

Absurde valg på socialkontoret

Velfærdsgyser. De prøver faktisk er gøre deres bedste. Alligevel ender sagsbehandlere ofte med at træffe en række valg, som virker helt absurde. Antropolog har nærstuderet den danske beskæftigelsespolitik.

ders ventetid. Du siger, at hun i stedet kan booke en dobbelttid hos sin praktiserende læge. Samtalen har allerede varet for længe, og du har endnu ikke rejst spørgsmålet om aktiveringskravet. Hvis du kort informerer hende og siger, at I kan tale mere sammen, når hun har set sin læge, gå til mulighed 3. Hvis du går længere ind i kvindens sag, gå til mulighed 4.»

Af JOHANNE MYGIND

Det er tirsdag morgen, og du deltager i det ugentlige teammøde i det kommunale jobcenter, hvor du arbejder som sagsbehandler.

Din teamleder Paul klager over, at flere af jer sagsbehandlere har for mange ubehandlede sager. En af dine kolleger, som ellers er kendt for sin effektivitet og evne til at lukke sager, har spurgt Paul, hvad hun skal gøre, når nu venteværelset er fyldt med mennesker. Paul insisterer på, at ud fra antallet af sager divideret med antallet af sagsbehandlere burde ingen have flere end det nødvendige antal sager i deres bunke.

Hvis du forlader mødet lettere utilpas, fordi du ved, at du ikke er en af de sagsbehandlere, som har flest sager, gå til mulighed 2, hvis du er træt af, at dine kolleger hele tiden beklager sig, gå til mulighed 13.« SÅDAN lyder det i kapitel fire i antropologen Nina Holm Vohnsens ph. d-afhandling fra Aarhus Universitet. I små vignetter bygget på noter fra et syv måneder langt feltarbejde på et jobcenter i en dansk kommune giver hun sine læsere mulighed for at leve sig ind i sagsbehandlerens hverdag, hvor lovgivning, pressede offentlige budgetter og kravet om effektiv sagsbehandling, vikler sig sammen til komplekse situationer, hvor der skal træffes en beslutning nu, lige meget hvad.

Mulighed 13: »Du var stille under teammødets diskussion. Nu trækker du en sag og råber navnet på en borger. Den midaldrende kvinde, hvis navn du har råbt, sidder lidt væk. Da I går tilbage til dit kontor, noterer du, at hun græder. Tilbage på dit kontor fortæller kvinden, at hun er udrændt. Du spørger, om hun har set en psykiater. Hun fortæller dig, at der er 18 måne-FORTSÆTTES SIDE 2 I 2008 besluttede beskæftigelsesminister Claus Hjort Frederiksen på embedsværkets initiativ at udføre et kontrolleret forsøg med sygedagpengemodtagere.

Under titlen »Aktive - hurtigere tilbage« fik en gruppe tilfældigt udvalgte syge danskere et tilbud, som de ikke kunne afslå. De skulle i mindst ti timers aktivitet om ugen, ellers ville de miste deres sygedagpenge.

»Min teoretiske hovedinteresse har været at undersøge, hvad udvikling egentlig er for noget.

Det er et begreb, som en masse discipliner beskæftiger sig med fra erhvervspsykologi over statskundskab til management-studier. Det er oftest studier, som er præget af en meget lineær forståelse af verden: Man sætter gang i noget, og så ser man, om det, man satte i gang, lever op til formålet. Antropologien er langt mere optaget af at undersøge alle de ting, som faktisk sker,« siger Nina Holm Vohnsen, som fulgte forsøget, fra det blev til blandt embedsmændene i Arbejdsmarkedsstyrelsen over sagsbehandlere på de kommunale jobcentre og helt ud til de borgere, som havnede på en række aktiveringstilbud udbudt af en såkaldt anden aktør, ofte uden at de helt forstod hvorfor.

Eksperimentet med sygedagpengemodtagerne var et forsøg på at skabe evidensbaseret politik og en nyskabelse i den danske policyudvikling.

Den havde lånt sin metode fra den medicinske verden, hvor man tilfældigt udtrækker folk og dernæst ser på, om en bestemt intervention eller medicin gør en forskel.

Da projektet bagefter blev evalueret, viste det sig, at forsøget var mindre eller lige så effektivt som normalindsatsen og væsentlig dyrere. Da var centrale elementer i forsøget for længst blevet gjort til gældende lov på området.

Det blev det nemlig knap halvandet år før, den endelige evaluering kom.

»Jeg var med til et midtvejsmøde for sagsbehandlere, hvor det kom frem, at loven var ved at blive vedtaget. Folk kunne slet ikke få det til at hænge sammen. En del af sagsbehandlerne havde jo siddet over for borgere, hvor de vidste, at det ikke ville forbedre borgerens situation at komme i aktivering, ja måske direkte forværre den. Alligevel havde de fulgt forsøgsdesignet, mens de havde argumenteret over for sig selv og for borgeren: ' Hvis vi kun tager de sager, hvor vi er helt sikre på, at det virker at komme i aktivering, så vil det jo påvirke forsøgsresultatet.'« MULIGHED 3: »Du informerer kort kvinden om aktiveringskravet og siger, at du vil ringe tilbage, når hun har talt med sin læge. I løbet af en time har du talt med de to borgere. Ifølge din teamleder ville der ikke være nogen sagsmapper tilbage på bordet, hvis alle sagsbehandlere gjorde det. Men klokken er kun 10.40, og venteværelset er stadig fyldt med folk. Hvis du husker på din teamleders bemærkning og venter til klokken 11 med at tage en ny sag, gå til mulighed 5. Hvis du husker på din kollegas bemærkning om, at nogle sager tager længere tid end andre, gå til mulighed 8.« Nina Holm Vohnsen lavede en del af sit feltarbejde i Arbejdsmarkedsstyrelsen under Beskæftigelsesministeriet. Det var ikke let.

Embedsmændene var ikke vant til at blive set over skuldrene, og antropologens nysgerrige spørgsmål lignede dem fra de kritiske journalister, som også var begyndt at interessere sig for forsøget. Ligesom journalisterne ville Nina Holm Vohnsen for eksempel have svar på, hvor man egentlig vidste fra, at det ville være bedre for sygedagpengemodtagerne at blive aktiveret? »Når det kommer til ryglidelser, er man gået bort fra tanken om, at man bør ligge på sofaen. Tværtimod skal man i de fleste tilfælde holde sig aktiv. Men jeg havde aldrig hørt, at det gjaldt psykiske lidelser som for eksempel angst og depression, som mange sygedagpengemodtagere lider af. Jeg endte med at rekvirere de dokumenter, som lå bag forsøget.

Som forsker er det første, man gør, at kigge på referencerne, men jo mere officielt et dokument er, jo færre referencer er der. Jeg kunne simpelthen ikke finde nogen. Og til sidst gik det op for mig, at man faktisk ikke havde nogen form for belæg for at sige, at det ville være bedre for folk med psykiske lidelser at komme i aktivering. « Selvom der ikke lå en klar videnskabelig begrundelse bag forsøget, var der mange andre dagsordener, som spillede ind. Hensynet til de offentlige budgetter kontra retten til beskyttelse under sygdom for eksempel: »Det kan godt være, at det skrevne stykke politik er klart og logisk og gennemskueligt, men det skal jo rumme en hel bunke af modsatrettede faglige økonomiske og administrative hensyn. De bliver ved med at eksistere - også når loven skal have et liv i praksis. I det forsøg, som jeg så blive til virkelighed, sad sagsbehandlerne hele tiden i sådan et skisma: Hvad var vigtigst? Er det, at folk kommer tilbage på arbejde? Er det hensynet til de offentlige budgetter? Eller er det at leve op til de specifikke kriterier, som forsøget har opstillet?« siger Nina Holm Vohnsen.

MULIGHED 8: »Manden som rejser sig op og giver dig hånden er fra Mellemøsten. Du finder hurtigt ud af, at han har arbejdet som chauffør, men nu er blevet fyret. Du bliver nødt til at referere ham til et kursus, så han kan være aktiv, mens han er på sygedagpenge. Han har ondt i ryggen. Du fortæller Ali om kravet om aktivering. Men Ali vil ikke. Han siger, at han har for ondt i ryggen og tager stærk medicin, som gør ham svimmel. Hvis du beslutter dig for at spørge Alis læge, om han kan deltage i kurset, gå til mulighed 7. Hvis du bestemmer dig til at indskrive Ali til et kursus med det samme, gå til mulighed 16.« Det er ikke særlig populært at være sagsbehandler på et jobcenter. På det center, hvor Nina Holm Vohnsen udførte feltarbejde, var mange ikke uddannede socialrådgivere, men var alt fra kontoruddannede til akademikere, og de havde ikke nødvendigvis nogen faglig baggrund for at læse en lovgivning. Lokale krav om effektiv sagsbehandling blander sig med lovens ord og bliver til ligestillede »regler«, som alle sammen skal overholdes.

»Det centrale dilemma for sagsbehandlerne blev, hvor meget tid de brugte på den enkelte sag. Kvoten af sager, som skulle nås på en dag, var høj, og sagsbehandlerne måtte modvilligt acceptere, at de ikke havde tid til at gøre deres arbejde grundigt nok,« siger Nina Holm Vohnsen, som under sit feltarbejde i det kommunale jobcenter observerede, hvordan flere forskellige indsatser og projekter skulle implementeres på samme tid.

»På et tidspunkt havde man for eksempel skrevet en resultatkontrakt med kommunen om, at man skulle reducere antallet af åbne sygedagpengesager. Det lykkedes sagsbehandlerne at nå målet, og de fik meget ros af ledelsen. Bagefter sagde sagsbehandlerne så til mig, at ja-ja de fik lukket sagerne, men de vidste faktisk ikke, om de burde være lukket? Måske var disse borgere i virkeligheden berettiget til at modtage sygedagpenge?« MULIGHED 16: »Du beslutter dig for, at Alis rygproblemer ikke burde betyde noget for hans deltagelse i kurset. Ali er bekymret for, at han ikke vil kunne klare det og så mister sin ret til sygedagpenge, som er hans eneste indkomst. Han beder dig om at lade være med at presse ham.

Du er ikke sikker på, at Ali egentlig vil få noget ud af kurset, men en ældre kollega har fortalt dig, at kommunen får flere penge fra staten, jo flere du henviser til anden aktør. Hvis du sender Ali direkte til den anden aktør, så gå til mulighed 38, hvis du først vil undersøge de forskellige tilbud lidt mere grundigt, gå til mulighed 28.« Forsøgets kriterier klargjorde, at deltagerne som førsteprioritet skulle vende tilbage til eget arbejde i mindst ti timer om ugen. Hvis det ikke kunne lade sig gøre, var det op til den enkelte forsøgskommune at planlægge, hvad der egentlig skulle foregå i de ti timer, som forsøget dikterede, at borgerne skulle aktiveres. I den kommune, hvor Nina Holm Vohnsen var på feltarbejde, henviste man de fleste borgere til et privat beskæftigelsescenter drevet af en såkaldt anden aktør. Her blev der udbudt fysioterapi og klasseundervisning i stresshåndtering, og en del af tiden gik med at lære at skrive CV og jobansøgninger, på trods af at sygedagpengemodtagerne ikke var arbejdsløse.

»De fleste af borgerne var i starten forvirrede og vrede over at være sendt i aktivering, men mange endte faktisk med at få en god oplevelse hos den anden aktør. De synes, at de ansatte hos den anden aktør var langt rarere end på kommunen. Det er klart, for de skulle ikke bare se dem i 20 minutter og så træffe en afgørelse, som den kommunale sagsbehandler skulle,« siger Nina Holm Vohnsen, som til gengæld iagttog en større og større frustration hos den anden aktørs personale.

»Det er svært at have nogle mennesker gående, som egentlig ikke skal noget særligt.

Så personalet blev ved med at yde mere, end de egentlig skulle. De lavede for eksempel ofte individuel rådgivning, fordi sygedagpengemodtagerne hungrede efter en plan.

Deres ledere blev ved med at sige til dem, at de skulle holde op. 'Kommunen skal jo vide, at sygedagpengemodtagernes tilbud ikke virker, så I må ikke yde mere, end de betaler for,' lød argumentationen,« siger Nina Holm Vohnsen.

MULIGHED 38: »Klokken 16 har du været på arbejde i 8 timer og er klar til at gå hjem.

Stakken af ubehandlede sager er vokset på dit skrivebord, siden du kom. Du har kun haft tid til at skrive to af sagerne ind i systemet, hvilket betyder, at de planer, som du har aftalt med borgerne, endnu ikke er blevet til noget. Du tænker som så ofte før, at du er en dårlig kollega og sagsbehandler, og at de andre arbejder meget hurtigere end dig. Hvis du er klar til at gå hjem, gå til mulighed 39. Hvis du vil prøve at finde en anden løsning, gå tilbage til teammødet i afsnit 1.« Nina Holm Vohnsen har valgt at kalde sin afhandling Absurdity and the Sensible Decision - implementation of Danish Labour Market policy. Oplevelsen af absurditet var nemlig gennemgående hos alle hendes informanter fra

embedsmændene i Arbejdsmarkedsstyrelsen til borgerne i aktivering.

»De klassiske teorier om udvikling beskæftiger sig med, hvorfor udviklingen ikke går som planlagt og tilskriver det ofte, at kommunikationen er for dårlig, at sagsbehandlerne er uenige med lovens formål eller endda bevidst bryder loven,« siger Nina Holm Vohnsen og fortsætter: »Det, jeg prøver at vise, er, at vi har at gøre med folk, som virkelig bestræber sig på at gøre deres bedste. Og når det så alligevel ikke går som planlagt, så er det snarere, fordi målet ikke er entydigt og er blevet sat i en organisatorisk kontekst, hvor der er en milliard andre ting, der skal tages højde for. På den måde kommer en udviklingsproces til at bestå af enkelte beslutninger, som isoleret set er fuldstændig fornuftige, men som set i det store billede fører til en udvikling, som kan forekomme absurd.«.

Titel

Stednavne

DANMARK

Emneord

ARBEJDSMARKEDSPOLITIK AKTIVERING ANTROPOLOGI
LANDSPOLITIK

Personer

Virksomheder

Alt materiale i Infomedia er ophavsretligt beskyttet

Kunden må ikke sælge, videregive, distribuere, gengive eller mangfoldiggøre materiale fra Infomedia uden særlig og skriftlig aftale med Infomedia. Overført (downloadet) materiale skal slettes efter anvendelsen og må ikke indlægges i informationsgenfindingsystemer, som for eksempel elektroniske postsystemer, databaser, fælles netværk eller lignende.

Videreformidling

Kunden må foretage videreformidling (ved videreformidling forstås kopiering, distribution via elektronisk post, tilrådgivningsstillelse i databaser, på netværk eller lignende) af modtagne overskrift- og indledningsformater inden for kundens egen virksomhed. Al anden videreformidling af materiale fra Infomedia skal aftales skriftligt med Infomedia.