

## **Bilag 7.**

Udarbejdet for ekspertgruppen for fremtidens beskæftigelsesindsats

# **Faglighed, refleksivitet og værdighed i beskæftigelses- indsatsen\***

**Leif Kongsgaard, Væksthuset, 2024**

\*Ekspertgruppen har i forbindelse med sit arbejde bedt eksterne bidragsydere om at skrive enkelte bilag til rapporten. Bilag modtaget fra bidragsyderne gengives uredigeret.

# Faglighed, refleksivitet og værdighed i beskæftigelsesindsatsen

## Indledning

Dette arbejdsrapport er udfærdiget på opfordring fra Ekspertgruppen for fremtidens beskæftigelsesindsats, der har ønsket en uddybning af bl.a. hvordan man kan forstå, understøtte og udvikle beskæftigelsesfaglighed, samt hvordan en faglig refleksiv praksis kan bidrage til værdighed i mødet med borgere. Derudover har ekspertgruppen givet mig frie hænder til, hvad jeg vil fokusere på i denne sammenhæng.

Undertegnede har siden 2004 arbejdet som først frontlinjemedarbejder og siden som leder, underviser, supervisor, forfatter og direktør på beskæftigelsesfeltet hos Væksthuset, der er en socialøkonomisk virksomhed og erhvervsdrivende fond, og fra 2017-2022 forsket på feltet. I 2022 forsvarede jeg ved Aalborg Universitet, Institut for Kommunikation og Psykologi, ph.d.-afhandlingen *Faglig Refleksiv Praksis. En undersøgelse af organisatorisk dilemmahåndtering og refleksivitet i velfærdsarbejdets frontlinje*, der var baseret på omfattende etnografisk feltarbejde i den danske beskæftigelsesindsats for borgere med andre problemer end ledighed. Jeg forsker fortsat på feltet.

I udfærdigelsen af arbejdsrapporten har jeg trukket på dels forskning på feltet (referencer opgives undervejs), dels på erfaringer fra 20 år på feltet og dels på samtaler med såvel praktikere (frontpersonale, ledere og chefer) som forskere<sup>1</sup> på feltet undervejs, herunder om dette arbejdsrapport. Det er dog mig, der har udvalgt og organiseret pointer og temaer, og derfor kun mig, der står til ansvar for arbejdsrapporten.

Mens beskæftigelsesindsatsen som fænomen dækker bredt over alle borgere, så er nærværende arbejdsrapport primært orienteret mod dem, som man nogle gange kalder 'borgere med andre problemer end ledighed'; dvs. mennesker, hvor ledighed ikke er eneste problem, og hvor der typisk er brug for en mere helhedsorienteret forståelse og tilgang, men hvor målet fortsat er deltagelse på arbejdsmarkedet. Historisk har man talt om arbejdsmarkedsparete vs. ikke-arbejdsmarkedsparete, match 1-3 vs. match 4-5, jobparete vs. aktivitetsparete osv. Jeg forholder mig altså her først og fremmest til indsatsen for ledige borgere, der også har problemstillinger vedrørende helbred, sociale forhold, misbrug eller lign. Det er den indsats og de målgrupper, jeg selv har arbejdet med og forsket i.

Arbejdsrapporten er bygget op på følgende måde:

- Først falder en række **indledende betragtninger om faglighedsbegrebet** og jobfunktioner i beskæftigelsesindsatsen (s.2-4).
- Dernæst gives en kort **opsummering af styringen** af beskæftigelsesfeltet og en argumentation for, hvordan styring må ses som en væsentlig kontekst for faglighed, og hvordan dette er særligt vigtigt, når kerneopgaven er kompleks og dilemmafyldt. I dette afsnit gives der empiriske eksempler på,

---

<sup>1</sup> Her skal lyde en særlig tak til forskerne fra CUBB – Center for Udvikling af Borgerinddragende Beskæftigelsesindsatser, og i særdeleshed Flemming Larsen, Dorte Caswell, Mathias Herup Nielsen og Tanja Dahl for kritiske kommentarer og berigende dialoger undervejs. CUBB udgør et af de mest innovative og interessante eksperimenter på beskæftigelsesfeltet de seneste 10 år (se mere her <https://www.cubb.aau.dk/>)

hvad der menes med kompleksitet – og hvorfor der er brug for faglighed til at håndtere kompleksiteten (s.4-10).

- Dette fører frem til et afsnit, der indeholder et udkast til en **definition og indholdsbestemmelse af beskæftigelsesfaglighed** (s.10-14).
- Herefter følger et afsnit om **faglig refleksiv praksis** med argumenter for, hvorfor dette er centralt, og hvilke rammer, der henholdsvis fremmer og hæmmer den faglige refleksivitet, og hvordan dette er koblet til værdighed (s.14-17).
- Til slut gives en **række anbefalinger** til, hvad der skal til for at udvikle faglighed i en **fremtidig beskæftigelsesindsats** med fokus på værdighed, frihed og effektivitet (s.17-21).

Arbejdsrapporten har altså eksplicit fokus på faglighed, refleksiv praksis og værdighed, og forholder sig derfor kun i mindre grad til, og kun hvor det er relevant for dette fokus, til f.eks. organisering, målgrupper, indsats m.m. Arbejdsrapporten er bevidst holdt i en undersøgende og udfoldende stil, der skal bidrage til at tænke over nye løsninger på feltet.

Som det ses i ovenstående indholdsfortegnelse, har jeg valgt at gå omkring styring af feltet for at nå frem til betragtninger omkring faglighed. Dette skal ikke ses som et udtryk for, at styringen entydigt har forhindret udviklingen af en faglighed på feltet. Denne historie høres undertiden på feltet. Jeg har taget det med, fordi styringen har betydning for den måde en faglighed kan udøves og dermed for den indsats, borgerne mødes med. Man kan dog, som utålmodig læser, springe frem til s. 10, hvor opgaven med at udfolde faglighedsbegrebet for alvor begynder.

## Faglighed i beskæftigelsesindsatsen – indledende bemærkninger

Hvad er faglighed i beskæftigelsesindsatsen? Kan man tale om en egentlig beskæftigelsesfaglighed? Det findes der ikke ét bredt accepteret svar på, og der findes heller ikke én bredt accepteret definition af beskæftigelsesfaglighed. Faglighedsbegrebet kræver derfor et par indledende bemærkninger.

### Jobfunktioner og titler

For det første må man afklare, hvilke **jobfunktioner**, der menes, når der tales om 'beskæftigelsesindsatsen'. Nogle steder møder man en lidt snæver forståelse, der sætter lighedstegn mellem 'beskæftigelsesindsatsen' og 'myndighedspersonen i jobcentret'. Her er borgerens primære sagsbehandler i centrum. Der findes dog andre, meget væsentlige, jobfunktioner i beskæftigelsesindsatsen, som benævnes lidt forskelligt fra sted til sted. Nedenstående idealtyper dækker over fire forskellige jobfunktioner i beskæftigelsesindsatsen:

- *Myndighedssagsbehandler.* Den medarbejder, der har ansvaret for borgerens sag, herunder beslutninger om visiteringer, kategorisering, sanktionering m.m.
- *Virksomhedskonsulent.* Den medarbejder, hvis primære rolle er at opsøge og have kontakten til virksomheder.
- *Mentor.* Den medarbejder, der fungerer som støtteperson til borgere. Støtten kan være både ift. at fastholde borger på uddannelse eller i job/praktik, eller helhedsorienteret ift. sociale indsatser osv.
- *Tilbudsmedarbejder:* Typisk den person, der er borgerens primære, daglige kontaktperson og samarbejdspartner i en kommunes interne tilbud eller eksternt hos en såkaldt 'anden aktør'.

Dertil møder man flere steder titler som 'sagsbehandler', 'jobkonsulent', 'IPS-konsulent', 'beskæftigelsesmedarbejder' m.m. Disse titler og jobfunktioner varierer fra organisation til organisation. Nogle steder deler man funktionerne op på flere forskellige personer, andre steder samler man funktionerne hos én person, der har ansvaret for flere eller alle dele. I dette arbejdsrapport forholder jeg mig ikke til, hvorvidt man bør opdele/samle indsatsen i få/flere funktioner, men jeg ser på faglighedsbegrebet som et bredt begreb, der favner alle ovenstående funktioner.

I det følgende taler jeg derfor bredt om de frontlinjemedarbejdere, der på vegne af staten arbejder med at bringe mennesker i udsatte positioner i – eller nærmere - job og uddannelse.

## Faglighed og profession

For det andet er der ikke overensstemmelse mellem jobbet (bredt forstået) i beskæftigelsesindsatsen og en bestemt fagprofession. Hvor pædagoger har pædagogfaglighed, psykologer psykologfaglighed osv. som er officielt sanktioneret med en afgrænset jurisdiktion og udviklet i forbindelse med en professions opståen og historiske udvikling (Abbott, 1998; Freidson, 2001), så findes der ikke en beskæftigelsesfaglighedsprofession med klar jurisdiktion, videnskorpus, etik, metodegrundlag osv. Der findes ikke en grunduddannelse som beskæftigelsesmedarbejder, og titlen er heller ikke beskyttet. Jobbet er med andre ord ikke forbeholdt én bestemt profession. Dette gælder så vidt vides (pers. kommunikation med andre forskere) også i sammenlignelige lande som Norge, Sverige, Holland m.fl.

Det bliver til stadighed diskuteret, både på praksisfeltet og forskningsmæssigt, om beskæftigelsesfaglighed overhovedet skal ses som en egentlig selvstændig faglighed eller om det fx er en del af, eller bør blive en del af, socialfagligheden (Caswell & Larsen, 2015, 2017). Uden at tage stilling til denne diskussion, så er det værd at bemærke, at hvis man taler mere bredt om 'beskæftigelsesmæssig rehabilitering'; altså den proces at hjælpe mennesker på fode i job og uddannelse efter sociale eller helbredsrelaterede negative begivenheder, så indgår dette fokus i mange andre professioner som fx arbejds- eller socialmedicin, psykiatri (fx recovery), ergoterapi, socialt arbejde, pædagogik og sikker mange flere.

I praksis har beskæftigelseskonsulenter i dag meget varierede professions- og uddannelsesbaggrunde i beskæftigelsesindsatsen. Udover store grupper af socialrådgivere, akademikere (typisk humaniora eller samfundsvidenskab), ergoterapeuter, pædagoger og fysioterapeuter, så er der også flere steder ansat håndværksuddannede (typisk i indsatser med værksteder), tidligere selvstændige, sælgere el.lign. (typisk som virksomhedskonsulenter) samt en lang række andre uddannelser af mere eller mindre direkte relevans for jobbet. Der findes mig bekendt ikke en kortlægning af dette udover undersøgelsen fra 2014 i jobcentre (Baadsgaard et al., 2014), som viste at ca. 50% havde en socialfaglig baggrund. Ovenstående beskrivelse af baggrunde stammer derfor i høj grad fra min egen praksisviden og forskning fra feltet.

## Frontlinjefaglighed

I stedet for at tale om professionsfaglighed kan man tale om enten *organisationsfaglighed* eller *frontlinjefaglighed i beskæftigelsesindsatsen*. Professionsforskeren Julia Evett (2013) har foreslået begrebet *organisationsfaglighed* som en betegnelse for det forhold, at ansatte ikke orienterer sig mod en bestemt professions faglighed, etik eller mål, men i stedet orienterer sig mod organisationens mål omkring effektivitet, ansvar m.m. På forskningsfeltet *Street-level bureaucracy* (SLB) taler man om *frontlinjefaglighed* som en betegnelse for den faglighed, der hører til frontlinjearbejdet indenfor et bestemt felt – fx

beskæftigelsesfeltet (van Berkel et al., 2017). Her er fagligheden altså heller ikke bundet til en bestemt profession, men til bestemte funktioner indenfor bestemte politikområder indenfor bestemte organisationer. I SLB-litteraturen ser man frontlinjemedarbejderne som *mediatorer*, der omsætter statens politik og organisationers (fx jobcentres) mål til møder med borgere. I den proces udøver de skøn og balancerer dilemmaer mellem fx politiske målsætninger, borgernes behov og tilgængelige ressourcer (Caswell et al., 2017; Caswell & Larsen, 2015; Lipsky, 2010).

Når jeg i det følgende beskriver et udkast til en beskæftigelsesfaglighed, gør jeg det særligt inden for denne SLB-tradition. Det vil sige, at jeg beskriver de frontlinjekompetencer, der er nødvendige for at arbejde som beskæftigelsesmedarbejder, der på vegne af samfundet møder ledige borgere og som forventes både at stå på mål for politikens intentioner (flest muligt i arbejde) og at gøre dette på en måde, så borgerne inddrages i denne proces med respekt for den enkelte borgers værdighed, udgangspunkt og behov.

Det skal her kort nævnes, at der i Danmark har været, og er løbende, debatter om, hvem der egentlig bør arbejde i beskæftigelsesindsatsen. Dansk Socialrådgiverforening og HK har eksempelvis diskuteret dette, og kom i 2017 sammen med KL med et udspil vedrørende faglighed og kompetencekrav til arbejdet i jobcentre (Deloitte, 2017). Det er en selvstændig diskussion, hvorvidt et faglighedsbegreb bør kobles til en bestemt faggruppe eller en bestemt jobtype, og hvorvidt dette bør være en del af en grunduddannelse eller en efteruddannelse. Det er fordele og ulemper ved alle valg, som jeg ikke yderligere belyser her.

## Styring og faglighed

En diskussion af, hvilke kompetencer, der er brug for i beskæftigelsesindsatsens frontlinje, må nødvendigvis også indeholde en diskussion af rammerne for en sådan faglighed, herunder ikke mindst hvordan denne indsats styres og reguleres. Groft sagt kan man hævde, at jo mere procesreguleret et felt er, desto mindre plads er der til fagligt skøn i mødet mellem professionelle og borgere (elever, patienter, ledige, osv.). En detaljeret procesregulering er typisk udtryk for et ønske om standardisering af det offentlige ydelser, og bygger derfor også på en forståelse af, at borgergrupper, behov og interventioner i et vist omfang lader sig standardisere og bør standardiseres. Omvendt må der tillades større råderum og skøn baseret på faglig dømmekraft, desto mere komplekst arbejdet er, desto mindre homogen målgruppe og behov er, og desto mere man ønsker en responsiv, og dermed individuelt tilpasset og skræddersyet, indsats.

Derfor giver jeg i det følgende et ultrakort rids af styringen på beskæftigelsesfeltet, og hvordan styringen historisk hænger sammen med forståelsen af, hvilken forskningsmæssig viden, der har været opfattet som afgørende for politikudviklingen og hvilke kompetencer, der er blevet anset som centrale i arbejdet. Jeg henviser undervejs til langt mere detaljerede redegørelser og teoretisk dybere og mere nuancerede undersøgelser af denne historie.

## Regulering af beskæftigelsesindsatsen – et kort historisk rids

Med oprettelsen af jobcentre i 2007 indførtes samtidig det, som Larsen (Caswell & Larsen, 2015, 2017) har kaldt decentral centralisering. På den ene side fik kommunerne nu decentralt ansvaret for hele beskæftigelsesindsatsen (fuldt indfaset fra 2009), men på den anden side indførte staten en lang række af

detaljerede procesreguleringer og kontrolmekanismer i styringen af kommunerne, som betød at beskæftigelsesindsatsen blev stærkt **centraliseret og reguleret**. Dette gjaldt på flere niveauer:

- *På organisationsniveau* i forhold til fx krav om fysisk adskillelse af ydelseskantor og jobcenter, krav om at leve op til bestemte benchmarks i indsatserne m.m.
- *På frontlinjeniveau* i forhold krav om f.eks. at afholde et bestemt antal samtaler indenfor bestemte tidsfrister, at iværksætte bestemte typer af indsatser (fx praktik) efter bestemte ledighedsperioder osv.,
- *På borgerniveau* i form af pligt til fx at søge et bestemt antal jobs, at deltage i bestemte indsatser på bestemte tidspunkter m.m.

Intensiteten, omfanget og indholdet af disse centralt besluttede reguleringer har skiftet undervejs fra 2007 til i dag, men der er bred enighed både forskningsmæssigt og på praksisniveau om, at feltet i høj grad har været detaljeret procesreguleret, og at det i vidt omfang har ført til en orientering mod i højere grad at 'leve op til procesmål' end effekter og formål med beskæftigelsesindsatsen (Andersen & Larsen, 2018; Caswell & Larsen, 2022; Kolstad, 2023).

Denne styring af feltet har især betjent sig af **tre instrumenter**:

*For det første* er procesreguleringen skrevet ind i en **detaljeret lovgivning**, der nøjagtigt foreskriver, hvad såvel jobcentre som frontlinjemedarbejdere og borgere skal leve op til, og hvad der udløser **sanktioner**, hvis ikke parterne lever op til reglerne. Borgerne skal sanktioneres i form af tilbageholdt ydelse, og jobcentrene er af skiftende beskæftigelsesministre blevet truet med at blive sat under administration, hvis ikke de levede op til proceskravene.

*For det andet* har staten i skiftende perioder brugt **refusion** (af såvel indsatsmidler som ydelser) som pisk/gulerod for at få kommunerne til at benytte bestemte redskaber som fx 25 timers kurser eller praktik.

*For det tredje* har staten i udpræget grad benyttet sig af '**naming and shaming**' gennem offentliggørelser af en lang række **sammenligninger** mellem kommunerne på alt fra jobeffekter til brugen af praktik, samtalerettedighed og brugen af sanktioner. Disse benchmarks læses og tages alvorligt af mange politikere og embedsmænd i kommunerne og har derfor en stor betydning for fokus og prioriteringer (bygger også på egne erfaringer i samarbejde med mange kommuner).

En sådan detaljeret styring er ikke et specielt dansk fænomen. Van Berkel (2013, 2017) har i en bredere analyse af beskæftigelsesindsatsen i flere lande talt om 'triple activation'; nemlig aktivering af jobcentrene, aktivering af frontpersonalet og aktivering af borgerne.

Andre forskere har i samme tråd set dette som udtryk for **tredobbel mistillid** (van Berkel, 2013; Caswell et al., in press.), hvor de peger på, at systemet på den måde strukturelt er præget af mistillid til kommunerne, til frontpersonalet og til borgerne. Derfor skal alle parter aktiveres gennem centralt besluttede reguleringer. Det skal med, at en sådan mistillid også handler om et ønske om at sikre, at ledige borgere overalt i Danmark mødes af en ensartet og beskæftigelsesorienteret indsats. Om en sådan ensartethed så også opnås gennem centralisering er straks mere tvivlsom, og som det vil fremgå senere, så er det problematisk, hvis der med ensartethed menes standardisering af indsatser, da det, der, efter manges vurderinger, er brug for, er mindre standardisering og mere responsivitet i mødet med borgerne.

Ovennævnte korte gennemgang af styringens historie hænger sammen med den bredere historie om *New Public Management* (NPM) som styringsrationale i den offentlige sektor de seneste 30 år. Der er flere steder blevet argumenteret for, hvordan NPM, måske nok utilsigtet, har medført et omfattende bureaukrati i form

af performance målinger af ikke kun sluteffekter men også delprocesser og dermed følgende krav om registreringer af procesoverholdelse, delmål og slutmål (Ejersbo & Greve, 2013; Gjørup et al., 2007; Hood & Dixon, 2015; Møller et al., 2016). Beskæftigelsesfeltet udgør på mange måder en ekstrem case på dette, hvor såvel min egen forskning fra et kvalitativt forskningssynspunkt (Kongsgaard, 2022) samt Kolstads (2023) kvantitative analyser peger på, at de mange proceskrav risikerer at skabe dårligere slutresultater.

## Vidensgrundlag og faglighed

Samtidig med denne udvikling har en bestemt forståelse af 'gyldig viden' præget beskæftigelsesfeltets politikudvikling (Andersen, 2020). Sagt med den brede pensel, så har man i ministerium og styrelse, herunder også på baggrund af krav fra Finansministeriet, været fokuseret på at finde '**viden om, hvad der virker**'. Dette fokus kan det jo være vanskeligt at være uenig i. Problemet, som jeg og andre har peget på, er, at forståelsen af, hvad det vil sige, at noget virker, har været meget snæver. Man har ledt efter en enkeltstående indsats (fx fremrykkede samtaler, praktik osv.) for at finde den specifikke mekanisme, som kunne bringe flere i arbejde. Det har man så undersøgt med afsæt i et evidenshierarki, hvor eksperimentelle RCT-studier (alternativt registerbaserede undersøgelser) har udgjort 'den gyldne standard'.

Der er i hvert fald **fire væsentlige problemer** ved den ensidige brug af denne form for viden i beskæftigelsesindsatsen for borgere med andre problemer end ledighed.

*For det første* bygger den på en forståelse af, at det er **muligt at afgrænse standardiserede indsatser til standardiserede borgergrupper** og at man i den proces kan holde alt andet lige. Men eftersom beskæftigelsesindsatsen udføres af mennesker, der arbejder med mennesker i et komplekst felt, så er det problematisk at antage, at fx alle praktikker eller alle samtaler kan sammenlignes. Andre forskningstraditioner peger i stedet på, at det i langt højere grad handler om, hvordan en virksomhedspraktik italesættes, formidles, matches osv. (herunder dialoger med arbejdsgivere, borgerne osv.) eller hvad der reelt foregår i samtalerne, som også er afhængige af de mennesker, der udfører dem (se fx Caswell & Larsen, 2022; Danneris, 2016; Eskelinen & Olesen, 2010).

*For det andet* er der et indbygget problem med **kausalitetsforståelsen**. Undersøgelser har f.eks. konkluderet, at løntilskud virker bedre end praktik, eller at virksomhedsrettede indsatser har bedre evidens end 'vejledning og opkvalificering' ift. at bringe borgere i beskæftigelse. Men disse indsatser bør ikke forstås som 'ligeværdige redskaber', man bare kan vælge iblandt (som mellem to piller) og så måle den direkte effekt af. Ofte sker der mange typer af indsatser i en borgers ledighedsperiode, og mange borgere afprøver den samme indsats flere gange, fordi deres liv ikke er lineært, men bevæger sig i bølger med frem- og tilbagegang ift. beskæftigelse (Danneris, 2016). Det er næsten selvindlysende, at 'løntilskud' får flere i job end 'vejledning og opkvalificering', fordi målet med et løntilskud er et direkte job, mens målene med 'vejledning og opkvalificering' er langt mere varierede og typisk helhedsorienterede. Det betyder dog ikke, at man bare kan give løntilskud til alle (da det i høj grad afhænger af arbejdsgiveres villighed, borgernes parathed og frontpersonalets evne til at påvirke begge forhold). Dertil peger studier på, at det i nok så høj grad er samtidige og parallelle indsatser, fremfor enkeltstående indsatser, der skaber progression mod job (Rosholm et al., 2018).

*For det tredje*, og nok så væsentligt, så giver den form for undersøgelser kun viden om **gennemsnitseffekter**, og disse effekter er undertiden ganske små, selvom de er signifikante. De fortæller altså ikke, hvad den konkrete frontlinjemedarbejder skal gøre, men blot om, hvad der i gennemsnit (alt andet lige) er godt at gøre. Problemet her er ikke den opnåede viden om gennemsnitseffekter, men at



**denne viden er blevet forvandlet til politik** (Andersen, 2020). I stedet for at blive til relevant viden på et fagfelt, så er den blevet til proceskrav om fx samtaler til bestemte tidspunkter eller krav om at xx procent af alle borgere skal i en virksomhedspraktik. Konsekvensen af dette har været, og er fortsat, at jobcentre og frontlinjemedarbejdere bruger en stor del af deres ressourcer på at leve op til sådanne mål i stedet for at vurdere, hvem, der konkret vil have gavn af fx ekstra samtaler eller praktik. Igen ses det, at procesregulering flytter fokus væk fra en konkret faglig vurdering.

Et fjerde, beslægtet, problem, er, at man i mange år primært forskede i 'hvad der virker' i ovenstående forståelse, på gruppen af arbejdsmarkedspartnere, men man **overførte ukritisk denne forskning til borgere med komplekse problemstillinger**. Dette problem blev allerede påpeget af Kochudvalget i 2015. Man antog, at det 'der virkede' på arbejdsmarkedspartnere også virkede på borgere med komplekse problemstillinger, hvilket førte til krav om flere samtaler, flere sanktioner og flere praktikker. Senere forskning har i høj grad sået tvivl om sådanne simple effekter, og har blandt andet peget på, at borgere med komplekse problemstillinger i langt mindre grad reagerer på eksempelvis sanktioner. Som det lakonisk er konstateret, så kommer de ikke hurtigere i job, de bliver bare fattigere. Dertil kan tilføjes, at borgerne oplever vrede, frustration, ængstelse og opgivenhed, når de mødes af sanktioner for ikke at kunne leve op til indsats, som de ikke magter eller kan se meningen med. **Værdigheden** kommer på denne måde under pres, når frontpersonale oplever sig nødsaget til at iværksætte indsatser, som de ikke selv tror på er effektive, men som de er nødt til på grund af 'systemet' (jf. fx Caswell et al., in press; Danneris, 2016; Fletcher & Wright, 2018; Patrick, 2014).

Denne omvej omkring forståelsen af gyldig viden er væsentligt, fordi den, som jeg vil argumentere for senere, hænger sammen med, hvilken viden og hvilke kompetencer, der bør sættes på i en beskæftigelsesfaglighed. Ovenstående snævre evidensforståelse er relativt teorifattig. Den forklarer ikke, hvorfor eller hvordan fx samtaler eller praktik virker og fører nemt til en meget forsimplet forståelse af, hvad der kræves af frontlinjemedarbejderne i beskæftigelsesindsatsen; nemlig at de 'bare skal implementere det, der virker'. Men der findes, som i andre fag, andre typer af viden, som i høj grad kan bidrage til bedre praksis. Eksempelvis viden om matchprocesser og inklusion (fx Dall et al., 2023; Madsen et al., 2016; Spjelkavik et al., 2020), om psykologi, læring og pædagogik (fx Lave & Wenger, 2003; Nielsen & Kvale, 2003), om motivation, samtaleteori, kommunikation, borgerinddragelse (Caswell & Larsen, 2013; Miller & Rollnick, 2013; Monrad & Danneris, 2022) osv. for nu blot at nævne nogle få eksempler. Dette uddybes senere.

Udover den ovenfor refererede forskning kan man også blot slå op på STARs hjemmeside under 'Viden og tal' og 'vidensstrategi' og se, hvordan ovenstående relativt snævre forståelse af viden er formuleret som officiel strategi, hvor RCT-studier f.eks. nævnes som 'guldstandard' (se også Breit & Pedersen, 2018 for en lignende pointe omkring videnshierarkiet i beskæftigelsesindsatsen i Norge). Leder man derimod på hjemmesiderne fra 'Social- og boligstyrelsen' eller fra 'Styrelsen for undervisning og kvalitet' vil man se langt bredere forståelse af fx kvalitet, viden og indsatser. Blot for at nævne andre strategier og forståelser af, hvad der tæller som viden sanktioneret af Stat og styrelse på andre ressortområder.

Ovenstående skal ikke forstås som et argument imod hverken regler, rammer og proceskrav eller imod vigtigheden af forskellige former for effektstudier, evidensbaseret viden, statistik osv. Det er alt sammen både nødvendigt og vigtigt på et fagfelt. Hovedargumentet er derimod, at reguleringen har været alt for detaljeret og brugen af en bestemt type af viden alt for snæver, og at de to strømninger har forstærket hinanden og skabt en *implementeringsmaskine* (som flere ledere på feltet kalder det), hvor ressourcer og fokus i høj grad er blevet trukket over imod at implementere regler fremfor at udøve faglige skøn, hvilket igen har ført til oplevelsen af en vis meningsløshed hos ansatte, og dermed også hos borgere, når de



eksempelvis har skullet deltage i en samtale eller en praktik selvom hverken medarbejder eller borger kunne 'se meningen med det' i netop denne situation.

**Et helt konkret eksempel** på en sådan regulering og centralisering forklædt som 'frisættelse' finder man i den nyeste såkaldte 'Nytænkning af beskæftigelsesindsatsen' fra 2022 (STAR, 2024), hvor der politisk igen blev talt om forenkling og behovet for at "dreje indsatsen i retning af mere effektive redskaber" (ibid.). Konkret betød det, at redskabet 'vejledning og opkvalificering' ikke længere talte med i fokusmålene. Det gjorde derimod virksomhedsrettede indsatser, som der efter sigende var 'evidens for' (jf. ovenstående diskussion). Denne, utvivlsomt velmenende, intention om at få flere borgere med komplekse problemer i job, er i praksis endt med, at mange kommuner (personlig kommunikation) igen har blikket stift rettet mod det nye procesmål om, at 75% af borgerne skal være i virksomhedsrettet indsats (loven er mere specifik på bestemte målgrupper. Fremstillingen her er forsimplet men pointen den samme). Kommunernes økonomi er afhængig af dette, og vi ser igen oprettelsen af 'praktikfabrikker' og 'pseudo-virksomhedspraktikker' som ikke er skabt på baggrund af en faglig vurdering eller for at nå formålet, men ud fra et krav om at nå et procesmål.

Det, der ligner frisættelse og sund fornuft, ender igen som implementeringsmaskine, hvor fagligt skøn, responsivitet og mening fortrænges til fordel for at leve op til nye proceskrav baseret på en snæver forståelse af, hvad der virker. Eller som Caswell et al. (in press) skriver det, så bliver det, der ligner en løsning på ét niveau (fx administrationsniveauet) til en forstærkning af problemet på et andet niveau (fx frontlinjeniveauet). Den nyeste viden om *løntimer* kunne være et eksempel på endnu et redskab, der potentielt kan ende som et fokusmål og dermed stik imod hensigten kommer til at blive brugt forkert. Den meget relevante viden om løntimer bør til gengæld være en fast del af pensum i fagligheden. På samme måde er forslaget om 37-timers arbejdspligt med til at begrænse råderummet for skøn og i stedet flytte fokus mod at 'producere' det krævede antal timer.

## Kompleksitet og dilemmaafvejning som vilkår

Som skrevet indledningsvist til dette afsnit, så kunne det jo give god mening at detailregulere et felt, hvis behov, indsatser, borgere og mål var simple og standardiserbare. Men beskæftigelsesindsatsen for borgere med komplekse problemstillinger er det modsatte. Den er tværtimod et godt eksempel på det, der også kaldes 'vilde problemer' (Rittel & Webber, 1973), hvor mål er mange og undertiden modstridende, hvor problemstillinger griber ind i hinanden, og hvor der sjældent er én rigtig løsning på et problem: Flere borgere skal i job, men de skal også afklares og på 'rette hylde', procesmål trumfer ofte slutmål, borgerne skal både udfordres, flyttes og behandles med værdighed. Beskæftigelsessystemet skal både kontrollere borgerne (at de står til rådighed og kun får det, de har krav på) og skabe udvikling og motivation for den enkelte. Borgernes problemstillinger griber ind i hinanden på tværs af fysiske, psykiske, misbrugsrelaterede, familieorienterede og beskæftigelsesmæssige forhold. En frontlinjemedarbejder skal derfor i høj grad anvende skøn og dømmekraft, når vedkommende tilrettelægger en indsats og afvejer dilemmaer og behov. Dette er vidt beskrevet i forskningslitteraturen som eksempelvis afvejninger af moralske dilemmaer mellem kravene om effektivitet, respekt, ligebehandling og responsivitet (Nielsen & Monrad, 2023; Zacka, 2017), om afvejning af 'people processing' (menneskehåndtering) og 'people changing' (menneske forandrende) teknologier, om balancering af logikker som administration, sanktion, omsorg og inklusion (Caswell, 2018) eller som balancer mellem et markedsrationale (effektivitet), et bureaukratisk rationale (lige behandling) og et psykologisk rationale (borgerens som ekspert i eget liv) (Mik-Meyer, 2017). Denne kompleksitet er også et gennemgående tema i Reformkommissionens arbejde med en erkendelse af, at de (standardiserede) greb,

der har været forsøgt indtil nu, kommer til kort i mødet med kompleksiteten på feltet (Smith, 2023), ligesom der generelt er en stigende erkendelse af, at velfærdssamfundet 'vilde problemer' ikke kan løses centralt og isoleret, men fordrer lokal innovation, handlemuligheder og samarbejde. Herom vidner også den store bevilling fra Trygfonden og Bikubenfonden til- og den store interesse, der har været for den relativt nye tænketank *Institut for vilde problemer* ([www.invi.nu](http://www.invi.nu)).

For at illustrere, hvad der helt konkret menes med kompleksitet, har jeg her nedenfor opstillet tre empiriske eksempler fra praksis på en sådan kompleksitet, som fordrer fagligt skøn, og som derfor er argumenter for at udvikle en egentlig beskæftigelsesfaglighed, som udfoldes i næste afsnit. Eksemplerne viser et lille udsnit af de faglige overvejelser og skøn, der fordres i beskæftigelsesindsatsen, og udfordrer dermed ovenstående styrings- og evidensforståelser om, at det 'bare' handler om at 'implementere det, der virker' (se desuden en række dilemmacases beskrevet i Kongsgaard, 2022, kap. 2):

#### Eksempel 1

En borger, der tidligere har været alkoholiker, men har været ædru 9 måneder. Har selv fundet en praktik hos en ven i en vinhandel. Frontlinjemedarbejderen skal nu overveje følgende:

- Er borgeren overhovedet alkoholiker længere? Det er omdiskuteret i forskellige behandlingsformer. Skal dette forhold overhovedet medtænkes i valg af praktik? Hvad ved jeg om alkoholbehandlingsteori? Og hvordan passer det til netop denne borger?
- Hvad vejer mest her: At borgeren selv har fundet praktikken (borgerinddragelsesteori) eller risikoen for tilbagefald, når man eksponeres for alkohol (misbrugsteori)?
- Gad vide, om det er en fordel, at det er en ven, der ejer stedet (relationen er på plads) eller en ulempe/risiko. Snyder de med sort arbejde (jeg skal både kontrollere og udvikle)?
- Er det bedst at komme i gang med en praktik hurtigt (vi ved at praktik virker) eller er det bedre at vente og finde den rigtige praktik, hvor der er større chance for job? Den hurtige praktik kan hjælpe borgeren på fode og sikre, at jobcentret lever op til, at borgere kommer hurtigt i praktik (succes ved procesmål) og at en stor andel er i praktik, mens der kan være langsigtede effekter af at finde den rette praktik (succes på langsigtede resultatmål). Hvad med lønnede timer, er det en mulighed?

#### Eksempel 2

Borgeren på 27 år har ADHD, ryger hash, er tidligere faldet fra en uddannelse, og har aktuelt ikke kontakt til sit barn, hvilket er hans største bekymring. Frontlinjemedarbejderen skal nu overveje følgende:

- Skal jeg sætte ind der, hvor det er vigtigst for borgeren (barnet) eller skal jeg holde mig til en beskæftigelsesindsats med fokus på praktik (inddragelsesteori, værdighedsmål, effektstudier af praktik)?
- Skal jeg arbejde helhedsorienteret og parallelt (som understøttes af forskningen), hvilket tager en del tid, da jeg så skal samarbejde med både psykiater, misbrugskonsulent og familieafdelingen, eller skal jeg få afviklet min samtale og visitere ham til jobsøgning (så proceskrav overholdes og jeg kan nå de næste borgere)?
- Skal jeg gå efter uddannelse (som er et mål) eller forsøge med beskæftigelse, da han allerede er faldet fra én uddannelse?
- Gad vide, om det med ADHD og hash er det vigtigste? Han kan jo også være ordblind. Eller måske er det vigtigste, at han nu oplever en stabil kontakt til en professionel?

#### Eksempel 3

Borgeren, en kvinde på 49, er på sygedagpenge og har været sygemeldt med stress og depression i 16 uger. Ved samtalen på jobcentret tales der om tilbagevenden til nuværende arbejdsplads eller muligheder for at skifte job. Det kommer også frem, at to af børnene mistrives og venter på udredning i psykiatrien. Manden arbejder meget, så kvinden er alene med børnene. Frontlinjemedarbejderen overvejer nu:

- Er det bedst for kvinden at få ro eller at blive presset forsigtigt tilbage i job? Forskning i stress og depression har argumenter for begge veje.
- Handler det overhovedet om stress og depression, eller er det blot 'legitime sygdomskategorier', mens problemet i virkeligheden er familieforholdet?
- Kan vi i jobcentret i så fald hjælpe med indsatser rettet mod familien, eller er jeg tvunget til at visitere hende til et 'mestringshold' som jeg tvivler på, hjælper så meget? Risikerer en praktik at gøre ondt værre?
- Er hun egentlig bedst stillet ved at få lavet en opsigelsesaftale med nuværende arbejdsplads eller ved at vi forsøger med en genoptrappingsplan på arbejdspladsen?

Eksemplerne her er blot simple illustrationer af noget af den kompleksitet, som frontlinjearbejdet i beskæftigelsesindsatsen indebærer. At noget er komplekst og dilemmafyldt, betyder dog på ingen måde, at det er uløseligt. Det er her, at **fælles faglighed og fagligt funderet kvalitetssikring** kommer i spil. Der findes ikke ét svar på, hvordan hver af ovenstående cases skal løses og hvad den professionelle skal gøre. Omvendt bør det heller ikke være tilfældigt eller afhængig af den enkelte frontlinjemedarbejder, hvad der kommer til ske. Dilemmaerne bør afvejes og vurderinger og handlinger bør begrundes på et fagligt solidt grundlag, hvor teori, forskning og erfaringer spiller sammen for at tilvejebringe de bedste løsninger. En af de mest oplagte bekymringer i forbindelse med frisættelse er netop, at borgerne risikerer at blive mødt med **arbitrære og helt forskellige tilgange** afhængigt af, hvilken kommune, der befinder sig i eller hvilken professionel, de mødes af. En fælles forståelse af **beskæftigelsesfaglighed** kan være det greb, der sikrer, at borgerne mødes ud fra professionelle standarder med fokus på kerneopgaven, kvalitet og effektivitet, samtidig med, at der bliver taget vare på kompleksiteten, så borgerne mødes responsivt, professionelt og værdigt. Det er næppe gjort med en fælles forståelse, men det er et sted at starte. Nedenstående afsnit indeholder derfor med et bud på en sådan beskæftigelsesfaglighed.

## Beskæftigelsesfaglighed – et udkast

### Introduktion

Hovedargumenterne for at udvikle, styrke og satse på en egentlig beskæftigelsesfaglighed er altså:

- Arbejdet er **komplekst**, derfor er der brug for faglige skøn for at nå de ønskede **effekter**. Skønnet må funderes i en faglighed.
- Borgernes oplevelse af **værdighed og mening** afhænger af den professionelles mulighed for at tilpasse indsatser og beslutninger til den enkelte borger (responsivt). Denne tilpasning bør også hvile på en faglighed.
- Øgede lokale frihedsgrader fordrer en **faglighed at gribe friheden** med.

For at kunne udøve et fagligt skøn, må der dog også findes en forståelse af faglighed. Skønnet må bero på bestemte hypoteser, teorier, viden og antagelser om, hvordan arbejdsmarkedsintegration for borgere i udsatte positioner tilrettelægges og udføres bedst, og hvilke greb, metoder, tilgange og forståelser, der bedst muligt bidrager til målet om, at så mange borgere som muligt opnår varig tilknytning til arbejdsmarkedet. Faglighed bør funderes i **teoretisk informerede forståelser**.

Skønnet må med andre ord betjene sig af fagligt anerkendte begreber, logikker og forståelser. Dertil må en faglighed bestå af viden om det faglige felt, dets politiske, historiske, ideologiske og praktiske udvikling.

Som argumenteret for tidligere, så findes der ikke en officiel definition eller sanktionering af 'beskæftigelsesfaglighed'. Derfor udøves skøn i beskæftigelsesindsatsen i dag enten på baggrund af andre fagligheder (fx socialfaglighed, ergoterapeutfaglighed, osv.), på baggrund af en organisationsfaglighed (altså afvejning af organisatoriske mål, besluttede metoder og værdier) eller på baggrund af tavs, erfaringsbåret, og undertiden privat, viden og forestillinger.

Væksthuset har de seneste 4 år arbejdet på at udvikle en definition og uddybning af, hvordan man kan forstå beskæftigelsesfaglighed. Undertegnede har stået i spidsen for denne udvikling. Udviklingen er sket ved at skelne til andre faggrupperes faglighedsbegreber (fx lærere, psykologer, socialarbejdere), gennem interviews, dialoger og afprøvninger med praktikere (medarbejdere og ledere) i såvel Væksthuset som hos jobcentre, ved at se på forskningen indenfor forskellige relevante felter, og ved at skelne til f.eks. pensum og beskrivelser af beskæftigelsesmoduler på særligt uddannelser til socialrådgiver. Nedenstående bud gør ikke krav på at være en endegyldig definition, men skal ses som et gennemarbejdet udkast til en fortsat drøftelse og udvikling af, hvad faglighed i beskæftigelsesindsatsen kan og bør bestå af. Buddet er derfor ment som inspiration til feltet og ekspertgruppens arbejde. Der ligger et større arbejde med referencer til andre fagfelter, teorier, forskning, afprøvninger m.m. til grund for det nedenfor præsenterede. Målet her har dog ikke været at præsentere det fulde omfang af dette arbejde, men først og fremmest at præsentere resultatet som inspiration.

## Definition af beskæftigelsesfaglighed

Beskæftigelsesfaglighed kan defineres som de teoretiske forståelser, den viden, de kompetencer og de færdigheder, der skal til for på vegne af staten på en professionel måde at hjælpe mennesker i udsatte positioner nærmere arbejdsmarkedet, i job eller i uddannelse, og ligeledes ved behov at sikre en afklaring af borgerne til relevante kategorier (fx fleksjob eller førtidspension).





Denne relativt snævre definition indeholder en lang række af forudsætninger ift. teori, viden, kompetencer og færdigheder, som uddybes nedenfor. Hvorvidt den enkelte beskæftigelsesmedarbejder skal mestre hele det nedenstående repertoire eller blot dele af det, kommer helt an på vedkommendes jobfunktioner og på, hvordan beskæftigelsesorganisationen fordeler roller, ansvarsområder osv. Beskæftigelsesfaglighed kan forstås både i forhold til den enkelte frontlinjemedarbejder og i forhold til den samlede organisation, der arbejder med beskæftigelsesindsatsen.

## Indhold i beskæftigelsesfaglighed




Vi har opdelt beskæftigelsesfaglighed i følgende syv temaer, som er kondenseret med uddybninger i nedenstående tabel. Der er ikke indsat uddybende henvisninger til forskning og teori, da dette ikke har været hensigten med nærværende arbejdsrapport. Forskning og teori er blot indsat i en kolonne med begreber. Temaerne bygger dog på forskning og teori fra en række relevante discipliner. Hvert tema består af en række undertemaer, som heller ikke er medtaget her, hvor beskrivelsen er holdt i prosa i kolonnen 'udbygning af temaet'.

Sagt helt kort så dækker temaerne evnen til at arbejde relationelt med borgerne, evnen til at iværksætte beskæftigelsesindsatser og redskaber for borgerne, evnen til at samarbejde med virksomheder, evnen til at

samarbejde lokalt med en række aktører, indsigt i relevant viden om forskning, teori, politik og systemer, et tema om systematik, ligebehandling og dokumentation samt evnen til at reflektere kritisk over alt det øvrige. Temaet om refleksiv praksis binder de øvrige temaer sammen og kan ses som en grundlæggende forudsætning for beskæftigelsesfaglighed.

Grafisk illustration	Uddybning af temaet	Teori, forskning, begreber - eksempler
	<p><b>Relationskompetence:</b>  <i>Angår indsigt i- og evnen til at skabe, vedligeholde og udvikle samarbejdsrelationen mellem en professionel og borgeren. Den professionelle har en afgørende betydning for såvel effekten af indsatser som for oplevelsen af mening, værdighed m.m. Heri indgår kompetencer til konflikthåndtering, mentalisering, balanceret arbejde med tiltro til jobchancer, nærværende lytning, forhandling, mening, følelsesregulering, og styring af indhold i samtaler. Til relationskompetence hører også at inddrage borgere på relevante måder, at arbejde med værdighed og dilemmaer i den professionelle relation.</i></p>	<p>Borgerinddragelse            Relationsteori            Mentalisering            Trosarbejde            Kontrakt            Psykologisk teori            Aktiv lytning            Epistemisk tillid            Følelsesarbejde</p>
	<p><b>Indsatser og redskaber i forhold til borgeren:</b>  <i>Angår teoretisk viden om- og evnen til at planlægge, anvende og følge op på relevante indsatser og redskaber i arbejdet med borgerne som eksempelvis at identificere ressourcer, kompetencer, barrierer og muligheder. Det handler om at få lagt de rette planer og samtænke planer. Og det handler om at udvælge og benytte redskaber til forskellige formål som fx samtale, kompetenceafklaring, jobsøgning, koordinering, mestringsindsatser, arbejdssevnevurdering m.m. Heri indgår også metodiske redskaber og teorier indenfor kommunikation, samtale, forandringsprocesser m.m.</i></p>	<p>Samtaleteori og -analyse            Jobsøgningsstrategier            CV            Vejledningsteori og -kompetence            Kompetenceafklaring og -transfer            Parallele indsatser, koordinering, samskabelse.            Mestring, psykoedukation            Motivationsteori og -kompetence</p>
	<p><b>Virksomhedsrettet indsats</b>  <i>Angår teoretisk forståelse for- og konkret kendskab til arbejdsmarkedet og færdigheder i samarbejdet med ledere, medarbejdere og øvrige aktører på de arbejdspladser, hvor inklusionsprocessen foregår. Det angår ligeledes kompetencer til at opsøge job og udviklingsmuligheder og udvikle arbejdspladsernes inklusionskompetence. Dette kræver viden om arbejdsmarkedet generelt og specifikt, samt kompetencer til at analysere forhold på arbejdspladser med henblik på at skabe relevante match og udviklingsprocesser; herunder brugen af forskellige former for praktik, lønnede timer, løntilskud, fleksjob og hjælpemidler. Angår også vejledning og hjælp til virksomhederne, og evnen til at mobilisere engagement og læring med arbejdsgivere og på arbejdspladser.</i></p>	<p>Matchningsteori            Læringsteori            Inklusionskapacitet            Arbejdsmarkeds- og organisationsteori            Kompetenceudvikling            Samskabelse            Opkvalificering            Rekruttering            Transfer            Læringsteori</p>
	<p><b>Erfaring viden og indsigt</b>  <i>Angår bred viden om systemer, politikudvikling, styring, målgrupper, problemstillinger, metodik, muligheder og rammer (arbejdsmarked, sundhed/behandling, social, uddannelse). Her tænkes både på aktuelle lokale forhold og mere globale tendenser. Heri indgår også viden om inklusions- og eksklusionsmekanismer, identitetsdannelse, m.m. Angår også teoretisk indsigt og forståelse for, hvordan teorier kan og bør informere vurderinger, beslutninger og handlinger.</i></p>	<p>Globale, nationale og lokale tendenser på uddannelses- og arbejdsmarkedet.            Beskæftigelsesfeltets historiske udvikling og opbygning, herunder udvikling i styring, ideologi, fag.            Forståelse for beslægtede felter som sundhed, socialområdet, familie, skole m.m.            Beskæftigelsesforskning</p>



		Arbejdsløshed og udsathed, socialteori. Den frivillige sektor. Relevante teorier om eksempelvis forandring, identitet, motivation m.m.
	<b>Lokalt netværk og samarbejde</b> <i>Angår evnen til at etablere, udvikle og benytte et lokalt netværk og kompetencer til at samarbejde med dette. Det handler fx om konkrete kontakter og samarbejder med konkrete personer på bestemte arbejdspladser, uddannelsesinstitutioner, civilsamfund og offentlige forvaltninger og instanser. Det angår også evnen til at inddrage andre og facilitere denne inddragelse. samskabe på tværs af institutioner.</i>	Samskabelse Facileringskompetencer Netværksskabelse Samarbejdsevne Inddragelse Koordinering
	<b>Systematik og dokumentation</b> <i>Angår indsigt i og evnen til at udføre sit arbejde systematisk, lovligt og etisk forsvarligt. Det er en faglig opgave at udarbejde dokumentation, at behandle information og rapportering relevant og etisk. Til en god beskæftigelsesfaglighed ligger også systematik i planlægning og gennemførelse af forløb, hvor det dokumenteres tydeligt hvilke mål, indsatser og resultater der arbejdes med. Desuden indgår et koncist og beskæftigelsesfagligt sprog og begrundelser i dette område. GDPR, ligebehandling og god forvaltningsskik indgår også her.</i>	Projektledelse Forvaltningsskik Bureaukratiske idealer Sproglighed Ligebehandling Etik Lovkrav Systemforståelse
	<b>Faglig refleksiv praksis</b> <i>Angår teoretisk indsigt i og evnen til at reflektere kritisk alene og sammen med kolleger om dilemmaer og problemstillinger i arbejdet. Herunder at undersøge praksis fra nye vinkler, udfordre etablerede sandheder og blinde vinkler for derigennem at lære nyt om både denne og fremtidig praksis og for potentielt at ændre- og opfinde nye praksisser, samt at begrunde praksis med faglige begreber. Det angår også evnen til vidensmobilisering ved både at kalde eksisterende viden frem og tilføje ny viden til refleksionerne, herunder at begrunde antagelser, hypoteser, beslutninger og forslag med afsæt i forskellige typer af viden (praksisbåret, forskning, teori, værdier m.m.).</i>	Faglig refleksiv praksis Vidensmobilisering Analytisk tæknik Tavs viden Sparring Selvrefleksivitet Dilemmahåndtering Afvejninger

Væksthusets interne beskæftigelsesfaglige efteruddannelse er bygget op ud fra disse syv temaer. I en fælles udvikling af faglighedsbegrebet på feltet vil der være behov for at inddrage relevante aktører. Anbefalingen herfra vil særligt være at inddrage forskere fra Institut for Socialt Arbejde fra Aalborg Universitet, og de forskere derfra, som de seneste 7 år har været involveret i faglig udvikling med en række jobcentre i såvel LISES som CUBB.<sup>23</sup>

<sup>2</sup> Se LISES: <https://vbn.aau.dk/en/projects/local-innovation-in-social-and-employment-services>

Se CUBB: <https://www.cubb.aau.dk/>

<sup>3</sup> Der kan også søges inspiration i andre lande. Eksempelvis fra Norge, hvor man har udviklet et kvalitetsrammeverk for karrierevejledning: <https://hkdir.no/rapporter-undersokelser-og-statistikk/nasjonalt-kvalitetsrammeverk-for-karriereveiledning-presentasjon-av-omradene-kompetasestandarder-karrierekompetanse-og-etikk>



Som sagt er det et åbent spørgsmål, om alle medarbejdere i beskæftigelsesindsatsen bør besidde ovenstående faglighed, eller om udvalgte elementer derfra skal ses som en grundfaglighed, og andre elementer som specialiseringer, og hvorvidt nogle af elementer blot skal være til stede i den samlede organisation.

## Faglig refleksiv praksis som løftestang for faglighed og værdighed

På et komplekst og dilemmafyldt felt handlet faglighed ikke kun om at vide noget bestemt og om at kunne levere bestemte indsats. Det handler i høj grad også om at kunne *reflektere fagligt kritisk* om, hvordan denne viden og disse kompetencer skal anvendes i konkrete situationer for at opnå effektive beskæftigelsesindsatser, og om at kunne inddrage relevant ny viden og udvikle og innovere praksis i lokale sammenhænge i takt med ændrede krav, lovgivning, målgrupper, arbejdsmarkedets udvikling osv. Jeg zoomer derfor i dette afsnit ind på faglig refleksiv praksis som en forudsætning for en faglighed, som er det emne, jeg også selv har forsket mest i.

En faglig refleksiv praksis angår både evnen til at **begrunde praksis i bedste viden om, hvad der virker**, om at **tænke med faglige begreber** og evnen til at **reflektere kritisk om den professionelle egen praksis**, forståelser, kommunikation og relation (Boud et al., 2006; Fook & Gardner, 2007, 2013; Schön, 1991; Vince & Reynolds, 2004). Faglig refleksiv praksis kan på denne måde ses som fagfælle kritik og ansvarlighed – også kaldet kaldet *peer level accountability* (Zacka, 2018).

Den professionelle er, som tidligere beskrevet, selv en vigtig del af indsatsen. Hasluck & Green (2007) har f.eks. i en engelsk kontekst argumenteret for, at det afgørende for effekter i beskæftigelsesindsatsen ikke var brugen af bestemte indsats til bestemte målgrupper, men sagsbehandlerens evne til at vælge og time indsats. I en dansk kontekst ved vi, at sagsbehandleres tro på borgerens jobchance er afgørende, og at en stabil kontakt til den samme sagsbehandler også er befordrende for jobchancer (Rosholm et al., 2017). Fra terapi ved man også, at relationen mellem terapeut og klient er vigtigere for udfaldet end den valgte metode (Hougaard, 2004). Derudover ved man, at borgeres oplevelse af mening og af at blive hørt afhænger af mødet med den professionelle, den professionelle evne til at forhandle mening, og at denne oplevelse har betydning for borgerens tro på egne muligheder, tillid til systemet og motivation for videre proces (Danneris, 2016; Monrad & Danneris, 2022; Rosholm et al., 2007). Endelig har et norsk studie vist, at professionel tvivl (i en terapeutisk sammenhæng) bør ses som en væsentlig kompetence (Nissen-Lie, 2017)

Der er med andre ord vægtig indikation for, at **den professionelle spiller en afgørende rolle** for vellykkede beskæftigelsesindsatser. Den professionelle er ikke et mekanisk bindeled, der blot 'implementerer' politik og igangsætter virksomme indsats. Den professionelle er *i sig selv* en del af det, der virker. Den professionelle evne til at balancere det subjektivt og det institutionelt meningsfulde (Monrad & Danneris, 2022), at skabe motivation, at tilpasse indsats, og helt banalt at lytte, anerkende og sikre respektfulde (Zacka, 2017) og værdige møder, er en væsentlig del af *det virksomme* i beskæftigelsesindsatsen. Der er altså ikke en modsætning mellem det effektive og det relationelle. Tværtimod er den **refleksive beskæftigelsesmedarbejder en del af det, der virker**.

Derfor er det helt afgørende at sikre uddannelse, sparring og refleksionsrum for de professionelle. For at foretage så gode skøn og dermed iværksætte og tilpasse så vellykkede indsats som muligt, har de professionelle kort sagt brug for at tænke sig om på en kvalificeret måde. De skal anvende den mest

relevante forskning og viden til at reflektere over egen praksis, over dilemmaer, over nye veje at gå og over, hvordan viden fra forskellige områder (psykologi, motivation, samtale, pædagogik osv.) kan bidrage til en bedre praksis. Dette kræver refleksive aktører og dermed refleksive organisationer, hvor faglige, teoretiske og øvrige perspektiver brydes og drøftes – ikke som en kamp om, hvilket perspektiv, der er det rette, men som en opøvelse af evnen til at tænke med relevante perspektiver og sammen afveje dilemmaer (se fx Caswell, 2018; Caswell & Dall, 2022; van Buren-Bense & van der Aa, 2024; van der Aa & van Berkel, 2014; Zacka, 2017) og derigennem udvikle **effektive, værdige og fagligt underbyggede beskæftigelsesindsatser**.

Som denne forfatter har vist, så er mulighederne for at udøve en faglig refleksiv praksis dog under pres i det nuværende beskæftigelsessystem (Kongsgaard, 2022a,b). Dette pres er i særlig grad koblet til beskæftigelsesfeltets struktur, herunder ikke mindst styringen af feltet. Som jeg selv og flere forskere har argumenteret for, så kan beskæftigelsesfeltet forstås som et 'produktionsfelt', hvor fokus er på at 'producere' handlinger, aktiviteter, indstillinger, vejledninger (om fx sanktionering, hjemrejse m.m.) og afgørelser på bekostning af responsive beskæftigelsesindsatser (Caswell & Larsen, 2022). Det er derfor, at det er så væsentligt at koble styringen af feltet med spørgsmålet om faglighed og refleksivitet.

De mange proceskrav, benchmarks, sammenligninger, måltal, kvantitative opgørelser, trusler, mistillid og dokumentationskrav suger beskæftigelsesorganisationernes fokus og ressourcer. Tempoet i disse organisationer er konstant højt, fordi såvel ledere som medarbejdere konstant løber efter disse krav og reagerer, ofte på diffuse og konfliktende måder, på de mange krav og ikke mindst målinger. Dagsordner skifter i takt med målinger og benchmarks. Mange ressourcer bruges på at udfordre målingerne, at kritisere tallene, at reagere på sammenligninger, at forklare sig og forsvare sig. Det er med andre ord ikke en uskyldig praksis med de mange opgørelser, krav, målinger osv. Målinger måler ikke bare, de ændrer praksis. På beskæftigelsesfeltet betyder de mange krav, at fokus groft sagt rettes over imod at *dokumentere*, at man *gør det godt fremfor at gøre det godt*. Ikke ud fra en modvilje fra hverken jobcentre, ledere eller medarbejdere, men fordi feltets struktur er bygget op på den måde i form af styring.

Dette har enorm betydning for den faglige refleksive praksis, som på denne måde kommer under pres. **Skønnet og refleksionerne bliver 'mast'**, og ender som 'instrumentelle refleksioner' (Kongsgaard, 2022: kapitel 5, Caswell & Dall, 2022; van Buren-Bense & van der Aa, 2024), hvor fokus er på at sende borgere videre og leve op til proceskrav fremfor at forstå borgerens situation og tilrettelægge en individuelt tilpasset indsats. Dette skal ikke ses som en kritik af frontpersonalet. Man kan sige det på den måde, at frontpersonalet ofte lykkes med en responsiv indsats og at reflektere fagligt *på trods* af feltets struktur, men at denne responsivitet og refleksivitet konstant er under pres pga. strukturen. Analysen skal heller ikke læses som en kritik af, at der overhovedet er styring, procesreguleringer, standardiseringer eller krav på et felt. Det må der være på ethvert fagfelt. Det er omfanget, detaljegraden og 'produktionslogikken', der her anfægtes.

En faglig refleksiv praksis er, som argumenteret, væsentlig for at løse problemer og skabe effektive beskæftigelsesindsatser på et dilemmafyldt felt. Derudover er den vigtig for at opnå målet om værdighed. Derom handler næste afsnit.

## Værdighed og responsivitet

Man ved, at borgeres oplevelse af værdighed, mening og at blive taget alvorligt som individer blandt andet afhænger af mødet med frontlinjemedarbejderen. Medarbejderen er statens ansigt (Zacka, 2017). Det er i mødet med medarbejderen, at mening forhandles, skabes eller mistes (Monrad & Danneris, 2022). Man ved

også, at medarbejderens egen oplevelse af mening betyder noget for evnen til at forhandle og skabe mening sammen med borgeren (Kongsgaard, 2022).

Derfor er det så afgørende, at ansatte på et felt har mulighed for at reflektere over kerneopgaven, drøfte meningen, afveje dilemmaer i fællesskab og have kollegial opbakning til faglige skøn. Og, snævert sammenhængende med dette, at de ansatte har mulighed for reelt at tilpasse metoder, redskaber og indsatser til den enkelte borger; med andre ord at udøve *responsivitet*. Det er ikke nok at *inddrage* borgere, inddragelsen må følges op med handlinger, hvor det er tydeligt for borgeren, at han/hun er blevet hørt, at ønsker, behov eller bekymringer er blevet *grebet* og taget i betragtning (Caswell & Larsen, 2022).

Derfor er der behov for handlerum for de professionelle. Påstanden her er altså, at der går en linje fra refleksionsmuligheder til værdighed. Denne påstand er illustreret i nedenstående billede (som tidligere er præsenteret i et oplæg for Ekspertgruppen).

#### REFLEKSIVITET OG VÆRDIGHED

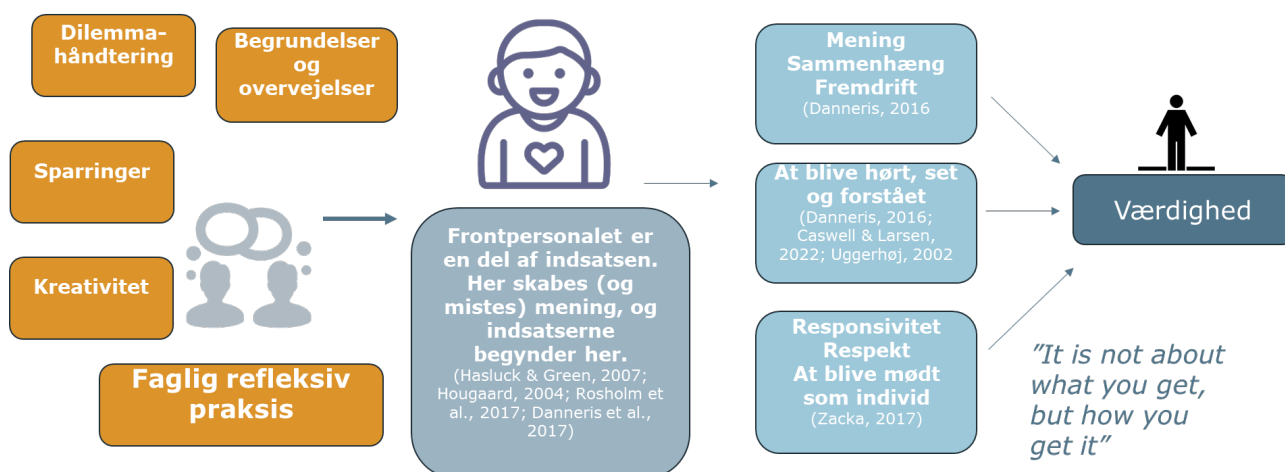


Illustration af sammenhæng mellem Faglig Refleksiv Praksis og værdighed.

Det er vigtigt her at understrege, at borgerinddragelse og responsivitet ikke handler om, at borgeren altid er ekspert i eget liv, eller at de professionelle skal følge borgerens ønsker. Borgerinddragelse er en professionel kompetence, hvor systemets mål, krav og rammer afvejes ift. borgerens ønsker, synspunkt og forestillinger, og hvor de to perspektiver bringes i spil i processen med at tilrettelægge de bedst mulige indsatser med bedst mulig effekt. På samme måde handler 'faglig refleksiv praksis' ikke om, at de ansatte 'bare skal have tid til at snakke sammen', men om en professionel og fagligt funderet måde at forholde sig til kerneopgaven på, at skabe organisatorisk og individuel læring og en udvikling af evnen til at balancere dilemmaer, inddrage borgere og sikre progression og værdighed på samme tid.

## Faglighed i fremtidens beskæftigelsesindsats

I dette sidste afsnit fremlægges et bud på, **hvad der skal til for at skabe en fremtidig beskæftigelsesindsats med høj faglighed**. Dette bud er sagens natur normativt baseret på forfatterens drøftelser, praksiserfaringer og forskning.

Der lægges her til grund, at der fortsat er et bredt politisk ønske om, at **så mange borgere som muligt kommer i job og uddannelse**, og at der i den forbindelse fortsat ønskes en aktiv beskæftigelsesindsats baseret på ret og pligt, hvor det offentlige iværksætter beskæftigelsesfremmende indsatser, der både sigter mod *udvikling* mod beskæftigelse, *afklaring* til rette ydelse og *kontrol* af, at enhver borger *gør*, hvad vedkommende kan for at medvirke til disse mål.

Der lægges endvidere til grund, at der er et ønske om en beskæftigelsesindsats for borgere med andre problemer end ledighed, hvor **responsivitet, inddragelse og værdighed står centralt**, uden at dette går ud over progression og resultater. Desuden forudsættes det, at der er et bredt politisk ønske, som også formuleret i regeringsgrundlaget, om en **frisættelse**, der bl.a. indebærer at den enkelte leder gives "et større ledelsesrum", at "medarbejderne mødes med tillid og respekt for fagligheden samt får større frihedsgrader – medarbejderne skal alene dokumentere det helt afgørende", og at der "afskaffes al unødigt statslig og kommunal regulering" (Regeringen, 2023).

Jeg forholder mig her **udelukkende til spørgsmålet om faglighed og rammerne for en sådan faglighed**, og dermed ikke til fx konkrete indsatser, konkret styring, graden af ret og pligt, konkret lovgivning eller, hvor en sådan indsats og faglighed organisatorisk skal forankres. I dag 'bor' fagligheden naturligt i jobcentrene, der er oprettet til netop en beskæftigelsesindsats, men beskæftigelsesfaglighed kan lige så vel ses som en faglighed i fx socialt arbejde, psykiatri, sundhedsindsatser m.m.

**Styringsmæssigt** er det afgørende, at det bliver reelt muligt at udøve fagligt skøn og dermed udvikle, tilpasse og time indsatser til borgerne. En del af en frisættelse og afregulering må derfor bestå i, at staten opgiver at *styre på indsatsniveau*. Man bør derfor fjerne kravene om, at en bestemt andel af borgerne skal modtage en bestemt indsats (fx praktik, lønnede timer, osv.) og i stedet skabe rum for at kommunerne selv vurderer, hvad der skal til for hver enkelt borger. Dette behøver ikke betyde, at man afskaffer krav om, at der skal ske *noget*, altså, at borgerne skal være i aktivitet. På denne måde vil man lokalt kunne udvikle indsatser, som er langt mere tilpassede borgere (og arbejdsmarkedet) og skabe samarbejder på tværs med fx uddannelser, andre sektorer, den frivillige sektor m.m., og den enkelte frontlinjemedarbejder vil kunne time indsatser, så de passer til borgerens behov og udvikling.

**Faglig begrundet praksis** er i den forbindelse afgørende. Kommuner og frontlinjemedarbejdere skal, jf. ovenstående, ikke kunne vælge at gøre 'hvad som helst'. Indsatser skal *altid begrundes beskæftigelsesfagligt* – dvs. med henvisning til solid viden om, hvad der hjælper borgere i arbejde og med klar henvisning til, hvilke effekter, der sigtes mod med forskellige indsatser. Man kunne forestille sig, at indsatsmuligheder (som fx mestring, virksomhedsbesøg, parallelle indsatser i samarbejde med familieafdelinger osv.) skulle beskrives kort med faglige argumenter for, hvordan disse medvirker til at bringe borgere nærmere job og uddannelse, og at kommuner er forpligtede på at følge progression og resultater på et aggregeret niveau.

**Videnskabeligt** er der behov for at tænke *beskæftigelsesfaglig viden langt mere nuanceret og bredt* end blot viden om 'hvad der virker' i en snæver kvantitativ videnskabelig evidensforståelse. Aktører (kommuner, styrelse, ministerie, aktører osv.) bør udvikle, inddrage og medtænke bred viden, jf. tidligere definition af beskæftigelsesfaglighed, om beskæftigelsesfaglighed. Motivationsteorier, læringsteorier, samtaleteorier osv.

bør indgå som et *samlet videnskorpus*, der kan henvises til i faglige beslutninger om valg af indsatser og redskaber for såvel den enkelte borger som for kommunen samlet set.

**Kompetencemæssigt** er der brug for *opkvalificering af såvel frontlinjemedarbejdere som de organisationer*, der skal stå for beskæftigelsesindsatsen. En sådan opkvalificering kan foregå på mange måder. Det kan være igennem rekvirerede forløb med beskæftigelsesfaglige elementer eller gennem egentlig beskæftigelsesfaglig efteruddannelse m.m. Fokus bør her være på at udvikle faglig dømmekraft, teoretisk forståelse og refleksiv praksis set i forhold til målet om progression mod job og uddannelse for borgere med komplekse problemstillinger. Strategien bør være *vidensmobiliserende* (Andersen et al., 2022; Møller, 2021; Tooman et al., 2016), så man undgår en simpel implementerings- eller redskabstækning (at de professionelle bare skal lære én metode eller ét redskab). De professionelle, og organisationerne, skal lære *at tænke med ny viden, at mobilisere eksisterende praksisviden, og at reflektere over denne* med begreber og teorier fra forskningen. På denne måde stimuleres refleksivitet, innovation og lokalt kvalitetsarbejde (Kongsgaard & Rod, 2018).

**Ledelsesmæssigt** er der brug for at flytte fokus bort fra procesoverholdelse og 'aktivitetslevering' og i stedet hen imod visioner (fx visionsledelse som tilgang), resultater, progression mod job, faglige begrundelser og udvikling af beskæftigelsesfaglighed. Den beskæftigelsesfaglige leder skal med andre ord orientere sig mod den faglige kerneopgave og i mindre grad mod 'produktivitetsstyring' af eksterne reguleringer fastlagt af staten (om end der nok altid vil være et element af dette også). Der er derfor også brug for ledelsesmæssig udvikling.

**Datastrategien** bør være lærende og overbliksskabende. I dag sammenlignes kommuner gennem benchmarks, der har til hensigt at skabe konkurrence og motivation for at performe på en række mere eller mindre relevante kriterier. Der bør fortsat være stort fokus på at følge indsatser og resultater såvel nationalt som lokalt. Sådanne data kan bidrage både til samlet overblik og læring – fx hvis lokale tiltag performer bedre på forskellige typer af resultater. Det bør tilstræbes, at sådanne data bidrager til læring og nysgerrighed fremfor til konkurrence og 'naming and shaming'. Dette behøver ikke betyde, at staten ikke også kan bruge data til at 'holde øje med' kommuner og igangsætte initiativer hos kommuner, hvor effekterne skiller sig væsentligt ud fra flertallets. En datastrategi bør indeholde løbende såvel kvantitative som kvalitative data, og der bør være både nationale og lokale datastrategier. En lokal datastrategi kan eksempelvis basere sig på 'meningsfulde målinger', hvor der måles direkte på lokale indsatser for at høste viden fra data i realtid, som derfor kan bruges til at regulere på indsatser, mens de foregår<sup>4</sup>. En national strategi bør især forholde sig til de samlede resultater (andel borgere i beskæftigelse, fordelt på målgrupper, ledighedslængde osv.) og i mindre grad på procesmål (andel i praktik osv.).

**Samarbejde og partnerskaber.** Den klassiske BUM (Bestiller-udfører model) bør forlades, og i stedet erstattes af partnerskaber og samskabelse. Dette flugter skiftet fra New Public Management til New Public Governance. I regeringsgrundlaget tales der om frit valg og brug af private aktører, og Ekspertgruppen har ligeledes besøgt Sverige og hørt om erfaringer med dette. KL har også udtalt sig positivt, men blandt andet understreget, at de private skal aflønnes efter resultater. Baseret på Danmarks erfaringer de seneste 20 år og på omfattende forskning fra andre lande (se særligt Bredgaard & Larsen, 2006; Breidal & Larsen, 2015, 2020; Caswell & Larsen, in press; Kunth et al., 2017) vil jeg her advare mod især to forestillinger:

1. Troen på, at borgere i udsatte positioner uden videre kan overskue valget mellem en række aktører. Hvis et sådan tiltag skal fungere reelt, så borgeren inddrages i, hvad der passer

---

<sup>4</sup> Der eksperimenteres blandt andet med dette i CUBB (se tidligere reference).

vedkommende bedst, så kommer det til at kræve en del ressourcer hos kommunerne (og borgerne) i at tydeliggøre forskelle, besøge aktørerne, kunne vælge om uden ventetid osv.

2. Eftersom målene er mangeartede, og undertiden modstridende (fx i job vs. afklaring til førtidspension) og eftersom borgerne ikke nemt lader sig kategorisere, så risikerer man at gentage en lang række af fejl med 'creaming', 'parking', 'gaming' osv. fra tidligere. Det, der ser nemt ud på papiret (at sætte mål og evaluere performance) er i praksis en langt mere rodet og ressourcetung affære (ibid.). Samskabelse og partnerskaber, hvor kommunen og aktørerne løbende udvikler samarbejdet, udvikler fagligheden, justerer indsatser, priser og forventninger er, som jeg ser det, en langt mere farbar vej på et felt, der fordrer fleksibilitet, innovation, risikovillighed og samarbejde. Der findes efterhånden en del erfaringer med denne type af partnerskaber og samskabelsesprocesser.

**Statens rolle**, gennem ministerie og styrelse, vedrørende faglighed, kunne foregå på flere planer. Styrelsen kunne eksempelvis se sig selv som fagligt understøttende gennem udbydelse af puljer til beskæftigelsesfaglige uddannelser, ved at støtte bred forskning (og ikke snævre lodtrækningsforsøg), ved at støtte lokale forsøg, ved at støtte en bred videns-strategi, og ved eksempelvis at oprette et 'fagligt rejsehold', som ikke har som mål at kontrollere, sanktionere eller true kommunerne, men reelt at støtte med faglig udvikling omkring faglige problemstillinger. Et sådan rejsehold kunne sammensættes af relevante ressourcepersoner fra feltet (fx ledere, frontpersonale, forskere m.m. med bred erfaring og viden).

Styrelsen kunne også indgå i samarbejde med forskere og praktiker om afholdelse videnscaféer eller lign. som ikke kun (som i dag) har snæver fokus på lovgivning eller implementering af en bestemt model, men som skal stimulere faglige drøftelser, opsøgning af ny viden og udviklingen af et egentligt fagfelt. Staten kan desuden overveje at gentænke, hvad et 'fagligt tilsyn' består af. I dag handler fagligt tilsyn groft sagt om at sikre, at en række lov- og proceskrav er efterlevet. Det faglige er i denne forbindelse reduceret til 'lovmedholdeligt'. Inspireret af tilsyn på f.eks. psykiatrimrådet, botilbud m.m. kan det overvejes at gøre tilsynene langt mere beskæftigelsesfaglige og samtidig udviklende og lærende med fokus på effekter, værdighed og faglighed fremfor ren dokumenterbar procesoverholdelse.

Lovgivningsmæssigt er der behov for i højere grad at samtænke beskæftigelseslovgivningen med lovgivning på andre resortområder (jf. tidligere planer om Ny Hovedlov). I dag 'trumfer' beskæftigelseslovgivningen ofte andre lovgivninger, hvilket undertiden gør det vanskeligt at iværksætte egentlige helhedsorienterede indsatser.

Danmark har endda en enestående mulighed for at være 'first mover' på udviklingen af en egentlig beskæftigelsesfaglighed og i den forbindelse række ud til at en række beslægtede lande i en fælles udviklingsproces.

**Kommunernes rolle** i udvikling og sikring af beskæftigelsesfaglighed bør være en forpligtelse på løbende beskæftigelsesfaglig uddannelse af frontpersonalet, indbyggede processer for faglig refleksiv praksis og evt. muligheder for at samarbejde med relevante forskningsinstitutioner som man kender det fra fx hospitalsverdenen. CUBB kan i denne forbindelse tjene som case og eksempel. Dertil må kommunerne både enkeltvis og samlet tage fuldt ansvar for at bruge midler til at opkvalificere feltet og sikre reelt sammenhængende, helhedsorienterede og værdige indsats med høj faglighed og klare resultater.



**Principper.** Det kan overvejes, om man med inspiration fra evalueringsteori (Patton, 2017) skal udvikle en række beskæftigelsesfaglige principper (i stedet for proceskrav) som beskæftigelsesindsatsen skal leve op til. I evalueringsteorien ser man principper som et korrektiv til programteorier med fidelity-scores, hvor man skal leve op til meget snævert definerede indsatsstrin i et program (fx alkoholbehandling). Hermed flyttes fokus væk fra 'one size fits all' til i stedet at tilpasse indsats til den konkrete situation (borger) samtidig med, at man lever op til en række veldefinerede principper. Principper for en beskæftigelsesindsats kunne f.eks. være

- At der kan argumenteres beskæftigelsesfagligt for, hvordan en indsats bringer borgeren nærmere beskæftigelse
- At bedste forskningsviden inddrages i tilrettelæggelse af indsats
- At tiltag og indsats er responsive og borgerinddragende
- At organisationen har beskrevet, hvordan der arbejdes med beskæftigelsesfaglighed
- At borgerne oplever sig hørt, forstået og mødt værdigt
- At resultater monitoreres løbende, at resultater sammenlignes med andre med fokus på læring, og at der er udviklet processer for at lære af data løbende
- At alle frontlinjemedarbejdere løbende uddannes i beskæftigelsesfaglighed og at der er krav om faglig refleksiv praksis
- At organisationen står på et formuleret beskæftigelsesfagligt grundlag, hvor indsats, prioriteringer og valg er begrundet ift. målet om beskæftigelse for flest muligt

Ovenstående skal ikke ses som en udtømmende liste, men som eksempler på principper.

**Tillid hænger sammen med faglighed.** Afslutningsvist vil jeg understrege, at der helt grundlæggende er brug for en tillidsreform, hvis det overhovedet skal give mening at udvikle og udbrede beskæftigelsesfaglighed på feltet. Staten er nødt til at reparere forholdet til kommunerne. Grundlæggende må der tros på, at kommunerne ønsker at hjælpe flest muligt af deres borgere i beskæftigelse. Samtidig må kommunerne evne at gribe en sådan tillid og reelt arbejde for dette mål, fremfor f.eks. at bortprioritere indsats og faglighed på feltet eller omprioritere midler til andre områder, når de sættes fri. Tilliden må også rettes mod frontpersonalet og en tro på, at de med rette faglighed reelt er i stand til at vurdere, hvad der bedst hjælper den enkelte.

Der er også brug for at opbygge tillid mellem befolkning og jobcentre (eller beskæftigelsesindsatsen uafhængigt af, hvor den ender med at bo organisatorisk). Visionen må være, at den ledige, sygemeldte eller udsatte (som kan være enhver af os i en periode af livet) tænker 'hvor der det godt, at jeg kan få hjælp i beskæftigelsesindsatsen' på samme måde, som man tænker, at lægen kan hjælpe, når man er syg. I dag tænker mange desværre (retfærdigt eller ej) 'åh nej, nu ryger jeg ind i et system, der ikke hjælper, men bare gør det værre'. Der er brug for en positiv vision for området. Der er brug for at tale feltet op, og at dette empirisk understøttes af et tillidsbaseret system.

Endelig er der brug for en tillid til, at langt de fleste borgere reelt ønsker at komme (tilbage) i arbejde eller uddannelse. Forskning og praksiserfaringer underbygger dette. Systemet bør ikke bygges op om de få, der snyder eller ikke ønsker at arbejde, men om de mange, der reelt ønsker at bidrage så meget de overhovedet kan.

Dette handler også om rekruttering af dygtige fagfolk. Et udskældt felt med lav grad af mulighed for at udvikle og benytte en faglighed, risikerer ikke at kunne tiltrække og fastholde personale med højt engagement og faglighed. Faglighed, trivsel, mening og effektivitet hænger også sammen.

Pointen i dette arbejdsrapport er, at en sådan tillidsreform ikke kan stå alene. Vi er nødt til at gøre noget for at etablere denne tillid. Her foreslås 'beskæftigelsesfaglighed' som et gennemgående svar. Når staten træder tilbage, må fagligheden træde frem. Tilliden kan kun etableres, hvis vi som borgere, politikere, ledige osv. tror på, at de, der har fået friheden, også kan forvalte den. En sådan tillid går ofte igennem tilliden til en faglighed (at tømreren, læreren, sygeplejersken ved, hvad de laver). Fagligheden har brug for en vis frihed for at kunne udøves. Samtidig er der brug for løbende udvikling, monitorering og kritik (fra faget selv og andre) for at holde fagligheden skarp.

Hvis vi reelt ønsker en beskæftigelsesindsats præget af effektivitet, værdighed, responsivitet og samarbejde, så går vejen dertil ikke gennem mere centralisering, men igennem udviklingen af faglighed med lokal beslutningskraft. Vi ønsker alle at blive mødt af frontlinjepersonale, som har tid og mulighed for at tænke sig om, og som besidder faglighed på det felt, hvor de udøver deres praksis.

## Litteraturliste

- Andersen, N.** (2020). *Evidensbaseret beskæftigelsespolitik. Et studie af evalueringer, magt og offentlig politikudvikling*
- Andersen, N. A., Caswell, D., & Madsen, M. B.** (2022). Vidensgrundlaget for Beskæftigelsespolitikken - Fra Vidensoverførsel Til Vidensmobilisering. In D. Caswell, & F. Larsen (Eds.), *Borgerinddragelse i Beskæftigelsespolitikken* (pp. 177-212). København: Djøf Forlag.
- Andersen, N. A., & Larsen, F.** (2018). *Beskæftigelse for Alle? Den Kommunale Beskæftigelsespolitik På Kontanthjælpsområdet Siden 2000*. Frederiksberg: Frydenlund Academic.
- Baadsgaard, K.** (2014). *Beskæftigelsesfaglighed : Mikroprocesser i Jobcentrenes Frontlinje Og Kvalificeringsbehov* (1st ed.). Aalborg: Aalborg Universitetsforlag.
- Berkel, R. v.** (2013). Triple Activation: Introducing Welfare-to-Work into Dutch Social Assistance. In E. Z. Brodtkin, & G. Marston (Eds.), *Work and the Welfare State. Street-Level Organizations and Workfare Politics* (pp. 87-102). Washington: Georgetown University Press.
- Berkel, R. v.** (2017). State of the Art in Frontline Studies of Welfare-to-Work: A Literature Review. In R. v. Berkel, D. Caswell, P. Kubka & F. Larsen (Eds.), *Frontline Delivery of Welfare-to-Work Policies in Europe* (pp. 12-35). New York and London: Routledge.
- Boud, D., Cressey, P., & Docherty, P. (Eds.)**. (2006). *Productive Reflections at Work* Hoboken Taylor & Francis Ltd.
- Bredgaard, T., & Larsen, F.** (2006). *Udliseringen Af Beskæftigelsespolitikken - Australien, Holland Og Danmark: Markedets Usynlige Eller Statens Synlige Hånd?*. Kbh.: Jurist- og Økonomforbundet.
- Breidahl, K. N., & Larsen, F.** (2015). The Developing Trajectory of the Marketization of Public Employment Services in Denmark—A New Way Forward Or the End of Marketization? *European Policy Analysis*, 1(1), 92-107. doi:10.18278/epa.1.1.7
- Breidahl, K. N., & Larsen, F.** (2020). *Marketization of Employment Services - Historical Insights and Inherent Dilemmas* Institut for Politik og Samfund, Aalborg Universitet.
- Breit, E., Fossetøl, K., & Pedersen, E.** (2018). A Knowledge Hierarchy in Labour and Welfare Services? Evidence-Based and Practice-Based Knowledge in Frontline Service Innovation. *International Social Security Review*, 71(4), 13-32.
- Caswell, D. L., F., Nielsen, M. H., & Larsen, F.** (In press). The Puzzling Reconciliation of Conditionality and Personalised Services in Employment Services: How Managers, Frontline Workers and Claimants Strive to

- Solve a Gordian Knot. In Tan Chen, S. Pultz & O. Sharone (Eds.), *Handbook on Unemployment and Society* Edward Elgar Publishing () Edward Elgar Publishing.
- Caswell, D. (2018). Praksislogikker - Et Kompas for Handling. In L. T. Kongsgaard, & M. H. Rod (Eds.), *Bedre Begrundet Praksis* (pp. 163-182). København: Samfundslitteratur.
- Caswell, D., & Dall, T. (2022). Using Conversation Analysis to Develop Reflective Practice in Social Work. *Qualitative Social Work: Research and Practice*, 21(6), 1290-1307. doi:10.1177/14733250221124210
- Caswell, D., & Larsen, F. (2015). Frontlinjearbejdet i Leveringen Af Aktiv Beskæftigelsespolitik — Hvordan Faglige, Organisatoriske Og Styringsmæssige Kontekster Påvirker Dette. *Tidsskrift for Arbejdsliv*, 17(1), 9-27. doi:10.7146/tfa.v17i1.108983
- Caswell, D., & Larsen, F. (2017). Frontline Work in the Delivery of Danish Activation Policies. In R. v. Berkel, D. Caswell, P. Kubka & F. Larsen (Eds.), *Frontline Delivery of Welfare-to-Work Policies in Europe* (pp. 163-180). London: Routledge Ltd.
- Caswell, D., & Larsen, F. (Eds.). (2022). *Borgerinddragelse i Beskæftigelsespolitikken*. København: DJØF/Jurist- og Økonomforbundets Forlag.
- Caswell, D., Larsen, F., van Berkel, R., & Kupka, P. (2017). Conclusions and Topics for Future Research. In R. van Berkel, D. Caswell, P. Kupka & F. Larsen (Eds.), *Frontline Delivery of Welfare-to-Work Policies in Europe. Activating the Unemployed* (pp. 181-200). New York: Routledge.
- Dall, T., Madsen, M. B., Larsen, F., & Dokkedal, A. A. (2023). *Udviklingen af inklusionskapacitet på arbejdsmarkedet. Et trykt arbejdsliv - nu og i fremtiden. delanalyse 3.* (). København: Institut for Politik og Samfund, Aalborg Universitet.
- Danneris, S. (2016). *Er du klar til at arbejde? Et kvalitativt forløbsstudie af forandringer i arbejdsmarkedspartnerskabet blandt kontanthjælpsmodtagere på kanten af arbejdsmarkedet*
- Deloitte. (2017). *Fagligheder på beskæftigelsesområdet.* (). KL. Retrieved from chrome-extension://efaidnbnmnibpcjpcglclefindmkaj/<https://vpt.dk/sites/default/files/2018-03/Fagligheder%20p%C3%A5%20besk%C3%A6ftigelsesomr%C3%A5det%20-%20Afrapportering%20fase%201%20og%202%20-%20oktober%202017.pdf>
- Ejersbo, N., & Greve, C. (2013). Et Farvel Efter 30 År? *Futuriblerne Online*, 41 Retrieved from <http://artikelbibliotek.fremtidforskning.dk/wp-content/uploads/Futuriblerne-dec-2013.pdf>
- Eskelinen, L., & Olesen, S. P. (2010). *Beskæftigelsesindsatsen og dens virkninger set fra kontanthjælpsmodtagernes perspektiv.* (). København: AKF (tidligere VIVE).
- Evetts, J. (2013). Professionalism: Value and Ideology. *Current Sociology*, 61(5-6), 778-796. doi:10.1177/0011392113479316
- Fletcher, D. R., & Wright, S. (2018). A Hand Up Or a Slap Down? Criminalising Benefit Claimants in Britain Via Strategies of Surveillance, Sanctions and Deterrence. *Critical Social Policy*, 38(2), 323-344. doi:10.1177/0261018317726622
- Fook, J., & Gardner, F. (2007). *Practising Critical Reflection: A Resource Handbook*. Maidenhead: Open University Press.
- Fook, J., & Gardner, F. (2013). *Critical Reflection in Context: Applications in Health and Social Care*. New York: Routledge.
- Gjørup, J., Hjortdal, H., Jensen, T., Lerborg, L., Nielsen, C., Refslund, N., . . . Winkel, J. S. (2007, ). Tilgiv os - vi vidste ikke, hvad vi gjorde. *Politiken*
- Hasluck, C., & Green, A. (2007). *What works for whom? A review of evidence and meta-analysis for the department for work and pensions.* (). Leeds: Department for Work and Pensions.

- Hood, C., & Dixon, R.** (2015). In Hood C. (Ed.), *A Government that Worked Better and Cost Less? Evaluating Three Decades of Reform and Change in UK Central Government / Christopher Hood and Ruth Dixon* (Elektronisk udgave ed.) Oxford : Oxford University Press.
- Hougaard, E.** (2004). *Psykoterapi: Teori Og Forskning* (2nd ed.). København.: Dansk psykologisk Forlag.
- Jantz, B., Klenk, T., Larsen, F., & Wiggan, J.** (2018). Marketization and Varieties of Accountability Relationships in Employment Services : Comparing Denmark, Germany, and Great Britain.
- Knuth, M., Larsen, F., Greer, I., & Breidahl, K. N.** (2017). *The Marketization of Employment Services: The Dilemmas of Europe's Work-First Welfare States*. Oxford: Oxford University Press. doi:10.1093/oso/9780198785446.001.0001
- Kolstad, K. L.** (2023). *Public organizations under pressure : Impact on dysfunctional patterns in service delivery : PhD dissertation*
- Kongsgaard, L. T.** (2022). Ro På! Om Tempoets Betydning for Refleksivitet i Velfærdsarbejde. . *Uden for Nummer*, (45), 4-13. Retrieved from <https://socialraadgiverne.dk/wp-content/uploads/2022/12/45-UdenForNummer.pdf>
- Kongsgaard, L. T., & Rod, M. H. (Eds.)**. (2018). *Bedre Begrundet Praksis. Velfærdsudvikling Efter Evidensbølgen* (1. udgave ed.). Frederiksberg: Samfundslitteratur.
- Larsen, F., Caswell, D., Larsen, F., & Caswell, D.** (2015). Frontlinjearbejdet i Leveringen Af Aktiv Beskæftigelsespolitik — Hvordan Faglige, Organisatoriske Og Styringsmæssige Kontekster Påvirker Dette. *Tidsskrift for Arbejdsliv*, 17, 9-27. doi:10.7146/tfa.v17i1.108983
- Lave, J., & Wenger, E.** (2003). *Situeret Læring - Og Andre Tekster*. København: Hans Reitzels Forlag.
- Lipsky, M.** (2010). *Street-Level Bureaucracy: Dilemmas of the Individual in Public Services* (30th. anniversary expanded ed. ed.). New York: Russell Sage Foundation.
- Madsen, M. B., Nielsen, U. S., Ehrenreich, R., Habekost, A. M., & Ørnbo, J. K.** (2016). *Fra udsat til ansat - set fra et arbejdsgiverperspektiv.* (). København: Væksthusets Forskningscenter.
- Mik-Meyer, N.** (2017). *Hvordan Får Vi Bedre Debat Om Velfærd?* (1. udgave ed.). Kbh.: Information.
- Miller, W. R., Rollnick, S., Miller, W. R. (R.), Miller, W. R., & Rollnick, S.** (2013). *Motivational Interviewing : Helping People Change* (3rd ed.). New York: Guilford Press.
- Møller, A. M.** (2021). Mobilizing Knowledge in Frontline Work: A Conceptual Framework and Empirical Exploration. *Perspectives on Public Management and Governance*, 5(1), 50-62. doi:10.1093/ppmgov/gvab023
- Møller, M. Ø, Iversen, K., & Andersen, V. N.** (2016). *Review af resultatbaseret styring. resultatbaseret styring på grundskole-, beskæftigelses- og socialområdet.* (). <https://www.vive.dk/da/udgivelser/review-af-resultatbaseret-styring-8892/>: VIVE. Retrieved from <https://www.vive.dk/da/udgivelser/review-af-resultatbaseret-styring-8892/>
- Monrad, M., & Danneris, S.** (2022). Borgerinddragelse Som Fænomen. In D. Caswell, & F. Larsen (Eds.), *Borgerinddragelse i Beskæftigelsespolitikken* (pp. 35-66). København: Djøf Forlag.
- Nielsen, M. H., & Monrad, M.** (2023). Client Participation and Conditionality: Navigating Conflicting Normative Demands in Employment Services. *Administration & Society*, doi:10.1177/00953997231157750
- Nielsen, K., f.1962, & Kvale, S.** (2003). *Praktikkens Læringslandskab: At Lære Gennem Arbejde*. Kbh.: Akademisk.
- Nissen-Lie, H. A., Rønnestad, M. H., Høglend, P. A., Havik, O. E., Solbakken, O. A., Stiles, T. C., & Monsen, J. T.** (2017). Love Yourself as a Person, Doubt Yourself as a Therapist? *Clinical Psychology & Psychotherapy*, 24(1), 48-60. doi:10.1002/cpp.1977
- Osborne, S. P. (Ed.)**. (2016). *The New Public Governance? : Emerging Perspectives on the Theory and Practice of Public Governance*. Kbh.: Nota. Retrieved from <https://nota.dk/bibliotek/bogid/633486>

- PATRICK, R.** (2014). Working on Welfare: Findings from a Qualitative Longitudinal Study into the Lived Experiences of Welfare Reform in the UK. *Journal of Social Policy*, 43(4), 705-725. doi:10.1017/S0047279414000294
- Patton, M. Q.** (2017). *Principles-Focused Evaluation: The GUIDE* (1st ed.). New York: Guilford Publications.
- Regeringen.** (2023). *Ansvar for Danmark. Det Politiske Grundlag for Danmarks Regering.*
- Rittel, H., & Webber, M.** (1973). Dilemmas in a General Theory of Planning. *Policy Sciences; Integrating Knowledge and Practice to Advance Human Dignity*, 4(2), 155-169. doi:10.1007/BF01405730
- Rosholm, M., Sørensen, K. L., & Skipper, L.** (2017). *Sagsbehandlerens betydning for udsatte borgeres jobchancer.* (). København: Væksthusets Forskningscenter.
- Rosholm, M., Sørensen, K. L., Skipper, L., & Nielsen, S.** (2018). *Aktiv beskæftigelsesindsats og progression.* (). København: Væksthusets Forskningscenter. Retrieved from <https://vaeksthusets-forskningscenter.dk/wp-content/uploads/2018/06/Aktiv-beskaeftigelsesindsats-og-progression-1.pdf>
- Schön, D. A.** (1991). *The Reflective Practitioner: How Professionals Think in Action* (11th repr. ed.). Aldershot: Avebury Ashgate.
- Skals, A.** (2016). *Uarbejdsdygtig Og Hvad Så? : Et Casestudie Om Faglige Skøn i Beskæftigelsesrettet Socialt Arbejde Med Sygemeldte i Et Jobcenter* Aalborg Universitetsforlag.
- Smith, N.** (2023). *Nye reformveje 3.* (). Kbh: Reformkommissionen.
- Spjelkavik, Ø, Enehaug, H., Klethaugen, P. å, & Schafft, A.** (2020). *Arbejdsinkludering og mentor - inkluderingskompetanse gjennom samskapning.* (). Arbeidsforskningsinstituttet, OsloMet – Oslo Metropolitan University.
- STAR.** (2024). *Nytænkning af beskæftigelsesindsatsen.*
- Tooman, T., Akinic, C., & Davies, H.** (2016). Understanding Knowledge and Knowing. In K. Orr, S. Nutley, S. Russel, R. Bain, B. Hacking & M. Clare (Eds.), *Knowledge and Practice in Business and Organizations* (pp. 17-29). London: Routledge.
- van Berkel, R., Caswell, D., Kubka, P., & Larsen, F. (Eds.).** (2017). *Frontline Delivery of Welfare to Work Policies in Europe.* . London: Routledge Ltd.
- van Buren-Bense, S., & van der Aa, P.** (2024). Reflection on Action by Activation Workers as Professional Learning Strategy. *Nordic Social Work Research*, , 1-13. doi:10.1080/2156857X.2024.2309185
- van der Aa, P., & van Berkel, R.** (2014). Innovating Job Activation by Involving Employers. *International Social Security Review (English Edition); Int Soc Secur Rev*, 67(2), 11-27. doi:10.1111/issr.12036
- Vince, R., & Reynolds, M. (Eds.).** (2004). *Organizing Reflection.* Aldershot: Ashgate.
- Zacka, B.** (2017). *When the State Meets the Street. Public Service and Moral Agency.* London, England: The Belknap Press of Harvard University Press.