoretisere om dette forhold.

It-systemerne

I jobcentret anvendtes adskillige it-systemer. Systemerne havde forskellige funktioner i forhold til sagsdokumentation og sagsfordeling. Det centrale system var fagsystemet Opera fra KMD, et it-system skræddersyet til den kommunale forvaltning af beskæftigelsesindsatsen.

Fagsystemet var således midtpunktet for den it-baserede sagsdokumentation. Det var i dette system, vejlederne dokumenterede rådighedsklassificeringen af en borger; planen for borgerens vej mod job eller uddannelse; og de tiltag, borgeren blev aktiveret i for at opfylde de mål, som planen foreskrev.

Fagsystemets opbygning afspejlede de lovgivningsmæssige foreskrifter til sagsdokumentation – foreskrifter der var forbundet med, hvad der i lovgivningen er betegnet som »fastlæggelse af det individuelle kontaktførløb«. Således var brugergrænsefladen opbygget efter de kategorier, der anvendtes i lovgivningen. Disse kategorier, som i fagsystemet fremgik af en venstrestillet menuliste, var fx kontaktførløb, match, samtale, fravær, jobplan, sygeopfølgingsplan og aktiviteter.

Fagsystemet indeholdt også en oversigt over forsørgelseshistorik, hvor en borgers sidste fem års udbetalinger af ydelser var opgjort i en tabel. Ligeledes indeholdt systemet en hændeshistorik, hvor al sagsdokumentation, fra oprettelse af et match til opdateringen af en sygeopfølgingsplan, i listeform blev opsummeret.

Fagsystemet var også omdrejningspunktet for den it-baserede sagsfordeling mellem centrets afdelinger, indsatser og grupper (og også mellem de to andre jobcentre i Jobcenter København). Sagsfordelingen skete via to slags »fordelingskoder«. Den første, »administrativ enhed«, angik hvilken afdeling, borgeren var tilknyttet. Den anden angik hvilken medarbejder, der var »ansvarlig« for behandlingen af borgerens sag. Udvekslingen af en borgers sag gennem centrets afdelinger skete via ændringer af disse koder.

Fagsystemet var suppleret af tre journalsystemer. I det ene, KMD Sag, skulle vejlederne oprette de notater, der efter forvaltningsloven skal udarbejdes i forbindelse med rådgivning af borgere og afgørelser i deres sager.

I det andet journalsystem, KMD Personoverblik, havde vejlederne læseadgang til de notater, som andre dele af kommunes forvaltning havde oprettet. I Personoverblik havde vejlederne også adgang til oplysninger om en borgers familieforhold, tidligere bopæle, adresse på borgerens praktiserende læge, m.v.

I det tredje journalsystem, Udbudsportalen, udviklet af Medialogic, blev sagsfordelingen fra jobcentret til de private leverandører af beskæftigelses-

fremmende tiltag, håndteret. Dele af sagsdokumentationen fra fagsystemet var integreret med Udbudsportalen.

For at skabe overblik over brugen af de mange it-systemer, og ikke mindst over deres rolle i sagsdokumentationen og sagsfordelingen, havde jobcentret samlet et anseeligt antal vejledninger og arbejdsgangsbeskrivelser på forskellige portaler, intranet, netværksdrev og databaser. På disse systemer, hvoraf Arbejdsgangsportalen var det mest omfattende, kunne vejlederne få adgang til trinvis beskrivelser af en arbejdsgang, fx sygdomsmeddelelse og sygeopfølgning.

På Arbejdsgangsportalen, intranettet og netværksdrevet fandtes også vejledninger til it-systemerne og retningslinier for behandling af forskellige slags sager. Ligeledes indeholdt disse systemer eksempler på de breve, planer, notater og e-mails samt henvisninger til de blanketter, som visse arbejdsgangselever krævede. Antallet af vejledninger, henvisninger og eksempler beløb sig til 600-700.¹⁴

Sagsdokumentation

De mange it-systemer afspejlede, at vejlederne skulle udarbejde mange forskellige slags dokumentation for at sikre sagsbehandlingen lovmedholdelighed. En samtale med en arbejdsledig, hvad enten denne skete i regi af den fremskudte jobindsats, den fremskudte ungeindsats eller sygeindsatsen var således forbundet med udarbejdelsen af et match, en plan for borgerens vej mod beskæftigelse, ofte et tilbud (dvs. en aktivering) og altid et notat.

Selvom disse lovkatégorier – et match, en plan, et tilbud og et notat – i juridisk forstand var letadskillelige, så var de i praksis svære at afgrænse. Et match var således ofte synonymt med baggrunden for en jobplan (i fagsystemet var kategorien jobplan opdelt i rubrikkerne »baggrund«, »planbeskrivelse« og »begrundelse«), ligesom matchets aftale (i fagsystemet var matchet opdelt i »aftale« og »vurdering«) som regel var ensbetydende jobplanens planbeskrivelse.

Et typisk match i såvel tematik som omfang var eksempelvis følgende:

Vurdering: Borger er jobparat og har de sidste fire måneder arbejdet som ufraglært i et rengøringsfirma. Borger har 9. klasse og har været gennem

¹⁴ Under mit følgeskab med vejlederne var det imidlertid yderst sjældent, at de konsulterede de trinvis arbejdsgangsbeskrivelser, der fandtes på Arbejdsgangsportalen (til gengæld var vejlederne meget behjælpelige til at fortælle, om hvor disse beskrivelser var placeret). Som regel havde vejlederne ingen problemer med at huske de arbejds gange, der forbundet med at afgive et såkaldt uddannelses pålæg, at udfærdige en sygeopfølgningsplan, at oprette et fravær eller at »booke« en borger i aktivering. At vejlederne ikke anvendte arbejdsgangsbeskrivelserne, skyldtes flere forhold. For det første havde enkelte deltaget i udarbejdelsen af de arbejds gange, der var relevante for deres arbejdsopgaver. For det andet vidste vejlederne, når de blev i tvivl om et bestemt spørgsmål, hvilke af deres kollegaer, de skulle henvende sig til. Og for det tredje arbejdede vejlederne i specialiserede grupper. Når vejlederne arbejdede i specialiserede grupper, hvor de også havde været gennem en grundig sidemandoplæring, så indebar dette, at de ikke dagligt behøvede at orientere sig i det omfattende sæt af arbejds gange, der dels var nødvendige for, at sagsdokumentationen kunne ske på korrekt facon, og som dels var påkrævede for, at sagsfordelingen mellem centrets specialiserede enheder kunne foregå på en strømlinet måde.

flere forskellige grundforløb på teknisk skole. Borger har også arbejdet i butik. Borger vil helst arbejde i et job, hvor han er fysisk aktiv, gerne inden for håndværk. Borger kan også på sigt være interesseret i at starte som kokkeelev. Borger har ikke behov for læse/skrivetest.

Aftale: Borger visiteres til CAB [beskæftigelsescentret for afklaring og beskæftigelse] med henblik på rådgivning og vejledning i forbindelse med sin jobsøgning. Jobplan og indkaldelsesbrev er udleveret til borger. Start på onsdag den 30.11.2010, kl 0900.

Et match som ovenstående – et match der blev udarbejdet efter en samtale i jobindsatsen med en 28-årig mand, der ifølge eget udsagn havde »en røvfuld af ufærdige uddannelser bag sig«, og som nu stod uden fast arbejde og uden fast bopæl, og som også havde oplevet diskrimination på grund af sit udseende – blev ikke alene indkopieret i jobplanens to første rubrikker, dvs. baggrund og planbeskrivelse. Matchet blev også indkopieret i et notat – en dokumentationsstrategi som vejlederne i de andre indsatser også fulgte.

I notatet tilføjede vejlederen en standardtekst, der henviste til beskæftigelseslovens paragrafer (for at begrunde visiteringen), ligesom vejlederen i notatet beskrev, hvordan den 28-årige var blevet opfordret til at opsøge Socialforvaltningen for afhjælpning af sin boligsituation (kommunen kan i særlige tilfælde anvise en lejlighed til særligt trængende borgere), og at den 28-årige havde oplevet diskrimination på grund af sit udseende.

På tilsvarende dubletterende facon blev de sygeopfølgingsplaner, som vejlederne i sygeindsatsen udarbejdede, ofte indkopieret i den »bemærkning til anden aktør«, som skulle udarbejdes i forbindelse med en aktivering hos en leverandør.

Selvom vejlederne opfattede sagsdokumentationen som møjsommelig og tidskrævende – som regel tog dokumentation længere tid end samtalen, ikke alle vejledere udførte al dokumentation under samtalen – og selvom enkelte af vejlederne var »irriterede over dobbeltregistreringen« og »de mange klik man [skulle] igennem« for at dokumentere en sag, så var behovet for den ofte enslydende, men ikke fuldt identiske, dokumentation aldeles velkendt for vejlederne.

Således skulle et notat rumme henvisninger til de paragrafer, der gav hjemmel til et bestemt tiltag. Eksempelvis skulle udarbejdelsen af en sygeopfølgingsplan ledsages af et notat med følgende tekst: »Det vurderes, at der efter LAS [lov om aktiv socialpolitik, dvs. aktivloven] §12 b er behov for en sygeopfølgingsplan«. Uden en sådan henvisning havde planen ingen juridisk gyldighed, og uden denne gyldighed, så havde den refusionsgivende aktivering, hvorefter kommunen hjemtog 65 pct. statstilskud til borgerens kontanthjælp, heller ingen gyldighed, idet behovet for aktiveringen netop var beskrevet i planen.

I forbindelse med sagsdokumentationen havde vejlederne derfor et arsenal af tekstbrudstykker, der blev indkopieret, når der fx skulle oprettes et sagsnotat om behovet for en sygeopfølgingsplan eller når der skulle afgives et uddannelsespålæg. Disse tekstbrudstykker, som vejlederne kaldte makroer, blev hentet

fra jobcentrets intranet eller fra netværksdrevet. Flere af vejlederne havde gemt disse makroer som dokumenter på deres eget computerdrev. Enkelte af vejlederne havde dog memoriseret de forskellige formuleringer, der gav retskraft til de forskellige tiltag, og syntes det var hurtigere manuelt at indskrive disse fremfor at finde og indkopiere den rette formulering. De fleste af vejlederne var stærkt afhængige af disse makroer. En vejleder understregede det med udtrykket, »man ville dø uden makroer«.

At sagsdokumentationen havde tæt relation til lovgivningen havde sine fordele og ulemper. På den ene side sikrede dokumentationen, at vejlederne kunne holdes ansvarlige for deres beslutninger (idet disse beslutninger skulle dokumenteres og begrundes), hvilket umiddelbart styrkede borgernes retssikkerhed. På den anden side var det ikke altid, at de kategorier, der fandtes i lovgivningen, og som fagsystemet kalkerede, modsvarede de typer af sager, som vejlederne behandlede, og den slags samtaler, som vejlederne afholdte.

Da indsatserne arbejdede med problemstillinger af vidt forskellig karakter – fra uddannelsespålæg til aktivering af sygemeldte borgere – så havde samtalerne også forskellig karakter. I jobindsatsen koncentrede samtalen sig om beskæftigelse, i ungeindsatsen om uddannelse og i sygeindsatsen om borgerens vej mod raskhed. Imidlertid skulle alle samtaler kategoriseres som »jobsamtale« i fagsystemet.¹⁵ Som en vejleder i ungeindsatsen forklarede mig, så skyldtes dette, at »man kan ikke partshøre på uddannelsessamtaler, kategorien findes ikke i lovgivningen«. I tilfælde af borgerens manglende fremmøde til en samtale, der ikke var indkaldt som »jobsamtale«, havde jobcentret ingen hjemmel til at »sanktionere« (typisk med et fradrag i kontanthjælpen), eftersom en sanktionering var forbundet med en parthøring (dvs. hvor parterne skulle høres, inden der blev foretaget et fradrag af en tidligere godkendt offentlig ydelse).

Som en anden vejleder pointerede, så gennemsyrede kategorien job al skriftlig kommunikation med borgerne, hvilket – alt andet lige – kunne være forvirrende for de borgere, der var indkaldt til en jobsamtale afstedkommet af borgerens gentagne sygefravær under en aktivering, ligesom det kunne være vildledende, at vejlederne i ungeindsatsen skulle udarbejde jobplaner for de borgere, der fik et pålæg om uddannelse (kategorien uddannelsesplan fandtes ikke i fagsystemet; kategorien optræder heller ikke i gældende lovgivning). Vejlederne i indsatserne gjorde sig derfor under samtalerne umage med at forklare den ofte misvisende navngivning af såvel samtaler som af de dokumenter, der blev udarbejdet.

Fagsystemets genbrug af lov kategorier simplificerede ikke kun forskelligartetheden af samtaler, men også af de sagstyper, som vejlederne behandlede. I fagsystemet skulle borgerne klassificeres efter hvilken af de ti grupper, som lov om aktiv beskæftigelsesindsats (dvs. beskæftigelsesloven) § 2 opdeler borgere i. For vejlederne i de tre indsatser var det primært de tre første grupper, der blev

¹⁵ Kategorien »samtale« blev ændret til »jobsamtale« i alle relevante lovgivninger for beskæftigelsesindsatsen i forbindelse med Velfærdsreformen fra 2007.

anvendt. Grupperne blev omtalt som LAB2.1ere (dvs. dagpengemodtagere), LAB2.2ere (kontanthjælpsmodtagere i matchgruppe 1, jobparat) og LAB2.3ere (kontanthjælpsmodtagere i matchgruppe 2 eller 3, indsatsklar eller midlertidigt passiv).

I tillæg til LAB-grupperne skulle borgere i fagsystemet også klassificeres efter »persongruppe«. I alt indeholdt fagsystemet fem sådanne grupper: under 25 år, uden uddannelse; mellem 25-30 år, uden uddannelse; under 30 år, med uddannelse; over 30 år; og under 25 år uden uddannelse og erhvervs erfaring.

I fagsystemet skulle ændringer af persongruppen og også ændringer af LAB-grupperne og fordelingskoderne foretages under skærbilledet kontaktføreløb.

Den typificering af borgernes sager, som LAB-grupperne og persongrupperne bidrog med, var dog lidet oplysende. Typificeringen kunne således ikke gengive de vidt forskellige slags sager og disse sagers forskellige karakteristika, som vejlederne i de forskellige indsatser arbejdede med. Sådanne forskelle kunne fx være mellem sag angående en ung mand med flere afbrudte grundforløb på teknisk skole og en sag vedrørende en ikke-nyligt uddannet student, der ventede på optagelse på en videregående uddannelse; eller forskellen mellem en sag omhandlende en kvinde, der var sygemeldt grundet graviditetsgener og en sag angående en borger der grundet psykiske, men udiagnosticerede problemer, gentagne gange havde sygemeldt sig under et aktiveringsforløb. At kunne gengive sådanne forskelle var dog afgørende for sagsfordelingen.

Sagsfordeling

Behovet for at fordele sager – det som adskillige vejledninger på jobcentrets intranet og fællesdrev betegnede som borgerflow, sagsflow, sagsoverflytning eller ændringer af den sagsansvarlige – var nødvendiggjort af, at centret var indrettet i specialiserede enheder. Da disse enheder (afdelinger, indsatser og grupper) agerede mellemstationer til den egentlige beskæftigelsesindsats, så skulle borgerne henvises til den rette indsats, inden de kunne visiteres videre til et beskæftigelsesfremmende tiltag.

Vejlederne havde forskellige måder at beskrive behovet for sådanne organisatoriske overgange, fx: »Vi er lidt som en fordelingscentral« (vejleder, centerindgangen); »det handler om at få borgerne hurtigt ind og hurtigt videre« (vejleder i jobindsatsen); eller som en vejleder i sygeindsatsen forklarede en borger, »jeg skal finde ud af, hvor jeg skal sende dig hen«.

Fagsystemets understøttelse af organisatoriske overgange, og dermed også af fordelingen af sager, modsvarede ikke jobcentrets indretning. Borgernes sager kunne flyttes fra en afdeling til en anden ved at ændre fordelingskoden for administrativ enhed. Imidlertid havde flere af centrets afdelinger flere specialiserede grupper. Sygeindsatsen var et eksempel på sådan.

For at henviser til sygeindsatsen anvendtes en af centrets administrative medarbejders fordelingskode som stedfortræder for indsatsen. Når der blev henvist til sygeindsatsen, blev borgeren således tildelt centerindgangens kode (admini-

strativ enhed) og denne medarbejders kode. Identiske fordelingsmekanismer blev anvendt for flere af afdelingens andre grupper, hvor andre »administrative« optrådte som *stand-ins*.

Fordelingen af sager var dog ikke tilendebragt ved, at en borger blev henvist til den rette indsats og derefter visiteret videre. Borgernes sager forlod således ikke centret, når de blev aktiveret i et beskæftigelsescenter eller hos en leverandør. Centret skulle således foretage en »opfølgning på den beskæftigelsesrettede indsats« (jf. aktivlovens § 10), hvilket blandt andet indebærer, at afholde en samtale med borgerne hver tredje måned.

Omend centrets afdeling for indkaldelse varetog denne opgave, så havde de andre afdelinger behov for internt at fordele ansvaret for opfølgningssager. Nogle vejledere var således tovholdere for de borgere, der blev visiteret til bestemte leverandører; andre vejledere tilså opfølgningen af bestemte slags sager, fx kontanthjælpsmodtagere på barsel eller kontanthjælpsmodtagere uden daginstitutionsplads til deres børn; og enkelte vejledere havde ansvaret for at afholde samtaler med de borgere, der havde fået fremmødeforbud grundet trusler mod centrets medarbejdere. Sådanne sager blev placeret i pågældende vejleders fordelingskode.

I de afdelinger, hvor vejlederne havde en »sagsstamme«, dvs hvor borgere var fast tilknyttede en bestemt vejleder, blev borgere ikke placeret i vejlederens kode efter den første samtale i centret.¹⁶ I stedet blev borgeren »parkeret« i fordelingskoden for den vejleder, der var »klyngeansvarlig« for den cpr.nr.-gruppe, som borgeren tilhørte. Herefter kunne den klyngeansvarlige vurdere, hvilken af afdelingens vejledere der havde mest plads i sin kode til at kunne overtage sagen. En sådan fremgangsmåde blev anvendt i sygeindsatsen. Efter en samtale blev sagen således overflyttet til én af uddannelsesafdelingens fire klyngeansvarlige (borgeren tilhørte denne afdeling, da borgeren havde andre problemer end ledighed).

Når en vejleders fordelingskode kunne anvendes til flere funktioner – fra at være tovholder på et projekt til at være ansvarlig for en sagstype, en cpr.nr.-gruppe eller en sagstamme – så indebærer dette, at der kunne være tilsvarende mange grunde til, at en borger var tilknyttet en bestemt vejleder. Men eftersom en vejleder kunne varetage mere end én funktion – fx at være tovholder på et projekt *og* have en sagsstamme eller have en sagsstamme *og* være klyngeansvarlig (sygeindsatsen rummede begge eksempler) – så kunne grunden til en borgers placering i en vejleders kode være flertydige.

Selvom flertydigheden var afstedkommet af, at fagsystemet, på den ene side, kun understøttede fordelingskoder i to lag (afdeling og person), og at centret, på den anden side, i praksis opererede med betydeligt flere lag, idet

¹⁶ Da lovgivningen fastsætter rettidighedsregler for, hvornår borgere senest skal have den første samtale efter at have meldt sig ledige, og da jobcentret havde en anseeligt antal nyhenvendelser, så blev en borgers første samtale afholdt med den først ledige medarbejder fra den afdeling, borgeren grundet alder og uddannelsesmæssig baggrund hørte under.

en afdeling kunne have flere grupper og en vejleder flere roller, så indebar flertydigheden ikke, at sagsfordelingen nødvendigvis var besværliggjort. For vejlederne hørte tillem্পningen af fordelingskoderne til arbejdets vanlige orden. Måderne hvorpå fordelingskoderne skulle anvendes, fremgik også af oversigter på jobcentrets intranet. Vejlederne konsulterede dog ikke disse oversigter, og havde tilsyneladende ingen problemer med at erindre og anvende de regler, som oversigterne foreskrev.

Til gengæld bidrog fordelingskoderne, ligesom LAB- og persongrupperne, ikke til at kunne gengive de vidt forskellige slags sager og disse sagers forskellige karakteristika, som vejlederne i de forskellige indsatser arbejdede med. At placere en borger i fordelingskoden for ungeindsatsen eller i koden for den administrative medarbejder, der var stedfortræder for sygeindsatsen, tilkendegav alene, at borgeren enten var ung og uuddannet eller arbejdsledig og sygemeldt med en lidelse, der ikke var kortvarig og ukompliceret.

Som et supplement til fordelingskoderne samt LAB- og persongrupperne havde vejlederne i ungeindsatsen udviklet en såkaldt screeningsblanket. På denne papirblanket skulle de borgere, der nyhenvendte sig i centerindgangen og som var i indsatsens målgruppe, beskrive deres »planer for fremtiden« og hvorvidt de så sig selv »i arbejde eller uddannelse inden for tre måneder«. På blanketten skulle borgerne også oplyse om tidligere uddannelsesforløb, fx 9. klasse, 10. klasse, gymnasial uddannelse og grundforløb på en erhvervsuddannelse.

Hvis en borger havde afbrudt et grundforløb eller havde stoppet sin uddannelse grundet manglende praktikplads, blev borgeren ikke henvist til ungeindsatsen, men derimod til en af centrets to indsatser der var målrettet unge, som var frafaldet en erhvervsuddannelse. Hvis en borger blev henvist til en af disse indsatser, blev screeningsblanketten påklipset en farvet forside – gul for »afbrudt grundforløb«, rød for »aktiv praktikpladssøgning« – hvorefter borgeren blev bedt om at medbringe det sammenklipsede dokument til receptionen på den af jobcentrets etager, hvor indsatsen holdt til. Hvis en borger blev henvist til ungeindsatsen var det alene den hvide screeningsblanket, der skulle medbringes.

Blanketten og dens forskellige forsider bidrog til at kunne gengive sagstyper og disse sagstypers karakteristika. Således kunne de vejledere, som overtog disse blanketter, på en lettilgængelig facon få overblik over, hvad sagen omhandlede (fx en ikke-nylig uddannet student, der gerne ville studere på universitetet, eller en aspirerende elektrikerlærling uden praktikplads), ligesom sagens særlige omstændigheder kunne pointeres på blanketten. Således deltog jeg i en samtale med en døv borger. På blanketten, som vejlederen skimmede inden samtalen, var der med anseelige blokbogstaver påført »DØV!«. (Samtalen skete uden tolkebistand, i stedet skiftedes vejlederen og den døde til at anvende vejlederens computer).

At kunne gengive forskellige sagers karakteristika, fra ufaglærte med fremtidsplaner om at finde et arbejde hurtigst muligt til studenter med planer om at læse videre, kunne have afgørende betydning for en vejleders forberedelse

til samtalerne, idet der var markante forskelle på, hvordan en samtale med en ufaglært og en student skulle gribes an, og ikke mindst hvilke tiltag der skulle iværksættes i forlængelse af det obligatoriske uddannelsespålæg, fx om hvor den unge skulle aktiveres for at arbejde med sin uddannelsesplan.

Selvom sagernes karakteristika i vid udstrækning kunne ekstraheres fra det CV, som borgere skulle oprette før deres første samtale i jobcentret – hvis ikke en borger tidligere havde modtaget kontanthjælp, så indeholdt fagsystemet ikke optegnelser i form af et udførligt match, en jobplan eller sagsnotater – så understregede screeningsblanketten betydningen af lettilgængelige måder at få overblik over forskellige sagers karakteristika, og dermed også årsagen til en henvisning til indsatsen.¹⁷

I sygeindsatsen og jobindsatsen anvendtes ikke tilsvarende screeningsblanketter. I stedet støttede vejlederne sig til den screening af nyhenvendte borgere, som vejlederne i centerindgangen foretog. Dette indebar, at vejlederne i begge indsætter i forbindelse med forberedelsen til samtaler udelukkende måtte støtte sig til læsningen af borgernes sag – en sag der var spredt på mere end ét it-system, og som derfor skulle sammenstykkedes.

Sagsammenstyknin

For vejlederne i jobindsatsen var årsagen til en henvisning mere entydig end for vejlederne i sygeindsatsen.¹⁸ En borger henvist til jobindsatsen var således nyledig, under 30 år og havde eventuelt en uddannelse.

Når årsagen til en henvisning var kendt, var det lettere at forberede sig til en samtale, da vejlederen vidste i hvilke dele af it-systemerne, hvorfra de relevante oplysninger om borgerens sag skulle sammenstykkedes.

Sådanne dele var fx det CV, som borgeren havde oprettet inden samtalen, og som vejlederen skulle godkende i forbindelse med samtalen. CVet, som vejlederne havde adgang til via Arbejdsmarkedsportalen (et ikke tidligere omtalt system), indeholdt oplysninger om erhvervs erfaring og gennemførte uddannelser. Begge oplysninger var relevante for vejlederens vurdering af, om borgeren skulle visiteres til en af centrets jobkonsulenter eller til et af beskæftigelsescentre.

For borgere med tidligere ledighedsperioder var det ikke kun CVet, men også tidligere registrerede oplysninger, der var relevante. Disse oplysninger var tidligere jobplaner, tidligere match og omfanget af tidligere forsørgelsehistorik.

¹⁷ Blanketten bidrog ikke blot til at gengive forskellige sagers karakteristika, men også til at styre borgernes bevægelser gennem centret. Disse bevægelser indebar ikke kun, at borgere blev henvist fra centerindgangen til en indsats, men også at borgere før samtalen med en vejleder skulle oprette et CV på Arbejdsmarkedsstyrelsens hjemmeside for arbejdsledige (centerindgangen havde adskillige computere til dette formål). Blankettens bagside indeholdt en beskrivelse og tjekliste over det forløb, som en nyhenvendelse til ungeindsatsen var forbundet med.

¹⁸ I studiet fulgte jeg blot en enkelt vejleder fra jobindsatsen. Derfor anvender jeg entalsformen vejleder, i den følgende beskrivelse.

Disse oplysninger, der kunne læses forskellige steder i fagsystemet, kunne berette om borgerens løbebane gennem kontanthjælps- eller dagpengesystemet, og også om udviklingen af denne løbebane.

For borgere med en længerevarende løbebane kunne det være nødvendigt til at konsultere journalsystemerne. Under min overværelse af en samtale i jobindsatsen blev nødvendigheden af at konsultere tidligere sagsnotater understreget. Under samtalen fortalte den arbejdsledige, som havde adskillige, tidligere ledighedsperioder bag sig, at han årligt holdte tre måneders ferie i det tidligere Jugoslavien. Han havde planer om snarligt at starte en import/eksportvirksomhed, der kunne varetage større danske virksomheders engagementer i regionen. Da den arbejdsledige havde en uddannelse som massør – en uddannelse han i øvrigt aldrig havde anvendt – og da han ikke havde haft job de seneste år, betragtede vejlederen ikke virksomhedsplanerne som realistiske og opfordrede i stedet den arbejdsledige til at opnå branchekendskab, inden han startede egen virksomhed.

Efter samtalen fortalte vejlederen, at der var »noget der ikke stemte«, fx de ambitiøse virksomhedsplaner og den årlige ferie, som den arbejdsledige ikke umiddelbart havde haft indtægterne til at finansiere (personer med formue kan ikke modtage kontanthjælp). Derfor afsøgte vejlederen både fagsystemet og journalsystemerne for at sammenstykke oplysninger, der kunne begrunde mistanken om, at den arbejdsledige havde tilbageholdt oplysninger (efter retssikkerhedsloven skal borgeren medvirke til at belyse sagen), fx om baggrunden for den årlige ferie og baggrunden for den manglende praktisering af massøruddannelsen.

I denne afsøgning tjekkede vejlederen tidligere notater, tidligere jobplaner og tidligere match og også om den arbejdsledige havde modtaget offentlig forsørgelse i den periode, hvor han hævdede at have gennemført sin uddannelse. Under afsøgningen fandt vejlederen ikke oplysninger der kunne afkræfte, hvad den arbejdsledige havde fortalt. På den anden side var det heller ikke muligt for vejlederen at danne sig et fyldestgørende overblik over den arbejdslediges aktiviteter gennem de seneste år.

For vejlederne i sygeindsatsen var sammenstyknings af oplysninger fra fagsystemet og journalsystemerne et vanligt vilkår. For vejlederne var det væsentligt at afdække begrundelsen og baggrunden for en henvisning. Begrundelsen angik hvilken sygdom, borgeren var sygemeldt med. Baggrunden omhandlede hvem der havde foretaget henvisningen (centerindgangen eller et beskæftigelsescenter), hvornår borgeren havde sygemeldt sig og graden af dokumentation for sygdommens karakter (fx i form af en diagnose dokumenteret ved speciallægeerklæring).

Det var ikke altid vejlederne kunne afdække baggrunden. Enkelte gange skyldtes dette, at det beskæftigelsescenter, der havde tilbagebesøgt borgeren, i et mangelfuldt sagsnotat fx havde anført, »Modtaget lægeerklæring. Bor-

ger sygemeldt i tre måneder«, uden at indkopiere en indscannet version af erklæringens indhold eller at opsummere indholdet af denne i notat.

At afdække baggrunden kunne være kompliceret. Oplysningerne om baggrunden fremgik ikke altid af det seneste eller næstseneste match, og oplysningerne kunne fremgå af den sygeopfølgingsplan, som beskæftigelsescentret udarbejdede i forbindelse med en tilbagevisitering eller af de notater, som også blev udarbejdet i forbindelse en tilbagevisitering.

Fagsystemets hændeshistorik var ikke behjælpelig i at få overblik over rækkefølgen af de handlinger, der havde ført til en borgers henvisning eller tilbagevisitering. For det første loggede historikken enhver handling. Ændringer af en fordelingskode blev logget; ændringer af en match blev logget; og ændringer af en samtale fra planlagt til gennemført blev logget. Det uundgåelige resultat var, at historikken i løbet af selv et kort sagsforløb rummede mange optegnelser. Således overværende jeg en samtale med en ung nyligt meniskopereret mand (med komplikationer efter operationen), der var blevet henvist fra centerindgangen til ungeindsatsen og derefter til sygeindsatsen. Hændeshistorikken havde mere end 15 optegnelser, der dokumenterede disse tre organisatoriske overgange.

For det andet angav hændeshistorikkens optegnelser ikke altid navnet på den vejleder, der havde udført sagsdokumentationen. Når en vejleder oprettede eller ændrede et match, blev dette således logget med vejlederens firecifrede systemkode og ikke med vejlederens navn. Som en af sygeindsatsens vejledere fortalte, mens han hastigt *scrollede* gennem historikken, så havde han opgivet at huske cifrene for centrets omtrent 130 vejledere. Under gennemlæsningen af en særlig omfangsrig hændeshistorik for en langtidsløst borger understregede en anden af sygeindsatsens vejledere, at det var »umuligt at se, hvem der har lavet hvad hvornår [i sagen]«.

Når sagsdokumentationen var spredt på forskellige systemer og i forskellige dele af det samme system, og når historikken bag sagsdokumentation og sagsfordeling var dænet til af talrige og ikke altid nyttifulde informationer, så var konsekvensen, at det kunne være »lidt af et detektivarbejde at få overblik« over en sag, som en vejleder udtrykte det. En anden vejleder pointerede, at det kunne være »svært at orientere sig i sagen«. Denne vejleder bidrog med flere eksempler herpå: »hvad er det sidste, der er sket sidst?«, »hvor kommer [borgeren] fra?« og »hvad er problemet?«. Efter at betonet disse eksempler opsummerede vejlederen sagsdokumentationens spredte karakter på følgende vis: »Det er svært at skaffe sig et øjebliksbillede. . . det er det, der er svært«.

Tilløb til en konklusion: At håndtere sager ifølge lovens bogstav og lovens ånd

Besværet ved at danne sig et overblik ved et øjekast afspejlede på den ene side det forhold, at dokumentationen af en borgers sag var fordelt på flere systemer; derfor skulle overblikket på tilsvarende vis sammenstykkes fra disse

systemer. På den anden side afspejlede besværet et skisma mellem jobcentrets organisatoriske indretning, hvor sager skulle udveksles mellem adskilte enheder, og de utilstrækkelige sagsfordelingsmekanismer, som fagsystemet tilbød.

Begge sider af dette besvær betonedede et mere fundamentalt problem, nemlig et nærmest uundgåeligt sammenstød mellem »lovens bogstav« og »lovens ånd«.

Sager i fagsystemet var således sammensat af kategorier, der var dikteret af gældende lovgivning, fx LAB-gruppe, match, jobsamtale, jobplan, sygeopfølgingsplan, fravær og kontakforløb. Omend disse kategorier stemte overens med de typer af dokumentation, som skulle foretages i forbindelse med en samtale, så vedrørte produktionen af lovpligtig dokumentation kun dén del af arbejdet, der omhandlede håndteringen af lovens bogstav, det vil sige håndteringen af enkeltstående paragrafer fra adskilte lovkomplekser.

Imidlertid skulle jobcentret og dets vejledere også forvalte lovens ånd – dvs. hvad lovgiver tilstræber at opnå, ændre eller udbedre med et lovkompleks (dvs. et sæt af love, bekendtgørelser, databekendtgørelser, cirkulærer og vejledninger), fx at mindske ledigheden blandt unge mennesker.

Centrets vejledere havde tæt beslægtede måder at udtrykke, hvad gældende lovgivning tilstræber at opnå gennem aktiveringsregler, rettidighedsregler (fx for frekvensen af jobsamtaler) og særregler for visse grupper (fx unge uden uddannelse eller sygemeldte ledige). Udtrykkene var fx »man kan ikke stå stille i det her system« og »man er bange for at tabe en generation på gulvet«; derfor de mange aktiveringsmuligheder til unge arbejdsledige.

I centret var lovens ånd ingenlunde en størrelse, som blot blev verbaliseret. Centrets organisatoriske indretning udtrykte således forvaltningen af de tiltag, som kommunen i forlængelse af lovgivningen ønskede fremskyndet. Disse tiltag var blandt andet formuleret i den kommunale beskæftigelsesaftale og -plan og også i strategiplaner såsom Ungejobpakken. I disse aftaler og planer var fastsat flere »fokusområder«. At reducere ledigheden for de 18-29 årige; at yde en særlig indsats til unge uden uddannelse og til unge uden praktikplads; og at forestå en styrket indsats for sygemeldte kontanthjælpsmodtagere var alle eksempler på sådanne fokusområder.

Flere af centrets indsatser – sygeindsatsen, ungeindsatsen, afbrudt grundforløb og aktiv praktikpladssøgning – var konkretiseringer af, hvordan fokusområderne organisatorisk blev omsat i en arbejdsdeling mellem specialiserede enheder. Håndteringen af denne arbejdsdeling krævede dog udveksling af sager. Og det var netop i udvekslingen af sager, at sammenstødet mellem lovens bogstav og lovens ånd blev åbenbart.

For selvom fagsystemet kunne etablere en sag som et sæt af anvendte instanser fra en eller flere lovkatogier, og således følge lovens bogstav, så rummede systemet kun ganske rudimentære funktioner til at håndtere den specialiserede arbejdsdeling – en arbejdsdeling der var en naturlig følge af lovens ånd.

Som en afdelingsleder fra jobcentret imidlertid fortalte, så var fagsystemet slet ikke udviklet til at understøtte en specialiseret arbejdsdeling, men derimod

primært skabt til, at man som vejleder havde egen sagsstamme, hvilket indebar, at borgerne ikke forlod ens fordelingskode.

De vejledere, jeg fulgte fra sygeindsatsen, havde halv sagsstamme i jobcentrets uddannelsesafdeling, og fordelte dermed deres tid ligeligt mellem indsatsens og afdelingens borgere. Når vejlederne skimmende oversigten over de omtrent 70 borgere, der stod i deres fordelingskode, så kunne de, ganske som afdelingslederen havde antydnet, prompte genfortælle om borgernes situationer uden at kigge nærmere i fagsystemet eller i journalsystemerne. Dette skete ofte i kompakte karakteristikker, fx »ham her, han er et institutionsbarn«; »hende her... havde taget en overdosis heroin«; eller »ham her, han bange for hvide kitler... han har været udsat for tortur«. Men et sådant hukommelsesbåret sagsbegreb (som i øvrigt ikke var afledt af systemernes organisering af sagsdokumentationen, men derimod af gentagne møder med arbejdsledige med iøjnefaldende livshistorier) var selvsagt ikke anvendeligt, når det handlede om førstegangsmøder med borgere, dvs. møder af den slags sygeindsatsen, ligesom de andre fremskudte indsatser, dagligt skulle håndtere.

Som konklusion på studiet kan det således konstateres, at samspillet mellem arbejdspraksis og it-støtte kun delvist havde vellykket karakter, og at det der kunne betragtes som vellykket ved måden, it-systemerne håndterede lovgivningens regler, samtidig var det, der udgjorde årsagen til den mindre end vellykkede vekselvirkning mellem arbejdspraksis og it-systemerne.

Tak

Denne rapport og det studie, rapporten har dokumenteret, har været finansieret af Innovationsnetværk for IT gennem netværkets støtte til forskningsprojektet *Case studies of best practice workflows and case work in practice*. Tak til Beskæftigelses- og Integrationsforvaltningen i Københavns Kommune for give mig adgang til et af kommunens jobcentre; tak til dette jobcenters ledelse for at give mig fuld frihed til at tilrettelægge studiet; og i særdeleshed tak til de vejledere, som indvilligede i at jeg kunne følge deres arbejde.