

# Et sporskifte i beskæftigelsespolitikken?

Et kvalitativ casestudie af kontanthjælpsreformens udmøntning i frontlinjen på kontanthjælpsområdet



Kilde: Arkivfoto Foto: Scanpix (<http://www.b.dk/kultur/sporskifte>)

**Speciale Kandidatuddannelsen i Socialt Arbejde**

**Aalborg Universitet**

**April 2016**

**Anna Ravnborg  
Studienummer: 20131234  
Antal anslag: 239.346  
Vejleder: Pernille Hohnen**

# Indholdsfortegnelse

<b>ABSTRACT</b>	<b>4</b>
<b>KAPITEL 1: INDLEDNING</b>	<b>6</b>
PROBLEMFELT	7
PROBLEMSTILLING	12
PROBLEMFORMULERING	13
UDDYBNING AF SPØRGSMÅL	14
AFGRÆNSNING OG BEGREBSAFKLARING	15
<b>KAPITEL 2: UDVIKLINGEN I BESKÆFTIGELSESPOLITIKKEN</b>	<b>18</b>
FRA KONJUNKTURPROBLEMER OG EN STRATEGI OM SOCIAL SIKRING TIL STRUKTURPROBLEMER OG EN STRATEGI MED UDGANGSPUNKT I AKTIVGØRELSE	18
DE NYE UDVIKLINGSTENDENSER – SKIFT I DEN BESKÆFTIGELSESPOLITISKE DAGSORDEN	22
<b>KAPITEL 3: VIDENSKABSTEORETISK POSITION</b>	<b>25</b>
<b>KAPITEL 4: FORSKNINGSDESIGN</b>	<b>28</b>
DET KVALITATIVE CASESTUDIE SOM STRATEGI	28
CASE OG KONTEKST	29
CASESTUDIEDESIGN: DET KOMPARATIVE CASESTUDIE	30
DET STRATEGISKE CASEVALG	31
GENERALISERING	40
<b>KAPITEL 5: METODISKE REFLEKSIONER</b>	<b>41</b>
KVALITATIV METODE	41
DET KVALITATIVE FORSKNINGSINTERVIEW	42
SEMISTRUKTURERET INTERVIEWGUIDE	43
ADGANG TIL FELTET SAMT VALGET AF INFORMANTER	45
VIGNET OG ANVENDELSEN AF DENNE I UNDERSØGELSEN	45

<b>DATABEARBEJDNING</b>	<b>50</b>
TRANSSKRIFTION	50
KODNING	51
<b>ANALYSESTRATEGI</b>	<b>53</b>
<b><u>KAPITEL 6: ANALYSE</u></b>	<b><u>55</u></b>
<b>DELANALYSE 1: FORSTÅELSER AF OG TILGANGE TIL SOCIALT ARBEJDE MED UDSATTE KONTANTHJÆLPSMODTAGERE</b>	<b>55</b>
DELKONKLUSION	76
<b>DELANALYSE 2: UDVIKLINGEN I PRAKSIS</b>	<b>78</b>
DELKONKLUSION	84
<b>DELANALYSE 3: ORGANISERINGSFORMER I PRAKSIS - ET ORGANISATIONSTEORETISK PERSPEKTIV</b>	<b>85</b>
DELKONKLUSION	96
<b><u>KAPITEL 7: KVALITETSVURDERING</u></b>	<b><u>97</u></b>
<b><u>KAPITEL 8: KONKLUSION</u></b>	<b><u>101</u></b>
<b><u>KAPITEL 9: PERSPEKTIVERING</u></b>	<b><u>105</u></b>
<b><u>LITTERATURLISTE</u></b>	<b><u>106</u></b>
<b><u>BILAG 1: INTERVIEWGUIDE - SOCIALRÅDGIVERE</u></b>	<b><u>112</u></b>
<b><u>BILAG 2: INTERVIEWGUIDE TIL TELEFONINTERVIEW - SOCIALRÅDGIVER JOBCENTER Y</u></b>	<b><u>120</u></b>
<b><u>BILAG 3: INTERVIEWGUIDE TIL TELEFONINTERVIEW - PROJEKTLEDER PROJEKT FIF</u></b>	<b><u>122</u></b>
<b><u>BILAG 4: UDSNIT AF TRANSSKRIFPTIONS- OG KODNINGSDOKUMENT</u></b>	<b><u>124</u></b>
<b><u>BILAG 5: UDDRAG FRA BESKÆFTIGELSESTRATEGI - JOBCENTER Y</u></b>	<b><u>125</u></b>

## **Abstract**

This thesis consists of a qualitative comparative case study, conducted in two comparable but different cases, embedded in two municipalities in Denmark. The purpose is, from a social worker perspective, to examine how the cash benefit reform from 2013 is implemented by the social workers and by extension, if the cash benefit reform in practice can be defined as a movement away from the “Work first” orientated perspectives, who seems to have dominated the labour market policies over the recent years. The thesis is founded in a hermeneutic scientific theoretical frame. The data consists mainly of qualitative interviews with social workers from the two cases. Additionally, selected documents and background interviews are used as background information.

The main question above the thesis is divided into three research questions. The first question focuses on the development in labour market policies over the last two decades, and how the recent development in relations to the cash benefit reform can be characterized as a fundamental shift in the labour market discourse. The question is answered with a historical review over the most notable shift in the labour market policies, and the political discourses in the last two decades. It shows that the recent developments in the labour market policies can be characterized as a change in political discourses, towards more social acceptance and holistic understandings of vulnerable cash benefit recipients and their problems, but there are also signs of a maintaining focus on incentives and economic sanctions towards the cash benefit recipients, which states that the “Work first” oriented perspectives still is current.

The second research question concerns the social workers understandings of and approaches to the social work with vulnerable cash benefit recipients, and how that affects how the cash benefit reform develops in practice. In light of a theoretical framework represented by Dorte Casewell and Michael Lipsky who addresses different kinds of logics and dilemmas in the frontline practice of social welfare policies, the study shows, that the social workers in the two cases, have very different understandings and approaches in relations to social work with vulnerable cash benefit recipients. The social workers in case one is more focused on the cash benefit recipients job related incentives, and they use strategies in attempt to cope with their work conditions, that distorts the political intentions regarding the social elements in the

reform. In contrast, the social workers in case two is more holistic in their perspectives and approaches, and do not use avoidance strategies, which accommodate the social side of the cash benefit reform. The different understandings and approaches influences the way the reform has devolved in practise, especially when it comes to the social aspects of the reform. In case one, the reforms social side is not implemented in nearly as high an extent than case two, where social understandings and approaches is characteristic for the social workers practice. This means that it can be concluded, that the reform not unequivocally In practise can be defined as a movement away from the "Work first" oriented perspectives and practices.

The last research question concerns how the developments in the two cases can be understood In light of the answers from the two former questions. The research, which is inlighted by Michael Lipskys theory of street-level bureaucrats, shows the social workers in case one experience a severely pressure from the structures surrounding their daily work, including pressure from policies and the organization, why they in attempt to deal with this pressure, develops the certain strategies identified in the earlier study. Furthermore it shows, the their experiences in some way can be explained by the municipality organizational type, which according to an analysis with use of Henry Minzbergs organizational theory, can be characterized mainly as a machine bureaucracy. In this type of organization the social workers has a lack of autonomy regarding to their principals in top of the hierarchy, which also shows when the social workers experiences in regarding to the implementation of the cash benefit reform is investigated. It furthermore shows that they was not included in a highly manner in the organisational- an implementation processes.

In contrast, the social workers in case two do not experience the same amount of pressure, why they mainly doesn't show coping strategies towards the social side of the reform. Furthermore the organizational form of case two can be characterized as a professional bureaucracy, where the social workers have a high degree of autonomy in their work, and has been included in the organizational and implementation processes regarding to the implementations of the cash benefit reform. Therefore they experience a higher degree of changes in practice, in addition to their previous practice.

## Kapitel 1: Indledning

I dette speciale undersøges det, hvorvidt kontanthjælpsreformen fra 2013 kan ses som et principielt sporskifte i praksis, og hvordan denne udvikling kan forstås. Sporskifte skal her forstås som en bevægelse mod mere socialfaglige problemforståelser og tilgange, samt et brud med det stærke og entydige jobrettede fokus, ofte betegnet som en "Work-first" orientering, som har præget feltet op gennem 00'erne (Caswell & Larsen, 2015). Dette undersøges via socialrådgiveres oplevelser, gennem et kvalitativt komparativt casestudie, med udgangspunkt i to sammenlignelige, men forskellige cases. Interessen for implementering af reformer i praksis, er ofte genstand for stor politisk og forskningsmæssig interesse, da implementeringen ved flere evalueringstudier har vist sig at være fejlslagen (Winther & Nielsen, 2008). I forhold til den specifikke implementering i praksis, er det interessant at undersøge, hvordan socialrådgiverne i den kommunale frontlinje forstår og omsætter reformen i praksis. Dette fordi de, ifølge implementeringsteorien, er betydningsfulde aktører i processen i kraft af deres position, hvor de konkret skal oversætte politikken i mødet med borgeren. Derfor er deres oplevelser, viden og forståelser vigtige at få indblik i, når man ønsker at undersøge implementeringen af en reform. Derfor vil dette være udgangspunktet for undersøgelsen.

Interessen for emnet er opstået, dels som følge af den teoretiske og empiriske litteratur som jeg er kommet omkring på studiet i socialt arbejde, dels som følge af min baggrund som socialrådgiver med tidligere ansættelse i en kontanthjælpsafdeling. Jeg har, i forbindelse med min ansættelse, været involveret i en del faglig og kollegiale diskussioner omkring dette komplekse felt, hvori det sociale arbejde udføres, samt de udfordringer der knytter sig hertil. Det har vagt min interesse ift. at få en mere dybdegående og et videnskabeligt indblik i, hvad der egentlig sker, når en politisk reform, som kontanthjælpsreformen, skal omsættes i praksis af frontlinjemedarbejderne. Nedenfor følger problemfeltet, som kan ses, som den overordnede ramme for problemstilling og problemformulering.

## Problemfelt

Som led i en politisk reformbølge på beskæftigelsesområdet blev kontanthjælpsreformen vedtaget i 2013. Denne indeholder flere nye tiltag, herunder en betoning af, at borgere med komplekse problemer ud over ledighed skal have en helhedsorienteret og tværfaglig indsats. Ifølge en diskussion i artiklen: *"Et pendulsving med udfordringer"* (Caswell, Dall, & Madsen, 2014), som adresserer og diskuterer nogle af de nye tiltag og helhedsorienterede elementer, som indføres med kontanthjælpsreformen, synes denne udvikling at bevæge sig mod en større åbenhed overfor socialfaglig problemforståelser, med fokus på helhedssyn. I aftaleteksten står der således, at alle kontanthjælpsmodtagere, med problemer ud over ledighed, skal have en helhedsorienteret og tværfaglig indsats med udgangspunkt i den enkeltes behov (Regeringen, 2014). De nye takter modtages, i forskerkredse, meget positivt. Flemming Larsen og Dorte Caswell (2015) taler tilmed om en mulig re-professionalisering af frontlinjearbejdet, som har været under pres i de seneste år, pga. mange reformeringer med følge af mere styring, standardisering mv., som bl.a. har medvirket til en delvis af-professionalisering af frontlinjearbejdet (Caswell & Larsen, 2015). Med de nye politiske tiltag og fokus på helhedsorienterede tilgange og indsatser i de nyeste reformer på beskæftigelsesområdet (bl.a. fleksjob- og førtidspensionsreformen, sygedagpengereformen og kontanthjælpsreformen), ses der et muligt skifte og en modbevægelse mod de mere kontante og disciplinerende "Work-first" orienterede retninger som særligt har præget feltet op gennem 00'erne, hvor pligter, kontante modydelser og jobfokus vægter højere end afhjælpning af borgerens problemer gennem en socialfaglig og helhedsorienteret indsats. Arbejdsmarkedstilknytning er, i dette perspektiv, den bærende struktur også til løsningen af sociale problemer ud over ledighed (Worning, 2002, s. 7). Særlig interessant er det, at der i de politiske udmeldinger, ift. de nyeste reformer, ses konkrete organisatoriske og styringsmæssige krav til forandringer, som kan være understøttende for en helhedsorienteret tilgang og indsats. Fx er der, i forbindelse med fleksjob- og førtidspensionsreformen, indført regler om, at der skal oprettes et tværfagligt rehabiliteringsteam, som skal sikre en helhedsorienteret og koordineret indsats på tværs af forvaltningsenheder og sektorer. Set i forhold til kontanthjælpsreformen kan reglerne om udpegning af en koordinerende sagsbehandler til de mest udsatte kontanthjælpsmodtagere nævnes som et konkret tiltag (Caswell & Larsen, 2015, s. 25).

De nye intentioner, krav og målsætninger om helhedsorienterede, tværfaglige og koordinerede indsatser overfor udsatte kontanthjælpsmodtagere indikerer således en form for tilbagevenden eller reorientering mod socialfaglige problemforståelser og tilgange, hvilket synes positivt set med socialfaglige briller. Dette udfordres dog kraftigt ved tanker om, at dette skal implementeres indenfor eksisterende rammer, hvor bl.a. politik, styringsmæssige krav, kommunal organisering og socialfaglighed præger feltet (Caswell, Dall, & Madsen, 2015, s. 6).

Set i et frontlinjeperspektiv antages det, at det kan blive en udfordring for frontlinjemedarbejderne, at skulle udfolde de politiske intentioner om helhedsorientering, tværfaglighed og koordinering indenfor eksisterende rammer, hvorfor der kan sås tvivl om, hvorvidt disse intentioner kan realiseres. Denne antagelse understøttes af implementeringslitteraturen. I implementeringslitteraturen dokumenteres det således ofte, at intentionerne i lovgivningerne ikke realiseres og derfor ikke slår igennem i praksis. Der er fx flere undersøgelser, som kan dokumentere, at det lovgivningsmæssige krav om inddragelse af barnet i børnesager på børne- og familieområdet ikke bliver opfyldt i tilstrækkelig grad, på trods af gode intentioner og enighed blandt praktikere og politikere, at det er et ideal som bør tilstræbes og et vigtigt aspekt af sagsbehandlingen, som har stor betydning for børnene/de unge som sagen drejer sig om (Winther & Nielsen, 2008, s. 43-45). Ifølge implementeringsforskningen kan der være flere årsager til dette. Implementeringsprocessen ses som et komplekst fænomen, hvor politikken påvirkes af en lang række faktorer på flere niveauer, herunder politisk, organisatorisk samt frontlinjeniveau. Sammen med det konkrete samspil med borgere som politikken omhandler, kan politikken skævvrids, således at denne får en anden karakter i praksis end intenderet fra politikernes side (Winther & Nielsen, 2008).

I et implementeringsteoretisk frontlinjeperspektiv er der fokus på medarbejdernes adfærd i omsætningen og leveringen af politikken (Winter og Nielsen s. 22). I dette perspektiv anses frontlinjemedarbejderne som de egentlige "Policy-makere", som, indenfor de komplekse kontekstuelle rammer, skal oversætte politikken til praksis ved leveringen af denne til borgeren (Nielsen, 2007, s. 149). I dette perspektiv betyder det, at politikens udformning i praksis er dybt afhængigt af aktørerne, som i frontlinjen omsætter denne til virkelighed. Dette kan dog, som nævnt, ikke ses løsrevet fra den komplekse kontekst som



beskæftigelsesindsatsen er indlejret i. Komplexiteten skal ses i sammenhæng med de udviklingsprocesser, som beskæftigelsesområdet har været genstand for over de seneste 10-20 år. Her er der sket voldsomme ændringer, som både har betydet moderniseringer og reformeringer, med særlig sigte på kommuner, samt reformeringer med særligt sigte på de ledige. De begreber, som tydeligst fremstår i forbindelse med denne moderniseringsproces, gennemgås kortfattet i det følgende, hvorefter specialets problemstilling og problemformulering præsenteres.

### **Modernisering af den offentlige sektor – New Public Management (NPM)**

Den moderniseringsproces, som den offentlige sektor har været genstand for, kan ses som værende inspireret af New Public Management teorier (Bovbjerg et. al., 2011). Processen har ledt til gennemførelsen af flere reformer, der har skabt ændringer ift. såvel overordnede strukturer med betydning for bl.a. organisering og styring af indsatsen, og mere substantielt i form af ændringer af politiske fokuspunkter, metoder og redskaber i indsatsen overfor ledige. Ændringerne har bl.a. været medvirkende til at skabe en række forskellige og modsatrettede krav, tendenser og forventninger til det sociale arbejdes praksis på beskæftigelsesområdet, herunder hvordan denne skal organiseres og udmøntes (Baadsgaard et. al., 2012; Larsen, 2009; Caswell & Larsen, 2015). New Public Management (NPM) er en samlebetegnelse for en række styrings- og organiseringsformer, som har hentet inspiration i den private sektor. Opblomstringen af NPM i den offentlige sektor fra 1980'erne, kom som svar på kritik mod ineffektive, tunge og omkostningsfulde bureaukratiske systemer. Formålet med moderniseringen var at skabe en mere brugerorienteret og konkurrencedygtig offentlig sektor med markedslignende forhold. Reformerne har betydet indførelse af en række værktøjer til styring og kontraktliggørelse, med høje dokumentationskrav ift. resultater og effektivitet (Kamp et. al., 2013).

Set i forhold beskæftigelsesområdet i Danmark, har NPM-tilgangen, overordnet set, betydet reformeringer med decentralisering og rammestyling til følge, samt reformer med fokus på udlicitering og kontraktstyring (Larsen, 2009; Larsen 2011). Et eksempel på en sådan reform er strukturreformen, som blev vedtaget i 2007. Som følge af denne reform blev indsatserne for ledige samlet under nyoprettede jobcentre i hele landet. Arbejdsformidlingen (AF) og den kommunale beskæftigelsesindsats blev samlet, med det officielle formål, at sikre ensartede og

ligeværdig behandling af de ledige, uanset om disse var forsikrede eller ej, samt skabe en form for samordning med fokus på en koordineret og integreret indsats (Caswell & Larsen, 2015).

I 2009 overtog jobcentrene alle forpligtigelserne i forbindelse med beskæftigelsesindsatsen, så de nu skulle være ansvarlige for ikke-forsikrede ledige, sygemeldte samt forsikrede ledige. Med strukturreformen blev den beskæftigelsesrettede indsats skilt fra den øvrige sociale indsats i kommunerne, som blev delt ud i andre forvaltninger. Det blev således til et specialiseret område (Larsen F. , 2011). Logikken omkring specialisering og opdeling af ansvarsområder i kommunerne var, at det ville skabe mere specialiseret viden om de enkelte områder samt at indsatsen ville effektiviseres. Desuden ville motivationen blandt de ansatte løftes hen imod en mere målrettet indsats, som der i den grad vurderedes at være behov for, jf. de fremtalte evalueringsresultater om fejlslagen implementering. Tanken var, at borgerene med en specialiseret og målrettet viden og indsats, kunne hjælpes mere effektivt mod inklusion på arbejdsmarkedet, samtidig med at de udskældte og såkaldt ustyrlige frontlinjemedarbejdere, som blev set som en væsentlig del af implementeringsbarrieren med deres omklamrende tilgange, kunne aktiveres og styres til, at indsatsen, med udgangspunkt i en professionel rådgivning, blev målrettet arbejdsmarkedet (Caswell & Larsen, 2015, s. 12).

Disse ændringer, som skitseret ovenfor, betød, at der fra statsligt hold blev indført flere styringsinstrumenter bl.a. indførelsen af refusionssystemet og kontrolsystemer mv. Formålet var, at give jobcentrene incitament til at følge den joborienterede "Work-first" kurs med fokus på, at de ledige hurtigst muligt skulle integreres på det ordinære arbejdsmarked. De nye linjer blev fuldt op med indførelsen af forskellige standardiserede metoder og redskaber til anvendelse i arbejdet med de ledige. På denne måde at standardiseres indsatsen og nedtone mulighederne for individuelle skøn blandt frontlinjen (Baadsgaard et. al., 2012). De, i afsnittet beskrevne, skift og forandringer havde således det klare formål, at forandre organiseringen med fokus på decentralisering, men samtidig blev der indført skrappe kontrol og overvågning og en form for centralisering, som et forsøg på styring af kommunernes og herunder frontlinjemedarbejdernes adfærd ift. implementeringen.

### **Fra Welfare til Workfare**

Moderniseringsprocessen medførte ikke kun ændringer i styrings-setup og organisering i kommunerne. Det medførte også et ideologisk og indholdsmæssigt skifte ift. tankegangen om

og indsatsen overfor den enkelte ledige. Skiftet, der præsenteres i dette afsnit, betegnes ofte i litteraturen som den glidende overgang fra forsørgelses- og rettighedsbaseret tankegang til en højere ansvarliggørelse af borgeren, baseret på ret og pligt. Skiftet betegnes ofte som en bevægelse fra et welfare-perspektiv til et workfare-perspektiv. Det betragtes som et paradigmeskifte eller et stille sporskifte, hvormed der menes, at der er sket en balanceforskydning fra en welfare-orienteret strategi med en kollektiv løsningsbaseret tankegang, hvor forsørgelsesydelsen var en universel rettighed, til en workfare-orienteret strategi, hvor den enkelte borger, i højere grad, skal ansvarliggøres ift. Arbejdsmarkedsintegration. En ydelse som er baseret på ret og pligt. Dette har medført gradvis indførelse af skærpet kontrol overfor borgere; bl.a. disciplinering, lavere ydelser og et større fokus på aktiveringstiltag og job (Torfing, 2004).

I 1993, hvor arbejdsmarkedsreformen kom, lagde man, i beskæftigelsesindsatsen, mest vægt på en "Human-capital" tilgang eller strategi overfor de ledige, med udgangspunkt i socialfaglige tilgange og fokus på indsatser såsom opkvalificering, uddannelse, jobtræning m.m. Men i forbindelse med regeringsmagten skiftede i 2002, fra at være en socialdemokratisk ledet regering til at være liberal, kom der således et skift i politikken i retningen af en "Work-first" strategi som omtalt tidligere. Med de efterfølgende reformer på kontanthjælpsområdet "*Flere i arbejde*" i 2003 og reformen "*Ny chance til alle*" i 2006, bevægede politikken sig yderligere mod en "Work-first" orientering, hvor det primære fokus var, at få de ledige kontanthjælpsmodtagere på arbejdsmarkedet, herunder også de ikke-arbejdsmarkedsparate med problemstillinger ud over ledighed. Larsen beskriver dette som en bevægelse fra at bekæmpe social eksklusion til et umiddelbar inklusionsorienteret sigte, hvor mellemregningerne udelades. M.a.o. er løsningen fundet, før det er afklaret, hvad problemstillingen er (Larsen F., 2011). Dette skarpe jobrettede fokus og fokus på økonomiske incitamenter har således, ligesom NPM-inspirerede forandringsprocesser, herunder indførelse af styringstiltag, udfordret den socialfaglige og helhedsorienterede tankegang og indsats i kommunerne, hvor social behandling og individuelle socialfaglige vurderinger samt iværksættelsen af indsatser som følge af borgerens behov, tidligere har været i fokus (Torfing, 2004; Baadsgaard et. al., 2012).

Forandringerne, som skitseret ovenfor, har samlet set været medvirkende til at ændre den beskæftigelsesrettede indsats overfor de ledige og har ændret frontlinjemedarbejdernes

arbejdsbetingelser og faglig profil, som er blevet udfordret - særligt ift. at skulle håndtere og agere overfor individuelle og komplekse problemstillinger som borgerne ofte møder systemet med (Baadsgaard et. al., 2012). Udviklingen har både skabt overordnede ændringer i styrings-setup samt ændringer i organiseringen af indsatsen. Det har medført en øget standardisering, og en de-professionalisering af frontlinjen. Sideløbende hermed, har udviklingen skabt lavere ydelser, øget brug af sanktioner samt "Work-first" orienterede tilgange i indsatsen overfor de ledige. Udviklingen, med udgangspunkt i moderniseringsprocessen, har således været en betydelig og påvirkningsfuld faktor set ift. det sociale arbejde på beskæftigelsesområdet. Politiske, styringsmæssige, organisatoriske og faglige kontekster er vævet sammen i et komplekst samspil, hvori frontlinjemedarbejderne skal agere i det daglige arbejde, herunder ift. implementeringen af en ny reform (Caswell & Larsen, 2015, s. 24). I det følgende præciseres dette i en problemstilling, som dette speciale tager udgangspunkt i.

## **Problemstilling**

I den nye kontanthjælpsreform fra 2013, ses der, som nævnt, lovende takter og intentioner om en tilbagevenden til mere socialfaglige problemforståelser og tilgange i det sociale arbejde med udsatte kontanthjælpsmodtagere. De nye takter, som bygger på tværfaglige og helhedsorienterede elementer og logikker, ses af flere forskere som positive og med store potentialer, men der ses også potentielle udfordringer, når disse skal forenes med bl.a. andre lovgivningsmæssige fokuspunkter, det nuværende styrings-setup og den organisatoriske indretning, hvilket kan betyde, at de intentioner der ligger i reformen, ikke udfoldes i praksis (Caswell, Dall, & Madsen, 2015, s. 11; Caswell & Larsen, 2015, s. 25). Ydermere påpeges det, at takterne og den nye orientering ikke er uigenkaldelige. I reformen ses, ifølge Caswell & Dall (2015), også en fastholdelse, om end øget fokus på den "Work-first" orienterede retning, hvor skarpe jobrettede krav, incitamenter og økonomiske sanktioner er hovedtemaer. Hvorvidt intentionerne udfoldes i praksis og fører til et brud med disse "Work-first" orienterede perspektiver, især ift. de mest udsatte kontanthjælpsmodtagere, er endnu ikke undersøgt, men anses af forskere som relevant. Dette, fordi det viser sig, at forandringerne som følge af udviklingen beskrevet ovenfor, har været medvirkende til, at politikken har taget en bestemt drejning. Fx viser undersøgelser af sanktionspraksis overfor de mest udsatte kontanthjælpsmodtagere i udvalgte kommuner, at politikken her, i praksis, gennemføres i en endnu strammere udgave end hvad lovgivningens intentioner tilsiger (Caswell & Højbye-

Mortensen, 2011). Det skaber massive konsekvenser for de mest udsatte borgere, hvor flere undersøgelser har påvist, at sanktioner og incitamentsorienterede strategier ikke har særlig effekt, men nærmere skubber borgeren mod marginalisering (Ejrnæs & Hansen, 2010). Med intentionerne i kontanthjælpsreformen ses, at de udsatte har krav på en helhedsorienteret, tværfaglig og koordineret indsats, synes der at være en forståelse og anerkendelse af dette aspekt. Det synes derfor særlig relevant at sætte fokus på, hvorvidt reformens intentioner om helhedsorienterede indsatser slår igennem i praksis, og evt. i hvilket format. Specialet adresserer derfor en relevant og aktuell problemstilling ift. studiet af socialt arbejde på beskæftigelsesområdet.

På baggrund af ovenstående problemstilling og redegørelse for dets relevans bliver det overordnede formål med undersøgelsen, i lyset af den udvikling der er sket på beskæftigelsesområdet som beskrevet ovenfor, at søge ned i midten af dette felt og herudfra, med udgangspunkt i socialrådgiveres oplevelser af det beskæftigelsesrettede arbejde med udsatte kontanthjælpsmodtagere i to udvalgte cases, at undersøge, hvordan kontanthjælpsreformen, set ift. udsatte kontanthjælpsmodtagere, udmønter sig i praksis, og om den principielt kan ses som et udtryk for et sporskifte. Gør den op med "Work-first" orienterede strategier og peger i retningen af sporskifte? Eller fastholdes incitaments-sanktions og "Work-first" orienterede logikker og strategier i praksis? Samlet set leder disse refleksioner mig til nedenstående problemformulering.

## **Problemformulering**

I lyset af socialrådgivernes oplevelser af beskæftigelsesindsatsen for udsatte kontanthjælpsmodtagere i to strategisk udvalgte cases, som har gennemgået forskellige organiserings- og implementeringsprocesser i forbindelse med implementeringen af kontanthjælpsreformen, undersøges følgende:

**Hvorvidt kan kontanthjælpsreformen fra 2013 i praksis betegnes som et sporskifte i det sociale arbejde med udsatte kontanthjælpsmodtagere på kontanthjælpsområdet, forstået som et brud med "Work first" strategien fra 00'erne, samt hvordan kan denne udvikling forstås?**

Problemformuleringen udmønter sig i følgende undersøgelsesspørgsmål:

- Hvilke forskellige skift i beskæftigelsespolitikken indenfor de seneste to årtier, herunder skift i problemforståelsen, kan identificeres i den socialpolitiske forskning, og på hvilke måder kan kontanthjælpsreformen fra 2013 ses som et principielt skifte i den beskæftigelsespolitiske tankegang?
- Hvilke forståelser og tilgange har socialrådgiverene i de to cases til det beskæftigelsesrettede arbejde med udsatte kontanthjælpsmodtagere, og hvordan udmøntes kontanthjælpsreformen i praksis i de to cases, set i lyset af dette?
- Hvordan kan udviklingen i de to cases i retningen af sporskifte eller manglende sporskifte forstås?

### **Uddybning af spørgsmål**

Med det første undersøgelsesspørgsmål: *Hvilke forskellige skift i beskæftigelsespolitikken indenfor de seneste to årtier, herunder skift i problemforståelsen, kan identificeres i den socialpolitiske forskning, og på hvilke måder kan kontanthjælpsreformen fra 2013 ses som et principielt skifte i den beskæftigelsespolitiske tankegang?* er formålet at danne en ramme om specialets problemstilling og problemformulering og dermed et afsæt for den videre analyse. Der tages udgangspunkt i eksisterende litteratur omkring udviklingen på beskæftigelsesområdet.

Med andet undersøgelsesspørgsmål: *Hvilke forståelser og tilgange har socialrådgiverene i de to cases til det beskæftigelsesrettede arbejde med udsatte kontanthjælpsmodtagere, og hvordan udmøntes kontanthjælpsreformen i praksis i de to cases, set i lyset af dette?* er formålet, med udgangspunkt i socialrådgivernes oplevelser i de to cases, at undersøge deres forståelser og tilgange til det beskæftigelsesrettede arbejde med kontanthjælpsmodtagere set ift. kontanthjælpsreformen samt i hvilken retning dette påvirker implementering af reformen i praksis. Spørgsmålet retter sig mod et praksisorienteret og implementeringsteoretisk perspektiv. Der inddrages løbende forskellige teoretiske begreber som vurderes at være relevante for begrebsliggørelsen og tolkningen af socialrådgivernes oplevelser. Denne tilgang uddybes i metodekapitlet.

Med sidste undersøgelsesspørgsmål: *Hvordan kan udviklingen i de to cases i retningen af sporskifte eller manglende sporskifte forstås?* Er formålet, i lyset af analyseresultaterne fra de

første delanalyser og med inddragelse af relevante teoretiske perspektiver, at forstå udviklingen, som den viser sig i de to cases.

Refleksioner ift. specialets forskningsdesign, herunder valg af casestudiet, valg af cases mv. og de konkrete metodiske overvejelser, herunder analysestrategien og inddragelse af teori, vil blive præsenteret i senere kapitler.

## **Afgrænsning og begrebsafklaring**

### **Udsatte kontanthjælpsmodtagere**

Kontanthjælpsreformen er gældende for alle der modtager kontanthjælp, hvad enten disse har problemer ud over ledighed eller kun har ledighed som problem. De visiteres, ifølge lovgivningen, til enten kategorien jobparat eller aktivitetsparat afhængigt af de problemstillinger, som den enkelte har. Derudover har alder og erhvervsposition betydning for, hvilke grupper, indenfor de overordnede grupper, de inddeles i (Beskæftigelsesministeriet , 2013). I dette speciale beskæftiger jeg mig udelukkende om de aktivitetsparate kontanthjælpsmodtagere som i specialet også betegnes udsatte kontanthjælpsmodtagere. Dette er kontanthjælpsmodtagere, der vurderes at være særligt udsatte, forstået som havende problemer ud over ledighed, såvel af social- som af sundhedsmæssig karakter (Beskæftigelsesministeriet , 2013, s. 10-11). Der skelnes, i specialet, ikke mellem alder og erhvervsposition. Afgrænsningen er foretaget, fordi kontanthjælpsreformens intentioner, krav og målsætninger om helhedsorientering, tværfaglighed og koordination i tilgangen og indsatsen, i særlig grad gør sig gældende for de aktivitetsparate. Jobparate ledige er kontanthjælpsmodtagere, som vurderes kun at have ledighed som problem. De er derfor ikke omfattet af samme regler som fx ret til koordinerende sagsbehandler eller ret til en helhedsorienteret og tværfaglig indsats (Beskæftigelsesministeriet , 2013, s. 6-7). Den del af reformen, som omfatter de jobparate, er derfor ikke relevant for specialet.

### **Sporskifte**

Sporskifte defineres i nærværende speciale som den gradvise forskydning der kan identificeres i den socialpolitiske diskurs som følge af udviklingen på det beskæftigelsespolitiske område er sket gennem de seneste 10-20 år. Der er tale om en

forskydning af tyngdepunktet hvor udviklingen er gået fra et forsørgelseskoncept, men hovedvægt på rettigheder til forsørgelsesunderstøttelse som blev set som et universelt gode, til et aktiveringskoncept hvor rettigheder følges af pligter (Torfing, 2004, s. 23-25).

### **Work-first**

Begrebet "Work-first" defineres i dette speciale ud fra Handlers (2004) definition. Handler skriver at antagelserne bag en "Work-first" strategi er, at 1) ledighed er et udbudsproblem, 2) der er udviklingspotentialer i et hvert job, således at det bliver muligt at bevæge sig opad uanset hvor på stigen man befinder sig, 3) ledighedsproblemet kan knyttes an til den enkeltes motivation og manglende incitamenter ift. at forlade velfærdssystemet, 4) velfærdsprogrammer har vis at det er muligt at få borgere på overførselsindkomst ud på arbejdsmarkedet.

Den overordnede idé bag strategien er dermed ifølge Handler, at få borgeren ud på arbejdsmarkedet hurtigst muligt i stedet for at placere dem i længerevarende opkvalificerings- og uddannelses tilbud (Handler, 2004, s. 28).

### **Krav og målsætninger ift. udsatte kontanthjælpsmodtagere i kontanthjælpsreformen**

I kontanthjælpsreformen fremgår det, at alle kontanthjælpsmodtagere visiteret som aktivitetsparate har ret til en koordinerende sagsbehandler som skal sikre et tværgående samarbejde på tværs af forvaltninger og sektorer mhp. at koordinere indsatsen, således at man undgår at kontanthjælpsmodtagere oplever manglende sammenhæng. Kommunen har pligt til at tilbyde kontanthjælpsmodtageren en koordinerende sagsbehandler umiddelbart efter visitationen er foregået. Ydermere har de aktivitetsparate kontanthjælpsmodtagere ret til en tidlig og helhedsorienteret indsats. Kommunen skal sikre at kontanthjælpsmodtagere påbegynder en helhedsorienteret indsats hurtigst muligt, og senest efter 6 måneder, der tager udgangspunkt i den enkeltes behov. Indsatsen skal orienteres mod uddannelse eller arbejdsmarkedet Den enkelte skal sideløbende med denne indsats tilbydes en parallelindsats som retter sig mod de sociale- eller sundhedsmæssige problemstillinger som denne har ud over ledighed. Hvis det vurderes at der er behov for en mentor for at sikre gennemførelse af indsatsen skal kommunen bevilge dette. Der skal være tæt opfølgning og fokus på kontanthjælpsmodtagerens progression mod arbejdsmarkedet eller uddannelse. Særligt udsatte kontanthjælpsmodtagere som vurderes ikke at kunne deltage i anden indsats, har ret



til en mentor. Retten gælder umiddelbart efter visitationen. Formålet er at mentoren skal understøtte kontanthjælpsmodtagere i at få stabiliseret dennes livssituation i sådan grad, at denne bliver klar til at deltage i en uddannelses- eller arbejdsmarkedsrettet indsats.

## **Kapitel 2: Udviklingen i beskæftigelsespolitikken**

Dette afsnit har til hensigt at belyse første undersøgelsesspørgsmål: *Hvilke forskellige skift i beskæftigelsespolitikken indenfor de seneste to årtier, herunder skift i problemforståelsen, kan identificeres i den socialpolitiske forskning, og på hvilke måder kan kontanthjælpsreformen fra 2013 ses som et principielt skifte i den beskæftigelsespolitiske tankegang?*

Det er således formålet, via tidligere forskning, at redegøre for de mest markante skift i beskæftigelsespolitikken, herunder skift i problemforståelsen af ledighed samt politiske strategier i forlængelse heraf. Der redegøres ligeledes for de nyere udviklingstendenser, som nævnt i indledningen, peger på et muligt pendulsving eller sporskifte i beskæftigelsespolitikken. Kapitlet skal således danne ramme om og ekspliciterer specialets problemstilling, og danne baggrund for den videre proces ift. besvarelsen af problemformuleringen. Der er ikke tale om en endegyldig og fuldstændig redegørelse for hele udviklingen i beskæftigelsespolitikken, men en selektiv udvælgelse og redegørelse for særlig relevante og markante skift. Det vurderes ikke at være relevant for specialets problemstilling med en fuldstændig redegørelse for hele udviklingen, hvorfor redegørelsen også begrænser sig til at have fokus på markante skift i periode 1970 til i dag. Dette fordi der, i denne periode, sker de mest markante og relevante skift, set ift. dette speciale.

### **Fra konjunkturproblemer og en strategi om social sikring til strukturproblemer og en strategi med udgangspunkt i aktivgørelse**

I 1976 blev bistandsloven vedtaget, som følge af socialreformkommissionens arbejder i perioden fra midten af 60'erne (hvor kommissionen nedsættes) til starten af 70'erne. Bistandslovens formål var:

*"...at forebygge, at korterevarende indkomstmangel skal føre til social tilbagegang (sammenbrud) for den pågældende (eller familien), som det kan være vanskeligt eller umuligt at rette op, og som kan føre til, at der vil blive stillet stærkt forøgede krav til samfundets hjælpeforanstaltninger"* (Socialreformkommissionen, 1972, s. 37).

Formålet var dermed at sikre borgerne fra at blive social og arbejdsmæssige marginaliseret. Strategien var således at opretholde et højt ydelsesniveau i den forventede kortevarende

ledighedsperiode, for at sikre den enkelte mod marginalisering. Det var dermed også en forståelse af, at den ledige, på denne måde, kunne holdes "klar" til at træde ind på arbejdsmarkedet igen, så snart der igen var behov for dennes arbejdskraft. Ift. den udsatte gruppe af ledige med problemer ud over ledighed som ikke havde mulighed for at træde ind på arbejdsmarkedet igen, blev en forholdsvis høj levestandard ligeledes en socialpolitisk prioritet (Bredgaard et. al., 2011, s. 14-15).

Alt i alt ses det således, at der i denne periode var en gennemgående social tankegang i beskæftigelsespolitikken, hvis problemforståelse tog udgangspunkt i, at den ledige stod uden skyld for egen ledighed, og den socialpolitiske opgave var at skabe et socialt og økonomisk sikkerhedsnet. Der var dermed heller ingen varighedsbegrænsninger på ydelserne, og det var primært en behovsorienteret udmåling af offentlige ydelser. Ledighed var, kort sagt, et efterspørgselsproblem som grundlæggende blev forstået som et konjunkturproblem. Fokus var social og økonomisk sikring, hvoraf strategierne var høje, behovsudmålte og tidsbestemte og universelle ydelser til opretholdelse af levestandarden samt fokus op at øge efterspørgslen på arbejdskraft.

I 1985 skete der imidlertid et skifte, som kan betegnes som en stigende usikkerhed omkring den, indtil nu, passive strategi med fokus på social sikring, høje ydelser og efterspørgselssiden. Den stigende ungdomsarbejdsløshed blev genstand for markant politisk fokus, og der blev oprettet særlige uddannelses- og beskæftigelsesrettede programmer for at bekæmpe denne. Der blev stadig taget udgangspunkt i en social problemforståelse som vægtede social sikring, men nu betonedes også en mere aktiv strategi, forstået på den måde, at der blev skabt større muligheder for de unge ift. at træde ind på arbejdsmarkedet eller ind i uddannelse, hvormed efterspørgselssiden stadig var i fokus. Problemforståelse var stadig overordnet, at arbejdsløshed var en konjunkturafhængig problem. Dog blev der i 1985 sat spørgsmålstegn ved effekten af denne strategi til bekæmpelse af ungdomsarbejdsløshed, hvilket kan betegnes som startskuddet til en ændring i problemforståelsen samt de socialpolitiske strategier som følge heraf (Bredgaard et.al., 2011, s. 15-16; Andersen, 2012, s. 34).

I slutningen af 1980'erne kan de første markante ændringer i problemforståelsen identificeres. Efter en periode med høj ledighed, uberørt af konjunkturudsvingene i

1980'erne, blev man i tvivl om, hvorvidt ledighed var et konjunkturafhængigt problem, hvorfor det i stedet, løbende fra slut 80'erne, drejede over til at være blive set som et strukturproblem. Med "*Hvidbog om arbejdsmarkedets strukturproblemer*" fra 1989, blev der således sat skarpt fokus på dette, og det blev herigennem italesat og sat på den politiske dagsorden. I hvidbogen blev det gennemgående, at den nuværende politik ikke ville kunne nedbringe ledigheden og dermed ikke kunne imødekomme udviklingen. Mismatch mellem udbud og efterspørgselssiden blev nu for alvor italesat som de primære problemer, hvorfor uddannelse og opkvalificerings strategier kom i søgelyset. Derudover blev der sat fokus på de utilsigtede virkninger som de generøse økonomiske sider mentes at have (Andersen, 2012).

Den ændrede problemforståelse blev for alvor en realitet med arbejdsmarkedsreformen fra 1993, som markerer endnu et markant skifte. Her blev dagpenge- såvel som kontanthjælpsområdet reformeret. Nu blev uddannelse og opkvalificering som strategier for alvor bragt i spil. Arbejdsmarkedsreformen kom i kølvandet på udredningsudvalgets, som blev kaldt Zeuten-udvalget, udgivelse i 1992 omkring strukturproblemerne på arbejdsmarkedet. Her blev det tydeligt markeret, at der var behov for fundamentale politiske ændringer på arbejdsmarkedsområdet. Den primære problemforståelse blev således til et skifte fra ledighed som konjunkturafhængigt problem, til en forståelse af at ledighed som et strukturproblem, hvor der var behov for en mere aktiv indsats ift. at imødekomme det mismatch, der påstået var, mellem udbud og efterspørgselssiden. Dog var der fortsat en forståelse af og fokus på, at ledighed havde en social slagside ift. marginalisering (Bredgaard et. al., 2011, s. 17).

I 1993, hvor arbejdsmarkedsreformen kom, lagde man, i beskæftigelsesindsatsen, således mest vægt på det, man kalder en "Human-capital" strategi med udgangspunkt i den sociale problemforståelse, og dermed fokus på indsatser som opkvalificering, uddannelse, jobtræning m.m. (Torfing, 2004). Dog blev der, med arbejdsmarkedsreformen, ligeledes indført skærpede ledigheds forpligtigelser samtidig med, at den lediges rettigheder blev tydeligere. Det blev således til den aktive arbejdsmarkedspolitik, som det ofte bliver omtalt. Socialpolitikken blev glidende en del af arbejdsmarkedspolitikken (Baadsgaard et. al., 2012). Nu blev den beskæftigelsesrettede politik også prioriteret, hvormed der opstod et øget fokus på arbejdsmarkedet i indsatsen for de ikke-forsikrede ledige. Op gennem 90'erne blev

forståelsen af langtidsledighed som et socialt problem med menneskelige omkostninger, nu også set som et samfundsøkonomisk problem. Dette skifte markerede et skift i målet for indsatsen, som nu i højere grad kom til at handle om at gøre noget ved strukturledigheden ift., at bekæmpe marginalisering. I lighed hermed, kan der, i den socialpolitiske diskurs, spores et begyndende skifte fra et perspektiv på den enkelte som, i udgangspunktet, motiveret for at træde ind på arbejdsmarkedet igen, så snart muligheden ville byde sig, til en tvivl om, hvorvidt dette var en realitet. Fokus blev derfor rettet mod at skabe balance mellem incitamenter og økonomisk sikring. Med dette blev ret- og pligt tankegangen og strategier et politisk fokusområde (Torfing, 2004).

Ud over argumenter baseret på balanceproblemer, blev der i slutningen af 90'erne også fremsat demografiske argumenter for en mere aktiv politik. Med lav ledighed og udsigter til en faldende arbejdsstyrke, blev det således, i politisk optik, nødvendigt for at opretholde velfærden, at der blev fokus på at få endnu flere integreret på arbejdsmarkedet. Reformen *"Flere i arbejde"* fra 2002 markerer dette skifte meget tydeligt. Man kunne nu se, at der var behov for at reformere igen. På det beskæftigelsespolitiske område, blev der nu, i langt højere grad, rettet opmærksomhed mod udbudssiden, samtidig med den strukturorienterede problemforståelse blev videreført. Målsætningen blev nu at få de ledige hurtigst muligt integreret på arbejdsmarkedet, og det betød at incitamentsgrundlaget for den ledige skulle øges, samtidig med, at den ledige blev ansvarliggjort som individ. Med dette skifte kom der således et skifte i de politiske strategier fra at være rettede mod bekæmpelse af marginalisering til at være umiddelbar inklusionsorienteret. Dette betegnes som nævnt ofte som en "Work first" strategi, hvor fokus er på at skabe incitamenter for umiddelbar arbejdsmarkedsintegration, og sekundært fokus på de sociale problemer, som vurderes at kunne løses via arbejdsmarkedsintegrering (Larsen F. , 2011). Samlet set blev den ledige nu ansvarliggjort som "sin egen lykkes-smed", forstået på den måde, at den enkeltes situation ift. arbejdsmarkedet blev den enkeltes eget ansvar. Dermed blev det primært det offentliges opgave at skabe incitamenter for de lediges arbejdsmarkedsintegration. Ift. de mest udsatte ledige cementerede skiftet, at det, fra at sikre social og økonomisk tryghed og forebygge marginalisering, nu blev et spørgsmål om at nedbryde de barrierer, der kunne stå i vejen for tilknytning til arbejdsmarkedet. Med skiftet blev dele af socialpolitikken og arbejdsmarkedspolitikken slået sammen til beskæftigelsespolitik (Baadsgaard et. al., 2012).

Med vedtagelsen af den efterfølgende reform "*Ny chance til alle*" i 2005 bevægede politikken sig langs sporet fra 2002, men med yderligere skærpede og skarpt fokus på den lediges pligt til at tage ansvar for eget liv og være aktiv i søgen efter arbejdsmarkedsintegration. Der opstod en skærpet og et øget fokus fra politisk hold på, at der skulle skabes økonomiske incitamenter for de ledige (Bredgaard et. al, 2011 s. 17).

I kølvandet på den globale finanskriser, som for alvor rasede i 2008 og frem, blev fokus drejet i retningen af, at der nu skulle føres en særlig velovervejet og ansvarlig økonomisk politik, hvorfor besparelser kom på dagsordenen. Med finanskrisen steg ledigheden voldsomt og det lagde et stort pres på de offentlige finanser. Med tiltag som nedskæring af dagpengeperioden blev jagten på besparelser indledt, hvilket stadig præger den beskæftigelsespolitiske dagsorden i dag, samtidig med linjer fra aktivpolitikken fra 00'erne. Problemforståelsen blev, med krisen, således ikke ændret, men argumentation og retfærdiggørelse af besparelser, blev til gengæld genstand for politisk opmærksomhed. Der var således, forud for endnu en reformbølge startende i 2012, stadig stor politisk opmærksomhed og opbakning til fokus på økonomiske incitamenter, skærpede krav til de ledige og en "Work-first" orienteret strategi også overfor de mest udsatte ledige, som også bunder i en at føre en ansvarsfuld økonomisk politik, så vi i Danmark kunne bevare velfærden (Bredgaard et. al, 2011, s. 22-24).

### **De nye udviklingstendenser – skift i den beskæftigelsespolitiske dagsorden**

*"Vi får et utrolig travlt 2012. Det bliver det største reform år på beskæftigelsesområdet i den her regerings tid"* (Mette Frederiksen 2011 i: Beskæftigelsesreformer vil påvirke hver femte dansker, 2011).

Denne udmelding blev startskuddet til en årrække med massive reformeringer af hele beskæftigelsesområdet. I januar 2013 blev en reform af førtidspension- og fleksjobområdet iværksat. I starten af 2014 blev kontanthjælpsreformen iværksat og i sommeren 2014 var det sygedagpengeområdets tur. I 2015 kom beskæftigelsesreformen og i 2016 forventes en iværksættelse af reformer af refusionsystemet (Redder, 2011) .

Overordnet har den politiske intention med reformerne været at gøre op med passivkulturen og et hovedmål er, at ingen overlades til sig selv:

*“...Men jeg er både alarmeret og bekymret over, at antallet af danskere på passiv overførselsindkomst er så stort. Jeg har et erklæret mål om at nedbringe antallet af danskere på offentlig forsørgelse og passiv overførselsindkomst og at udvide arbejdsudbuddet” (Mette Frederiksen 2011 I: Beskæftigelsesreformer vil påvirke hver femte dansker).*

Fælles for reformerne er derfor, at alle skal mødes med klare krav og forventninger og ingen skal efterlades i passivitet. Indsatserne skal tage udgangspunkt i den enkelte og dennes behov, og der skal, ved behov, arbejdes på tværs af både aktører, forvaltninger og sektorer. Den virksomhedsrettede indsats skal styrkes, og der skal være massivt fokus på uddannelse og opkvalificering, især set i forhold til unge uden uddannelse og ufaglærte borgere (MPLOY, 2015).

Set ift. kontanthjælpsreformen, som er omdrejningspunktet for dette speciale, står rationalet om, at alle kontanthjælpsmodtagere skal mødes med klare krav og forventninger således også som central. Der er fortsat fokus på, at den enkelte har ret til hjælp, men at der med denne ret, også følger pligt til at imødekomme de krav og forventninger, som stilles til at modtage den midlertidige hjælp. I forlængelse af ovenstående, fremgår det dog af regeringens udspil til kontanthjælpsreformen, at der skal tages særlig hånd om de udsatte kontanthjælpsmodtagere. De skal i højere grad mødes med en socialfaglig indsats, som kan være understøttende ift., at den udsatte kan realisere sine drømme og potentialer, set i forhold til, at blive en del af fællesskabet på arbejdsmarkedet og i samfundet (Beskæftigelsesministeriet, 2013, s. 1). Der ses således en grundlæggende tro på, at alle kan bidrage med noget, men at der, i lyset af deres særlige udsatte position, er behov for en anderledes forståelse og tilgang, hvor der tages hensyn til den enkeltes forudsætninger og behov. Der lægges derfor særlig vægt på, at indsatsen skal være helhedsorienteret, tværfaglig og understøttende for, at kontanthjælpsmodtagere kan udvikle sig og komme videre i livet, herunder få tilknytning til arbejdsmarkedet.

Set i lyset af ovenstående politiske udmeldinger, kan der således spores en bevægelse mod en mere socialfaglig orientering med fokus på helhedsorientering, tværfaglighed og at tage udgangspunkt i den enkelte og dennes forudsætninger og behov. Der ses således en forståelse af, at denne gruppe af kontanthjælpsmodtagere ikke altid har mulighed for at leve op til de samme krav som mere ressourcestærke kontanthjælpsmodtagere på grund af deres

komplekse og sammensatte problemstillinger. Der er derfor behov for en særlig indsats, som kan være understøttende for den enkeltes progression og bevægelse mod arbejdsmarkedet (Beskæftigelsesministeriet , 2013). Den særlige indsats skal bygge på helhedsorientering, koordinering og tværfaglighed, som kan tolkes som havende rod i grundfæstede socialfaglige værdier såsom helhedssyn og fokus på nogle af de bagvedliggende årsager til, at de sociale problemer, som ikke udelukkende kan knyttes an til individet, men som også knytter sig til forhold udenfor individet (Caswell, Dall, & Madsen, 2014). Disse politiske rationaler og intentioner kan tolkes som en ny-orientering og en mere åben og udvidet problemforståelse, og kan tolkes som et principielt skifte i den beskæftigelsespolitiske tankegang og retorik. Dog står dette ifølge Caswell og Dahl (2015) ikke alene, da der som nævnt i indledningen også ses et øget fokus på incitament og økonomiske sanktioner i reformen. Hvorvidt det beskæftigelsespolitiske skifte i lyset heraf har vundet indpas i praksis, er fortsat uvist, og vil derfor som nævnt være genstand for analyse i dette speciale.



## Kapitel 3: Videnskabsteoretisk position

Videnskabsteori bidrager til en overordnet forståelse af, hvilken eller hvilke præmisser og normer forskeren arbejder ud fra for at opnå videnskabelig viden. Det er vigtigt at ekspliciteres dette udgangspunkt, da det har betydning for flere af de reflekterede valg, man må gøre sig i forskningsprocessen (Juul & Pedersen, 2012, s. 13).

I dette kapitel præsenterer jeg derfor min videnskabsteoretiske orientering i dette speciale som udspringer af den hermeneutiske tilgang. Der lægges særlig vægt på retningens ontologiske og epistemologiske spørgsmål, og hvordan retningen adskiller sig fra andre retninger, for at ekspliciteres, hvilke perspektiver eller hvilke præmisser dette speciale er konstrueret ud fra, samt være eksplicit ift., hvordan dette valg hænger sammen med specialets problemformulering. Det er således formålet med dette afsnit at ekspliciteres specialets videnskabsteoretiske fundament som i den videre forskningsproces vil danne baggrund for de videre valg i specialet, herunder de metodiske valg mv.

### Hermeneutik – en fortolkningskunst

Overordnet kan hermeneutikken placeres indenfor den fortolkende samfundsvidenskab. Hermeneutikken kaldes ofte for fortolkningskunst. Begrebet stammer fra græsk og kan netop oversættes til fortolkning eller fortolkningskunsten. Der er således en forståelse af, at virkeligheden er et resultat af vores fortolkninger af den, og den er dermed ikke umiddelbar og objektiv tilgængelig for os. Hermeneutikken opfatter derfor den sociale virkelighed som forskellig fra naturen og er subjektiv i den forstand, at man opnår viden om virkeligheden gennem subjekters oplevelser og fortolkninger heraf, som er flertydig, usikker og åben for diskussion. Der søges således ikke objektiv eller sand viden, hvorfor tilgangen adskiller sig fra den positivistiske tilgang (Juul & Pedersen, 2012).

Set i forhold til ovenstående kan dette speciale placeres indenfor den hermeneutiske tilgang, idet tager jeg udgangspunkt i socialrådgiverne i de to cases *oplevelser* af beskæftigelsesindsatsen set i lyset af kontanthjælpsreformen, hvorudfra jeg foretager en *fortolkning* heraf, for belyses specialets undersøgelsesspørgsmål. Oplevelserne ses altså som gyldige konstruktioner af hvad "virkeligheden" er. Set ift. problemformuleringen, metodevalg mv. kan der også argumenteres for, at et kritisk realistisk videnskabsteoretisk udgangspunkt kunne være at foretrække. Dette fordi jeg søger indsigt i forklaringer af fænomenet, hermed

hvilke generative mekanismer som virker ift. det som jeg observerer ift. socialrådgivernes forståelser og adfærd i forbindelse med implementeringen af kontanthjælpsreformen. Dog bliver perspektivet mindre anvendeligt i mit perspektiv, idet jeg i udgangspunktet forholder mig åben overfor socialrådgivernes oplevelser, og ser disse som udtryk for, hvad der gør sig gældende og hvad der er "virkeligt", hvor kritiske realister vil argumentere for, at der er en virkelig verden derude, og det er videnskabens opgave at opnå viden herom, og viden om hvad der generer dette, gennem det som umiddelbart kan observeres (Juul & Pedersen, 2012, s. 277 ff). Jeg finder derfor den hermeneutisk position mere relevant for nærværende speciale.

### **Den hermeneutiske spiral**

I den hermeneutisk tradition står det centralt, at forståelse og videnskabelig erkendelse opnås gennem en vekselvirkning mellem del og helhed i en spiralbevægelse. Det er således et epistemologisk princip, at vi ikke kan forstå delene uden en forståelse af helheden, ligesom vi ikke kan forstå helheden uden at forstå delene. Sammenhængen mellem helhed og del er således det, som skaber mening (Juul , 2012b, s. 111). Fortolkningsprocessen består altså af at veksle mellem del og helhed for at opnå forståelse. Dvs. at jeg i fortolkningsprocessen griber frem og tilbage mellem del og helhed ift. det empiriske materiale (herunder bl.a. interview transskriptioner), hvor delene alene kan forstås ud fra den helhed, de er taget ud af, og hvor helheden kun kan forstås i lyset af delene. På den måde opnår jeg bedst muligt en forståelse for det enkelte udsagn eller den enkelte oplevelse ved at se på den sammenhæng denne har med helheden, og jeg opnår gennem delene en bedre forståelse af helheden i oplevelserne.

I et hermeneutisk perspektiv er mulighederne for fortolkninger af fænomener mangfoldig, hvilket kan synes relativistisk. Dog skal dette ikke forstås som "Anything goes" forstået på den måde, at alle fortolkninger er lige gyldige. Det handler i hermeneutikken om, at opnå forståelse gennem den bedst mulige fortolkning af et givet fænomen. Kunsten består i overbevise andre om fortolkningens gyldighed, hvorfor forskeren gennem argumentation må bestræbe sig på dette (Juul , 2012b, s. 110). I fortolkningsprocessen vil jeg bestræbe mig på at være eksplicit og argumenterende således, at det bliver gennemskueligt, hvilken fortolkning jeg anser for værende den bedst mulig til at opnå forståelse i de givne tilfælde.

## **Min rolle som forsker ud fra den hermeneutiske tradition**

Som forsker er man i den hermeneutisk tradition, en del af den verden, man undersøger og fortolker. Når man som forsker med en hermeneutisk tilgang fx fortolker empiriske materialer, herunder tekster, handlinger, subjekters oplevelse mv., går forskeren altid til fortolkningen med en forforståelse som han/hun møder empirien med. Mine forforståelser har dermed betydning for det, jeg leder efter, og det jeg ser (Juul , 2012b, s. 121). Ifølge Gardemar er forforståelser uundgåelige og tilmed vigtige for erkendelsen. Man er således, som forsker, ikke en neutral observatør, hvilket heller ikke bør tilstræbes. Forforståelserne giver fx retning i undersøgelsen, forstået på den måde, at det sikres, at forskeren bliver i stand til, som udgangspunkt, at stille de spørgsmål, som er relevante for at opnå erkendelse og forståelse (Juul , 2012b, s. 121-122). Ifølge Gardemar må man som forsker være bevidst om disse forforståelser og udnytte disse, men samtidig forholde sig åben og være villig til at justere eller forkaste disse, hvis andet viser sig. Der er således også indenfor hermeneutik et princip om, at man må være villig til at sætte sine forforståelser til side og forholde sig åbent til det der viser sig, for at kunne opnå en dybere og mere mangfoldig forståelse (Juul , 2012b, s. 125). Dette princip har sammenhæng med det fænomenlogisk princip epoché hvor forskere må bestræbe sig på at sætte sin egen forforståelse i parentes, for at opnå erkendelse (Juul , 2012a, s. 70). Mine forforståelser baserer sig på forskningsbaserede og teoretiske elementer som præsenteret i indledningen samt kapitel 2, omkring udviklingen på beskæftigelsesområdet. Derudover har jeg, i kraft af min uddannelse som socialrådgiver med erfaring på området, også dannet mig forforståelser. Derfor har jeg bl.a. en forudindtagethed ift., at jeg anser implementeringen af kontanthjælpsreformen i praksis som en stor udfordring for socialrådgiverne, og er derfor skeptisk herved. Dette bunder dels i de implementeringsteoretisk og empiribaserede undersøgelser der som nævnt i indledningen viser, at det er en svær proces, som ofte kan påvises ikke at lykkes, og dels min egen oplevelse af praksis. Jeg har bestræbt mig på at sætte disse forforståelser i parentes. Hvordan fremgår i afsnittet om etiske overvejelser.

## Kapitel 4: Forskningsdesign

Et forskningsdesign udgøres af forskellige dele som samlet betegner den overordnede måde at tilrettelægge eller designe en undersøgelse på (Thagaard, 2010). I dette afsnit redegøres der for de dele som samlet udgør speciales forskningsdesign.

Specialet anvender det kvalitative komparative casestudie som forskningsstrategi. Jeg redegør derfor i afsnittet for valget af casestudiet som strategi, samt mine refleksioner i relation til dette valg. De konkrete metodiske valg og overvejelser, som knytter sig til valget af casestudie som strategi, præsenteres i næste kapitel.

### Det kvalitative casestudie som strategi

Casestudiet er en strategi som anvendes til at undersøge et komplekst og nutidigt fænomen i dets naturlige kontekst, hvor konteksten har betydning for, hvordan fænomenet kan forstås. Casestudiet fordrer en dybdegående forståelse opnået gennem analyse og fortolkning af fænomenet i dets kontekst og helhed (Launsø & Rieper, 2005; Yin, 2003). Casestudiet kan defineres som:

*"...an empirical inquiry that investigates a contemporary phenomenon within its real-life context, especially when the boundaries between phenomenon and context are not clearly evident"* (Yin, 2003, s. 13).

Særlig karakteristisk for casestudier er således undersøgelsen af et *nutidigt fænomen* i dets *naturlige kontekst*. Dermed adskiller casestudiet sig fx fra et strengt eksperimentelt design, da man i eksperimenter ofte fjerner konteksten fra fænomenet for at opnå kontrollerede forhold, og ligeledes adskiller det sig fra et historisk studie fordi fokus er på undersøgelsen af *nutidige* fænomener (Thisted, 2011; Launsø & Rieper, 2005, s. 32). Det kvalitative casestudie ligger ydermere op til en *dybdegående undersøgelse*, som specifikt fordrer opmærksomhed mod: *"...det sociale livs udfoldelse i en given case, forandringen af karakteren af denne case samt selve caseanalysen, som indgår i en undersøgelse af det sociale livs udfoldelse i en given kontekst"* (Antoft & Salomonsen, 2007, s. 29).

Det kvalitative casestudie vurderes at være oplagt til nærværende undersøgelse, fordi det nutidige fænomen som undersøges, som i denne undersøgelse er kontanthjælpsreformens udmøntning i frontlinjen, er som beskrevet i indledningen, indlejret i en kompleks kontekst, som antages at have afgørende betydning for, og sammenhæng med fænomenets udfoldelse. En nærmere redegørelse for hvad der udgør case og kontekst i nærværende speciale følger i næste afsnit.

## **Case og kontekst**

I casestudielitteraturen er der forskellige definitioner af, hvad en case er, samt forskellige meninger om, hvad denne kan repræsentere (Antoft & Salomonsen, 2007). Case og kontekst skal i dette speciale ses i sammenhæng med ovenstående forståelse af casestudiet som strategi. I dette speciale er der tale om et multiple casestudie, hvor casene udgøres af *beskæftigelsesindsatsen for aktivitetsparate kontanthjælpsmodtagere i henholdsvis jobcenter Y og projekt Familien i Fokus (FIF)*. Begrundelsen for valget af multiple cases bunder i, at organisering og praksis på beskæftigelsesområdet som nævnt i indledningen og som det fremgår i den øvrige forskningsmæssige litteratur på området, er kendetegnet ved modsatrettede tendenser og forskelligheder som følge af udviklingen (se fx Breidahl & Seemann, 2009; Larsen, 2011; Caswell, 2005). Man kan således ikke betragte jobcentrenes beskæftigelsesindsats under ét, da der er betydelige forskelle på, hvordan det enkelte jobcenter har organiseret sig, hvilke prioriteringer de har gjort, hvilke samarbejdsrelationer der er, samt forskelle på målgruppernes sammensætning, problemstillinger og tyngde heri mv. (Breidahl & Seemann, 2009, s. 14). Derfor vurderes det som vigtig for nuanceringen af undersøgelsens resultater, at vælge multiple cases.

For casestudiet gælder det, at casen ofte udgøres af flere interessante variable, som fordrer undersøgelse med udgangspunkt i forskellige metodologier. For at eksplicite og afgrænse undersøgelsen, kan man vælge at udpege særlige fokuspunkter eller analyseobjekter i casen, som undersøgelsen vil være rettet mod. I dette speciale har jeg, ifølge ovenstående specificering af case og kontekst, valgt at fokusere på en enkelt analyseenhed som er indlejret i casen. Det er således formålet af studere analyseenheden; socialrådgivernes oplevelser. Den aktuelle afgrænsning som følge af valget af analyseobjekter eller enheder gør, at man kan det sige noget om, hvad der ikke er inkluderet i casene, hvilket fx er organisationen eller andre

aktører, herunder øvrige socialrådgivere, ledere på området som også kan ses som relevante for problemstillingen. Dog er disse en del af den komplekse kontekst som omgiver casen, og kan dermed siges at indgå på den måde i meningsdannelsen hos socialrådgiverne (Antoft & Salomonsen, 2007, s. 31-33). Det skal nævnes, at case og afgrænsningen er analytisk konstrueret, forstået på den måde, at det afspejler min forskningsinteresse. De ovenstående valg og afgrænsninger kunne derfor være anderledes i andre undersøgelser og casene har ikke nødvendigvis reel eksistens i virkeligheden (Antoft & Salomonsen, 2007). Konstruktionen og afgrænsningen skaber retning og præcisering for undersøgelsen, hvilket muliggør, at jeg kan besvare min problemformulering.

### **Casestudiedesign: Det komparative casestudie**

Jeg har i dette speciale valgt en komparativ strategi. Et komparativ casestudie giver mulighed for at fokusere på og indfange både generelle og særlige træk ved casene og variationer og forskelligheder på tværs af casene (Antoft & Salomonsen, 2007, s. 46). Forud for dette speciale fandt jeg, via uformelle samtaler med tidligere kollegaer, frem til, at socialrådgiverne, i praksis, har meget forskellige oplevelser af, hvordan reformen har påvirket deres praksis samt forskelle på, hvordan de har oplevet processen omkring organiseringen og implementeringen i forbindelse med kontanthjælpsreformen. Derudover læste jeg en artikel, som nævnt i indledningen, som vakte min interesse for at få mere viden om, hvordan reformen udmøntes i praksis i lyset af de komplekse kontekstuelle rammer og forskellige forståelser som eksisterer. Jeg foretog derfor nogle telefoniske baggrundsinterview med en projektleder i en kommune, og en socialrådgiver i en anden kommune, hvor jeg på forhånd havde en fornemmelse af, at de havde meget forskellige oplevelser ift. implementeringen af kontanthjælpsreformen (interviewguides til disse interviews kan ses i bilag 3 og 4). Her blev det tydeligt, at implementerings- og organiseringsprocessen, som den blev beskrevet af de to informanter, var grundlæggende forskellig. Jeg har på baggrund af denne observation og min forskningsinteresse vurderet, at det har været nødvendigt at finde en metode, som kan tage højde for og har blik for de forskelligheder, der kan påvises at være. Det bliver, gennem en sammenligning af to grupper af socialrådgiveres forståelser og tilgange i to cases, som i udgangspunktet arbejder under samme rammevilkår, lovgivning og har samme uddannelse, dermed muligt at nuancere undersøgelsen af problemformuleringen. Udgangspunktet er ikke at søge generalisering (i statistisk forstand) på tværs af de to cases, men derimod at få indsigt

i de diversiteter og flertydigheder, der gør sig gældende på baggrund af de forskellige organiserings- og implementeringsprocesser, som jeg har kunnet identificere forud for undersøgelsen. Ligheder og forskelle mellem casene vil fremgå af den senere præsentation af casene.

Ligesom jeg har kunnet identificere forskelle mellem casenes organiserings- og implementeringsprocesser, samt forskningen har påvist forskelle mellem kommunerne, er det ligeledes forskningsmæssigt påvist, at der kan være individuelle forskelle mellem de enkelte socialrådgivere i de enkelte kommuners beskæftigelsesindsats. Dette har bl.a. Søren Winter samt Beer et al. påpeget gør sig gældende - også mellem sagsbehandlere på beskæftigelsesområdet (Winter, 2002; Beer et. al., 2008). På trods heraf, afgrænser jeg mig fra at have fokus på disse. Jeg fokuserer i denne undersøgelse på variationer i socialrådgivernes oplevelser af praksis, *på tværs af casene*, hvorfor det ikke vil give mening at se på de individuelle forskelle socialrådgiverne imellem. Valget betyder, at de udvalgte socialrådgivere i de to cases, hver for sig anses som samlede enheder. Den viden, som søges, kommer til udtryk gennem de enkelte socialrådgiveres udtrykte oplevelser og forståelser, men fokus er på sammenfaldende mønstre i socialrådgivernes oplevelser i casene hver for sig.

### **Det strategiske casevalg**

Valget af cases med komparativt sigte bør ifølge Bent Flyvbjerg (2010), udvælges ud fra opstillede kriterier, som dannes af den enkelte forskers interesse og undersøgelsens formål. Her skal overvejes, hvilke forventningerne man har til, hvad de valgte cases skal kunne sige noget om. Casene bør således være strategisk udvalgte, når casestudietypen er komparativ. Ifølge strategisk udvælgelse af cases er der, ifølge Flyvbjerg, to mulige udvælgelseskriterier: tilfældig udvælgelse eller informationsorienteret udvælgelse, hvorunder der kan vælges forskellige strategier (Flyvbjerg, 2010). Set ifølge min forskningsinteresse, samt valg af cases, som skitseret ovenfor, har det været mest hensigtsmæssigt med en informationsorienteret udvælgelse. Formålet med denne strategi er, at man forsøger at opnå maksimal nytte af den information, man kan indhente gennem få eller enkeltstående cases. Casene vælges på baggrund af en forventning om informationsindholdet i casen, motiveret af bl.a. teoretiske bidrag eller empiriske undersøgelser. Casene er i denne undersøgelse primært udvalgt efter deres forskellige implementerings- og organiseringsprocesser i forbindelse med implementeringen af kontanthjælpsreformen. Dette med udgangspunkt i forventningen om, at

forskellene vil give forskellige undersøgelsesresultater, og dermed bibringe nuancer til problemstillingen. Denne antagelse tager bl.a. afsæt i Damgaard (2000), som, via forskning på beskæftigelsesområdet, har peget på, at der er store forskelle på kommunale strategier ift. implementeringen og organiseringen i forbindelse med implementeringen politik på beskæftigelsesområdet. Dette på trods af den ensartede opgave de står overfor (Damgaard, 2000). Hvilke cases, der konkret er udvalgt, og hvordan fremgår af næste afsnit.

Ud over den informationsorienterede udvælgelse af cases, er strategien maksimal variation valgt. Dette fordi jeg, som tidligere nævnt, ønsker at nuancere undersøgelsen. Dog er det primære formål med denne strategi, ifølge Flyvbjerg at opnå viden om, hvad forskellige forudsætninger forud for caseprocessen betyder for resultatet (Flyvbjerg, 2010, s. 475). Ifølge min problemformulering, søger jeg at opnå viden om hvorvidt kontanthjælpsreformen fra 2013 i praksis kan betegnes som et sporskifte i det sociale arbejde med udsatte kontanthjælpsmodtagere på kontanthjælpsområdet, forstået som et brud med "Work first" strategien fra 00'erne, i lyset af to udvalgte cases, som har gennemgået meget forskellige organiserings- og implementeringsprocesser identificeret forud for caseundersøgelsen. Det er således ikke mit primære formål at opnå viden om, hvad forskelle i organisations- og implementeringsprocesser betyder for implementeringen af reformen. Dog synes strategien alligevel frugtbar for nuanceringsinteressen, hvilket gør strategien maksimal variation ift. udvælgelse af casene relevant for nærværende speciale. Nedenfor redegøres der for de konkrete udvalgte cases, og deres sammenlignelige samt forskellige træk, som har været præmis for udvælgelsen.

### **Præsentation af cases**

Af hensyn til ønsket anonymitet, er der udeladt visse informationer, som kan være afslørende. Dog vurderes det ikke at give problemer ift. fremstillingen. Jeg har, med udgangspunkt i ovenstående overvejelser, valgt beskæftigelsesindsatsen i et projekt for kontanthjælpsmodtagere som kaldes "Familien I Fokus" (FIF), og i en kontanthjælpsafdelingen i et jobcenter her kaldet Y som mine cases. Disse er forankrede i hver deres kommune. Nedenfor gennemgås casenes sammenlignelige træk, samt en udvidet redegørelse for deres forskelligheder af hensyn til gennemsigtighed ift. mine metodiske valg, som beskrevet ovenfor.



Af sammenlignelige træk kan det nævnes, at begge kommuner, som casene er indlejret i, er placeret i samme klynge set i forhold til kontanthjælpsområdet. At de er i samme klynge, skal forstås som at de har sammenlignelige rammevilkår, hvor der er korrigeret for forskelle i befolknings sammensætning og efterspørgselsforhold på arbejdsmarkedet. Dvs., at vilkårene for at modtage kontanthjælp kan, af kontanthjælpsmodtagerne, forventes at være ens i de jobcentre som danner klynger<sup>1</sup> (Styrelsen for arbejdsmarked og Rekruttering, 2014; Graversen, Larsen, & Arendt, 2013). Kommunerne og herunder casene er ydermere underlagt samme overordnede lovgivningsmæssige ramme, hvilket er særlig vigtigt for denne undersøgelse. Dvs. at de begge er underlagt krav og målsætninger fra kontanthjælpsreformen, herunder bl.a. at udsatte kontanthjælpsmodtagere har ret til en helhedsorienteret tværfaglig og koordineret indsats. Kommunerne og casene er ydermere sammenlignelige på den måde, at der er en række andre overordnede regler og krav som gælder for begge, herunder styringsmæssige og retssikkerhedsmæssige krav mv., men jeg vil ikke gå i nærmere detaljer omkring disse, da det vil blive for omfattende, og ikke være relevant for denne undersøgelse. Socialrådgiverne i henholdsvis projekt FIF og jobcenter Y er alle uddannede socialrådgivere. Nærmere overvejelser omkring udvælgelsen af disse og argumenter herfor uddybes i næste kapitel.

Casene adskiller sig på parametrene implementerings- og organiseringsproces i forbindelse med kontanthjælpsreformen vedtagelse. Med nedenstående præsentation af de udvalgte cases, er formålet at skitsere og skabe indblik i udformningen af kontanthjælpsreformen i praksis i de to cases. Beskrivelserne skal tydeliggøre de forskelle, som ligger til grund for min udvælgelse af casene, dvs. forskelle i organiserings- og implementeringsprocessen. Casebeskrivelserne er baseret på telefoniske baggrundsinterview med en socialrådgiver i jobcenter Y og projektlederen i projekt FIF.

---

<sup>1</sup> Klyngerne er bestemt i forbindelse med forskningsresultater om rammevilkår udgivet af SFI og AKF (2006), og revideret i 2013 af KORA og SFI.

## **Case 1 – Beskæftigelsesindsatsen i Jobcenter Y**

Beskæftigelsesindsatsen for kontanthjælpsmodtagere i jobcenter Y er placeret i afdelingen job og helhedsindsats. I toppen af organisationsstrukturen er arbejdsmarkedschefen, som har jobcentret, ydelseskontoret samt kommunale beskæftigelsesrettede institutioner under sig. Afdelingen Job- og helhedsindsats hører under jobcentret og omfatter hele den beskæftigelsesrettede indsats for ledige og sygemeldte. Afdelingen ledes af en afdelingsleder. Den beskæftigelsesrettede indsats for kontanthjælpsmodtagere er organiseret herunder og ledes af en teamleder. Det er beskæftigelsesindsatsen for aktivitetsparate kontanthjælpsmodtagere i denne afdeling, som er casen i dette speciale. Afdelingen er, som følge af kontanthjælpsreformen, inddelt i tre forskellige teams. Team 1 består af 15 sagsbehandlere som varetager den beskæftigelsesrettede indsats for unge mellem 18-30 år, herunder målgrupperne uddannelsesparate og aktivitetsparate unge. Team 2 består af 4 sagsbehandlere som varetager indsatsen for de jobparate kontanthjælpsmodtagere mellem 30-65 år, og team 3 består af 12 sagsbehandlere som varetager den beskæftigelsesrettede indsats for aktivitetsparate voksne mellem 30-65 år. Der tages udgangspunkt i fire socialrådgivere i henholdsvis teamet for unge og teamet for aktivitetsparate voksne og deres oplevelser i denne undersøgelse.

### **Den indledende proces**

Efter kontanthjælpsreformens vedtagelse blev socialrådgiverne, på de obligatoriske ugentlige afdelingsmøder, informerede fra den øverste ledelse om reformen, samt hvilke ændringer der som følge af denne ville komme. Følgende mange onsdage var reformen på programmet til fællesmøderne. Socialrådgiveren fortæller, at de fik udleveret nogle cases, som skulle drøftes ift. de nye visitationskategorier/målgrupper som blev indført med reformen (jobparat, aktivitetsparat, uddannelsesparat). Møderne havde, ifølge socialrådgiveren, udelukkende karakter af informationsoverdragelse. Den øverste ledelse traf beslutning om, at afdelingen skulle opdeles efter de nye målgrupper, hvorved medarbejderne skulle omplaceres i nye teams. De fik lov at ønske, hvilke målgrupper, de helst ville arbejde med. Det var ikke muligt at ønske at arbejde med alle målgrupper som de tidligere gjorde. Socialrådgiveren fortæller, at stort set alle fik opfyldt deres ønsker ift. indplaceringen i de nye målgruppeteams.

Socialrådgiveren fortæller, at de alle deltog i et heldagskursus med den interne jurist og fik her gennemgået reformen grundigt. Herudover har de ikke deltaget i andre former for kurser, workshops, videre uddannelse mv. Socialrådgiveren mener heller ikke, at der har været nogle former for medarbejderudvalg eller deltagelse fra medarbejdere i denne indledende proces af implementeringen og organiseringen.

### **Arbejdsgange/arbejdsopgaver – udformningen i praksis**

Socialrådgiverne har ugentlige teammøder, hvor de ifølge socialrådgiverens fortælling, i overvejende grad drøfter sager, tilbud samt praktiske ting, der relaterer sig hertil. Socialrådgiveren fortæller, at de halvårligt mødes med arbejdsmarkedschefen og drøfter empowerment og medborgerskabsidealer og metoder, som knytter sig hertil, som er en overordnet tankefigur i beskæftigelsesforvaltningen. Dette har dog ikke sammenhæng med implementeringen af kontanthjælpsreformen, men er udviklet i forbindelse med kommunens deltagelse i et forsøg.

Den indledende udredning og visitering af kontanthjælpsmodtageren foregår ved den indledende samtale senest 7 dage efter kontanthjælpsmodtageren er bevilget kontanthjælp. Socialrådgiverne har, til denne samtale, udviklet et standardiseret spørgeskema og en tjekliste som de anvender ift. at sikre, at de kommer rundt om relevante emner. Skemaerne er udviklet af medarbejderne selv i samarbejde med nærmeste teamleder, og udviklingsprocessen ift. skemaerne er iværksat efter ønsker fra sagsbehandlerne i afdelingen. Tidligere lå denne indledende samtale og visitation i en visitationsgruppe, hvorefter kontanthjælpsmodtageren blev visiteret ud til de enkelte sagsbehandlere.

Derudover anvender de forskellige standardiserede skemaer, som er lovgivningsmæssigt reguleret fx rehabiliteringsplansskemaet ved sager, som skal tages op til vurdering i rehabiliteringsteamet og interne procedurebeskrivelser fx arbejdsgang i forbindelse med iværksættelse af tilbud mv. Set ift. krav om helhedsorienterede og tværfaglige tilgange og indsats, som er indført med kontanthjælpsreformen, er der ingen fastlagte procedurer.

### **Beslutningskompetencer**

Socialrådgiveren giver udtryk for, at de generelt har høj grad af beslutningskompetence ift. fx tilbud, men det fremgår også, at der er visse tilbud som bliver italesat som mere vigtige, og som de uformelt bliver bedt om at anvende hyppigere end andre. Dette angiveligt for at tilgodese refusionshensyn. Dette er dog ikke formelt skrevet ned i procedurer eller krav. Det fremgår, at det ofte er nødvendigt at vende vurderingerne med nærmeste teamleder, men kun, hvis det vurderes, at der skal iværksættes en særlig indsats, som ikke fremgår af deres tilbudsvifte. Dog får de løbende tilsendt lister over, hvor der er ledige pladser i tilbuddene, som ledelsen beder dem om at fylde ud.

Som karakteristikken her viser, er implementerings- og organiseringsprocessen i forbindelse med kontanthjælpsreformens vedtagelse væsentlig anderledes end i projektet. Sagsbehandlerne har i mindre grad været involveret i implementerings- og organiseringsprocessen vedr. kontanthjælpsreformen. Beslutninger er truffet på overordnet niveau og efterfølgende kommunikeret til sagsbehandlerne på fællesmøder. Sagsbehandlerne har dog haft mulighed for at ønske, hvilke målgrupper de gerne ville arbejde med, og har selv taget initiativ til udarbejdelse af et standardiseret spørgeskema ift. indledende samtale med kontanthjælpsmodtageren, som efter reformen er blevet den enkelte sagsbehandlers ansvar, hvor ansvaret før lå i en visitationsgruppe.

## **Case 2 – beskæftigelsesindsatsen i projekt Familien i Fokus**

Projektet FIF blev oprettet som følge af bevilling af puljemidler til en helhedsorienteret familieindsats udbudt af STAR i efteråret 2013 (Styrelsen for Arbejdsmarked og Rekruttering). Lederen fra kontanthjælpsafdelingen samt leder og souschef fra familieafdelingen var ansvarlig for designet af projektansøgning og projektbeskrivelsen. Puljen blev udbudt i forbindelse med vedtagelsen af kontanthjælpsreformen, og udspringer derfor heraf. Projektet blev til en realitet, da de, i starten af 2014, fik besked om, at de var udvalgte til bevilling af puljemidlerne til den særlige helhedsorienterede indsats for udsatte familier. Særlig relevant er det, at projektet er underlagt samme lovgivningsmæssige krav som den almindelige beskæftigelsesrettede indsats, og derfor også krav i forbindelse med kontanthjælpsreform, og de har derfor ikke særlige beføjelser mv. ift. hertil. Projektet har egen budgetmæssig ramme som følge af, at det er finansieret af puljemidler.

## **Organisering**

Projektet er delvist forankret under beskæftigelsesforvaltningen og delvis under kultur- og familieforvaltningen. Indsatsen sigter specifikt på en helhedsorienteret indsats til udsatte familier, og er som følge af krav til deltagelse i projektet, forankret på flere niveauer i organisationen. Der er nedsat en styregruppe på direktørniveau, et tværgående ledelsesteam og et referenceteam for at imødekomme dette krav. Organiseringen skal sikre, at der, på tværs af forvaltningerne, arbejdes efter fælles målsætninger, og gøre det lettere mht. bevillinger og ressourcer på tværs af forvaltningsgrænserne. Det er formålet at samle indsatsen i en helhedsorienteret og tværfaglig tilgang i arbejdet med udsatte familier, hvor mindst én modtager kontanthjælp. Som følge af den organisatoriske forankring mellem to forvaltninger er indsatsen, ud over at være underlagt lovgivningsmæssige rammer fra beskæftigelsesområdet, også underlagt lovgivningen på familieområdet herunder bl.a. servicelovens bestemmelser. Alle fire socialrådgiverne i projektet fungerer som koordinerende sagsbehandlere, og er uddannede socialrådgivere. Det skal her kort nævnes, at den "almindelige" beskæftigelsesindsats for de øvrige kontanthjælpsmodtagere i kommunen er organiseret under jobcentret. Denne vil jeg her ikke redegøre nærmere for, da det ikke vurderes at være relevant for undersøgelsen, og den vil i øvrigt ikke indgå i undersøgelsen.

## **Den indledende proces**

Med henvisning til mit interview med projektlederen i projektet, vil følgende være en beskrivelse af processen i forbindelsen med opstartsfasen, og dermed den konkrete udformning af projektet i praksis.

Projektlederen blev pr. 01.05.2014 ansat på projektet efter en intern ansøgningsrunde i kommunen. Da hun startede, forelå der således en projektbeskrivelse, og der var oprettet styregruppe, indsendt påkrævet materiale til Deloitte som er konsulenter på projekterne mv.

Projektlederen fortæller at hendes primære opgave i opstartsfasen har været at omsætte projektbeskrivelsen til virkelighed. Der blev, i den forbindelse, udarbejdet en konkret beskrivelse af mål, delmål, formål mv. Løbende hermed, blev der rekrutteret ansatte til projektet. Først blev den administrative medarbejder rekrutteret internt og dernæst socialrådgiverne. Projektlederen fortæller, at stillinger først blev slået op internt. Her var der

kun få ansøgere; blot to fra beskæftigelsesforvaltningen og ingen fra familieforvaltningen. Efter flere forsøg blev det fra ledelsen i familieafdelingen udmeldt, at der skulle findes minimum en socialrådgiver, som skulle flyttes til projektet. Efter denne runde var der én, som meldte sig, og hun blev herefter ansat. De to internt ansatte var slut maj med til et indledende møde med Deloitte. De to andre socialrådgivere, ansat i projektet, blev rekrutteret ekstern. Der var her modsat mange ansøgere til stillingerne.

Projektet startede officielt i august 2014 og blev indledt med en personaletur til København, hvor de deltog ved et opstartsmøde hos Deloitte. Formålet var her præsentation og diskussion af screeningsredskaber til bl.a. registreringer af familierne, hvor første runde registreringer forelå 01.09.14. Efterfølgende har alle teammedlemmer deltaget i diverse oplæring ift. IT-systemer mv., og de har ligeledes deltaget i teammøder, samt andre møder, hvor projektets udformning er blevet diskuteret og drøftet, fx mht. erfaringer om virkningsfulde metoder, hvilke kurser, som kunne være interessante ift. arbejdet med målgruppen mv.

### **Arbejdsgange/arbejdsopgaver – udformningen i praksis**

Socialrådgiverne fik, umiddelbart efter opstart, tildelt familier. Familierne blev udvalgt ved et visitationsmøde, hvor de involverede afdelinger på forhånd havde indstillet de familier, de vurderede kunne profitere af projektet. Formålet med den hurtige overdragelse af familierne var at komme hurtigt i gang, og de blev sat til at arrangere møder med afgivende sagsbehandlere hurtigst muligt, så de kunne blive sat grundigt ind i sagerne, og komme i gang med udredningen af sagsforløb mv. Fokuspunkter for de indledende udredninger af kontanthjælpsmodtagerne i projektet, blev udviklet på baggrund af screeningsværktøjet Voksen udredningsmetoden (VUM) og med afsæt i teamets egen fortolkning af denne.

Teamet holder møde hver uge, hvor det primært er drøftelse af sager, der er på programmet. Én gang hver måned deltager alle i supervision, hvor der er mulighed for at gå i dybden med konkrete sager og få rådgivning og vejledning. Teamet har, én gang i måneden, sags gennemgang, hvor de drøfter ca. to sager fra hver socialrådgiver, som led i udveksling af erfaringer og at sikre udvikling i sagerne. Herudover har de fokus på at drøfte metoder, udvikling samt det tværfaglige samarbejde løbende. Hele teamet mødes endvidere med den øverste ledelse (lederen for beskæftigelsesforvaltningen samt lederen af kultur- og familieforvaltningen) hver anden måned, hvor formålet er, at socialrådgiverne har mulighed

for præsentere udviklingen, hvad der konkret sker i projektet, udtrykke hvilke behov de evt. har ift. den videre proces mv. Derudover afholdes der styregruppemøder hvor projektlederen deltager.

### **Beslutningskompetencer**

Socialrådgiverne har, ifølge projektlederen, overvejende selvstændige beslutningskompetencer, men ved familiesagerne er der, som det også gælder for den almindelig indsats, standardiserede procedurer som fx, at sager om anbringelse altid skal foreligges visitationsudvalg, ligesom sager om førtidspension, fleksjob eller ressourceforløb følger standardiserede regler udstukket fra centralt hold. Dog har socialrådgiverne i projektet selvstændige kompetencer til iværksættelse af fx beskæftigelsesrettede aktiviteter, også aktiviteter, som ikke indgår i kommunens tilbudsvifte. Aktiviteterne drøftes dog ofte på teammøder med udgangspunkt i at sikre relevans, og ved aktiviteter med høje økonomiske omkostninger kan der være behov for at drøfte dette med styregruppen.

Som beskrivelsen af processen og implementeringen samt varetagelsen af opgaverne i ovenstående beskrivelse viser, så har socialrådgiverne fra starten været inddraget og involveret i projektopstarten samt relevante beslutninger vedr. proces, metoder, udformning af projektet mv. De har haft, og har stadig, i kraft af ovenstående beskrivelse, vide beføjelser og kompetencer ift. den praktiske udformning og den daglige arbejdspraksis. De har været med hele vejen, og er medbestemmende ift. projektets udvikling, hvor den øverste ledelse primært er understøttende og nysgerrige ift. indsatsen.

Det skal i forbindelse med ovenstående karakteristik nævnes, at der har været forskellige forudsætninger forud for implementeringen. Projektet har skulle startes op fra bunden, hvilket ikke har været tilfældet i jobcenter Y, som har skulle omsætte og implementere reformen i den eksisterende organisation. Dog vurderes det alligevel relevant at sammenligne processerne, som i princippet kunne være mere ensartede.

Som det fremgår af beskrivelserne ovenfor er der store forskelle mellem casenes implementerings- og organiseringsproces, hvilket har været parameteret for udvælgelsen af casene. Formålet med denne præsentation har været at tydeliggøre disse forskelle som grundlag for den videre analyse. Karakteristikken er udarbejdet med udgangspunkt i de valg,

jeg har truffet ift. beskrivelsen af de to cases, og skal derfor ikke ses som en fuldstændig karakteristik af de to cases.

## **Generalisering**

Det er, i litteraturen, skepsis omkring, hvorvidt resultaterne fra kvalitative casestudier kan generaliseres, hvormed resultater får generel gyldighed (Flyvbjerg, 2010). Da casene er strategisk udvalgte efter opstillede kriterier, som nævnt ovenfor, og dermed ikke repræsenterer en tilfældig udvalgt stikprøve af en større population som herefter kan kvantificeres, vurderes det, i nærværende undersøgelse, dog heller ikke muligt at kunne generalisere statistisk, hvilket heller ikke er formålet. Dog vurderes det, at casestudiets resultater muligvis kan generaliseres analytisk, forstået på den måde, at resultaterne, til en vis grad, kan være vejledende ift. andre lignende cases. Spørgsmålet om casestudiets resultater kan generaliseres analytisk, til hvilke tider, og i hvilken grad, beror på forskerens bedømmelse og velovervejede argumenter (Kvale & Brinkmann, 2015, s. 289-290). Jeg vil vende tilbage til dette spørgsmål i specialets kvalitetsvurdering i kapitel 7, for at vurdere, om og i så fald, hvordan det kvalitative casestudiets resultater i dette speciale kan overføres til andre sammenhænge.



## Kapitel 5: Metodiske refleksioner

I det følgende afsnit beskrives specialets metodiske overvejelser i forbindelse med konstruktionen og gennemførelsen af undersøgelsen. Formålet er at forklare, hvilke valg jeg har truffet undervejs i processen, og forklare, hvilke metodiske redskaber jeg går til undersøgelsen med. Dette for at skabe gennemsigtighed ift. undersøgelsesprocessen (Juul & Pedersen, 2012, s. 429).

### Kvalitativ metode

Der findes ikke en enegyldig definition af, hvad kvalitativ forskning og metode er. Dog er det en almen forståelse, at kvalitativ forskning interessere sig for, hvordan noget fortælles, opleves eller siges, hvor kvantitativ forskning i almindelighed er optaget af spørgsmål som "hvor meget...", altså noget der ofte kan undersøges med statistiske metoder og opgøres i tal og værdier. Formålet med kvalitativ forskning er almindeligvis at forstå, forklare og fortolke det sociale liv eller sociale fænomener, herunder fx, hvordan konkrete aktører oplever, erfarer, føler osv. (Brinkmann & Tanggard, 2010, s. 17-18).

Jeg har, i lyset af problemformuleringen, videnskabsteoretisk ståsted, valget af casestudie, herunder cases og analyseenheder vurderet, at den kvalitative metodologi vil være mest velegnet til undersøgelsen af problemstillingen. Dette fordi der søges at *forstå og fortolke* socialrådgivernes oplevelser, for herigennem at belyse, hvordan reformen udmøntes i praksis i de to forskellige cases. I hermeneutikken er man, som nævnt, optaget af menneskets oplevelser og erfaringer og fortolkningen heraf, og ser ikke viden som sikker, sand og objektiv, men som afhængig af vores forståelser og tolkningen heraf (Juul , 2012b). Det vurderes på denne baggrund ikke relevant for nærværende undersøgelse at anvende kvantitative metodologier, hvor man er optaget af objektivitet, sikker sand viden og kvantitet fremfor kvalitet fx gennem større samlinger af data, som kan måles og vejes og dermed kvantificeres (Brinkmann & Tanggard, 2010, s. 17-18). Der er således et behov for fortolkende metoder for at opnå viden om den sociale verden, og i forlængelse heraf anses den kvalitative metode som oplagt. Der er således en forståelse af, at åbenhed og fortolkning er nødvendig for at opnå viden (Kvale & Brinkmann, 2015). Det er derfor særligt vigtigt for besvarelsen af specialets problemformulering, at rette fokus mod socialrådgivernes forståelser og oplevelser

sådan som de viser sig og kommer til udtryk, og fortolke disse i en teoretisk begrebsmæssig ramme som løbende finder anvendelse (jf. min analysestrategi som præsenteres senere), for på den baggrund at kunne forstå fænomenet. Det vurderes, på denne baggrund, at individuelle kvalitative forskningsinterview med et udvalg af socialrådgivere fra de to cases synes at være det mest oplagte valg. Derudover anvendes en nedskreven vignette som præsenteres for socialrådgiverne i forbindelse med de kvalitative interviews. Valg og overvejelser ift. denne vil blive præsenteret senere i dette afsnit. Ydermere inddrages der, i undersøgelsen, empiri fra de telefoniske baggrundsinterview med projektlederen i projekt FIF samt en socialrådgiver fra jobcenter Y som omtalt tidligere, samt relevante dokumenter, herunder bl.a. dokumenter vedr. beskæftigelsesstrategien i jobcenter Y, Interviewguides ift. de telefoniske baggrundsinterviews samt et uddrag fra beskæftigelsesstrategien er vedlagt som bilag.

Jeg kunne have anvendt flere metoder og flere empirikilder for at opnå endnu mere dybde i min undersøgelse (Antoft & Salomonsen, 2007). Fx kunne observationsstudier af socialrådgiverne i interaktionen med kontanthjælpsmodtagerne være oplagte. Herudover kunne jeg have valgt flere datakilder som fx direktører, øverste ledere, politikere m.fl., igen med henvisning til at skabe mere dybde i undersøgelsen, men dette er af ressourcemæssige årsager fravalgt. Jeg forholder mig uddybende og kritisk til dette i specialets kvalitetsvurdering som fremgår af kapitel 7. I nedenstående afsnit beskrives og redegøres der for valget af det kvalitative forskningsinterview samt redegørelse for vignetter og refleksioner vedr. anvendelse af disse i undersøgelsen, og der reflekteres over valgenes betydning for specialet.

### **Det kvalitative forskningsinterview**

Det kvalitative forskningsinterview er i dag velkendt og anerkendt som metode til at opnå viden omkring menneskelige forhold, herunder meninger, holdninger og oplevelser. Det er særlig velegnet, når man ønsker at undersøge: *"...hvordan specifikke individer forstår bestemte begivenheder, situationer eller fænomener i deres eget liv"* (Brinkmann & Tanggaard, 2010, s. 32).

I forhold til ovenstående betyder det, at jeg, i specialet, ligger vægt på, og er åben overfor socialrådgivernes egne subjektive beskrivelser og oplevelser af praksis som det styrende

element ift. at frembringe viden, hvilket stemmer godt overens med min videnskabsteoretiske position. Dette opnås bedst gennem det kvalitative forskningsinterview. Herigennem får jeg mulighed for at få et empirisk indblik i socialrådgivernes oplevelser og forståelser af praksis i den kontekstuelle virkelighed, de befinder sig i, hvilket danner grundlag for fortolkning, for dermed at opnå en forståelse af udviklingen i praksis i de to cases hvilket jf. specialets problemformulering, er formålet med undersøgelsen.

Det skal, i lyset af ovenstående, ydermere præciseres, at jeg har valgt at benytte en semistrukturerede tilgang til interviewet, hvilket betyder, at det ikke er en helt åben hverdags samtale, men heller ikke er stramt defineret og lukket som fx en spørgeskemaundersøgelse kan være (Kvale & Brinkmann, 2015).

### **Semistruktureret interviewguide**

Interviewguiden indeholder, på baggrund af ovenstående valg, ikke en række stramt definerede og kronologiske spørgsmål, men i stedet en række temaer, opstillet på baggrund af et ønske om at opnå forskellige perspektiver på problemstillingen. Det er således ikke strengt teoretisk tematiseret, forstået på den måde, at temaerne repræsenterer teoretiske hypoteser som søges be- eller afkræftet gennem interviewet (Kvale & Brinkmann, 2015). Derimod afspejler det en generel åbenhed og nysgerrighed på forskellige perspektiver. Temaerne er opstillet ud fra min forforståelse af, hvilke temaer som er relevante for besvarelsen af min problemformulering som er udmøntet på baggrund af de forforståelser jeg har med mig som følge af de, i indledningen, præsenterede empiriske og teoretiske forståelser af specialets tema, som er implementering af politik og frontlinjepraksis på beskæftigelsesområdet. Interviewguiden fremgår af bilag 1 .

Af temaer kan fx nævnes: *Oplevelsen af beskæftigelsesindsatsen for udsatte kontanthjælpsmodtagere*. Dette tema er operationaliseret i nogle forskningsspørgsmål, hvormed der søges perspektiver på socialt arbejde på beskæftigelsesområdet set i forhold til udsatte kontanthjælpsmodtagere. Til sidst er forskningsspørgsmålene konkretiseres i undersøgelsesspørgsmål i hverdagsprog som stilles interviewpersonerne. Disse spørgsmål er ikke strengt strukturerede, men semistrukturerede i den forstand, at der gives plads til at spørgsmålene kan ændre sig undervejs eller stilles i en anden rækkefølge. Derudover giver

det plads til informanterne og deres beskrivelser og forståelser. Interviewet kan dermed i princippet bevæge sig i en anden retning, hvilket er afhængigt af interviewsituationen samt informanternes fortællinger. Det er struktureret i den forstand, at jeg med de opstillede temaer og forskningsspørgsmål vurderer at kunne frembringe den viden, som der er behov for ift. belysningen af specialets problemformulering. Det er derfor ikke et helt åbent interview, hvor informanterne er bestemmende for retningen, men heller ikke stramt styret således, at der slet ikke er plads ændringer eller til de perspektiver der for informanterne fremstår som centrale (Kvale & Brinkmann, 2015, s. 134).

Ud over opstillingen af en række temaer og spørgsmål indeholder interviewguiden en kort overordnet præsentation af specialets formål samt nogle praktiske oplysninger vedr. interviewet, herunder oplysninger om digital optagelse, tidsmæssige forbrug og anonymisering. Ift. anonymisering har der været nogle etiske overvejelser, som vil fremgå af senere afsnit. I præsentationen er der blevet lagt vægt på, at det er okay ved tvivl eller andet at bede om at få omformuleret spørgsmålene. Derudover er det forud for interviewet gjort klart, at formålet er at få indsigt i deres oplevelser af beskæftigelsesindsatsen for udsatte kontanthjælpsmodtagere i lyset af kontanthjælpsreformen, hvormed det understreges, at der ikke findes forkerte svar.

I interviewsituationerne har jeg bestræbt mig på ikke at være styret af mine forforståelser og dermed være åben og nysgerrig ift. de uventede temaer, som er fremkommet under interviewene. Dvs., at jeg har forsøgt at følge informanternes spor og spørge uddybende ind til nogle af de temaer eller forståelser, som er fremkommet i interviewene som jeg ikke på forhånd har opstillet temaer for. Fx var flere af mine informanter i særlig grad optaget af de administrative udfordringer i praksis, og på, hvordan disse kan være enormt styrende og tidskrævende, hvor jeg lod mig føre med og fik en uddybende forklaring og dermed indsigt i socialrådgivernes forståelse og oplevelse af dette. Desuden har jeg forsøgt at være kritisk ift. mine egne forforståelser i både interviewsituationen, men også i den efterfølgende kodning og analyse, således at disse netop ikke er blevet styrende.

## **Adgang til feltet samt valget af informanter**

Valget af cases, som beskrevet ovenfor, var den primære opgave, hvorefter jeg gennem dialog med en tidligere kollega i projekt FIF, samt en tidligere kollega i kontanthjælpsafdelingen i jobcenter Y, fandt frem til mulige informanter. I projektet var de fire informanter givet, da der kun er fire socialrådgivere ansat i projektet. Ift. kommune Y, fik jeg hjælp af en tidligere kollega til at formidle kontakt til relevante informanter. Der meldte sig tre informanter, og senere kom en fjerde til. Disse informanter har jeg således ikke haft indflydelse på valget af mht. fx alder, erfaring mv., men de opfylder nogle overordnede kriterier som jeg har anlagt som præmis for udvælgelsen, og som jeg har fremlagt for mine tidligere kollegaer inden udvælgelsen.

Valget af informanter hviler i dette speciale på præmisserne at de 1) skal være uddannede socialrådgivere eller socialformidlere, og 2) at de skal arbejde med beskæftigelsesindsatsen overfor aktivitetsparate kontanthjælpsmodtagere. Disse kriterier som ligger til grund for udvælgelsen kan begrundes i, at sagsbehandlere med socialfaglig baggrund har visse faglige idealer med sig i forbindelse med deres uddannelse, såsom idealet af helhedssyn, og ifølge forskning har det betydning for deres oplevelser af praksis. Fx viser en undersøgelse af sagsbehandlere på beskæftigelsesområdet oplevelse af autonomi i arbejdet set i forhold til de styringsrationaler som præger feltet, at de socialfagligt uddannede oplever mindre autonomi i arbejdet, hvor socialfaglige idealer bliver klemte, hvorimod de sagsbehandlere som har fx administrativ baggrund eller ikke har uddannelse, oplever øget autonomi (Baadsgaard et. al., 2012). Det vurderes, at sagsbehandlere med socialfaglig baggrund er at foretrække til min undersøgelse, da idealerne helhedssyn, helhedsorientering og tværfaglighed og deres udfoldelse i praksis, som tidligere nævnt, er i fokus i denne undersøgelse. Der er således stor sandsynlighed for, at de socialfagligt uddannede kan genkende disse idealer og vægter disse som vigtige for det sociale arbejde. Det næste kriterier giver mere eller mindre sig selv, da fokus i dette speciale er på beskæftigelsesindsatsen overfor udsatte kontanthjælpsmodtagere.

## **Vignet og anvendelsen af denne i undersøgelsen**

Vignetten, som bliver præsenteret i det nedenstående, vil blive inddraget som en del af de kvalitative individuelle interviews med socialrådgiverne. Vignetter er korte autentiske beskrivelser af et fænomen, som oftest er fiktive og konstruerede med udgangspunkt

forskningsinteressen. Vignetter giver mulighed for at kontekstualisere et fænomen som der ønskes belyst, og er særlig velegnet til at belyse informantens opfattelser, vurderinger, meninger, holdninger, handletendenser mv. ift. et givet fænomen. Konteksten gør, at informanterne bedre kan forholde sig til fænomenet og har lettere ved at forestille sig scenariet, hvilket medfører, at de har lettere ved at reflektere og tage stilling til et givent og specifikt defineret fænomen (Ejrnæs & Monrad, 2012, s. 13-14). I nærværende undersøgelse er formålet med inddragelse af vignetten at opnå nuancerede og rige refleksioner ift., hvilke forståelser og tilgange socialrådgiverne har til en specifik kontanthjælpsmodtager, og de komplekse problemstillinger som denne har. Derfor konstrueres der en fiktiv vignette som danner ramme om refleksioner i forhold til, hvordan socialrådgiverne forstår og omsætter den information, der bliver givet i vignetten.

### **Konstruktionen af vignetten**

Ved konstruktionen af en vignette er det vigtigt at gøre sig overvejelser om, hvilke informationer der skal indgå, og hvilke der udelades, samt hvordan de enkelte informationer giver anledning til fortolkninger. Hvis man fx ønsker at opnå viden om socialrådgiveres forståelser af et fænomen, vil det være hensigtsmæssigt at informationerne i vignetten er løst formulerede, således at socialrådgiveren selv kan tillægge informationerne, begreberne eller fænomenet mening og betydning. Dette er på den anden side ikke hensigtsmæssigt, hvis man fx kvantitativt ønsker at undersøge og sammenligne grupperes holdninger til et bestemt fænomen, hvor uklarheden kan gøre, at fænomenet bliver tolket på vidt forskellige måder og derfor bliver usammenligneligt. Her gælder det om at beskrive fænomenet, begrebet mv. så detaljeret og præcist som muligt, for at mindske tolkningsforskelle (Ejrnæs & Monrad, 2012, s. 40-41).

I nærværende undersøgelse er det mest hensigtsmæssigt at vignetterne er åben og løst formuleret, da jeg netop ønsker indsigt i socialrådgivernes forståelser og vurderinger af en kontanthjælpsmodtager, og hvilke tilgange de har til kontanthjælpsmodtagere som karakteriseret og fremstillet i vignetterne. Det er derfor ikke vigtigt at de præcist forstår vignetten ens, men det bliver til gengæld interessant at se, hvordan de fortolker oplysninger og omsætter disse. Ligeledes er det vigtigt at vignetterne bliver autentisk og er relevant for informanterne. Derfor bør man overveje, hvilke informationer der er vigtige i den givne

situation, for at informanterne har reel mulighed for at foretage vurderinger af den. Det kan være svært, hvis man ikke har særlig kendskab til det felt man undersøger (Ejrnæs & Monrad, 2012, s. 60-62). Dette har ikke været et problem i konstruktionen af min vignette, da jeg selv er uddannet socialrådgiver, har indgående kendskab til feltet, og jeg har derfor en god indsigt i, hvilke informationer man som socialrådgiver typisk har brug for, for at kunne vurdere en sag.

I selve konstruktionen af vignetten har jeg derfor valgt, at der skal indgå oplysninger om hvilken målgruppe kontanthjælpsmodtageren er indplaceret i, da de forskellige målgrupper relaterer til forskellige krav til fx tidsfrister ift. iværksættelse af aktiviteter mv.. I nedenstående vignette er vignettepersonen Karsten fx beskrevet som ung aktivitetsparat. Indplaceringen i denne målgruppe skyldes også at det hovedsageligt er disse målgrupper som er omfattet af kravene om helhedsorientering, tværfaglighed og koordinering i indsatsen. Derudover har jeg valgt at vignettepersonerne skal have problemer ud over ledighed af forskellig karakter, hvilket også ligger i målgruppeplaceringen aktivitetsparat.

Spørgsmålene er løst formulerede og vil blive stillet umiddelbart efter præsentationen af vignetterne. Spørgsmålene er dog støttende og vejledende ift. at komme omkring de emner som er vigtige for undersøgelsen. Informanterne informeres kort om formålet med vignetten, inden vi sammen gennemlæser den, og jeg vil efterfølgende starte ud med spørgsmålet om, hvordan de overordnet vil vurdere vignettepersonen. Det er således socialrådgivernes refleksioner over vignettepersonen, samt hvordan, de vil forholde sig og handle i den givne situation, som der søges indsigt i. Det skal her nævnes, at der ikke kan konkluderes at være en fuldstændig sammenhæng mellem vurderingen af vignetten set ift., hvordan de i henhold hertil vil handle i interviewsituationen, og hvordan de konkret ville handle i virkeligheden (Ejrnæs & Monrad, 2012, s. 151). Dette faktum vil jeg forholde mig mere indgående til i specialets kvalitetsvurdering (jf. kapitel 7).

### **Præsentation af vignette**

Vignetten blev, i lyset af ovenstående, valgt som følgende:

### **Vignet 1 - Karsten**

Karsten er 28 år, har ingen uddannelse og har komplekse problemstillinger. Han er derfor visiteret til målgruppen ung aktivitetsparat uden uddannelse. Karsten fortæller i det indledende møde med sagsbehandleren, at han har massive økonomiske problemer som følge af, at han har oparbejdet gæld. Han har gennem de sidste 10 år optaget lån, herunder kviklån for at kunne betale for den forholdsvis dyre livsstil med nye biler, stort fladskærms tv, dyre smykker til kærester mv. Karsten har on/off haft ufaglært arbejde med længere perioder af ledighed. Han er nu kommet på kontanthjælp. Han oplyser at han ikke kan finde job, og pt. heller ikke har overskud til det. Sagsbehandleren og Karsten taler om hvad Karsten godt kunne tænke sig mhp. uddannelse. Karsten siger at han på sigt godt kunne tænke sig at komme i lære i en større virksomhed, eller bare finde et arbejde igen, men at han pt. ikke magter det og slet ikke har lyst til at starte på noget nyt. Han fortæller at han lige er gået fra kæresten, og at de lige nu slås om hvem der skal have børnene. Desuden har de i de seneste 5 måneder været tilknyttet en familievejleder fra familieafdelingen i kommunen som kommer ugentligt for at rådgive dem om den mindste, som generel mistrives både hjemme og i skolen. Karsten fortæller, at de ikke er tilfredse med den måde som familieafdelingen har behandlet dem, og de ofte i kontakt med sagsbehandleren derfra, da de pt. har en klagesag kørende. Han fortæller ydermere at han midlertidig bor hos en kammerat, og at han ikke har råd til at betale indskud til en ny lejlighed, hvilket også går ud over hans muligheder for at se børnene.

### **Spørgsmål:**

- Hvordan vil du overordnet vurdere Karsten?
  - Hvilke problematikker ser du?
  - Hvilke problemstillinger ser du som de primære, sekundære osv.?
- Hvordan ville du gribe sagen an?
  - Hvordan ville du rådgive Karsten?
  - Hvad ville du starte med? Iværksættelse af tilbud/kontakt til andre afdelinger?
  - Og hvad ville du så sige/gøre?



## Etiske overvejelser

I dette afsnit fremgår de etiske overvejelser jeg har haft gennem forskningsprocessen. Først og fremmest gælder disse overvejelser anonymisering. Dette både ift. Kommunerne, som casene er indlejret i, samt de enkelte informanter. Da projektet FIF er særligt og unikt i Danmark, vidste jeg, at det ville være svært at anonymisere. Jeg startede derfor med at kontakte projektlederen, med en forespørgsel om deltagelse i undersøgelsen med det forbehold, at det ikke i udstrakt grad ville være muligt at anonymisere projektet. Projektlederen gav til kende at de, til trods herfor, gerne ville deltage i undersøgelsen. Ift. at der i projektet kun er ansat fire socialrådgivere, og jeg ville have behov for et interview fra hver af disse, har det således også været svært at anonymisere fuldstændigt, da man vil kunne spore sig frem til disse socialrådgiveres profiler fx via internetsider mv. Projektlederen har formidlet min forespørgsel videre til de enkelte socialrådgivere, hvormed jeg ingen kontakt har haft til dem forud for interviewene. Dog har jeg, inden hvert interview, spurgt dem ind til, om de stadig har lyst til at deltage på trods af anonymitets problemer og alle har sagt ja. Dog er der lovet anonymitet ift. de enkelte citater, således at det ikke fremgår fra hvilken socialrådgiver det enkelte citatet stammer, hvilket heller ikke er relevant for forståelsen i specialet.

Ift. den anden case i jobcenter Y forholder det sig anderledes. Det har været væsentlig lettere at anonymisere i en sådan grad, at det kunne accepteres fra jobcentret forud for undersøgelsen. Derfor er navnet på kommunen som jobcentret er placeret i anonymiseret og kaldes i stedet jobcenter Y. Dog er det ikke muligt at anonymisere totalt, da interesserede højst sandsynligt, med henvisning til fx benævnelsen af at kommunerne er i klynge, ville kunne finde frem til en mulig kommune. Det vurderes dog, at der stadig er forhold som man skal gætte sig til, hvorfor det vil være svært entydigt at afgøre, hvilken kommune der er tale om. Kontakten til socialrådgiverne er foregået gennem mailkorrespondance med hver enkelt. Der er således på forhånd angivet, at der lovet anonymitet bl.a. ift. de enkelte citater som anvendes i specialet.

En anden vigtig etisk overvejelse er spørgsmålet om interviewerens rolle. Interviewet skal ifølge Kvale altid ses som en proces i interaktionen mellem interviewer og informanter, hvormed svarene er baseret på sociale forhandlinger og kontekstuelle faktorer. Intervieweren

kan dermed aldrig være neutral, men skal ses som en medskab af den viden som produceres, hvilket er en særlig vigtig etisk pointe i forskningsøjemed (Kvale & Brinkmann, 2015).

Jeg har, som tidligere nævnt, bestræbt mig på at forholde mig kritisk til egne forforståelse for at være åben overfor informanternes oplevelser og fortællinger. I interviewsituationerne har jeg derfor forsøgt at sætte disse i parentes, men også inddraget dem og gjort dem eksplicite for informanten ved relevans. Fx har jeg i nogle af spørgsmålene i gennemførelsen af mine kvalitative interviews, i interviewsituationen nævnt min oplevelse af reformens indhold, og søgt Be- eller afkræftelse efterfølgende.

En anden relevant overvejelse er, at jeg har været ansat i begge kommuner, og har derfor indgående kendskab til arbejdet. Jeg har derfor også kendskab til de fleste af de interviewpersoner, som jeg har interviewet. Jeg har bestræbt mig på, forud for interviewet, at gøre informanterne opmærksom på, at jeg er nysgerrig på deres oplevelser, og at jeg ikke er der som en kollega, men som studerende, der ønsker at opnå viden. Derfor er det også understreget i interviewets indledning, at der ikke er rigtige eller forkerte svar, og ingen svar er dumme. Som interviewene blev afsluttet tilkendegav informanterne, at de spørgsmål jeg stillede virkede relevante og interessante. Mit indtryk af interviewene var da også, at informanterne var optagede af spørgsmålene og aktive i besvarelsene, og i mindre grad optaget af min rolle som tidligere kollega.

## **Databearbejdning**

I dette afsnit præsenteres mine valg ift. databearbejdning. Dette for at gøre det gennemskueligt for læseren, på hvilken måde jeg er gået til fortolkningen af det empiriske materiale.

## **Transskription**

Jeg startede med at transskribere samtlige interviews, for at få overblik over informanternes udsagn. Transformationen fra tale til skrift kan være en fordel ift. bearbejdningen af denne til den videre analyse (Kvale & Brinkmann, 2015, s. 202). Jeg har valgt at transskribere ordret, hvilket vil sige, at der også forekommer fyldord som "øhh" og pauser markeret med "... " i

transskriptionsmaterialet. Dette har jeg valgt af den årsag, at mening og mulighed for en nuanceret genfortolkning af materialet kan gå tabt hvis man vælger at omformulere udtalelserne til kortere former, eller udelader fyldordne, som eksempelvis kan påvise, hvorvidt en informant er i tvivl om, hvad han/hun skal svare, hvilket kan være en brugbar information i fortolkningsprocessen (Kvale & Brinkmann, 2015, s. 205). Derfor er ingen fyldord i mine transskriptioner udeladt. Dette giver dog på den anden side en vis uoverskuelighed i transskriptionsmaterialet. Derfor har jeg, i selve analysen, valgt at udelade de fleste fyldord, i citater, hvor det ikke har betydning for min fortolkning. Længere passager, som er udeladt, har jeg markeret som "(...)", hvormed læseren kan se, at der er udeladt tekst fra transskriptionsmaterialet. Dette kan gøre læsningen af citater mindre flydende. Jeg har dog vurderet, at dette er det mest korrekte måde at gøre det på i denne undersøgelse, så læseren fuldt ud har overblik over informanternes udtalelser og informanternes udsagn forbliver, hvad de er. Når man oversætter fra tale til skrift, er der den ulempe, at man ikke kan indfange fx tonen, mimikken mv., hvilket kan være af stor betydning for, hvordan man tolker udsagnet. Jeg har dog bestræbt mig på at markere, når informanten fx betoner et ord meget kraftigt, ved at lade dette stå uden kursiv i citaterne. Derudover har jeg, ift. den samlede forståelse af citaterne, i nogle tilfælde tilføjet ord eller sætninger som fx er gået forud for informantens udtalelse. Dette er markeret med "[red.]" i teksten og også undladt kursiv. Til sidst skal det nævnes, at jeg, delvist for at henvise til transskriptionsmaterialet men også for overskuelighedens skyld, har valgt, at efter hvert citat, at angive et bogstav som betegner hvilken informant citatet tilhører samt linjetal i transskriptionsmateriale. De ovenforstående valg er foretaget med baggrund i, hvad der i denne undersøgelse er vurderet at være relevant for forståelsen. Der findes ifølge Kvale ingen gylden hovedvej eller standardiserede regler for anvendelsen af transskriptioner. Dog er det væsentligt at gøre sig overvejelser i de konkrete tilfælde, som jeg har gjort ovenfor (Kvale & Brinkmann, 2015, s. 203).

## **Kodning**

Jeg har først og fremmest valgt meningskondensering som strategi til at kode mine interviews. Meningskondensering betyder, at jeg har sammenfattet informanternes egne udsagn i kortere sætninger eller ord, som beskriver de enkelte citaters indhold som fx når man giver afsnit overskrifter (for et eksempel i det konkrete tilfælde, se bilag 3) (Kvale & Brinkmann, 2015, s. 227). Denne strategi er hensigtsmæssig, når man ønsker at opnå indsigt i

informanternes umiddelbare oplevelser uden at være forudindtaget eller styret af bestemte teoretiske begreber. Denne kodningsstrategi er en åben form for kodning med et induktivt snit, hvor empirien bliver det styrende element. Jeg har anvendt denne form for kodning til den indledende fase. Dette fordi det har givet mig indblik i, hvilke forståelser og oplevelser socialrådgiverne i frontlinjen har set ift. beskæftigelsesindsatsen. Valget er ikke foretaget på baggrund af et ønske om at genere ny teori på baggrund af den indsamlede empiri, som kan være formålet med en åben kodningsstrategi (Juul , 2012b, s. 102). Strategien har været medvirkende til at gøre det muligt at opdage mønstre, og, i forlængelse heraf, finde relevante teoretiske begreber til at begrebsliggøre og opnå forståelse af det oplevede. Jeg har i kodningsproces bestræbt mig på at være åben overfor socialrådgivernes oplevelser og nye temaer som er fremsprunget i interviewene. Temaerne i kodningen har været medbestemmende for de teoretiske valg, der er foretaget undervejs som løbende er sat i relation til empirien. Jeg har i kodningen ligeledes været opmærksom på, hvilke temaer eller forforståelser, der ikke kunne genfindes eller ikke afspejler sig i socialrådgivernes oplevelser eller fremstår som vigtige for dem, og forkastet eller justeret disse i henhold til min videnskabsteoretiske position. Denne form for kodning står i kontrast til den lukkede form for kodning, som har et teoretisk-deduktivt snit ift. kodningen af det empiriske materiale. Dvs., at man koder ud fra teoretisk opstillede begreber (Olsen, 2003, s. 74-79). Kodningsprocessen i dette speciale er præget af en vekselvirkning mellem induktive og deduktive elementer, hvilket kan betegnes som en abduktiv tilgang til kodningsprocessen (Ragin, 1994). Den abduktive tilgang præger ligeledes min analysestrategi, som jeg vil uddybe herunder.

Der er fordele og ulempe ved kodning. I den åbne form for kodning kan du blive så styret af de empiriske mønstre, at du, som forsker, glemmer formålet og glemmer, hvilke mønstre der er relevante for besvarelsen af problemformuleringen. På den anden side gør den lukkede kodning, at man presser informanternes oplevelser ind i de på forhånd opstillede teoretiske begreber (Juul , 2012b, s. 32). På trods heraf, har jeg fortsat valgt at holde fast i kodningen af materialet af hensyn til overblik og sensitivitet overfor detaljerne i materialet (Kvale & Brinkmann, 2015, s. 262-263).

## Analyselstrategi

I forlængelse af ovenstående refleksioner præsenteres, i dette afsnit, hvilken forståelse der ligger til grund for sammenhængen mellem specialets problemformulering og den analytiske proces, og hvilken tilgang dette fordrer. Den analytiske proces i dette speciale afspejler hverken den induktive tilgang, hvor man med udgangspunkt i det empiriske niveau søger at udlede en generel sammenhæng og generalisering m.a.o. en bevægelse fra det specifikke til det generelle, eller den deduktive tilgang, hvor man med udgangspunkt i det teoretiske niveau opstiller hypoteser som testes gennem de empiriske fund, altså en bevægelse fra det generelle til det specifikke (Bøgh Andersen & Boolsen, 2012, s. 41). Derimod afspejler forskningsprocessen i dette speciale en abduktiv tilgang, som forholder sig åben til empirien, og hvor en vekselvirkning mellem de empiriske mønstre og det teoretiske begrebsapparat udgør processen. Med en sådan forståelse er der, i tilgangen, fokus på forholdet og sammenhængen mellem empiri og teori i en vekselvirkning, hvor empirien og teorien udfordrer hinanden i en gensidig fortolkningsproces, som kan lede til genfortolkning af eksisterende teoretiske rammer (Danermark et. al., 2002; Ragin, 1994). Dette stemmer overens med det hermeneutiske principper i den hermeneutiske spiral, som redegjort for tidligere.

Specifikt, i forhold til dette speciale, betyder det, at empirien indsamlet gennem kvalitative interviews med socialrådgiverne i de to udvalgte cases, løbende i fortolkningsprocessen sættes i samspil med teoretiske begreber, som vurderes relevante og centrale for forståelsen og fortolkningen af de empiriske mønstre, hvorved der opstå nye forståelser, som kan lede til genfortolkning af eksisterende forståelser. Jeg tager, med den abduktive tilgang, udgangspunkt i eksisterende litteratur og teori om udviklingen på beskæftigelsesområdet og i beskæftigelsespolitikken, samt problemstillinger forbundet med implementeringsprocesser set ift. frontlinjepraksis på beskæftigelsesområdet, hvilket, som nævnt, er den forforståelse jeg har med mig, og hvilket danner udgangspunkt for min forskningsinteresse. Dette leder til en specifik problemformulering som undersøges gennem en dialektisk proces mellem indhentet empirisk viden fra socialrådgiverne i frontlinjen og teoretiske begreber som gensidigt udfordrer hinanden i en fortolkningsproces. Dette giver i sidste ende en given konklusion.

I mine bestræbelser på at forholde mig åben til socialrådgivernes oplevelser, kan det nævnes, at jeg har valgt ikke at have et selvstændigt teori afsnit i specialet. Dog har jeg i nogle af undersøgelsesspørgsmålene gjort det klart hvilke overordnede perspektiver der anlægges. Fravalget af teorikapitel muliggør, en mere åben tilgang til undersøgelsen, hvormed man ikke er låst af bestemte definitioner eller begreber forud for undersøgelsen (Kvale & Brinkmann, 2015). Dermed er de konkrete teoretiske begreber, som jeg vælger at anvende i min analyse af socialrådgivernes oplevelser, udsprunget efter det empiriske materiale som er indhentet. Dette stemmer godt overens med min hermeneutiske position. Det skal afslutningsvist nævnes, at de teoretiske begreber, der inddrages må, som følge af mit valg af komparativ strategi, nødvendigvis kunne indfange de nuancer og forskelligheder der fremkommer gennem komparationen som er formålet med strategien (Ragin, 1994). Jeg vil, for gennemsigtighedens skyld, bestræbe mig på at gøre det tydeligt for læseren, hvornår der præsenteres og inddrages teoretiske begreber, og hvornår der fokuseres på empiriske mønstre.

## **Kapitel 6: Analyse**

Dette afsnit har til formål at præsentere analysen af den indsamlede empiri. Analysen er opdelt i tre delanalyser med hver deres tema, hvori undersøgelsesspørgsmål 2 og 3 er integrerede. Delanalyseafsnittene struktureres endvidere i undertemaer for overskuelighedens skyld, som er konstrueret under kodningsarbejdet.

Gennemgående for analysen er, at casene analyseres i forlængelse af hinanden. Først analyseres case 1: Det beskæftigelsesrettede arbejde med udsatte kontanthjælpsmodtagere i jobcenter Y, hvorefter case 2: Det beskæftigelsesrettede arbejde i projekt FIF analyseres. De anvendte teorierne inddrages løbende (jf. min analysestrategi), hvilket jeg vil gøre så tydeligt som muligt. Visuelt vil disse afsnit være indrykkede i teksten eller præsenteres under en overskrift. Efter analyserne vil der, efter hvert delanalyse være en samlet delkonklusion, hvor resultaterne fra analyserne fra begge cases samles og sættes i forhold til hinanden, hvilket er valgt som følge af valget af en komparativ strategi.

### **Delanalyse 1: Forståelser af og tilgange til socialt arbejde med udsatte kontanthjælpsmodtagere**

Dette afsnit har til formål af analysere første undersøgelsesspørgsmål: *Hvilke forståelser og tilgange har socialrådgiverene i de to cases til det beskæftigelsesrettede arbejde med udsatte kontanthjælpsmodtagere, og hvordan udmøntes kontanthjælpsreformen i praksis i de to cases, set i lyset af dette?*

Første tema som behandles er socialrådgivernes forståelser og tilgange af det beskæftigelsesrettede arbejde, hvorefter socialrådgivernes oplevelser af centrale roller, opgaver og grundprincipper præsenteres.

#### **Jobcenter Y**

#### **Forståelser og tilgange i beskæftigelsesindsatsen for udsatte kontanthjælpsmodtagere**

Ved gennemgang af socialrådgivernes oplevelser i jobcenter Y, kan der spores en betoning af, at det helhedsorienterede fokus og udgangspunktet if. den enkelte kontanthjælpsmodtager, opleves som værende en vigtig del af arbejdet som giver mening:

*"Jamen jeg forstår det sociale arbejde som netop den der helhedsorientering med, at man skal hele vejen rundt... og se beskæftigelse hænger sammen med familien: hvordan fungerer det? familieafdelingen, boligsituationen, økonomien? (...)" (S3:36-38).*

*"Altså det giver jo mening, og det synes jeg jo altid har givet mening, at man skal sørge for, at der er styr på alle andre ting i ens liv. Og det tænker jeg, at det ved man jo også godt fra en selv, at hvis det halter med livet derhjemme eller hvad filan det nu kan være, jamen så halter det jo også på arbejdet (...) Så jeg tænker da selvfølgelig giver det mening, at vi arbejder på den måde, og at vi kommer hele vejen rundt" (S3:338-342).*

Forståelsen er således, at det sociale arbejde bør være helhedsorienteret. Man skal hele vejen rundt om mennesket og se sammenhængen mellem delene for at skabe en helhedsforståelse, for at arbejdet med de udsatte kontanthjælpsmodtagere kan give mening. Kontanthjælpsmodtagerens problemer ses i sammenhæng med andre forhold i dennes liv, såsom "livet derhjemme".

Dog udfordres denne forståelse, når man bevæger sig videre i det empiriske materiale og ser på, hvordan de beskriver formålet med indsatsen samt deres tilgange til arbejdet med kontanthjælpsmodtagerne. Således kommer det i overvejende grad til udtryk blandt socialrådgiverne i jobcenter Y, at formålet med beskæftigelsesindsatsen på kontanthjælpsområdet overvejende og primært er uddannelses- og jobfokuseret, og at dette er blevet mere tydeligt og skærpet med den nye reform:

*"... jamen jeg synes, at det har den [reformen red.] på den måde, at når vi... vi er meget mere fokuseret på, at de skal ud. De skal ud og de skal i arbejde eller i en uddannelse. Så reformen har vel vist gjort det mere klart" (S2:112-114).*

*"Så det er det, [uddannelse red.] vi har fokus på, fordi det er også det lovgivningen også tager udgangspunkt i. De får det her uddannelsespålæg. Lige meget hvor dårlig en aktivitetsparat er. Altså fokus ligger altid på at komme hurtigst muligt i uddannelse" (S1: 9-12).*



Socialrådgiverne i jobcenter Y oplever altså, at kontanthjælpsreformen har skabt et større fokus på at få kontanthjælpsmodtagerene hurtigst muligt i uddannelse eller job, og at det er udgangspunktet for indsatsen, til trods for at de, på den anden side, forstår det sociale arbejde som helhedsorienteret med udgangspunkt i den enkeltes forudsætninger og behov, og at det bør prioriteres.

I forlængelse af ovenstående kan de udsagn, som er kommet frem i forbindelse med diskussioner om vignettepersonen Karsten, være med til at understrege dette. Igennem refleksionerne over vignetten fremkommer det tydeligt, at det helhedsorienterede perspektiv danner baggrund for vurderinger af Karsten. Socialrådgiverne har således øje for, at der er andre problemstillinger end manglende tilknytning til arbejdsmarkedet, som fylder i Karstens hverdag, og disse problemer anses for betydningsfulde barrierer. Dog ses der, som diskussionen løber frem, at uddannelse eller iværksættelse af uddannelsesrettede tilbud, som både opfylder lovens kriterier om, at der højst må gå 4 uger før der iværksettes et tilbud, samt fremmer Karstens motivation, bliver den primære tilgang. Dette til trods for, at Karsten giver udtryk for, at han ikke er klar, og at han har andre problemstillinger, herunder særligt økonomisk som han mener er en barriere for at kunne komme i uddannelse. Der ses således, i udgangspunktet, en helhedsorienteret forståelse af Karsten, men tilgangen og forslag til indsatsen i forlængelse heraf går mere i retningen af en "Work-first" strategi.

Dette mønster, i mit empiriske materiale, stemmer godt overens med de resultater Eskelinen, Olesen & Caswell (2011) finder i studiet af indsatsen på et arbejdsmarkedscenter. I en case fra observationsstudierne viste det sig, at socialrådgiveren i interaktionen med kontanthjælpsmodtageren, som udgangspunkt, var helhedsorienteret i forståelse og udredning, og fik derfor inddraget flere faktorer ift. forståelsen af kontanthjælpsmodtagerens problemstillinger og barrierer ift. arbejdsmarkedet, hvilket kunne ses som et udtryk for deres socialfaglige forståelser af det beskæftigelsesrettede arbejde. Forhandlingen mellem kontanthjælpsmodtageren og socialrådgiveren ift. den konkrete indsats drejede dog, i løbet af samtalen, i retningen af et ensidigt arbejdsmarkedsfokus, hvilket kom til udtryk ved, at socialrådgiveren gentagne gange forsøgte at dreje samtalen derhen. Kontanthjælpsmodtagerens fortællinger om problemer i familien blev ansvarsplaceret andetsteds, med henvisningen til, at problemet hørte til under en anden forvaltning, og at det

derfor ikke var muligt for socialrådgiveren at handle på det. Denne strategi, med at fralægge sig ansvaret, fandt de i flere eksempler (Eskelinen, Olesen, & Caswell, 2008; Olesen, 2011, s. 219-221).

Dette mønster, hvor socialrådgiveren henviser til andre afdelinger, gentager sig også i socialrådgivernes refleksioner over vignetten. Det ses således, at socialrådgivere foreslår at sende ham videre til ydelseskontoret mhp. at søge et indskudslån, eller opfordringer til at kontakte banken ift. det økonomiske problem. De henviser generelt til andre afdelinger i kommunen, hvorfor det, i lyset af ovenstående forskningsresultater, kan tolkes som en indirekte strategi for socialrådgiverne, til at kunne fralægge sig ansvaret. Denne tolkning kan understøttes af nedenstående citat:

*"Hvis jeg har en borger, som er meget bekymret og ikke ved: hvor skal jeg gå hen med det? Så plejer jeg at sige: jamen, jeg er din koordinerende sagsbehandler, du kan komme til mig, og så skal jeg nok finde ud af, hvem du skal have fat i" (S1: 150-154).*

Det koordinerende princip bliver i denne forstand, at socialrådgiveren kan sende kontanthjælpsmodtageren videre til de relevante afdelinger, men ikke koordinerende i den forstand, at det er socialrådgiveren, der tager kontakten og sørger for at koordinere indsatsen med andre afdelinger. Ansvaret lægges således over på kontanthjælpsmodtageren.

Disse mønstre er dog ikke entydige. Socialrådgiverne giver udtryk for, at indsatsen i flere tilfælde kommer til at handle om andet end uddannelse eller job:

*"Men når det så er sagt, så bliver indsatserne jo også ofte noget andet. Altså, man kan sige, at for mange af de aktivitetsparate der er indsatsen.. der starter de et helt andet sted, end noget der bare lugter af uddannelse (...) Men det er også det der med, at de aktivitetsparate har ret til en mentor, hvis de ikke kan deltage i andet, og der er der mange der starter, og så måske følger noget behandling ved siden af. Så jeg tænker egentlig mere, at vi italesætter og har stadigvæk for øje, at det er uddannelse, der er målet, men indsatsen bliver noget andet" (S1: 11-19).*

Disse mønstre peger i retningen væk fra de "Work-first" orienterede perspektiver og peger til gengæld i retningen af de socialfaglige sider i reformen, her ift. iværksættelse af mentor, og

koordinering med sundhedssystemet. Mønstrene er dog væsentlig mindre fremkomne end mønstre, der peger i retningen af entydige uddannelses- og jobfokusering.

Socialrådgiverne fortæller, at de, pga. tidspres, ofte må prioritere visse opgaver frem for andre. Det betyder, at de lettere sager i nogle tilfælde bliver prioriteret til fordel for succeskriteriet: At få kontanthjælpsmodtageren i arbejde og ud af offentlig forsørgelse:

*" (...) så kan det godt være, at der er gået 5 uger, men det prioritere jeg så lige, at der går 5 uger med den her borger, fordi han kan måske få fast arbejde (...) Så det kan være sådan nogle ting, hvor man så tænker, så vælger jeg lige den nemme løsning, fordi det er en travl hverdag. Og det gør også, at det der med den helhedsorienterede indsats, den nogle gange bliver lidt tilsidesat"* (S1: 230-236).

Socialrådgiveren i citatet vægter at prioritere en kontanthjælpsmodtager, som hun forventer kan komme i arbejde efter kort tid. Dette på bekostning af andre sager, som skubbes i baggrunden. Generelt bærer de empiriske materiale præg af, som citatet også indfanger, at socialrådgiverne ofte vælger "de nemme løsninger" og at få kontanthjælpsmodtageren i gang med en aktivitet eller prioritere sager som synes tæt på målet om uddannelse eller job.

### **Centrale roller, opgaver og grundprincipper**

Set i forhold til spørgsmålet om, hvilke roller de oplever at have, svare de meget forskelligt, dog er der én rolle som fremstår tydelig og central for alle. Dette er rollen som motiverende coach og at arbejde motiverende med kontanthjælpsmodtageren. Motivationsarbejde forstås, af socialrådgiverne i jobcenter Y, som det at arbejde hen i mod at få kontanthjælpsmodtageren motiveret til uddannelse eller job:

*"Hvis borgeren er aktivitetsparat er min rolle, hvordan jeg finder det rigtige tilbud til borgeren som borgeren kan fungere i, men samtidig også få borgeren til at samarbejde med mig, fordi det handler om nogle borgere, som har det svært, de har nogle helbredsmæssige og sociale problemer, og det kræver enormt meget indsats for at få borgeren motiveret. Og det er en af mine vigtige opgaver: Hvordan kan jeg motivere den her borger fra måske at [være red.] aktivitetsparat til komme mod uddannelsesparathed eller komme tættere på arbejdsmarkedet"* (S2: 60-66).

Dette opleves i nogle tilfælde at være en svær opgave, især hvis kontanthjælpsmodtageren ikke er motiveret:

*"Målet er jo uddannelse, og hvis borgeren ikke er motiveret for uddannelse, jamen så kan det også være svært at samarbejde, men hvis borgeren er motiveret for uddannelse, så det der giver mening for mig, det er at hjælpe borgeren i den [uddannelses] retning som borgeren ønsker, og ikke, hvad jeg måske ønsker på vegne af borgeren"* (S1:459-462).

Disse mønstre, i empirien, viser, at fokus er på at styre det enkelte individ til en egenmotivation for at komme i uddannelse eller arbejde, hvilket kan tolkes som en incitamentspræget tilgang, som grundlæggende er en del af det "Work-first" orienterede perspektiv (jf. Handlers (2004) definition i indledningen). Det handler ganske enkelt om, at coache kontanthjælpsmodtageren i hjælp til selvhjælp. Coaching af borgere er en generel tankefigur i jobcenter Y, og en tilgang som de arbejder ud fra, og har fokus på (jf. beskæftigelsesstrategien – se bilag 5).

Denne måde at forstå motivationsarbejde på kan defineres som en form for at arbejde hen imod selvstyring. Mitchell Dean definerer denne form for styring som "*Conduct of conduct*". Styring drejer sig i denne optik sig om:

*"...at modificere et bestemt felt, der afgrænses gennem enheder, såsom individet, dets selvforhold eller dets personlighed, og den karakter, de kapaciteter, eller de grader af selvværd og motivation som individet indeholder"* (Dean, 2006, s. 46). Styringsprocesser må i et sådant perspektiv forstås som: *"...de praksisser, der søger at forme, skulpturere, mobilisere, og operere gennem individers eller grupper valg, ønsker, lyster, forhåbninger, behov og livsstil."* (Dean, 2006, s. 46).

Socialrådgivernes forståelser og tilgange til arbejdet med udsatte kontanthjælpsmodtagere kan, i lyset af dette, tolkes som en forståelse af, at individet har behov for at blive motiveret til selv at ville ændre sin adfærd, og derigennem at finde viljen til uddannelse eller job. Individets problemer kan, i et sådant perspektiv, ses som en manglende vilje eller en fejl ved individet, som der bør korrigeres for gennem motivationsarbejdet.

Når samtalen falder på, hvilke arbejdsopgaver socialrådgiverne oplever som vigtige og særlig relevante i indsatsen overfor kontanthjælpsmodtagere, er det da også primært arbejdsopgaver knyttet til at få de aktivitetsparate motiverede og gjort klar til, at de hurtigst muligt kan komme i uddannelse eller job:

*”(...) Men netop virksomhedsrettede eller tilbud, der er rettet mod uddannelse, tænker jeg faktisk er rigtig vigtig. Selv om man er aktivitetsparat, så tror jeg på, at det er det der rykker en borger. De bliver motiveret af at komme ud hjemme fra, og komme ud og møde andre og få nogle succesoplevelser. Fordi mange af de her aktivitetsparate, som har gået hjemme meget længe, de er ensomme og de lukker sig selv mere og mere inde og kommer ikke ud blandt andre mennesker. Så for mig, så er det faktisk rigtig vigtigt at have dem i tilbud” (S1: 168-174).*

Socialrådgiverne i jobcenter Y ser altså opgaver knyttet til virksomhedsrettede eller uddannelsesrettede aktiviteter som særlig vigtige og primære opgaver. En anden opgave som ofte nævnes i materialet er iværksættelse af mentorforløb. De fortæller, at de nærmest pr. automatik iværksætter mentorforløb, hvis ikke kontanthjælpsmodtageren kan deltage i en virksomhedspraktik:

*”(...) nu hedder det jo at de aktivitetsparate har ret... måske nærmere pligt til en mentor, hvis de ikke kan deltage i andet. Så er det ligesom om vi, her i afdelingen, skal sætte mentor på for en hver pris, hvis de ikke kan deltage i virksomhedspraktik” (S1:332-334).*

Herudover betegnes det som en væsentlig opgave at forholde sig til lovgivningens regler fx ift. deadlines. Dette illustrerer nedenstående citat meget præcis:

*”Så en vigtig opgave er, hvordan kan jeg forholde mig til den lovgivning, at borgeren skal i løbet af en bestemt dato, komme ind på en aktivitet. Hvis borgeren er uddannelsesparat, så får han uddannelsespålæg. Så får vi en dato for, hvornår borgeren skal... fristen til at vælge en uddannelse, og borgeren skal komme i en uddannelse indenfor et år” (S2:56-60).*

Dog nævnes det også, i flere af interviewene, at fokus på den personlige samtale, dannelsen af en god relation til kontanthjælpsmodtageren, samt at tage udgangspunkt i det enkelte individ, anses at være centrale i elementer i opgaveløsningen. Dette står dog mere som idealer og som udgangspunkt for mødet med kontanthjælpsmodtageren, ligesom den helhedsorienterede

forståelse, hvor det tyder på at indsatsen ofte bliver noget andet, med undtagelse af få tilfælde, særligt rettet mod individets motivation og hurtigt arbejdsmarkeds eller uddannelsestilknytning i en "Work-first" orienteret forstand.

## **Projekt FIF**

### **Forståelser og tilgange i beskæftigelsesindsatsen for udsatte kontanthjælpsmodtagere**

I projekt FIF er der gennemgående enighed ift. til spørgsmålet om, hvad socialt arbejde på kontanthjælpsområdet er, set i forhold til arbejdet med aktivitetsparate kontanthjælpsmodtagere. I deres udsagn kan man klart, ligesom ved socialrådgiverne i jobcenter Y, spore en helhedsorienteret forståelse, som nedenstående citater er eksempler på:

*"Men det er at finde ind til kernen. Hvad er det her for en borger, vi sidder overfor, og hvordan er hele borgerens liv... For hvis det går rigtig, rigtig skidt med ens barn, jamen så går det også ud over ens ydeevne i sin praktik, sin formåen til at komme op, til at holde fast, til at gøre det sidste, der lige skal til for, at man kan nå det, man egentlig gerne vil" (S5:44-48).*

*"Jamen min rolle, det er jo at formidle min viden omkring både: Hvad er det for nogle tilbud der er i kommunen, men også være nysgerrig på igen, hvad er det, der vil give mening for den enkelte. Så vi altså sammen kan finde ud af, ja, både nærmeste udviklingszone, altså, hvor er det henne i forløbet, vi skal starte, også hvad er det, vi skal kigge på? (...)" (S6: 54-57).*

Disse mønstre, i empirien, peger i retningen af en forståelse, hvor der tages udgangspunkt i den enkelte og dennes forudsætninger forud for en afklaring af, hvordan individ og rådgiver, i samarbejde, kan nå det overordnede mål om job eller uddannelse. Forståelsen er, som det første citat tydeligt illustrerer, at individet ikke kan adskilles fra de omkringliggende omgivelser, og at deres problemer eller barrierer ift. arbejdsmarkedet er tæt knyttede til de kontekstuelle forhold omkring individet. At socialrådgiverne i projektet har fokus på det enkelte individ betyder ikke, at et uddannelses- eller joborienteret fokus, som også ligger i kontanthjælpsreformen og er selve formålet med beskæftigelsesindsatsen, er fraværende. Tværtimod viser det sig, at der er en gennemgående enighed om, at uddannelse og job er målet med indsatsen. Dette ligger dog som et overordnet mål, som ikke nødvendigvis kan eller bør indfries som det første:

*”Min rolle er jo at prøve at gå ind og se på: hvad er det de har med sig af erfaringer? Hvad er det de gerne vil? Og hvordan er det så, at vi når fra a til b? Hvordan er det vi når i mål med de kompetencer de har ift. det, de gerne vil i gang med. Og det er ikke nødvendigvis ét trappetrin. Der kan være rigtig mange trin for at nå op til det mål ift. at gøre dem klar” (S7: 46-50).*

Citatet illustrerer at socialrådgiverne har fokus på job eller uddannelse, men at målet kan være langsigtet afhængigt af den enkelte kontanthjælpsmodtager. Det handler først og fremmest om at tage udgangspunkt i den enkelte og tage de nødvendige trin for at nå i mål. Socialrådgiverens rolle beskrives både som videns formidler af fx lovgivning og tilbud i kommunen, men også som nysgerrig undersøgende ift. kontanthjælpsmodtagerens perspektiv. Dette for, i samarbejde med kontanthjælpsmodtagere, at finde et udgangspunkt.

I forlængelse af ovenstående forståelse, er det også gennemgående i socialrådgivernes oplevelser af beskæftigelsesindsatsen, at et afgørende element for en succesfuld indsats er, at de omkringliggende systemer, herunder bl.a. uddannelsesinstitutionerne, bliver medspillere og at de er fleksible, hvis målet om uddannelse eller job skal kunne indfries:

*”(...) så tanken om, at vores unge mennesker skal have uddannelse tænker jeg er rigtig god. Tingene er bare nødt til at hænge sammen. Vi er nødt til, at skal have uddannelsesinstitutionerne til at spille med på den her (...). Vi siger til dem [kontanthjælpsmodtagerne red.]: jamen du er uddannelsesparat, og du kan så gå i gang med det. Nej det kan jeg ikke, for der kan jeg faktisk ikke komme ind” (S7: 86-91).*

Ud fra ovenstående empiriske mønstre viser det sig, på nuværende tidspunkt, at socialrådgiverne har en overordnet helhedsorienteret forståelse og tilgang til arbejdet med de udsatte kontanthjælpsmodtagere. Forståelsen er, at individet og dets problemstillinger er indlejret i en kompleks sammenhæng med mange faktorer, som ikke udelukkende kan tilskrives det enkelte individ, men som også kan tilskrives omkringliggende faktorer, herunder forholdene i og samspillet med uddannelsessystemet. At de omkringliggende faktorer kan påvirke kontanthjælpsmodtagerens muligheder set ift. løsningen af de sociale problemer, kan tolkes som et systemteoretisk perspektiv på sociale problemer.

I et systemteoretisk perspektiv er fokus på, at individet er en del af et system, som ikke kan adskilles fra den sammenhæng som denne indgår i. De enkelte dele i systemet påvirker hinanden gensidigt, og hænger uløseligt sammen. Dvs., at man har en forståelse af, at man ikke kan røre ved et element i systemet, uden det vil give udslag på de andre elementer. Der er således overvejende fokus på helheden, og arbejdet består i at få skabt ligevægt i systemet (Hutchinson & Oltedal, 2006, s. 230-234).

Socialrådgiverne i projektet er orienterede mod disse forskellige elementer i systemet som har betydning for den enkeltes muligheder, som de ovenstående citater illustrerer.

### **Centrale roller, opgaver og grundprincipper**

I projekt FIF fremstår det tydeligt at socialrådgiverne prioritere og anser dialog og det at kunne danne en relation med den enkelte, som et centralt element og en central opgave i indsatsen. Derudover vurderer socialrådgiverne i projektet FIF, at tillid er en forudsætning for et produktivt samarbejde og indsats, og at en central opgave er derfor at skabe et tillidsforhold med kontanthjælpsmodtageren:

*"Dialog er et rigtig vigtigt redskab.. dialog og at kunne danne en tillidsfuld relation med borgeren" (S8: 213-214).*

*"Ellers så synes jeg en af de vigtigste metoder, det er at have tillid til det menneske jeg sidder overfor. Og vise dem tilliden til, at jeg tror på det, du siger, det er rigtigt. Og du gerne vil" (S5: 216-218).*

De ovenstående forståelser afspejler sig i drøftelsen af vignetten om Karsten. Her viser det sig, at socialrådgiverne vægter at gå i dialog med Karsten om de udfordringer han oplever og de peger næsten enstemmigt på, at et vigtigt udgangspunkt for arbejdet med Karsten er at genskabe den tillid, som han umiddelbart synes at have mistet i forbindelse med sit forløb i dagpengesystemet samt kontakten til familieafdelingen.

Særligt ift. dette føler socialrådgiverne sig udfordret ift., at kontanthjælpsreformen ikke, i væsentlig grad, synes at have ændret på, hvordan man generelt taler om de ledige fx fra politisk hold, og at dette skaber nogle uheldig konsekvenser, som kan forplante sig i organisationerne, og dermed kan spænde ben for indsatsen særligt ift. dannelse af en



tillidsfuld relation med kontanthjælpsmodtageren. Socialrådgiverne giver udtryk for, at de oplever, at der grundlæggende er en mistroisk holdning til kontanthjælpsmodtagerne fra politisk hold:

*"Altså selve holdningen og de ting som der selvfølgelig også bliver sagt over fra Christiansborg af, og som sådan forplanter sig ude i kommunerne, det er jo meget stadigvæk den her med, at de bliver mødt med en eller anden mistro i, at man skal gøre sig fortjent til et eller andet (...)" (S6: 184-187).*

I citatet nævnes mistro til kontanthjælpsmodtageren som noget der er generelt gældende på området, og socialrådgiverne oplever, at det er medvirkende til at skabe et tillidsbrud mellem socialrådgiver og kontanthjælpsmodtager som pga. denne overordnede holdning, som de ofte møder, er meget skeptiske overfor det offentlige. Socialrådgiverne i projektet har, som nævnt, grundlæggende en anden holdning om, at de kontanthjælpsmodtagere de arbejder med, ikke er dovne, men rigtig gerne vil i uddannelse eller arbejde, hvis de bare får den rigtige hjælp, støtte og mødes med tillid. Dog kan det være udfordrerne, da borgerne, som er tilknyttet projektet, ikke er vant til at blive mødt på den måde, og det tager tid at overbevise dem om, at socialrådgiverne vil dem noget godt, og ikke bare arbejder på at få dem ud af døren igen hurtigst muligt:

*"Og så er der faktisk indimellem også et stort arbejde for nye rådgivere at få.... opbygget en tillid til at systemet rent faktisk gerne vil hjælpe. Ikke kun bare for at komme af med, men faktisk gerne har en intention om at hjælpe den borger vi sidder overfor" (S5: 81-84).*

Ligesom socialrådgiverne i jobcenter Y betoner den motiverende rolle og motivationsarbejdet som et vigtig element, gør dette sig også gældende hos socialrådgiverne i Projekt FIF. Dog er socialrådgivernes forståelse af motivationsarbejdet grundlæggende forskellig. I projektet FIF defineres motivationsarbejdet som at styrke den enkeltes indre motivation, forstået på den måde, at formålet er at støtte den motivation individet i forvejen har, og ikke forsøge at ændre eller styre motivationen i en bestemt retning. Forståelsen er, at alle mennesker er motiveret for noget, og at denne motivation er vigtig at tage udgangspunkt i og støtte op om. Det handler om at give kontanthjælpsmodtagerens identitet plads, og forsøge at støtte op og tage

udgangspunkt i denne, i den motiverende samtale, i stedet for en forståelse af, at de mangler motivation eller at deres motivation er det forkerte sted:

*"Jamen, det er jo rigtig meget... det er jo samtalen, motiverende samtale, det er noget ift. at prøve at finde ud af, hvad er det, at vi forestiller os, at der skal til for, at de kan opnå de små delmål på trappetrinene de selv har sat sig" (S7: 119-121).*

Det kan således tolkes på den måde, at der i projektet grundlæggende er forståelse af, at det ikke handler om kontanthjælpsmodtagerens manglende vilje, men om manglende muligheder, evner og overskud til selv at kunne finde løsninger på problemerne, hvorfor de bør hjælpes og støttes i deres udvikling i den retning, som giver mening for kontanthjælpsmodtageren.

Denne forståelse kan med et konfliktteoretisk perspektiv tolkes som en empowerment orienteret forståelse, hvor motivationsarbejdet på den ene side handler om at få mobiliseret kræfter hos kontanthjælpsmodtageren i psykologisk forstand, men hvor der, på den anden side, også må arbejdes med at ændre de omkringliggende forhold på system og samfundsniveau. Målet er at øge individet, gruppens eller lokalsamfundets magt, således at det skaber øgede muligheder for socialt undertrykkede grupper at gøre modstand og kæmpe (Hutchinson & Oltedal, 2006, s. 210).

Denne forståelse af empowerment begrebet og dets formål går igen i de empiriske mønstre som tidligere blev præsenteret ift. at socialrådgiverne i projektet, ud over at have fokus på den enkelte, også har fokus på, at der er kontekstuelle forhold som man bør arbejde på at ændre, herunder uddannelsesinstitutionernes fleksibilitet ift. udsatte unge.

Forståelsen af kontanthjælpsmodtageren som grundlæggende motiveret for at komme i job eller uddannelse understøttes af følgende citat:

*"For jeg har ikke en eneste borger, trods den gruppe af borgere jeg har, med massive vanskeligheder, som ikke ønsker en eller anden jobafklaring. Der er ikke nogle der siger: ej kunne jeg da bare få en pension og så bare lave ikke en skid. Det er der ikke. Men de synes det er svært. At finde hoved og hale i, hvordan de skal gøre, og hvem de skal spørge hvad om, netop få enderne til at hænge sammen som en familie" (S5:48-52).*

Dette gør, at socialrådgiverne i tilfælde, hvor kontanthjælpsmodtageren fx udebliver fra tilbud eller samtale, og hvor der, jf. Lovgivningen, er grundlag for at sanktionere kontanthjælpsmodtageren økonomisk, ofte vælger ikke at sanktionere. Dette, fordi sanktioner opleves som meningsløse forstået på den måde, at de ikke oplever, at det er fremmede på nogen måde for den udsatte målgruppe af kontanthjælpsmodtagere. Derimod prioriteres det at tage samtalen med kontanthjælpsmodtageren i stedet:

*" (...) men at prøve at være nysgerrig og undersøgende på, hvis det så ikke lykkedes, hvad er så grunden til det? Og prøve at tage snakken med dem om det i stedet. Selvfølgelig kan jeg da nemt sende et sanktionsbrev til dem og sådan noget der, men det tænker jeg bare... Det er ikke fordrende for noget altså. Det er en meget uhensigtsmæssig strategi. Så må vi i stedet tage en snak om det. Det vil jeg til hver en tid gøre i stedet for at sanktionere" (S7: 161-165).*

Det, som i særlig grad, vægtes i projektet er at møde kontanthjælpsmodtageren som menneske og ikke en sag, og forsøge at afklare, hvilke problemstillinger, der lægger til grund for at vedkommende fx ikke møder i en aktivitet (fx virksomhedspraktik eller anden aktivitet), i stedet for at sanktionere, som, ifølge lovgivningen, er en mulighed og et grundlag for at skabe incitament.

Det viser sig, når samtalen falder på rollen som koordinerende sagsbehandler, at de grundlæggende har en anden måde at fortolke dette på end sagsbehandlerne i jobcenter Y. De fortolker denne rolle som en stafetholder:

*"Så er jeg koordinerende og så har vi det hvert fald sådan, at hvis nu vi skal have gang i myndighedsafdelingen eller specialrådgivningen, så er det mig der har stafetten. Ja. Den har jeg... ellers så er det jo implicit i opgaven, at jeg sidder som rådgiver for hele området, at det er mig der har stafetten, og det har man (...) Fordi jeg kan da godt huske da jeg sad i familieafdelingen, hvor man sagde: det er jeg ked at af sige men det er simpelthen ikke noget jeg kan gøre noget ved her i en familieafdeling. Du bliver nødt til at enten tage fat i ydelseskantoret eller jobcentret eller... og det er heller ikke lige helt dem, og så står de bare der, de her borgere: nå, jamen så fik jeg ikke hjælp til det. Men hvad gør jeg så? Det går det jo ikke væk af" (S5: 308-312).*

Dette mønster kan underbygges med resultater fra drøftelsen af vignetten om Karsten, hvor socialrådgiverne til spørgsmålet om, hvordan de ville gribe sagen an svarede, at efter samtalen med Karsten, som det første ville tage kontakt til de andre forvaltninger mhp. at skabe dialog med disse omkring Karstens situation, for derigennem at kunne få en bedre forståelse og skabe et samarbejde omkring Karsten. Særligt kontakt til ydelseskontoret synes at være det primære, da de vurderede Karsten som meget optaget af dette forhold, og oplevede det som den væsentligste barriere for at komme videre.

### **Teoretiske perspektiver på frontlinjemedarbejderne i den offentlige sektor**

For at opnå en dybere og mere teoretisk begrebsmæssig forståelse af mønstrene og de forskelle, der på nuværende tidspunkt viser sig, vil jeg i det følgende inddrage et "Bottom-up" implementeringsteoretisk perspektiv repræsenteret ved Michael Lipsky. Dette fordi Lipskys, med sine teorier om "Street-level Bureaucrats" oversat til frontlinjemedarbejdere eller markarbejdere på dansk (se fx Winter & Nielsen, 2008), netop adressere de forskellige måder som disse håndterer praksis på, uden at miste synet på de kontekstuelle betingelser herfor, som netop kendetegner beskæftigelsesområdet, og i høj grad er med til at påvirke socialrådgivernes praksis, som nævnt i indledningen. Frontlinjemedarbejderne defineres som:

*"...de offentligt ansatte, der til dagligt interagerer direkte med brugere/borgere, og som, i forbindelse med dette arbejde, har en forholdsvis stor skønsmæssig frihed"* (Lipsky, 1980 i Nielsen, 2007, s. 151).

De offentlige ansatte, kan, i praksis, være både sygeplejersker, lærer, politibetjente mv. som varetager meget forskelligartede arbejdsopgaver, men alle med betydning for den offentlige sektor og dennes forpligtigelse til opgaveløsning. Lipsky har, på baggrund af studiet af mange forskellige frontlinjemedarbejdere, udviklet teoretiske begreber om disse og deres betydning for implementering af politik. Lipsky ser frontlinjemedarbejderne som aktører, og som de egentlige "Policy-makers", forstået på den måde, at de i kraft af deres skønsmæssige råderum har mulighed for at omsætte politikken på forskellig vis, hvilket betyder, at de i høj grad har indflydelse på, hvordan politikken implementeres i praksis (Winther & Nielsen, 2008; Lipsky, 1980). Det er en forståelse af, at politikken ikke har reel eksistens før den, i interaktionen med

borgeren, omsættes til reelle og virkelige beslutninger med direkte konsekvenser for borgerens liv (Nielsen, 2007, s. 151).

I det skønsmæssige råderum tolker og forvalter frontlinjemedarbejderne altså politikken uden megen mulighed for overvågning fra principalerne (Winther & Nielsen, 2008). Dette skal dog ikke forstås på den måde, at deres skøn er et fuldstændig frit skøn, hvor lovgivning og organisationens rammer, regler og rutiner slet ikke influerer. Skønnet er et betinget skøn, som også nævnt i indledning, hvor bl.a. lovgivning og organisering udstikker rammer for råderummet og har dermed indflydelse på de konkrete skønsmæssige vurderinger. Denne del af Lipskys teori peger i retningen af, at frontlinjemedarbejderne, i praksis, har en meget høj grad af autonomi i arbejdet, hvor de har mulighed for at tolke reglerne og agere som de finder passende i henhold til deres skønsmæssige råderum. Dette er dog som nævnt ikke en entydig forståelse af frontlinjepraksis hos Lipsky. Han påpeger, at frontlinjemedarbejderne befinder sig i et krydspres, hvor de er pressede mellem bl.a. lovgivningsmæssige, organisatoriske samt brugerkrav på den ene side, og kronisk oplevelse af mangel på ressourcer på den anden (Lipsky, 1980, s. 4). På baggrund heraf, er det ofte ikke muligt for frontlinjemedarbejderne at imødekomme de lovgivningsmæssige eller organisatoriske krav på tilfredsstillende vis. Dette bl.a. også fordi der ofte er modsætningsfyldte elementer i kravene eller målsætningerne, som det også ses i kontanthjælpsreformen jf. præsentationen i kapitel 2, hvormed det bliver umuligt for frontlinjemedarbejderne at imødekomme alle krav. Derudover er der ofte mangel på tilgængelige ressourcer for frontlinjemedarbejderne (Lipsky, 1980, s. 29-33; Jespersen, 1996, s. 65-66). Som reaktion på dette, udvikler frontlinjemedarbejderne en kronisk følelse af utilstrækkelighed som følge af manglende sammenhæng mellem krav, målsætninger og ressourcer.

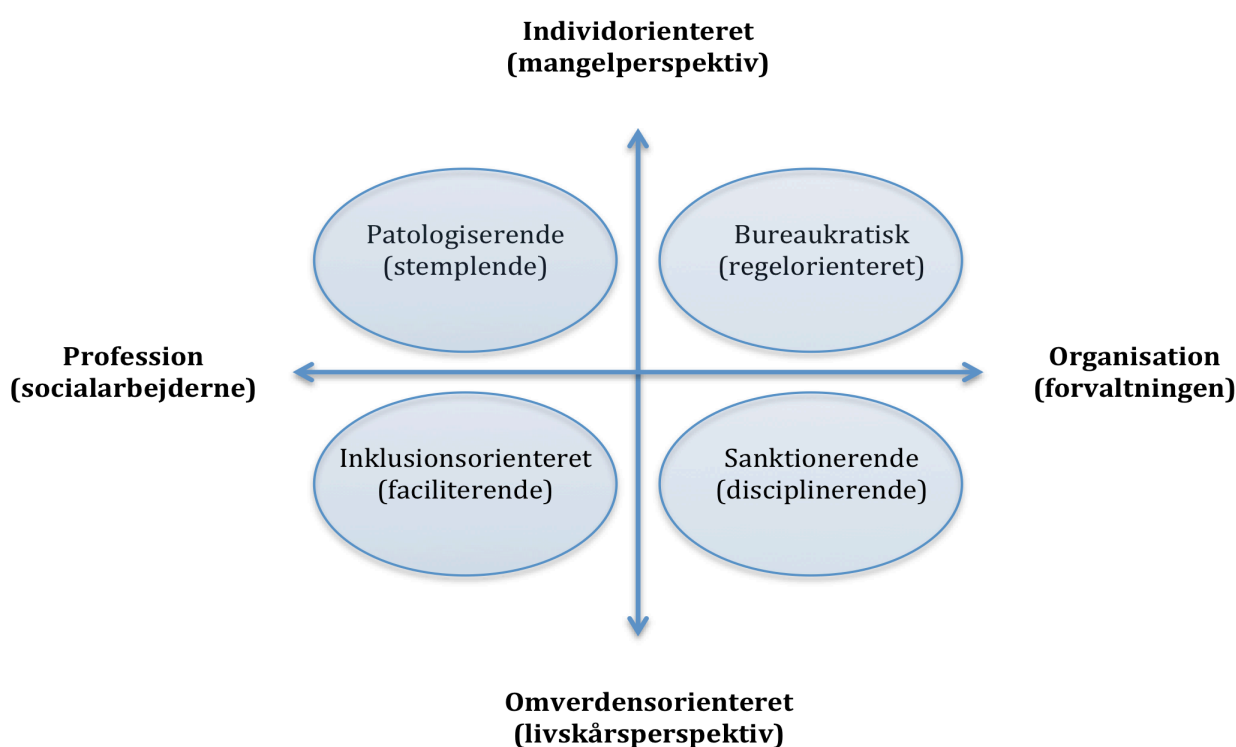
Lipsky mener, at frontlinjearbejderne som følge af denne position og følelse af utilstrækkelighed, for at kunne håndtere situationen, udvikler forskellige former for strategier og rutiner, herunder rutinisering, rationering, creaming, styring af klienter samt overvæltning til andre. Disse strategier skal forstås som en reaktion mod de gældende strukturer og pres de er underlagt (Lipsky, 1980, s. 81ff.; Olesen, Eskelinen, & Caswell, 2005, s. 30). Afværgemekanismen kan ifølge Winter og Nielsen (2008) inddeles i følgende fire kategorier:

- 1) begrænsning af efterspørgsel, hvor frontlinjemedarbejderen fx kan begrænse information om de muligheder som der i princippet er, gøre ventetiden lang, reducere mulighederne for kontakt med markarbejderen.
- 2) rationering af service/aktivitet, hvor markarbejderen fx kan prioritere bestemte opgaver og dermed "skummer fløden", ved fx at tage de lette opgaver først, hvormed de tungere opgaver eller sager bliver nedprioriteret. Det kan også være, hvor markarbejderen kun fokuserer på bestemte eller udvalgte behov for dermed at reducere kompleksiteten. En tredje måde at rationere på er at modificere politikken i praksis.
- 3) automatisering af service/aktivitet ved brug af standardklassifikationer, standardløsninger eller tommelfingerregler som rutiniserer opgaveløsningen.
- 4) kontrol over klienten/brugeren ved fx at anvende fagsprog som borgeren eller klienten ikke forstår og ikke har forudsætninger for at tolke, hvormed der skabes en vis distance til klienten, og markarbejderen opnår kontrol, som kan resultere i at opgaven eller sagen hurtigere kan afsluttes (Winther & Nielsen, 2008, s. 116-122).

Den ovenstående forståelse hos Lipsky ift. krydrpres og afværges, peger, i modsætning til forståelsen af frontlinjemedarbejderen som svært kontrollerbare agenter, i deterministisk retning, hvor frontlinjemedarbejder ikke udelukkende gør, hvad de vil i handlerummet, men derimod forsøger at håndtere de modsatrettede krav, hvormed de udvikler afværgemekanismer i forsøget herpå som fx at prioritere sager eller indsatser, hvor der vurderes at kunne opnås størst mulig succes (Lipsky, 1980, s. 106-107). I lyset af ovenstående kan man ifølge Lipsky sige, at den udformning som politikken får i praksis, er afhængig af frontlinjemedarbejdernes forvaltning af det skønsmæssige råderum som betinges af de omkringliggende rammer, hvormed der kan opstå en oplevelse af et krydspres, som giver udslag i bestemte former for rutiner og strategier, hvilket i sidste ende bliver den endelige måde politikken udfoldes i praksis.

Lipsky er hovedsagligt optaget af dysfunktionelle mekanismer og adfærd hos frontlinjemedarbejdernes i mødet med borgeren. Ift. ovenstående empiriske mønstre synes dette teoretiske perspektiv derfor ikke tilstrækkeligt til begrebsliggørelsen af de empiriske mønstre, da der findes mønstre som Lipskys teori ikke synes at kunne omfatte. Derfor har jeg

valgt at inddrage et komplimentært teoretiske perspektiv som, ligesom Lipsky, kan indfange de flertydigheder der viser sig i socialt arbejdes praksis, hvilket, som nævnt, er en vigtig præmis for udvælgelsen af relevante teoretiske perspektiver. Det valgte teoretiske perspektiv er præsenteret ved Dorte Caswell. Caswells har, i forbindelse med sin ph.d. afhandling i 2005 ud fra et komparativt casestudie af cases på beskæftigelsesområdet samt et feltanalytisk perspektiv, undersøgt de forskellige logikker det eksisterer i feltet for socialt arbejde og har, som følge af dette, gennem analytisk og teoretisk bearbejdelse, udarbejdet et en teoretisk model som hun betegner som et handlekompas. Dette handlekompas illustrere kampe i feltet for socialt arbejde, hvor der kæmpes om definitioner og forståelser af socialt arbejde (Caswell, 2006, s. 36). Caswells handlekompas er præsenteret i figur 1 nedenfor:



Kilde: (Caswell, 2006, s. 40)

Dette handlingskompas illustrerer, i sin helhed, forskellige måder at anskue, udføre og organisere socialt arbejde på, som betegnes praksislogikker (boblerne) (Caswell, 2005, s. 52).

Den lodrette akse går fra et individorienteret perspektiv til et omverdens orienteret perspektiv, hvilket betegner forskellige måder at forstå sociale problemer på, samt hvad indsatsen handler om. Den vandrette akse fra profession til organisation betegner spændingsfeltet ift. de præmisser som socialt arbejde udføres under, og sætter fokus på, hvilke grundprincipper og opgaver, der forstås som centrale for det sociale arbejde (Caswell, 2005; Grove & Caswell, 2010).

Øverst i højre hjørne af kompasset finder vi den *patologiserende praksislogik*. Denne praksislogik er indrammet af en individorienteret forståelse af sociale problemer med fokus på, at borgerens problemer eller barrierer fx ift. manglende tilknytning til arbejdsmarkedet er grundfæstet i individuelle karaktertræk såsom vilje og motivation, og har dermed fokus på patologier og svagheder ved individet. I denne logik står kommunikation og interaktion mellem borgere og socialrådgiver som en central opgave, og indsatsen har derfor udgangspunkt i case-work traditionen, hvor social diagnose og afklaring af problemer kan knyttes til det enkelte individ (Caswell, 2006, s. 40).

Øverst i højre hjørne finder vi den *bureaukratiske praksislogik*. Denne praksislogik er indrammet af en individorienteret tilgang til borgerens sociale problemer samt en regelorienteret forståelse af de centrale opgaver i indsatsen. Der er fokus på at overholde de lovgivningsmæssige krav i opgaveløsningen, og at få borgeren igennem systemet uden for mange administrative fejl (Caswell, 2006, s. 40).

Nederst i højre hjørne finder vi den *sanktionsorienterede praksislogik*. Denne er indrammet af en omverdens orienteret forståelse og tilgang til sociale problemer og i forståelse af, hvad indsatsen er, samt en systemorienteret opgaveforståelse. Den er disciplinerende i sit udgangspunkt, hvor der er fokus på selvforsørgelse og på hurtigt muligt i arbejde ("Work first" orienteret). Opgaven skal i denne logik løses gennem sanktioner i flere forskellige udformninger, som, ud over den direkte sanktionering ved tilbageholdelse af ydelse, også kan bestå af kontrolforanstaltninger og trusler om sanktion (Caswell, 2006, s. 42).

Nederst i venstre hjørne finder vi den *inklusionsorienterede praksislogik*. Denne er indrammet af en omverdens orienteret forståelse af sociale problemer og en faglig logik. Her kobles et arbejdsmarkedsperspektiv med et socialfagligt perspektiv, idet fokus er på varig tilknytning



til arbejdsmarkedet, og en skræddersyet indsats for den enkelte som følge af lydhørhed, samt tillid til borgeren som tillægges høj moralsk værdi. Borgerne og deres sociale problemer ses, med andre ord, som kontekstuel forankrede, og der er fokus på, at den enkelte borger gerne vil, men at de af forskellige årsager som ikke udelukkende er bundet til individet, ikke altid har mulighederne. Opgaven er at skræddersy indsatsen tilpasset til borgeren, ud fra borgerens forudsætninger i kobling med fokus på mulighederne på arbejdsmarkedet evt. i et mere langsigtet perspektiv, hvis nødvendigt (Caswell, 2006, s. 42-43; Grove & Caswell, 2010).

De fire praksislogikker, som er præsenteret ovenfor, skal ses som flydende positioner som kan findes i blandingsformer og som er afhængige af en række kontekstuelle forhold, herunder bl.a. udviklingsmæssige og organisatoriske forhold, samt den enkelte socialrådgivers tilgang. Disse er ikke frit tilgængelige, således, at der frit kan vælges mellem dem (Caswell, 2006, s. 39). Handlekompasset rummer en forståelse af, at sagsbehandlerne i socialt arbejde på beskæftigelsesområdet har mulighed for at handle, ganske vist, indenfor det rum som er givet af bl.a. de kontekstuelle forhold. De har m.a.o. et betinget handlerum (Caswell, 2005, s. 248).

Med de ovenstående teoretiske perspektiver, vil jeg nu vende tilbage til de empiriske mønstre identificeret i den første delanalyse af jobcenter Y og projekt FIF.

## **Jobcenter Y**

### **Praksislogikker og afværgestrategier**

Socialrådgivernes forståelse af det sociale arbejde på kontanthjælpsområdet i jobcenter Y kan, i udgangspunktet, tolkes som helhedsorienteret. Med udgangspunkt i Caswells handlekompass kan det tolkes som en omverdens orienteret forståelse, hvor manglende tilknytning til arbejdsmarkedet hænger sammen med en række andre faktorer i kontanthjælpsmodtagerens liv, hvoraf de fleste dele er at finde uden for kontanthjælpsmodtageren, herunder økonomiproblemer, boligproblemer, familieproblemer som der nævnes i citaterne. Det ses som meningsfuldt at forstå borgerne og deres problemer i dette perspektiv. Samtidig er der tegn på, at der sker en bevægelse væk herfra, når de skal beskrive formål med indsatsen og i fortolkningen af deres tilgange til arbejdet, hvor især motivationsarbejdet og fokus på kontanthjælpsmodtageren indre motivation og *vilje* til at komme i arbejde eller uddannelse er i fokus og fylder i forståelsen af den manglende arbejdsmarkedstilknytning. Denne forståelse

blev tolket med afsæt i det Dean kalder selvstyring. Dette kan, i lyset af, handlekompasset tolkes som en bevægelse mod et individorienteret perspektiv, hvor individets utilstrækkelighed eller forkerte etiske indstilling er fokus for indsatsen, som er motivationsarbejde med den enkelte.

Set i forhold til prioritering af opgaver samt forståelsen af vigtige elementer i opgaveløsningen, kan der, i henhold til handlekompasset, spores et professionsorienteret perspektiv, idet socialrådgiverne generelt betoner det at tage udgangspunkt i det enkelte individ og skabe tillid som vigtige forudsætninger for indsatsen. De betoner også, i et vist omfang, at indsatsen kan og ofte vil dreje sig om andet end fokus på uddannelse. Dog bliver det tydeligt ift. deres beskrivelser af deres tilgange, at hurtig iværksættelse af arbejdsmarkedsrettede aktiviteter eller tilknytning til uddannelse eller arbejdsmarkedet bliver det dominerende fokus, og udgangspunkt i opgaveløsningen samtidig med at overholdelse af regler, registreringer mv. fylder. Det trækker dermed i retningen af den organisationsorienterede pol i kompasset. Set i lyset af handlekompasset, kan socialrådgivernes forståelser og tilgange i jobcenter Y dermed ikke ses entydigt, men som præget af både inklusionsorienterede, bureaukratiske samt sanktionsorienterede praksislogikker.

Nogle af socialrådgivernes tilgange og strategier kan, i lyset af Lipskys teori, defineres som afværgemekanismer. Særligt ses dette ift. at vælge nemme løsninger, som kan betegnes som creaming, hvor frontlinjemedarbejderen så at sige "skummer fløden" og prioritere opgaver som fx synes at være lette af afslutte. Også automatisering som strategi kan genfindes i det empiriske materiale fx ift. at iværksætte mentor, hvis ikke kontanthjælpsmodtageren kan deltage i praktik. Dette uden yderligere udredning ift. kontanthjælpsmodtagerens behov eller med vurdering ift. til andre tilbud, som måske kunne være mere relevante for kontanthjælpsmodtageren. Rationaliseringsstrategier synes at være tilstede, idet fokus er på bestemte problemer hos kontanthjælpsmodtageren, som i dette tilfælde er manglende uddannelse eller manglende tilknytning til arbejdsmarkedet. Hermed bliver det lettere at træffe beslutninger eller finde løsninger på problemet, nemlig at kontanthjælpsmodtageren får en tilknytning til arbejdsmarkedet eller kommer i uddannelse. Også coaching af borgere for at skabe motivering i en bestemt retning kan kategoriseres som en

rationaliseringsstrategi, idet fokus er på bestemte problemer hos kontanthjælpsmodtageren som i dette tilfælde er manglende uddannelse eller manglende tilknytning til arbejdsmarkedet. Hermed bliver det lettere at træffe beslutninger eller finde løsninger på problemet, nemlig at kontanthjælpsmodtageren får en tilknytning til arbejdsmarkedet eller kommer i uddannelse.

Herudover kan måden, hvorpå socialrådgiverne definerer den koordinerende rolle, og så at sige lægger ansvaret tilbage til kontanthjælpsmodtageren, ses som en form for strategi ift. at overvælte problemstillingerne til andre og dermed blive fritaget for ansvaret. Desuden kan socialrådgivernes retfærdiggørelse af at sende kontanthjælpsmodtageren i virksomhedsrettede tilbud, på trods af deres behov, problemer mv. for bl.a. at modvirke ensomhed, karakteriseres som en form for afværgemekanisme, hvor der henvises til, at det er for kontanthjælpsmodtagerens egen skyld.

Alt i alt tyder det på, at socialrådgiverne i jobcenter Y fortsat er prægede af en "Work-first" orienteret logik, hvor tilknytning til arbejdsmarkedet og motivationsarbejdet bliver det primære fokus og udgangspunkt for indsatsen, trods oplevelser af og eksempler på, at det helhedsorienterede perspektiv vægtes.

## **Projekt FIF**

### **Praksislogikker og afværgestrategier**

I modsætning hertil kan socialrådgivernes forståelser og tilgange tolkes mere entydigt i projekt FIF. Her er det, ifølge ovenstående, overvejende omverdens inkluderende samt professionsorienterede forståelser og tilgange, der kan spores i lyset af socialrådgivernes oplevelser. Dette fordi fokus er på at skræddersy indsatsen tilpasset til kontanthjælpsmodtageren, ud fra kontanthjælpsmodtagerens forudsætninger, i kobling med mulighederne på arbejdsmarkedet evt. i et mere langsigtet perspektiv, hvis nødvendigt. De forsøger at gøre arbejdet mere fleksibelt ift. kontanthjælpsmodtagere, og det ses derfor fx, at de ofte vælger ikke at sanktionere kontanthjælpsmodtageren. Dette kan, i lyset af Lipskys teori, tolkes som en afværgemekanisme, hvor socialrådgivernes valg om ikke at sanktionere kan ses som en modificering af politikken i praksis. Den mere kontante side af lovgivningen, her set ift. sanktionering af borgerne, nedtones dermed hos socialrådgiverne i projektet.

Ud fra ovenstående, tegner der sig et billede af, at deres tilgange, forståelser og strategier i praksis kan betegnes som værende i overensstemmelse med kontanthjælpsreformens socialfaglige sider, hvor der i høj grad vægtes helhedsorienterede koordinerede og tværfaglige tilgange og indsatser mhp. at kontanthjælpsmodtagerne kan komme nærmere uddannelse eller arbejdsmarkedet.

Det er vigtigt at understrege, i forbindelse med ovenstående fund ift. afværgestrategier både i jobcenter Y og i projekt FIF, at der er tale om en særlig måde at udnytte det skønsmæssige råderum på, forstået på den måde, at socialrådgiverne på ingen måde forbryder sig mod lovgivningen. Fx er det i lovgivningen angivet, at sanktionering beror på en skønsmæssige vurdering, hvorfor dette både kan munde ud i sanktion eller en vurdering af, at dette ikke gør sig gældende (Beskæftigelsesministeriet , 2013). Der er således ikke tale om ulovlig adfærd. Dog har det konsekvenser for, hvordan politikken i praksis udmøntes.

### **Delkonklusion**

Som analyserne af de to cases ovenfor viser, er der store forskelle på socialrådgivernes forståelser, tilgange og anvendte strategier i det beskæftigelsesrettede arbejde med udsatte kontanthjælpsmodtagere. Socialrådgiverne i jobcenter Y er både prægede af bureaukratiske, sanktionsorienterede samt inklusionsorienterede praksislogikker i deres forståelser og tilgange til arbejdet med de udsatte kontanthjælpsmodtagere, og der kan identificeres flere former for afværgestrategier. Modsat er det mere entydigt i projekt FIF, hvor det i udpræget grad er den inklusionsorienterede praksislogik som præger deres forståelser og tilgange, og der kan kun i begrænset omfang identificeres afværgestrategier, og specielt ikke ift. reformens socialfaglige sider. Man kan deraf udlede, at kontanthjælpsreformen udmønter sig forskelligt i praksis, hvilket gør, at man ikke entydigt kan konkludere, hvorvidt der er sket et sporskifte i praksis i lyset af de to cases.

Det kan, med udgangspunkt i ovenstående konkluderes, at kontanthjælpsreformens mere socialfaglige side ift. krav om helhedsorientering, tværfaglighed og koordinering ikke konkret slår igennem i praksis i jobcenter Y set ift. den konkrete opgavevaretagelse, og dermed ikke kan siges at være implementeret. Her fylder "Work-first" orienterede perspektiver og tilgange mere. Dog er dette ikke helt entydigt, idet der gennemgående kan spores en generel forståelse

af socialt arbejde som kan knyttes an til socialfaglige værdier. Disse tolkes dog mere som værende idealer for socialrådgiverne. Dog kan der ses enkelte eksempler på, at disse elementer prioriteres og udmøntes i praksis. Det er dog mere undtagelsen end reglen. Således kan man konkludere, at der ikke kan tolkes at være tegn på et entydigt og konkret sporskifte i praksis i jobcenter Y.

Modsat viser det sig i projekt FIF. Her kan man, i lyset af Lipskys teori, konkludere, at socialrådgivernes forståelser, tilgange og strategier i projektet bidrager til, at kontanthjælpsreformens socialfaglige sider ift. helhedsorientering, tværfaglighed og koordinering implementeres i praksis. Det kan således tolkes som et konkret sporskifte i praksis i retningen af mere socialfaglige forståelser og tilgange, og en bevægelse væk fra incitaments- og "Work-first" orienterede tilgange, hvilket deres grundlæggende skeptiske holdning til bl.a. sanktioner illustrerer.

Med baggrund i disse interessante fund, bevæger jeg mig således til specialets sidste delanalyse.

## **Delanalyse 2: Udviklingen i praksis**

På baggrund af ovenstående analyser og delkonklusioner fremgår det, at der er store forskelle mellem casene ift., hvordan reformen udmønter sig i praksis, og det kan derfor ikke entydigt konkluderes, at der i praksis er sket et sporskifte mod mere socialfaglige perspektiver og tilgange. Men hvorfor er det sådan? Hvordan kan man forstå denne udvikling i de to cases? Disse spørgsmål er genstand for analyse i det følgende, som adresserer sidste undersøgelsesspørgsmål som lyder: *Hvordan kan udviklingen i de to cases i retningen af sporskifte eller manglende sporskifte forstås?*

For at få en forståelse af dette, vurderes det nødvendigt at hæve blikket fra frontlinjeniveau og se på de kontekstuelle forhold. Ifølge Lipsky er måden, hvorpå politikken bliver implementeret i praksis, som nævnt, afhængig af frontlinjemedarbejderne og deres skønsmæssige vurderinger (Lipsky, 1980). Disse er dog betingede af en række kontekstuelle forhold, som, af Lipsky, betegnes som værende af afgørende betydning for frontlinjemedarbejderne måde at implementere politikken på. Lipsky mener, at frontlinjearbejdernes praksis kan forstås som et udtryk for det krydspres de oplever at være positioneret i, mellem lovgivning, organisation, borgere og manglende ressourcer, og som de forsøger at håndtere gennem diverse afværgestrategier (Lipsky, 1980). Måden, hvorpå reformens krav implementeres på i praksis, må, i lyset af ovenstående, således forstås ud fra de kontekstuelle rammer som socialrådgiverne i casene arbejder indenfor.

Derfor vil jeg nu rettet blikket mod socialrådgivernes oplevelser af de kontekstuelle rammer i beskæftigelsesindsatsen for udsatte kontanthjælpsmodtagere. Dette for, med henvisning til Lipsky, at analysere mig frem til, hvordan de kontekstuelle betingelser som socialrådgiverne arbejder under opleves, og hvilken indvirkning det har på deres forståelser og måde at agere på i praksis.

### **Jobcenter Y**

#### **Socialrådgivernes oplevelse af rammerne**

I det empiriske materiale fremgår det, at socialrådgiverne i Jobcenter Y oplever de kontekstuelle rammer som udfordrende. Socialrådgiverne nævner hyppigst de lovgivningsmæssige krav, herunder særligt dokumentationskrav og deadlines ift.

iværksættelse af aktivitet, der med kontanthjælpsreformen er blevet intensiveret, som særlig udfordrerne i praksis:

*" (...) lovgivningen stiller så mange krav og ting vi skal huske, og ting vi skal dokumentere (...). Så jeg tænker faktisk, at det fylder alverden. Også igen det her med, vi har deadlines hele tiden, og det er rigtig fint at have deadlines, fordi ellers så kunne de også være, at der var nogle borgere der bliver glemt i systemet (...). Min bekymring kan måske være, at vi ikke når helt ind og får den gode relation med borgere, før vi har sendt dem på vej videre til noget andet, man måske ikke helt kender konsekvensen af (...)" (S1: 305-311).*

Citatet illustrerer den generelle oplevelse hos socialrådgiverne ift., at fokus hurtigt rettes mod at overholde deadlines, og som følge heraf er fokus i det praktiske arbejde i organisationen på administrative opgaver, herunder registreringer og dokumentation, på bekostning af fx at skabe en god relation eller at prioritere den individuelle og helhedsorienterede tilgang og indsats. Lovgivningen opleves altså som særlig udfordrende også ift., hvordan praksis udformes.

Socialrådgiverne er ligeledes generelt enige om, at de har for mange sager og for lidt tid til den socialfaglige del af arbejdet, hvilket går ud over det helhedsorienterede og tværfaglige arbejde:

*"Men når man gerne vil skrue op for den del, så er man også nødt til at skrue ned for den der administrative del, fordi ellers hænger tingene ikke sammen, så kan man ikke nå det der ideal, at vi skal hele vejen rundt (...)" (S3: 363-365).*

Herudover oplever de at være pressede ift. de økonomiske rammer i organisationen, hvor fokus på højrefusion fra staten fylder en del i hverdagen, og skaber pres fx ift., at de, af ledelsen, bliver bedt om at tage særlig højde for de økonomiske rammer, og at disse skal indgå i deres vurderinger fx i forbindelse med iværksættelse af aktiviteter, hvor de aktiviteter som giver højere statsrefusion, er dem som bør prioriteres. De økonomiske rammer i jobcentret opleves også udfordrerne for kreativiteten ift. skræddersyede og helhedsorienterede indsætter for de udsatte kontanthjælpsmodtagere:

*"Altså jeg synes tit at økonomien sætter nogle begrænsninger for, hvis man har en eller anden fantastisk ide (...) hvis jeg bare lige kunne sende ham på... det ved jeg ikke.. slankehøjskole eller et eller andet, som jo, ved vi, koster mange penge, men det var måske lige det jeg tænker rent fagligt, jamen, hvis vi kan det og han vejer 150 kilo og det lige er det, der bare lige rykker og så er han klar til at sådan set at vinke farvel, så er det måske godt givet ud de penge. Men den får man aldrig igennem, sådan en, fordi det er for dyrt" (S3: 265-271).*

En anden udfordring, som også fylder i socialrådgivernes fortællinger er den organisatoriske indretning ift. at skulle arbejde helhedsorienteret og på tværs:

*"Det der med at få samlet fem mennesker fra fem forskellige afdelinger, det er jo altid en udfordring. Og det kan måske ikke lige blive i næste uge, hvor det ellers var det der var bedst hvis det kunne ske (...)" (S3: 299-301).*

Socialrådgiverne giver udtryk for, at vagheden i lovgivningsformuleringerne ift. de nye krav om helhedsorientering samt vaghed i organisationen om, hvordan disse skal udmøntes i praksis, også skaber udfordringer eller barrierer for arbejdet, og dermed for at det bliver udfoldet i praksis:

*"Fordi sådan som jeg har oplevet det indtil videre, så står det i lovgivningen, men det er faktisk ikke kommet ud i praksis, fordi der ikke er nogle retningslinjer i loven, og der er heller ikke lavet nogle her i jobcentret (...) Hvad er det for nogle tanker, der er lagt bag en koordinerende sagsbehandler, en helhedsorienteret indsats? Hvad er det, vi skal nå med det?" (S1:480-487).*

Samlet set oplever socialrådgiverne i jobcenter Y altså, at de samtidig med at være pressede fra lovgivningens ift. deadlines, dokumentationskrav, registreringer samt vage formuleringer, også er pressede af organisationens vage formuleringer ift. kravene og helhedsorientering, tværfaglighed og koordinering, samt organisationens prioriteringer af refusion, bestemmelser ift. tildelingen af sager samt beslutninger om, hvor mange sager den enkelte socialrådgiver skal have. Dette giver udslag i en oplevelse af tids- og ressourcemæssige udfordringer. Herudover gør specialiseringen i organisationen det svært af imødekomme kontanthjælpsmodtagernes sammensatte og komplekse problemer. Rammerne virker divergerende ift. socialrådgivernes forståelser af socialt arbejde på kontanthjælpsområdet



som beskrevet tidligere. Alt i alt tyder det således på, at socialrådgiverne i jobcenter Y oplever at befinde sig midt i det som Lipsky betegner som et krydspres. Konsekvenserne heraf er, ifølge Lipsky, at frontlinjemedarbejderne forsøger at håndtere dette pres ved at afværge, hvilket kan bekræftes via forudgående analyse.

## **Projekt FIF**

### **Socialrådgivernes oplevelser af rammerne**

I de empiriske mønstre ift. Projekt FIF ses det, at socialrådgivernes oplevelser af rammerne er væsentlig anderledes end i jobcenter Y. I projektet oplever de fx, at de lovgivningsmæssige rammer, som bl.a. udstikker deadlines (som også omtales i jobcenter Y) ift. hvornår en aktivitet igangsættes, og hvornår en samtale skal være afholdt, ikke er særlig problemfyldte. Flere af socialrådgiverne nævner, at de ofte har kontakt til deres familier flere gange i ugen, hvorfor deadlines ift. at gennemføre en samtale ikke vurderes at skabe problemer eller ekstra besvær. Organisationens økonomiske rammer opleves heller ikke i samme grad at sætte begrænsninger. Projektet har egen økonomisk ramme, og er derfor mere eller mindre uafhængig af de øvrige organisatoriske budgetrammer. Det giver, ifølge socialrådgiverne, bedre muligheder for at kunne imødekomme det helhedsorienterede perspektiv:

*”Der er ikke en del af hverdagen [krav om fokus på refusion, red.]. Vi er jo ikke ligeglade med, hvad det er, vi bruger kommunens penge på, og vi skal også stadig have fokus på det i vores indsats, men der er ikke samme fokus på det [set ift. den almindelige indsats, red.]. Vi bliver ikke slået i hovedet over, om vores borgere er i et enkeltfag eller en praktik, eller om vi er i en periode, hvor vi har en mentor til dem, for lige at afdække, hvad er det der er behov for” (S8: 259-263).*

Særligt hensynet til højrefusion nævnes af socialrådgiverne i begge cases som særligt udfordrende ift. arbejdet med de udsatte kontanthjælpsmodtagere, men det opleves ikke som en realitet i projektet, pga. de særlige økonomiske rammer.

Herudover er det tydeligt, at de lovgivningsmæssige krav om helhedsorientering, tværfaglighed og koordinering fylder meget i hverdagen, og det bliver prioriteret som noget vigtigt i organisationen, både at italesætte, rette fokus på og gøre tydeligt, men også at handle herefter. Det opleves af socialrådgiverne som særlig vigtig for at indsatsen, at ledelsen

prioritere og bakker op omkring den helhedsorienterede indsats, og ses som forudsætning for at indsatsen kan lykkes:

*"Altså hvis vores leder ikke var, som hun var, så ville det jo heller ikke give mening" (S6: 252-253).*

Socialrådgiverne oplever dog også, som det var tilfældet i jobcenter Y, nogle særlige udfordringer som udspringer af rammerne om indsatsen. Særligt nævnes de administrative opgaver som udfordrende, forstået på den måde, at det frarøver dem tid ift. det de egentlig gerne vil prioritere såsom samtaler og at opbygge relationer. Fx opleves indstillingsskemaer til sager som skal forelægges rehabiliteringsteamet til tværfaglig behandling af, hvorvidt kontanthjælpsmodtageren skal tilkendes fleksjob, ressourceforløb eller førtidspension, som administrativt tunge og tidsfrarøvende:

*"(...) Det kunne man godt kigge på det indstillingsskema... hvor jeg sådan tænker, hvorfor skal det? hvorfor skal jeg sidde og pinde det ud? hvorfor må jeg ikke printe det ud fra skærmen og lægge det ved? Og så kan de selv se i stedet for jeg skal sidde og bruge to timer på at skrive det over" (S5: 164-167).*

I forlængelse heraf, er der er oplevelse af, at det kan være udfordrerne at arbejde på den måde som de gør ift., at de omkringliggende systemer ikke endnu synes at være forandrede og dermed ikke helt parate eller gearede til den helhedsorienterede måde at tænke, handle og forstå på:

*"Der tænker jeg faktisk også engang i mellem, at rehabiliteringsteamet heller ikke helt er gearret til FIF, fordi vi er faktisk er et skridt foran. Fordi deres fornemste opgaver er jo at se omkring mennesket, og det er jo det vi har gjort i alleryderste konsekvens eller alleryderste afprøvning af det ikke? Så nogle gange kan de komme med tilbagemelding... det er noget vi har gjort" (S5: 360-365).*

Herudover nævnes også sanktionsreglerne som udfordrerne i arbejdet med udsatte kontanthjælpsmodtagere, som jeg tidligere har været inde på.

Socialrådgiverne nævner ydermere, at det kan være en udfordring af arbejde helhedsorienteret i en stærk specialiseret offentlig sektor som også socialrådgiverne i jobcenter Y oplever. Det ses ift. dette udviklingspotentiale:

*”Vi var på et kursus på et tidspunkt hvor der var en der sagde noget jeg synes der var rigtig interessant, hvor hun siger at hendes ønskedrøm var, at man lavede sådan nogle øer på kommunen, hvor der sad, altså lidt ligesom projektet, men hvor der så bare sad en fra familieafdelingen, der sad en fra jobcentret... sådan så at det var i stedet for, at så sidder jobcentret i den ene ende af bygningen, og familieafdelingen i en anden ende af bygningen, og sundhedsplejersken i en tredje ikke? At man ligesom kunne lave sådan nogle øer (...) Så tror jeg jo på, at man kan koordinere på en anden måde, end ved at holde torsdagsmøde, når at der er nogle der er ved at rive håret ud på hinanden, for så er alt jo gået galt” (S6: 332-338).*

Socialrådgiverne i projekt FIF oplever ikke deadlines eller økonomiske rammer som en særlig udfordring. Derudover oplever de heller ikke at der er vage eller manglende udmeldinger fra ledelsen, men at disse netop prioriterer at få kravene italesat, gjort tydelige og omsat til handling. Dog oplever de udfordringer ift. administrative opgave som udspringer af lovgivningen, og som frarøver dem tid til det, de egentlig gerne vil. Herudover opleves der, som i jobcenter Y, nogle udfordringer i specialiseringen til trods for, at socialrådgiverne i projektet både har myndighed på familie- og beskæftigelsesområdet. De oplever dog, at dette ikke er helt nok, hvis det for alvor skal give mening med en helhedsorienteret indsats. Her nævnes et udviklingspotentiale i at samle socialrådgiverne i de forskellige forvaltninger i øer.

Ved at sætte de ovenstående empiriske mønstre i relation til Lipskys teori, kan man således tolke deres oplevelser af rammerne som overvejende positive og konvergerende med deres forståelser og tilgange. Alt i alt kan man ud fra ovenstående tolke det således, at socialrådgiverne i projektet ikke, i samme grad, føler sig pressede eller begrænsede ressourcemæssigt. Der kan dermed heller ikke identificeres særlige modstrategier mod de lovgivningsmæssige intentioner om helhedsorientering, tværfaglighed og koordinering. Man kan på denne baggrund sige, at de kontekstuelle forhold virker konvergerende ift. socialrådgivernes forståelser og tilgange i arbejdet med udsatte kontanthjælpsmodtagere.

## **Delkonklusion**

Samlet set kan undersøgelsesspørgsmålet: *Hvordan kan udviklingen i de to cases i retningen af sporskifte eller mangel på sporskifte forstås?* i lyset af ovenstående analyser besvares med, at udviklingen i praksis i de to cases kan påvises at have sammenhæng med, i hvilken grad de kontekstuelle rammer opleves som udfordrende og udgørende et krydspres. I jobcenter Y blev det tydeligt, at rammerne opleves som uforenlige med en helhedsorienteret tankegang, og at de oplever at stå midt i krydspreset, hvor hensyn til de forskelligartede lovgivningsmæssige krav og de organisatoriske krav og prioriteringer sammen med manglende ressourcer, opleves som en væsentlig barriere for indsatsen overfor de udsatte kontanthjælpsmodtagere. Rammerne virker divergerende set ift. socialrådgivernes forståelser af indsatsen. Afværgestrategierne, som identificeret i jobcenter Y, er derfor med til at socialrådgiverne kan håndtere situationen.

Modsat forholder det sig i Projekt FIF, hvor socialrådgiverne ikke oplever samme grad af pres fra de kontekstuelle rammer. Rammerne virker derimod som konvergerende med deres forståelser og tilgange. De peger dog på, at de administrative opgaver kan føles tunge og ufleksible, og at systemerne omkring dem, herunder rehabiliteringsteamet og specialiseringen i kommunen, kan være udfordringerne for indsatsen. Dette synes dog ikke at have særlig betydning for intentionerne om helhedsorientering, tværfaglighed og koordinering, som på trods heraf, synes at kunne udfoldes i praksis i projektet.

### **Delanalyse 3: Organiseringsformer i praksis - et organisationsteoretisk perspektiv**

For at opnå en dybere forståelse af de forskelle, der viser sig i oplevelserne af krydspres samt den deraf følgende implementeringsadfærd i forbindelse med kontanthjælpsreformens implementering i praksis, vurderes det relevant at inddrage endnu et teoretisk perspektiv som sætter fokus på organisationsformer. Dermed anlægges der, i denne sidste analysedel, et organisationsteoretisk perspektiv på problemstillingen; hvordan udviklingen i de to cases kan forstås.

Det kan, ud fra ovenstående analyser samt de metodemæssige strategier som jeg har anvendt, sandsynliggøres, at organiseringsformerne i de to cases har en betydning for, hvordan krydspreset opleves af socialrådgiverne, samt hvordan reformen, som følge heraf, implementeres i praksis. Dette til dels fordi socialrådgivernes oplevelser af krydspres peger i forskellige retninger, og dels fordi jeg, med det strategiske valg af cases som på mange punkter er sammenlignelige men som særligt adskiller sig på implementerings- og organisationsprocesser i forbindelse med implementeringen af kontanthjælpsreformen, i nogen grad kan udelukke andre faktorer, som kunne have betydning for socialrådgivernes oplevelser af krydspres og deres implementeringsadfærd. Når jeg betoner; *i nogen grad* er det fordi, der kan være andre forskelle mellem casene som jeg ikke kender til, eller ikke har taget højde for, som også kan være udslagsgivende ift. socialrådgivernes oplevelser af krydspres og implementeringsadfærd. Set i et implementeringsteoretisk perspektiv er implementeringsprocessen og de implementeringsforskelle der evt. følger af denne, afhængig af en række faktorer, herunder, hvordan politikken fra start er formuleret og designet, samt hvordan organisationen, ledelsen, frontlinjemedarbejderne samt borgerne i målgruppen i et gensidigt samspil reagerer på de politiske beslutninger. Derudover kan også socioøkonomiske forhold have betydning for implementeringen. Implementering af politik er ikke en teknisk og automatisk proces, særligt ikke i et kompleks system som beskæftigelsessystemet, hvor der er mange forskellige aktører involveret og mange forskellige forhold, som kan gøre sig gældende, og som gensidigt påvirker hinanden. Således er det, i lyset af kompleksiteten, svært entydigt og med sikkerhed at konkludere at forskelle i organiserings- samt implementeringsprocesser er udslagsgivende ift. forskelle i oplevelserne af krydspres samt

implementeringsadfærden. Dog kan det være en mulig og plausibel forklaringsfaktor, og det kan med rimelighed sandsynliggøres, at det *har* en betydning i en eller anden grad. Nedenstående analyse vil derfor være koncentreret om organisationernes forskelligheder som forklaringsfaktor på socialrådgivernes divergerende oplevelser af krydspres og den deraf følgende forskellige implementeringsadfærd, velvidende, at der ikke er en sikker kausalsammenhæng mellem de to forhold. Dog vurderes det at kunne bidrage med mere dybde og robusthed til mine konklusioner. Nedenstående analyse går, med udgangspunkt i socialrådgivernes oplevelser af, hvilke ændringer kontanthjælpsreformen har skabt, tættere på organiserings- og implementeringsprocessen, som blev skitseret i forbindelse med case udvalget. Det skal nævnes, at processen belyses med inddragelse af informationer fra afsnittet om case præsentationerne i metodeafsnittet (kapitel ?) samt andre relevante dokumenter. Primært er dog socialrådgivernes oplevelser af, hvilke ændringer reformen har skabt i praksis.

Efter kontanthjælpsreformens vedtagelse har det enkelte jobcenter skulle omstille sig i praksis. Denne proces, herunder organiseringsprocessen og dermed, hvordan organiseringen af indsatsen er udmøntet i jobcentrene, kan ifølge forskningen ikke entydigt karakteriseres. Organiseringsformerne i jobcentrene er ifølge Breidahl og Seemann (Breidahl & Seemann, 2009) afhængige af udviklingen på beskæftigelsesområdet, samt de forhandlinger og kompromisser, der, på baggrund heraf, er opstået. Der er tale om en dynamisk proces, hvor der løbende forhandles og kæmpes. (Ibid. s 13) Fælles for jobcentrene har det dog været, at reformen har skabt ændringer fx ift. nye målgruppeinddelinger, nye fokuspunkter, nye krav til roller, opgaver mv. som jobcentrene har skullet forholde sig til og omsætte i praksis.

## **Jobcenter Y**

### **Oplevelsen af ændringer samt organiserings- og implementeringsprocessen**

Socialrådgiverne i jobcenter Y fortæller, som også beskrevet i case beskrivelsen, at der, med kontanthjælpsreformen, fulgte en ny teamorganisering. Til spørgsmålet om, hvordan de har oplevet reformen, har skabt ændringer, og hvordan de i afdelingen har drøftet ændringerne som reformen har lagt op til, bliver det tydeligt, at socialrådgiverne ikke oplever sig særligt inddraget i processen, men mere oplever, at beslutninger er truffet hen over hovedet på dem, hvorefter de er blevet informeret om udfaldet. De oplyser således, at de fx ikke har haft særlig

indflydelse på teamorganiseringen i afdelingen ift. målgrupper. Af de empiriske materiale kan det ydermere udledes, at socialrådgiverne er meget i tvivl om forventninger til dem og deres opgaveløsning. Flere socialrådgivere nævner, at de ikke oplever, at der er lagt op til, at noget konkret skal ændres:

*"Her i vores kommune har vi hvert fald ikke fokus på, at vi skal gøre noget anderledes end det vi gjorde før. Vi skal stadigvæk være sagsbehandlere og selvfølgelig hele tiden varetage den bedst mulige indsats for den unge mhp. at komme skridtet nærmere uddannelse"* (S1: 30-33)

Det viser sig ligeledes, at der ikke, fra ledelsens side, konkret har været fokus på at tale om eller diskutere reformen og dennes krav med socialrådgiverne, eller at der har været drøftelser ift. implementeringen af reformen. Det fremgår dog, at de løbende, gennem teammøder, har drøftet reformen og dennes betydning for praksis, men forstået på den måde, at der er talt om, hvilke målsætninger der i forvejen er opstillet, samt hvilke beslutninger, der er taget på ledelsesniveau, og hvad der forventes fra øverste ledelse ift. socialrådgivernes praksis:

*"(...) men altså vi har jo mange... altså vi har vores teammøder (...) altså hvor vi jo løbende snakker om: jamen, hvad skal der ske, og hvad er det vi skal?"* (S3: 210-212).

Ved en den telefoniske baggrundssamtale med en af socialrådgiverne i jobcenter Y, foretaget forud for case udvælgelsen, blev jeg henvist til dokumentet om jobcentrets beskæftigelsesstrategi for at komme nærmere en forståelse af jobcentrets organisering af indsatsen i forbindelse med kontanthjælpsreformen. I dette dokument beskrives jobcentrets målsætninger, herunder også målsætninger ift. den helhedsorienterede og tværfaglige indsats for de udsatte kontanthjælpsmodtagere. I dokumentet betones et skærpet fokus på borgerens deltagelse i tilbud med det formål at udvikle deres arbejdsevne, så de kan vende tilbage til arbejdsmarkedet. Parallelt hermed betones deltagelse i tilbud, som kan understøtte borgeren i at overvinde eventuelle barriere ift. tilknytning til arbejdsmarkedet. Der betones samtidig en empowermentorienteret strategi, (der som, tidligere nævnt, også hyppigt italesættes af socialrådgiverne) som særlig tankefigur og strategi i indsatsen, som skal bidrage til at få borgeren motiveret til at komme i uddannelse eller arbejde (bilag 5 - beskæftigelsesstrategi).

Det fremgår af det empiriske materiale samt forudgående analyser, at socialrådgiverne fra jobcenter Y er bevidste om disse målsætninger og strategier, og at de indgår aktivt i indsatsen. Det tyder ikke på, at socialrådgiverne har haft særlig indflydelse på udformningen af disse målsætninger eller strategier, men har været genstand for, hvad man kan kalde for en top-down styret implementeringsproces (se fx Winter & Nielsen, 2008), hvor målsætninger, strategier, forventninger mv. er formuleret og bestemt øverst i ledelsesmæssig regi, og herefter formidlet til bunden af implementeringskæden, nemlig socialrådgiverne, som i sidste ende har været ansvarlig for gennemførelsen af disse i praksis.

Dog tyder det på, at visse informationer, beslutninger og forventninger ift. implementeringen af reformen er utydelige for socialrådgiverne, således, at disse ikke er kommunikeret konkret og tydeligt nok ud til socialrådgiverne. Dette kan, ifølge socialrådgivernes egne forklaringer, skyldes, at dette ikke har været genstand for drøftelser eller har været i fokus hos ledelsen. Det viser sig ved, at socialrådgiverne giver udtryk for, at der ikke findes konkrete beskrivelser, procedurebeskrivelser mv. ift. de helhedsorienterede elementer i reformen, fx den nye rolle som koordinerende sagsbehandler og forventninger i forbindelse med en helhedsorienteret indsats. Til spørgsmålet om, hvorvidt de har interne procedure for den helhedsorienterede indsats eller rollen som koordinerende sagsbehandler svarer en af socialrådgiverne således:

*"Så er det hvert fald ikke noget, jeg har været inde og kigge på kan jeg mærke... Så det tror jeg ikke, at vi har (...)" (S3: 209-210).*

Det tyder på, at de helhedsorienterede elementer, herunder rollen som koordinerende sagsbehandler er overladt til fortolkning hos den enkelte socialrådgiver, set i forhold til de manglende drøftelser eller beskrivelser ift. hertil:

*"Vi har hvert fald snakket om, hvad er forskellen på den koordinerende.. hvor er det, at det ændrer sig fra at være almindelig sagsbehandler, og hvad forventes der af den rolle? Og det tror jeg ikke, vi er kommet frem til nogen løsning på" (S1: 383-385).*

De vage eller manglende udmeldinger eller drøftelser herom kan ifølge socialrådgiverne gøre, at kravene og intentionerne i lovgivningen bliver defineret enkeltvis af de enkelte



socialrådgiverne, hvormed kontanthjælpsmodtagere i samme situation kan få forskellige indsatser:

*"Det er sådan stadigvæk sådan op til den enkelte sagsbehandler, og derfor kan indsatsen overfor alle kontanthjælps og uddannelseshjælps modtagere også blive vidt forskellig, fordi at vi ikke har fået noget med os..." (S1: 483-485)*

## **Projekt FIF**

### **Oplevelsen af ændringer samt organiserings- og implementeringsprocessen**

Modsat forholder det sig i projektet FIF. Selve udformningen af indsatsen, herunder hvordan de opstillede mål skal nås, og med hvilke metoder, tilgange, strategier mv. Er, ifølge case beskrivelsen, løbende blevet til som udfald af drøftelser i projektteamet, hvor socialrådgiverne i høj grad har været medinddraget. Fx har socialrådgiverne i projektet været medvirkende til at bestemme, hvilke kurser, og uddannelser, de skulle deltage i som led i processen, og har løbende kommet med forslag til, hvilke metoder de har erfaringer med virker for netop denne målgruppe, set ift. deres tidligere ansættelser. Set i forhold til ovenstående er det også tydeligt i interviewene, at socialrådgiverne generelt oplever, at de har haft stor indflydelse i processen, som det fremgår af nedenstående:

*"S: Vi er jo en del af en organisation, som har bedt os om at gøre noget andet, end det de gør. Så på den måde, så er vi jo ikke underlagt en hel masse. Vi er underlagt de lovgivningsmæssige rammer ikke også? Men vi er jo ikke som sådan underlagt organisationens rammer (...)*

*"I: Så du oplever egentlig sådan vide rammer, også fra ledelsen? Nu tænker jeg også nærmeste ledelse, at i har rimelig gode indflydelsesmuligheder?*

*"S: Vi har ikke bare rimelig gode, vi har rigtig gode (...) Så jeg synes bestemt, at vi har alt den indflydelse, vi overhovedet skal kan have indenfor..."*

*I: Hvor meget handlefrihed, synes du, at du har, set i forhold til, hvad du har oplevet tidligere?*

*S: Jamen, det er jo igen det der med interne retningslinjer og sådan noget, hvor jeg kommer fra en anden kommune af, hvor... at der havde man som socialrådgiver ingen egen kompetence. Det har de generelt her i [kommunen red.] meget, meget højere egen kompetence end, hvad jeg har*

*været vant til. Og det gør jo også, at man som rådgiver kommer til at sidde med en større følelse af, at altså der er et tillidsforhold til det.... Altså det generelle arbejde man sidder og laver. Ikke kun i de der beslutningsøjemed, men mere, at der er fra ledelsen en tillid til, at det kan man faktisk godt selv forvalte uden at det stikker helt af. For mig så synes jeg, at vi har en stor egen kompetence og stor medbestemmelse” (S6: 243-266).*

Ligeledes fremgår det, at det ikke er socialrådgiverne som ovenfra er blevet informerede om, hvordan indsatsen skal være, men det omvendt er projektteamet, der løbende har ansvar for at informere den øverste ledelse om de processer og de tilgange, strategier og metoder de anvender i arbejdet, for at ledelsen løbende bliver orienteret om processen:

*”Så har vi nogle opfølgninger, hvor vi går ind og siger; jamen, hvad er det vi kan med det her projekt, og hvordan får vi det formidlet op? Og der mødes vi med den øverste ledelse på projektet. Og skal se, hvad kan vi gøre for at få det videre ud i de andre afdelinger... og hvad er det for nogle resultater, vi når” (S8: 317-320).*

Det opleves også generelt, at den øverste ledelse, med tiden, er blevet mere overbeviste om, at projektet skaber forandringer, og at det skaber gode resultater på den lange bane, hvorfor tilliden til projektteamet er stort:

*”Så synes jeg jo også, det er fedt at se, at det også giver nogle ringe rundt omkring i organisationen, at selv den øverste ledelse faktisk kan begynde at kunne se fra, at de sagde: kan det nu betale sig? Til at nu faktisk kan se okay, hvis vi nu ikke lige kun kigger på kroner og øre, så er der også nogle værdier i det her. Og noget af det, kan vi jo ikke måle i kroner af øre nu, det kan måske først gøre om 10 år” (S5: 288-291).*

I lyset af ovenstående kan denne proces karakteriseres som en Bott om-up styret proces forstået på den måde, at socialrådgiverne har haft stor indflydelse og medbestemmelse ift. udformningen af projektet i praksis som udspringer af og samtidig er underlagt kontanthjælpsreformens krav. De har, i processen, været aktive medspillere, og er derfor også, i væsentlig højere grad, mere klare omkring formål, roller mv. og oplever i højere grad, at reformen, som den udformes i praksis i projektet, har skabt store forandringer.

Modsat socialrådgiverne i jobcenter Y oplever Socialrådgiverne i Projekt FIF, således at kontanthjælpsreformen, set i forbindelse med oprettelsen af og deltagelsen i projektet, har skabt særlige muligheder for at imødekomme helhedssynet og helhedsorienterede elementer i praksis, hvilket opleves at være væsentlig anderledes, end hvad de har været vant til i deres tidligere arbejde som socialrådgivere:

*"(...) men den med, at vi har hele familien, det gør jo også, at nu ser vi ikke længere bare en skulderside af personen, nu ser vi jo reelt hele den her person, og dem, der er omkring personen. Hvor at der synes jeg, at dengang oppe i [en anden afdeling i kommunen, red.] der så man reelt kun en skulderside af en person" (S8: 36-40).*

De har således en oplevelse af, at deres ansættelse i projektet som følge af kontanthjælpsreformen og dennes intentioner, i høj grad har ændret noget, både for dem som socialrådgivere, men også for kontanthjælpsmodtagerne:

*"(...) Og så kan jeg mærke... og ikke bare mærke ... de siger, at det gør en forskel borgeren ikke også? Ja, fordi det er hvert fald ikke den måde borgerne er vant til at blive mødt (...). Som rådgiver giver det meget mere mening at arbejde med mennesker i stedet for med sager. Og det jeg tænker vi laver socialt arbejde herved, vi laver ikke sagsbehandling (...)". (S5: 67-69).*

Som karakteristikkene af implementeringsprocessen i de to cases her viser, er der stor forskel på, hvilken måde socialrådgiverne oplever at have været inddraget som medbestemmende aktører i organiseringen og implementeringen af reformen i praksis. I jobcenter Y oplever de, i højere grad, at have været genstand for top-down styring hvor det tyder på at de i projekt FIF i høj grad oplever at have haft indflydelse på udformningen i praksis hvilket kan karakteriseres som en bottom-up styring.

Ved inddragelse af et organisationsteoretisk perspektiv, omhandlende forskellige organiseringsformer repræsenteret af Henry Mintzberg (1983), bliver det muligt, med udgangspunkt i ovenstående mønstre, at lave en karakteristik af de to organiseringsformer. Derfor vil denne blive præsenteret nærmere nedenfor, hvorefter jeg anvender den til belysning af de to cases organiseringsformer. Formålet med at inddrage et organisatorisk perspektiv er, at dette vurderes at kunne bidrage til forståelse af de mønstre der er

fremkommet undervejs i analysen og dermed få en dybere forståelse af socialrådgivernes oplevelser og adfærd.

### **Mintzbergs teori om organiseringsformer**

Mintzberg definerer organisationer som bestående af 6 elementer. Disse elementer er øverste ledelse som er overordnet ansvarlig og overvåger organisationen, mellemlædelsen som fungerer som bindeled mellem produktionskernen og øverste ledelse, produktionskernen som er medarbejderne, der varetager organisationens opgaver relateret til produktionen, kunden, serviceydelsen, teknostrukturen, som er de ansvarlige for at planlægge andres arbejde, så organisationen, mest effektivt, når de mål, der er sat, støttestab som skal yde støtte til organisationen, herunder fx IT-support og en ideologi, som kan siges at være organisationskulturen i den pågældende organisation (Mintzberg, 1983).

Ud fra disse elementer kan organisationer karakteriseres forskelligt. Mintzberg mener, som nævnt, ikke, at der er en "Best way of organizing", men at den bedste organisationsform er afhængig af forskellige forudsætninger, herunder situationsfaktorer, og hvilke designparametre, der prioriteres. Situationsfaktorer er fx kontekstuelle forhold, teknisk system, magt mv. og er faktorer, som i vanskelig grad lader sig ændre af organisationen. Forskellige designparametre er, til gengæld, ændringsbare for organisationen, som samlet har betydning for organisationens funktionsmåde (Sørensen, 2000, s. 22-24)

Mintzberg opstiller i forlængelse heraf 6 forskellige idealtyper af organisationsformer som kan fremkomme ved kombinationen af de 6 elementer og de forskellige situationsfaktorer samt designparametre. Disse 6 er organisationer med en simpel struktur, maskinbureaukratiet, fagbureaukratiet, samt adhokkratiet, idéorganisationen samt den politiske organisation som varierer mht. primær koordineringsmekanisme som henviser til forskellige måder at koordinere arbejdet på i organisationen, hvilket element af organisationen (øverste ledelse, mellemlædelse mv.) som har ansvaret og er central nøglefigur, samt typen af centralisering/decentralisering, som henviser til beslutningskompetencen i organisationen. Dette kan være vertikal, horisontal, selektiv og parallel (Sørensen, 2000, s. 95-97). Det interessante, set ift. de empiriske mønstre ovenfor samt jobcentrene som omdrejningspunkt for denne undersøgelse, er maskinbureaukratiet samt fagbureaukratiet, hvorfor disse vil blive nærmere gennemgået nedenfor.

Maskinbureaukratiet er bl.a. kendetegnet ved at produktionskernen eller medarbejderne har begrænset indflydelse eller medbestemmelse ift., hvilke opgaver de varetager, og hvordan. Det er teknostrukturen, som er den primære nøgledel af organisationen, hvilket gør at koordineringen af arbejdet primært foregår med standardisering af arbejdsprocesserne. Dvs., at det på forhånd er bestemt af teknostrukturen, hvordan arbejdet skal udføres, og medarbejdernes ansvar er at følge de fastlagte procedurer. Det er ofte ensformige opgaver og højt specialiserede jobfunktioner, som de varetager. Beslutningskompetencen i organisationen er i den øverste ledelse, men i kraft af teknostrukturen er der væsentlige nøglefigurer i organisationen og disse har stor indflydelse på, hvordan arbejdet udføres, og dermed en stor magt. Mellemlederne fungerer som bindeled mellem ledelse og medarbejdere og har sjældent indflydelse på beslutningerne, men er ansvarlige for den efterfølgende implementering og oversættelse af beslutninger sammen med produktionskernen. Et af de problemstillinger eller dilemmaer, som Mintzberg peger på i maskinbureaukratiet, er, at medarbejderne ofte bliver fremmedgjorte eller bliver gjort til styringsobjekter i varetagelsen af arbejdet pga. deres manglende indflydelse. Derudover er organisationsformen kendetegnet ved at være tung og langsommelig, hvilket kan have negative konsekvenser i tilfælde af ændringer i situationsfaktorer, altså fx i de ydre rammer omkring organisationen (Mintzberg, 1983, s. 163ff).

Fagbureaukratiet er kendetegnet ved standardisering af færdigheder som koordineringsmekanisme, og produktionskernen, som ofte er højt uddannede nøglefigurer i organisationen, og det er derfor her beslutningskompetencen ligger. At standardisering af færdigheder er koordineringsmekanisme betyder, at medarbejderne er standardiserede gennem deres uddannelse, og organisationen er afhængig af deres standardiserede færdigheder og viden, hvorfor de udelukkende hyrer højt uddannede og giver dem kontrol over eget arbejde. I denne sammenhæng betyder det, at de er forholdsvis uafhængig af fx teknostrukturen og ledelsen. De tildeles herved en magtfulde position på baggrund af den viden og de færdigheder, som de har og som anses for at være nødvendige og vigtige i opgaveløsningen af de komplekse arbejdsopgaver organisationen skal løse, som er for komplekse til at kunne styres gennem centraliserede enheder. Dermed har produktionskernen, eller medarbejderne som arbejder under denne organiseringsform, stor autonomi i arbejdet samt indflydelse på, hvilke arbejdsopgaver, de skal løse, samt hvordan.

Fordelen herved er en mulighed for realisering af bl.a. de faglige kompetencer. Det betyder dog også at deres arbejde bliver vanskeligt at overvåge og kontrollere, hvilket kan skade organisationen i tilfælde af, at medarbejdere fx ikke er så kompetente som først antaget (Mintzberg, 1983, s. 190-195).

Jeg vil, i lyset af ovenstående, teoretiske betragtninger nu vende tilbage til de empiriske mønstre præsenteret tidligere.

## **Jobcenter Y**

### **Organiseringsformer**

Ud fra Mintzbergs teori kan det tyde på, at jobcenter Y kan placeres under organisationsformen maskinbureaukrati. Dette, fordi det tyder på, at socialrådgiverne er blevet gjort til genstand for en top-down styring og ikke blevet særlig involveret eller fået konkrete mulighed for indflydelse i forbindelsen med omstillingen i jobcentret, som følge af reformen. De drøfter praksis ad hoc på teammøder, men typisk, som det blev beskrevet ovenfor, ift. hvad politikere, samt den øverste ledelse forventer af dem ift. indsatsen. Dog er dette ikke entydigt, idet det samtidig fremgår, at der ikke foreligger nogle konkrete procedurebeskrivelser eller beskrivelser ift., hvordan den helhedsorienterede indsats, samt rollen som koordinerende sagsbehandler skal udmøntes i praksis. Dette gør, at der overlades et forholdsvist stort rum for socialrådgiverne, ift. at tolke kravene individuelt, og autonomi til at udføre arbejdet i overensstemmelse med egen faglige og erfaringsmæssige kompetencer. Disse mønstre trækker i retningen af fagbureaukratiet ift., at de har autonomi og rum for faglige fortolkninger af reformen i praksis, hvor ledelsen ikke har nogen indflydelse på omsætningen af reformens krav. Som det fremgik af første analyseafsnit, er det også generelt gældende, at socialrådgivernes forståelser af arbejdet med de udsatte har rod i grundfæstede socialfaglige værdier, og de søger klart at fremstille deres arbejde som værende socialfaglig funderet, og man kan da også se enkelte eksempler på dette gøre sig gældende. Dog ændrede dette sig i analysen af deres tilgange i praksis, som klart var mere prægede af andre logikker. Med viden om implementeringsprocessen og organiseringen i jobcentret som følge af reformen, kan deres fremstillinger af deres praksis som grundfæstet i socialfaglighed tolkes som værende en modstand mod de gældende oppefra-styrede strukturer, som tydeligt præger deres tilgange i praksis, som det viste sig i forudgående analyser. Det tyder således på,

at socialrådgiverne på trods af modstand mod disse, ikke har nogen indflydelse på organiseringsformen, men bliver genstand for styring ovenfra og ledelsen har dermed den overordnede bestemmelsesret og magt. Dermed kan karakteristikken af jobcentret som maskinbureaukratiet fortsat gøre sig gældende.

Samlet set trækker det derfor i begge retninger, men man kan som argumenteret for i ovenstående, karakterisere jobcentrets organiseringsform mere i retningen af maskinbureaukratiet, som er præget af oppefra-styring, og hvor særligt ledelsens og teknostrukturens forventninger, strategier mv. set ift. et massivt fokus på uddannelse og arbejde som primært fokuspunkt for indsatsen, er fremtrædende og indvirker på socialrådgivernes tilgange til arbejdet med udsatte kontanthjælpsmodtagere i praksis.

## **Projekt FIF**

### **Organiseringsformer**

I projekt FIF tegner der sig et andet billede. Her er processen karakteriseret som en nedefra-styret proces, forstået på den måde, at socialrådgiverne, i høj grad, har haft indflydelse på udformningen af praksis, herunder hvilke metoder, der skal anvendes, hvordan opgaverne skal løses mv. Reformens socialfaglige fokus, herunder fokus på en helhedsorienteret indsats, samt organisationens behov for at skabe en anderledes indsats, har været udgangspunkt for organiseringen af projektet, hvorfor socialrådgiverne, i højere grad, har været uundværlige for organisationen i kraft af deres faglige kompetencer, og har derfor været inddraget i organiseringsprocessen ift. indsatsen. Socialrådgiverne har lettere kunne omsætte og tage disse sider af reformen ind i indsatsen i væsentlig højere grad end socialrådgiverne i jobcenter Y, hvilket kommer til udtryk gennem både socialrådgivernes forståelser og tilgange, samt oplevelser af ændringer som reformen har skabt ift. den handlefrihed, de har fået i arbejdet. De har således været med i omsætningsprocessen af kravene i praksis, og har haft indflydelse på denne og mødt stor tillid og opbakning fra ledelsen, som løbende bliver informeret om deres tiltag, beslutninger og indsats og ikke omvendt, som det tyder på i jobcenter Y. Dog er der også træk i retningen af en maskinbureaukratisk organiseringsform, idet standardiserede metoder og styringsmæssige krav til anvendelse af disse til stadighed fylder i praksis, fx i sager, som skal forelægges rehabiliteringsteamet, hvor der skal anvendes bestemte registreringsskemaer, og disse skal udfyldes på bestemt vis. Dog synes

fagbureaukratiet som organiseringsform at være en mere fremtrædende organiseringsform i projektet end i jobcenter Y, hvor maskinbureaukratiet synes at være den dominerende organiseringsform.

### **Delkonklusion**

I lyset af ovenstående karakteristik, kan socialrådgivernes forskellige oplevelser af at være i et krydspres og deres deraf følgende implementeringsadfærd, forstås som havende sammenhæng med de forskellige organiseringsformer, som de to cases kan karakteriseres som, her værende henholdsvis maskin- og fagbureaukratisk.

Jobcenter Y, som ifølge analysen har overvejende karakter af den maskinbureaukratiske organiseringsform, har de ikke haft særlig indflydelse på organiseringen eller implementeringsprocessen, men er blevet genstand for top-down styring. Deres handlerum kan derfor siges at være indsnævret, forstået på den måde, at der ikke er overladt meget plads til, at socialrådgiverne kan være med til at definere, hvordan reformen skal udmøntes i praksis. Dog er dette ikke entydigt, da der som følge af vage eller manglende udmeldinger fra ledelsen om, hvordan de helhedsorienterede elementer skal omsættes i praksis, er åbnet for et tolkningsmæssigt rum for socialrådgiverne. Det tyder dog på, at ledelsen, i bestræbelserne på at styre indsatsen en bestemt retning ved at lave beskæftigelsesstrategier, som primært sigter på job og uddannelse og prioritere disse elementer, og de yderligere pres som socialrådgiverne oplever, herunder tidspres, økonomiske rammer mv., er med til at gøre, at socialrådgiverne ikke udnytter dette råderum. Dermed kan råderummet tolkes som værende genstand for en mere indirekte styring.

I projekt FIF, som overvejende har fagbureaukratiske træk, har socialrådgiverne omvendt været med fra starten i organiserings- og implementeringsprocessen. De har fået indflydelse på, hvordan indsatsen skal udformes i praksis, og der har generelt været tillid, opbakning og understøttelse fra ledelsen ift. de helhedsorienterede sider af kontanthjælpsreformen. Ledelsen har vist interesse og løbende fået informationer om processen og resultaterne i projektet af socialrådgiverne. Deres handlerum kan således siges at være stort, ift. at præge indsatsen i en socialfaglig retning, som grundlæggende opleves som positiv hos socialrådgiverne.



## Kapitel 7: Kvalitetsvurdering

I dette afsnit præsenteres en samlet kvalitetsvurdering af hele specialet. I en kvalitetsvurderingen er særligt vurdering af undersøgelsens validitet og reliabilitet vigtigt. (Juul & Pedersen, 2012)

Begreberne validitet og reliabilitet har ikke samme betydninger i de forskellige videnskabsteoretiske sammenhænge. Ud fra dette speciales hermeneutiske videnskabsteoretiske position betyder validitet:

*"... Hvorvidt argumentation som helhed fremstår overbevisende og velunderbygget, og om den er konsistent og sammenhængende"* (Juul & Pedersen, 2012, s. 133)

Kriteriet som dette speciale skal vurderes ift. er, som citatet illustrer, styrken i argumentationen.

Set i forhold til specialet, har jeg gjort mig umage for at argumentere og redegøre for alle de valg, som er truffet undervejs. Dette både i metodeafsnit, samt i analyseafsnittet, hvor jeg særligt har bestræbt mig på at være eksplicit, tydelig og argumenterende fx ift. inddragelse af teoretiske begreber og om teoriernes sammenhæng og forklaringskraft. Jeg har desuden, gennem hele analyseprocessen, underbygget de empiriske mønstre og fortolkninger med teoretiske begreber for at gøre tolkningerne troværdige.

Jeg har, i interviewsituationen, været opmærksom på de etiske aspekter, som jeg ligeledes skriftligt har reflekteret over i specialets metodeafsnit. Det skal her nævnes, at mit kendskab til praksis og forhåndskendskab til de interviewede kan sænke specialets validitet betydeligt, da der kan være fare for at de, pga. kendskabet, kan have svaret, hvad de troede, jeg gerne ville høre. Jeg har dog på intet tidspunkt haft indtryk af, at dette har været gældende. Jeg har da også forsøgt at afværge dette med at være eksplicit om min rolle inden interviewets start.

Reliabiliteten handler i gængs forstand om, pålideligheden af mine data, herunder, hvor reproducerbar undersøgelsen er. I lyset af valget af kvalitative metoder og en fortolkende tilgang, kan man argumentere for, at reliabiliteten daler, da andre tvivlsomt vil komme til samme resultat som mig. Reliabilitet kan imidlertid også handle om andet end

reproducerbarhed, nemlig gennemsigtighed i forhold til processen (Juul , 2012b). Set i lyset af reliabilitet, forstået som gennemsigtighed, har jeg gennem specialet bestræbt at gøre det tydeligt, hvornår egne forforståelser træder i kraft, samt hvornår de sættes i parentes. Ydermere har jeg bestræbt mig på, fx gennem analysen, at være tydelig ift. vekselvirkningen mellem teori og empiri, bl.a. visuelt via indrykninger i analyseafsnittene. Ved hvert større afsnit er der også indledt med en nærmere forklaring eller introduktion til afsnittes indhold. Desuden er interviewguide, projektbeskrivelser og andet anvendt dokumentationsmateriale vedlagt som bilag i opgaven, hvilket også højner gennemsigtigheden.

På grundlag af ovenstående vurderer jeg undersøgelsens validitet og reliabilitet som forholdsvis høj.

Jeg vil i det følgende adressere nogle metodekritiske refleksioner ift. mine valg. Set ift. specialets forskningsdesign - casestudiet – kan der argumenteres for, at inddragelse af flere kilder kunne være relevant til fordel for dybden og robustheden i konklusionerne (Antoft & Salomonsen, 2007). Det vurderes, at især kvalitative observationsstudier med stor fordel kunne være anvendt set ift., at undersøgelsen har søgt indsigt i den konkrete praksis hos socialrådgiverne. Observationsstudier blev på grundlag af ressourcer fravalgt. Det kan dog argumenteres for, at jeg, med inddragelse af en vignette i undersøgelse, har højnet kvaliteten, idet denne metode er velegnet til at fortælle noget om handletendensen. Dog er der ingen kausalsammenhæng mellem den udtrykte holdning og den faktiske handling. Dog har forskere argumenteret for, at der kan påvises at være en vis grad af sammenhæng (Hill , 2004). Det skal i forlængelse af dette benævnes, at flere vignetter kunne have nuanceret resultaterne yderligere.

Det konkrete metodiske valg af casestudiet skal, i dette afsnit, også være genstand for kvalitetsvurdering. Casestudiet har været udkældt for meget, og der er, ifølge Flyvbjerg, særlige fordomme om casestudiet som strategi, som han argumentere for ikke nødvendigvis er gængs i virkeligheden (Flyvbjerg, 2010). Jeg vil, i lyset af Flyvjergs argumentationer, i det følgende redegøre for de elementer, som er relevante for dette speciale at forholde sig til:

Mit strategiske valg af cases med maksimal variation kan kritiseres for ikke at være fuldstændig i overensstemmelse med specialets formål. Dog vurderes det, at dette i mange

tilfælde vil gøre sig gældende, da kriterierne for strategisk udvælgelse er teoretisk konstruerede. Virkeligheden er, som det ofte er, mere kompleks, og med mit praksisorienterede perspektiv og forskningsinteressen bag, var det således et nødvendigt valg. Valget af maksimal variation vurderes, på grundlag af viden om andre udvælgelsesstrategier, som et oplagt valg til nærværende speciale. Dette, fordi der med denne strategi, som nævnt, er mulighed for nuancering, uden man mister muligheden for komparation og fokus på forskelle. Det vil være mindre hensigtsmæssig med fx kritiske cases, som er velegnede til henholdsvis falsifikation/verifikation af opstillede hypoteser (Flyvbjerg, 2010, s. 474). Det har ikke været formålet med denne undersøgelse at opstille hypoteser. Dog kan der argumenteres for, at en kritisk case kunne være relevant, hvis jeg fx havde taget udgangspunkt i de teoretiske og forskningsmæssige forforståelser, som jeg, gennem afsøgning og konstruktion af problemfeltet, har opnået. Desuden er kritiske cases mere velegnede ift. at kunne generalisere, hvorfor dette også kunne være relevant for denne undersøgelse. Dog er kritiske cases ofte også meget svære at identificere, og det kræver både flere ressourcer og erfaring at finde frem til disse. På baggrund af disse overvejelser blev dette fravalgt.

Også strategien ekstreme/atypiske cases kunne være valgt. Her er man primært interesseret i at opnå informationer i lyset af best case/worst case. Disse cases egner sig til at markere særlige pointer i specifikke situationer på markante måder (Flyvbjerg, 2010, s. 474-478). Da dette heller ikke var formålet med mit casestudie, og da det, i øvrigt, kan være sværere at generalisere ud fra sådanne cases, samt finde flere eksempler på disse i kraft af deres unikke træk, var dette heller ikke et oplagt valg.

Ud fra disse overvejelser, fandt jeg strategien maksimal variation bedst, til trods for, at det ikke er det helt optimale. Dog indgår kriteriet om at indhente information om betydningen af de forskelle som foreligger som præmis for udvælgelsen mere indirekte i undersøgelsen, idet der i sidste del af analysen redegøres for, at det metodiske valg kan være med til at finde troværdige forklaringer.

Set i lyset heraf, samt ift. de førnævnte fravalg af kilder og konsekvenser heraf, kan der sås tvivl om, hvorvidt jeg burde have valgt anden strategi end casestudiet til min undersøgelse. Et komparativt kvalitativt studie kunne være en anden mulighed. Her er nogenlunde samme muligheder for nuancering og komparation. Dog vurderer jeg stadig casestudie for mest oplagt,

set i lyset af de utydelige grænser som der er mellem min case og konteksten, samt kontekstens særlig relevans for casen, der som nævnt gør casestudiet særlig oplagt.

Det sidste spørgsmål jeg vil adressere, i dette kapitel, er spørgsmålet om generalisering. I metodeafsnittet berørte jeg kort, at det, i kvalitative studie, under alle omstændigheder, ikke vil være muligt at generalisere i den gængse statistiske forstand. Hvorvidt mine resultater kan generaliseres analytisk er derimod mere interessant. Når man generalisere analytisk betyder det, at man relatere egne forskningsresultater til kendt teori eller andre empiriske undersøgelsesresultater og vurderer, hvorvidt der kan identificeres sammenfald (Antoft & Salomonsen, 2007, s. 49). Bedømmelsen er, som nævnt, op til forskeren. Da de teorier som jeg har inddraget i min undersøgelse, har vist sig relevante og frugtbare for forståelsen og forklaring af mine forskningsresultater, vurderes det, at resultaterne vil kunne overføres til lignende tilfælde, hvor teorierne kan finde anvendelse og forklaringskraft. Også de forskellige udfald som undersøgelsen har påvist, kan generelt genfindes i andre forskningssammenhænge hvor det viser sig, at kompleksitet og flertydigheder ofte gør sig gældende på beskæftigelsesområdet (se fx Caswell, 2005; Breidahl & Seemann, 2009; Beer et. al., 2008).

## Kapitel 8: Konklusion

Formålet med dette speciale har været at undersøge, hvorvidt kontanthjælpsreformen fra 2013 kan ses som et principielt sporskifte i praksis på kontanthjælpsområdet i retningen af mere socialfaglige forståelser og tilgange, og en bevægelse væk fra de "Work first" orienterede tilgange, som har præget det beskæftigelsespolitiske område i særlig grad op gennem 00'erne.

Jeg har undersøgt ovenstående ved hjælp af et komparativt casestudie med to strategisk udvalgte cases, som er udvalgt på baggrund af en forudgående identifikation af deres forskellige organiserings- og implementeringsprocesser i forbindelse med implementeringen af kontanthjælpsreformen. Der er foretaget kvalitative semistrukturerede interviews med fire socialrådgiver fra hver case. Jeg er gået til undersøgelsen med en hermeneutisk videnskabsteoretisk tilgang, hvor forståelse og fortolkning af socialrådgivernes oplevelser i praksis i forbindelse med implementeringen af reformen, har været centrale for opnåelsen af viden om reformens udmøntning i praksis i de to cases. Jeg har ydermere i undersøgelsen haft en abduktiv tilgang til forskningsprocessen, hvor jeg med udgangspunkt i mine forståelser dannet af andet forskning og teori relevant for området, har dannet forskningsspørgsmål som er undersøgt ud fra en åben tilgang til empirien bestående af socialrådgivernes oplevelser, der har været styrende for en stor del af mine teorivalg. Hele forskningsprocessen afspejler derfor en vekselvirkning mellem teori og empiri, som i et gensidigt samspil har udfordret hinanden og dannet nye empiriske mønstre.

Med udgangspunkt i min forskningsmæssige interesse for kontanthjælpsreformens udmøntning i praksis som beskrevet ovenfor, har jeg konstrueret tre undersøgelsesspørgsmål som er belyst via specialets delanalyser, og som samlet har skullet bidrage med at besvare hovedspørgsmålet som i dette speciale er:

*Hvorvidt kan kontanthjælpsreformen fra 2013 i praksis betegnes som et sporskifte i det sociale arbejde med udsatte kontanthjælpsmodtagere på kontanthjælpsområdet, forstået som et brud med "Work first" strategien fra 00'erne, samt hvordan kan denne udvikling forstås?*

Det første undersøgelsesspørgsmål, som handler om de forskellige skift, herunder skift i problemforståelsen som beskæftigelsespolitikken har været genstand for over de seneste to

årtier, og den måde hvorpå man kan se kontanthjælpsreformen som et principielt skifte i den beskæftigelsespolitiske tankegang, blev belyst i kapitel 2: udviklingen på beskæftigelsesområdet. Først blev der redegjort for, at der op gennem 70'erne og 80'erne har været markante skift i den socialpolitiske tankegang, hvor det er mundet ud i en "Work first" orienteret problemforståelse og tilgang. Det kan dog på baggrund af de politiske udmeldinger bl.a. i aftaleteksten for kontanthjælpsreformen som blev vedtaget i 2013 konkluderes, at reformen kan ses som et principielt skifte i den politiske tankegang, i retningen af en mere åben og socialfaglig forståelse af udsatte kontanthjælpsmodtagere og deres ofte komplekse problemstillinger. Der ses således med indførelsen af helhedsorienterede begreber og styringsmæssige redskaber til implementeringen af helhedsorienteret tilgange i praksis, et principielt skifte og en reorientering mod socialfaglige forståelser og tilgange overfor udsatte kontanthjælpsmodtagere. Dog kan det også konkluderes, at disse intentioner og forståelser, ikke står alene, da der fortsat, og måske endda i skærpet grad, kan identificeres krav og målsætninger som henføres til incitaments og sanktionsorienterede perspektiver og tilgange forenelige med "Work first" mantraet.

Den næste undersøgelsesspørgsmål, omhandler socialrådgivernes forståelser og tilgange til det beskæftigelsesrettede arbejde med udsatte kontanthjælpsmodtagere i de to cases, og betydningen af disse for kontanthjælpsreformens udmøntning i praksis. Dette spørgsmål er blevet belyst i første delanalyse gennem socialrådgivernes oplevelser af beskæftigelsesindsatsen for udsatte kontanthjælpsmodtagere, sat i relation til Dorte Caswells handlekompas og Michael Lipskys teorier om frontlinjemedarbejdere. Analysen har vist klare forskelle mellem de to socialrådgivergruppers forståelser, tilgange og strategier. I jobcenter Y er billedet ikke entydigt, da de både præges af en bureaukratisk, inklusionsorienteret samt sanktionsorienteret logik. Der er klare tegn på forskellige former for afværgemekanismer som gør at politikken skubbes i en bestemt retning. Det viser sig således, at kontanthjælpsreformens socialfaglige sider ift. krav om helhedsorienteret, tværfaglig og koordineret indsats ikke er slået igennem i praksis i jobcenter Y, på trods af, at socialrådgiverne har en helhedsorienteret forståelse, og i nogle tilfælde også er helhedsorienterede i indsatsen, men overordnet er praksis i jobcenter Y hvad man kan betegne som gående i retningen mod "Work first" orienteret praksis, med fokus på arbejdsmarkedstilknytning og motivationsstrategier til at gøre den enkelte villig til at komme

i job eller uddannelse. Det kan dermed konkluderes, at der ikke kan peges på et entydigt sporskifte og brud med "Work first" orienterede logikker i jobcenter Y.

Modsat viser det sig, at socialrådgiverne i projekt FIF der i udpræget grad er overvejende helhedsorienteret i både forståelser af og tilgange til de udsatte kontanthjælpsmodtagere. Praksis præges her af en omverdens inkluderende logik, hvor skræddersyede og helhedsorienterede indsatser med udgangspunkt i den enkelte i kobling med arbejdsmarkedsperspektiv gør sig gældende. Der kan hovedsagligt finde afværgestrategier ift. økonomisk sanktionering af kontanthjælpsmodtagerene, hvor socialrådgiverne vælger at undgå sanktioner. Alt i alt kan det konkluderes, at kontanthjælpsreformen socialfaglige sider med fokus på helhedsorienterede, tværfaglige og koordinerede indsatser slår igennem i praksis i projekt FIF, og det kan dermed konkluderes, at der er tegn på et konkret sporskifte i praksis med en bevægelse væk fra "Work first" orienterede perspektiver og tilgange.

Sidste undersøgelsesspørgsmål omhandler hvordan udviklingen som kommer til udtryk i de forudgående analyseafsnit, herunder både udvikling i retningen af sporskifte og manglende sporskifte kan forstås. Med henvisning til Michael Lipskys betoning af de kontekstuelle rammers betydning for frontlinjemedarbejdernes adfærd, er socialrådgivernes oplevelser af rammerne om indsatsen i anden analysedel blevet genstand for analyse. Med inddragelse af Lipskys teorier om frontlinjearbejdet viser det sig således, at socialrådgiverne i jobcenter Y oplever at være fanget i et krydspres, hvor lovgivningsmæssige og organisatoriske og krav og prioriteringer sammen med manglende ressourcer, kan tolkes at spænde ben for udfoldelsen af de helhedsorienterede sider af reformen, hvorfor reformen som nævnt i udpræget grad giver sig udslag i en "Work first" orienteret udgave i jobcenter Y. Modsat viser det sig som forventet i projekt FIF, at rammerne omkring indsatsen ikke i væsentlig grad synes udfordrende for arbejdet med de udsatte kontanthjælpsmodtagere, hvorfor det kan tolkes at de heller ikke oplever det samme krydspres som socialrådgiverne i jobcenter Y. Dette med det resultat at reformens socialfaglige sider kommer mere udpræget til udtryk her.

Med udgangspunkt i dette og med formålet om at kunne forstå disse mønstre, er Mintzbergs teorier om organiseringsformer inddraget, og udgør en analysemæssig fortolkningsramme om delanalyse 3. Her er socialrådgivernes oplevelser af ændringer i praksis som følge af reformens implementering samt oplevelser af implementeringsprocessen belyst, i et

organisationsteoretisk perspektiv. Det viser sig i denne delanalyse, at jobcenter Y kan karakteriseres som værende overvejende maskinbureaukratisk i sin organiseringsform set i lyset af organisations- og implementeringsprocessen i forbindelse implementeringen af kontanthjælpsreformen. Det kan konkluderes, at de har været genstand for top-down styring, hvilket har indsnævret deres handlerum, således at de ikke har haft særlig gunstige muligheder for at implementere reformens socialfaglige sider til trods for stor begejstring og tilslutning til værdierne i disse. Organisationen har bestræbt sig på at gøre det klart hvilken retning indsatsen bør tage, og socialrådgiverne har i lyset heraf været genstand for modsatrettede pres, set ift. de lovgivningsmæssige intentioner om helhedsorienterede, tværfaglige og koordinerede indsatser står i modsætning til organisationens prioriteringer og strategier.

I projekt FIF kan organiseringsformen tolkes som værende fagbureaukratisk og socialrådgiverne oplever i væsentlig højere grad at de har været med i organiserings- og implementeringsprocessen, og at reformen har skabt positive ændringer i praksis. Man kan således konkludere, at deres handlerum ift. at imødekomme kontanthjælpsreformens socialfaglige sider er væsentlig større her, og kan være en forklaring på hvorfor reformen giver sig udslag i de socialfaglige sider i projektet.

Samlet set bidrager ovenstående analyseresultater til konklusionen, at kontanthjælpsreformen ikke entydigt kan betragtes som et sporskifte i praksis. I lyset af casene er der væsentlig forskelle på hvordan reformen er udmøntet sig i praksis. I jobcenter Y er der således ikke fundet tegn på at der konkret er sket et sporskifte, og et brud med de "Work first" orienterede tilgange. Modsat kan der i projekt FIF spores et konkret sporskifte og et brud med "Work first" strategien fra 00'erne. Udviklingen, som den ser ud i lyset af de to cases, kan forstås med baggrund i de kontekstuelle forhold som omrammer indsatsen i de to cases.



## Kapitel 9: Perspektivering

I lyset af min undersøgelse, synes det interessant, at kontanthjælpsreformens krav og målsætninger om helhedsorienteret, tværfaglig og koordineret indsats overfor udsatte kontanthjælpsmodtagere så tydeligt slår igennem i praksis i projekt Familien i Fokus. Det kunne, med afsæt heri, være spændende at foretage en dyberegående undersøgelse af projektet. Deloitte er, som nævnt, konsulent på projektet, men det tyder, ifølge projektlederen på, at det overvejende er kvantitative dataanalyser, der genereres i forhold hertil. Derfor synes det oplagt og relevant at foretage en kvalitativ undersøgelse, hvor formålet kunne være at undersøge, hvilke faktorer, som ligger til grund for deres, set med socialfaglige briller, succesfulde projekt. Det tyder, ifølge min undersøgelse på, at der forsat er nogle barrierer i den almindelige beskæftigelsesindsats overfor de udsatte kontanthjælpsmodtagere, som gør det svært for socialrådgiverne, i praksis, at udfolde de politiske intentioner om en helhedsorienteret indsats. En undersøgelse af projektet vil kunne bidrage med viden om, hvilke forudsætninger, der er vigtige for at intentionerne kan udfolde sig, hvilket vil kunne bidrage til at skabe udvikling i eksempelvis cases som jobcenter Y. Et studie af projektet kunne fx tage udgangspunkt i et dybdegående singlecasestudie, med mulighed for inddragelse af mange forskellige datakilder og metoder, herunder fx interviews med kontanthjælpsmodtagerne, ledere, politikere i kommunen, virksomhederne og samarbejdspartnere omkring indsatsen.

## Litteraturliste

Andersen, P. G. (2012). *Beskæftigelsespolitik under forandring - En diskursteoretisk analyse af beskæftigelsespolitikken fra 1972 til 2011*. Insitut for Ledelse, Politik og Filosofi. Copenhagen Buiness School.

Antoft , R., & Salomonsen, H. H. (2007). Det kvalitative casestudium - introduktion til en forskningsstrategi. I R. Antoft, M. H. Jacobsen, A. Jørgensen , & S. Kristiansen, *Håndværk og Horisonter. Tradition og nytænkning i kvalitativ metode* (s. 29-57). Odense: Syddansk Universitetsforlag .

Baadsgaard, K., Jørgensen, H., Nørup, I., & Olesen, S. P. (2012). Fra Klientorienteret arbejde til administrativt arbejde - Ændringer i den faglige praksis og kvalificering på det beskæftigelsespolitiske område . *Tidskrift for arbejdsliv* (4).

Bøgh Andersen, L., & Boolsen, M. W. (2012). Hypotesetest. I M. H. Jacobsen et al., *Videnskabsteori i statskundskab, sociologi og forvaltning* . København: Hans Reitzels Forlag .

Beer, F., Winter, S. C., Skou, M. H., Stigaard, M. V., Henriksen, A. C., & Friisberg, N. (2008). *Statslig og kommunal Beskæftigelsesindsats - implementeringen af "Flere i arbejde" før Strukturreformen*. København: SFI.

Beskæftigelsesministeriet . (2013). *Aftale om en reform af kontanthjælpssystemet – flere i uddannelse og job* . Beskæftigelsesministeriet .

Bovbjerg , K. M. (2011). Markarbejdere i krydspres i kommunale forvaltninger. I K. M. Bovbjerg, & K. M. Bovbjerg (Red.), *Motivation og mismod. Effektivisering og stress på offentlige arbejdspladser* (s. 159-182). Aarhus Universitetsforlag .

Bredgaard , T., Jørgensen , H., Madsen, P. K., & Rasmussen , S. (2011). *Dansk arbejdsmarkedspolitik*. Jurist- og økonomiforbundes forlag .

Breidahl, K., & Seemann, J. (2009). *Jobcentret som organisatorisk fænomen*. Frydenlund .

- Brinkmann, S., & Tanggaard, L. (2010). *Kvalitative metoder - en grundbog*. Gyldendal Akademisk.
- Caswell, D. (2005). *Handlemuligheder i socialt arbejde – et casestudie om kommunal frontlinjepsiksis på beskæftigelsesområdet*. akf forlaget.
- Caswell, D. (2006). Socialt arbejde som slagmark. *Uden For Nummer* (12).
- Caswell, D., & Højbye-Mortensen, M. (december 2011). Så smækker vi kassen i!: sanktioner som redskab i kommunernes håndtering af kontanthjælpsmodtagere. *Tidsskrift for arbejdsliv* (4), s. 21-38.
- Caswell, D., & Larsen, F. (2015). Frontlinjearbejdet i leveringen af aktiv beskæftigelsespolitik - hvordan faglige, organisatoriske og styringsmæssige kontekster påvirker dette. *Tidsskrift for arbejdsliv* (1), s. 9-27.
- Caswell, D., Dall, T., & Madsen, M. B. (2015). Er social- og beskæftigelsespolitikken på vej ud af jernburet? *Uden For Nummer - Tidsskrift for forskning og praksis i socialt arbejde* (30).
- Caswell, D., Dall, T., & Madsen, M. B. (2014). Et pendulsving med udfordringer . *Social årsrapport* , s. 25-31.
- Damgaard, B. (2000). *Kommunerne, virksomhederne og den aktive socialpolitik. Casestudier af det lokale samarbejde*. København: Socialforskningsinstituttet.
- Danermark, B., Ekström, M., Jakobsen, L., & Karlsson, J. (2002). *Explaining Society. Critical Realism in the social sciences* . London: Routledge.
- Dean, M. (2006). *Governmentality - Magt og styring i det moderne samfund*. Forlaget: Sociologi .
- Ejrnæs, M., & Hansen, J. E. (2010). *Levekår og Coping - ressourcer, tilpasning og strategi blandt modtagere af de laveste sociale ydelser*. CASA. CASA.
- Ejrnæs, M., & Monrad, M. (2012). *Vignetmetoden. Sociologisk metode og redskab til faglig udvikling*. København: Akademisk Forlag.

Eskelinen, L., Olesen, S. P., & Caswell, D. (2008). *Potentialer i socialt arbejde - Et konstruktivt blik på faglighed*. København K.: Hans Reitzels Forlag.

Flyvbjerg, B. (2010). Fem misforståelser om casestudiet. I S. Brinkmann, & L. Tanggaard, *Kvalitative metoder. En grundbog* (s. 463-488). Hans Rietzels Forlag.

Graversen, B., Larsen, M., & Arendt, J. (2013). *Kommunernes rammevilkår for beskæftigelsesindsatsen*. SFI. SFI.

Grove, L., & Caswell, D. (2010). *Teorien bag jobcenterkompasset og dets fire praksislogikker*. AKF.

Handler, J. F. (2004). *Social Citizenship and Workfare in the United States and Western Europe: The Paradox of Inclusion*. Cambridge: Cambridge University Press.

Hill, R. J. (2004). Attitudes and Behavior. I M. Rosenberg, & R. H. Turner, *Social Psychology. Sociological Perspectives* (s. 347-377). New Jersey: Transaction Publishers.

Hutchinson, G. S., & Oltedal, S. (2006). *Modeller i socialt arbejde* (2. udgave udg.). København: Hans Reitzels Forlag.

Jespersen, P. K. (1996). *Bureaukratiet - magt og effektivitet*. Jusrist- og Økonomforbundets Forlag.

Juul, S. (2012a). Fænomenologi. I S. Juul, & K. B. Pedersen, *Samfundsvidenskabernes videnskabsteori* (s. 65-106). Hans Rietzels Forlag.

Juul, S. (2012b). Hermeneutik. I S. Juul, & K. B. Pedersen, *Samfundsvidenskabernes videnskabsteori. En indføring* (s. 107-148). Hans Rietzels Forlag.

Juul, S., & Pedersen, K. B. (2012). *Samfundsvidenskabernes videnskabsteori - En indføring*. Hans Rietzels Forlag.

Kamp, A., Hohnen, P., Hviid, H., & Scheller, V. K. (2013). *NEW PUBLIC MANAGEMENT – Konsekvenser for arbejdsmiljø og produktivitet*. Roskilde universitet, CAF, Center For Arbejdslivsforskning. FOA- Fag og Arbejde .

Kvale, S., & Brinkmann, S. (2015). *Interview - det kvalitative forskningsinterview som håndværk*. Hans Reitzels Forlag.

Larsen, C. A., & Pedersen, J. J. (2009). *Ledighedsparadokset* (1. udgave udg.). (C. A. Larsen, Red.) Frydenlund.

Larsen, F. (2011). Ny beskæftigelsespolitik via administrative reformer? *Tidsskrift for Arbejdsliv*, s. 40-55.

Launsø, L., & Rieper, O. (2005). *Forskning om og med mennesker. Forskningstyper og forskningsmetoder i samfundsforskning*. Nyt Nordisk Forlag Arnold Busck.

Lipsky, M. (1980). *Street-level bureaucracy: Dilemmas of the Individual in Public Service*. New York: Russel Sage Foundation .

Mintzberg, H. (1983). *Structures in Fives - Designing effective organizations*. New Jersey: Prentice-Hall.

MPLOY. (2015). *Status på og perspektiver i reformerne på beskæftigelsesområdet - Midtjylland*. MPLOY.

Nielsen, V. L. (2007). Indbydelse til dans omkring markarbejderbegrebet. I V. L. Nielsen, N. Ploug, V. L. Nielsen, & N. Ploug (Red.), *Når politik bliver til virkerighed. Festskrift til professor Søren Winter*. SFI.

Olesen, S. P. (2011). Helhedssyn nedefra - et bottom up-perspektiv på socialt arbejde. I M. Harder, & M. A. Nissen, *Helhedssyn i socialt arbejde* (s. 213-237). København: Akademisk Forlag .

Olesen, S. P., Eskelinen, L., & Caswell, D. (2005). *Faglighed i socialt arbejde – et kritisk konstruktivt perspektiv*. Hentede 15. 4 2016 fra AKF:

[http://www.akf.dk/udgivelser/container/2006/udgivelse\\_2138/](http://www.akf.dk/udgivelser/container/2006/udgivelse_2138/)

Olsen, H. (2003). Kvalitative analyser og kvalitetssikring. *Sociologisk Forskning* (1), s. 68-103.

Ragin, C. C. (1994). *Constructing Social Research. The Unity and Diversity of method*. California: Pine Forge press.

Redder, G. (28. 11 2011). *Beskæftigelsesreformer vil påvirke hver femte dansker*. Hentede 15. April 2016 fra [http://www.ugebreveta4.dk/beskaeftigelsesreformer-vil-paavirke-hver-femte-dansk\\_14424.aspx](http://www.ugebreveta4.dk/beskaeftigelsesreformer-vil-paavirke-hver-femte-dansk_14424.aspx)

Regeringen. (18. april 2014). Aftale om en reform af kontanthjælpssystemet – flere i uddannelse og job. Regeringen (Socialdemokraterne, Radikale Venstre og Socialistisk Folkeparti) og Venstre, Dansk Folkeparti, Det Konservative Folkeparti og Liberal Alliance.

Sørensen, N. B. (2000). *Organisationers form og funktion - om Mintzbergs teori i en dansk sammenhæng* (4 udg.). Samfundslitteratur.

Socialreformkommissionen. (1972). Socialreformskommissionens 2. betænkning: Det sociale trykkesystem. *Betænkning nr. 664*.

Styrelsen for arbejdsmarked og Rekruttering. (2014). *Jobindsats*. Hentede 20. Marts 2015 fra Jobindsats: <http://www.jobindsats.dk/sw597.asp>

Thagaard, T. (2010). *Systematik og indlevelse - En indføring i kvalitativ metode*. (O. L. Henriksen, Ovs.) Akademisk Forlag.

Thisted, J. (2011). *Forskningsmetode i praksis. Projektorienteret videnskabsteori og forskningsmetodik*. København: Munksgaard Danmark.

Torfin, J. (2004). Det stille sporskifte. I J. Torfin, *Det stille sporskifte i velfærdsstaten. En diskursteoretisk beslutningsprocesanalyse* (s. 23-40). Aarhus universitetsforlag.

Winter, S. (2002). Explaining Street-Level Bureaucratic Behavior in Social and regulatory Policies. *Paper prepared for the 2002 Annual Meeting of the American Political Science Association in Boston, 29 August - 1 September 2002.* (s. 1-30). Danish National Institute of Social Research (SFI).

Winther , S., & Nielsen, V. L. (2008). *Implementering af politik* . Academica.

Worning, A. (2002). 75 års socialpolitik set igennem Dansk Socialrådgiverforenings briller. *Uden For Nummer , 3. årgang (4)*, s. 1-14.

Yin , R. K. (2003). *Case study research: design and methods* (5 udg.). Sage.

# Bilag 1: Interviewguide - socialrådgivere

## Indledning

Tak fordi du vil tage dig tid til at deltage i dette interview. Interviewet vil foregå således at jeg stiller dig nogle spørgsmål som jeg har forberedt på forhånd. Det er et åbent interview på den måde, at du også har indflydelse på i hvilken retning det tager. Jeg vil undervejs også stille opklarende spørgsmål hvis der er noget i dine svar som jeg gerne vil have uddybet eller forklaret nærmere.

Jeg vil lige kort fortælle om min egen baggrund og hvad jeg gerne vil interviewe dig omkring. Derefter har jeg lidt praktiske informationer hvorefter vi går i gang med selve interviewet. Som jeg skrev i min mail til dig er jeg i gang med mit speciale på kandidatuddannelsen i socialt arbejde på Aalborg universitet i København. Jeg er overordnet interesseret i de nye krav og målsætninger om en helhedsorienteret og tværfaglig tilgang og indsats som kom med kontanthjælpsreformen og hvordan de påvirker praksis. Mit fokus er på jer som sagsbehandlere og jeres. Det er derfor dine oplevelser og erfaringer som er vigtige for mig. Der er ingen rigtige eller forkerte svar.

Jeg har lidt praktiske informationer inden vi går i gang med selve interviewet.

1. **Lydoptagelse:** Jeg vil gerne lydoptage interviewet af den grund af jeg efter interviewet kan gennemgå dine svar igen og bruge dine udtalelser direkte ift. min analyse af problemstillingen. Ud over mig har vejleder og censor ret til at lytte til lydfilerne hvis de ønsker det. Lydoptagelserne vil blive slettet efter 3 måneder.
2. **Tid:** Jeg forventer at interviewet inklusiv denne indledning tager i omegnen af en time.
3. **Anonymisering i opgaven:** Jeg lover fuld anonymisering af dig som sagsbehandler i opgaven. Dvs. der ikke vil indgå hverken kommunenavn eller navn på den interviewede i min undersøgelse på noget tidspunkt.

Det var de indledende bemærkninger jeg havde. Har du spørgsmål til noget af det, eller er du i tvivl om noget på nuværende tidspunkt? Du er selvfølgelig velkommen til at afbryde mig og stille spørgsmål hvis der er noget du er i tvivl om, eller et spørgsmål du gerne vil have mig til at uddybe eller omforme.



Emne	Forskningsspørgsmål	Spørgsmål til informanten
<b>Baggrunds- spørgsmål</b>	<i>Baggrundsoplysninger til afdækning af informantens baggrund, herunder uddannelse, erfaring, stilling mv. og opgavevaretagelse</i>	<p>Først vil jeg gerne høre lidt om dig, og din baggrund:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Hvilken eller hvilke uddannelser har du?</li> <li>- Hvor længe har du arbejdet som socialrådgiver på kontanthjælpsområdet?</li> <li>- Hvor meget erfaring har du som socialrådgiver? <ul style="list-style-type: none"> <li>o Andre stillinger?</li> <li>o Andre kommuner/steder/funktioner?</li> </ul> </li> <li>- Hvad er din stillingsbetegnelse? <ul style="list-style-type: none"> <li>o Beskæftigelsesbehandler?</li> <li>o Koordinerende sagsbehandler?</li> </ul> </li> <li>- Arbejder du udelukkende som koordinerende sagsbehandler?</li> <li>- Hvilke målgrupper arbejder du med? <ul style="list-style-type: none"> <li>o Hvilken målgruppe er den primære?</li> </ul> </li> </ul>
<b>Oplevelser af beskæftigelsesindsatsen for udsatte kontanthjælpsmodtagere og oplevelse af egen rolle</b>	<i>Hvordan oplever informanten beskæftigelsesindsatsen?</i>	<p>Jeg vil gerne starte med at spørge dig ind til dine oplevelser af beskæftigelsesindsatsen for kontanthjælpsmodtagere og din rolle heri.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Ud fra dine erfaringer med det beskæftigelsesrettede arbejde på kontanthjælpsområdet, hvordan forstår du så socialt arbejde? <ul style="list-style-type: none"> <li>o Hvordan vil du definere det?</li> </ul> </li> </ul>

	<p><i>Hvordan oplever informanten egen rolle i det beskæftigelsesrettede arbejde med udsatte kontanthjælpsmodtagere?</i></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ Hvad handler det primært, sekundært mv. om?</li> <li>- Hvad mener du er det primære formål med beskæftigelsesindsatsen for aktivitetsparate kontanthjælpsmodtagere? <ul style="list-style-type: none"> <li>○ Har formålet ændret sig efter kontanthjælpsreformens iværksættelse?</li> </ul> </li> <li>- Hvordan ser du din rolle i arbejdet med aktivitetsparate kontanthjælpsmodtagere? <ul style="list-style-type: none"> <li>○ Prøv at beskriv med dine egne ord, hvad der kendetegner dit arbejde som koordinerende sagsbehandler?</li> </ul> </li> <li>- Hvad er det vigtigste for dig, ift. at skulle udfylde den rolle?</li> <li>- Har din rolle ændret sig efter kontanthjælpsreformen?</li> <li>- Hvad er du motiveret af i dit arbejde som sagsbehandler/socialrådgiver på kontanthjælpsområdet? <ul style="list-style-type: none"> <li>○ At kunne gøre en forskel for</li> </ul> </li> </ul>
--	--	--

		borgeren?
	<i>Hvad er informanten motiveret af?</i>	
<b>Opgave- varetagelse</b>	<i>Hvordan varetager informanten opgaverne set i forhold til kontanthjælpsreformen?</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Hvilke arbejdsopgaver har du i arbejdet med aktivitetsparate kontanthjælpsmodtagere?</li> <li>- Hvilken karakter oplever du at dine arbejdsopgaver ift. aktivitetsparate kontanthjælpsmodtagere primært har? (mest administrativ karakter? Mest borgerorienteret? Andet? )</li> </ul> <p>Hvilken indgangsvinkel har du til</p>

	<p><i>Hvordan har reformen ændret på opgavevaretagelsen?</i></p>	<p>arbejdet som socialrådgiver på kontanthjælpsområdet? Hvad har du primært fokus på? På job? På helhedsorientering? Eller andet?</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Hvad ser du som det vigtigste "redskab" i arbejdet med aktivitetsparate kontanthjælpsmodtagerne? <ul style="list-style-type: none"> <li>o Skabe tillid, at få dem i aktive tilbud, at koordinere indsatsen?</li> </ul> </li> <li>- På hvilke områder eller på hvilken måde har kontanthjælpsreformen ændret den måde du varetager arbejdsopgaven på (ift. aktivitetsparate kontanthjælpsmodtagere)?</li> </ul>
--	--	---

<b>Konteksten</b>	<p><i>Hvordan oplever informanten de kontekstuelle forhold, og deres betydning for arbejdet med udsatte kontanthjælpsmodtagere?</i></p> <p><i>Kontanthjælpsreformen som rammesættende</i></p>	<p>Nu vil jeg gerne spørge dig lidt ind til dine oplevelser af de rammer du arbejder under.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Hvilke kontekstuelle rammer mener du, har størst indflydelse på dit arbejde som socialrådgiver her i jobcentret? <ul style="list-style-type: none"> <li>o De økonomiske? de organisatoriske? De lovgivningsmæssige? Eller andet?</li> <li>o Hvad betyder det for den måde du arbejder på?</li> </ul> </li>   <li>- Hvilke rammer opstiller kontanthjælpsreformen for dit arbejde med aktivitetsparate kontanthjælpsmodtagere? <ul style="list-style-type: none"> <li>o Hvilke muligheder skaber rammerne?</li> <li>o Skaber de nogle begrænsninger?</li> <li>o Giver rammerne mere eller mindre plads til at tilrettelægge indsatsen individuelt efter den individuelle borgers behov?</li> </ul> </li> </ul>

	<p><i>Hvordan er reformkravene om helhedsorientering, tværfaglighed og koordinering standardiseret/formaliseret i</i></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- På hvilken måde oplever du at de organisatoriske rammer, herunder organisering af indsatsen, interne procedurer, krav fra ledelsen mv. influerer på dit arbejde med aktivitetsparate kontanthjælpsmodtagere?</li> <li>- Er der konkrete procedurer og beskrivelser af hvordan i skal opfylde kravet om helhedsorientering/definitioner af rollen som koordinerende sagsbehandler?</li> <li>- Hvor bundet føler du dig af de kontekstuelle rammerne? <ul style="list-style-type: none"> <li>o Hvor meget handlerum/handlefrihed oplever du der er i arbejdet med udsatte kontanthjælpsmodtagere (som koordinerende sagsbehandler)?</li> </ul> </li> <li>- Oplever du, at du har mulighed for at påvirke de kontekstuelle rammer?</li> </ul>
--	---	---

	<p><i>organisationen?</i></p> <p><i>Hvor meget handlefrihed og oplever informanten at have i arbejdet?</i></p> <p><i>Reformens betydning for informantens faglighed og mulighed for udfoldelse af denne</i></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Hvilken indvirkning oplever du at kontanthjælpsreformen har for det faglige niveau i indsatsen overfor aktivitetsparate kontanthjælpsmodtagere?</li> <li>- Set i lyset af dine oplevelser af de kontekstuelle rammer, hvilke udfordringer oplever du så ift. at skulle udfylde rollen som koordinerende sagsbehandler?</li> </ul>
--	---	--

<p>Muligheder og udfordringer</p>	<p><i>Hvilke muligheder og udfordringer oplever informanten ift. socialfaglige idealer?</i></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Hvilke muligheder oplever du at kontanthjælpsreformen giver dig ift. at imødekomme socialfaglige idealer?</li> <li>- Hvilke udfordringer oplever du i relation hertil?</li> </ul>
	<p><i>Hvilke muligheder og udfordringer er der er i praksis i forhold til udmøntningen af kontanthjælpsreformen ?</i></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Hvilke muligheder oplever du at kontanthjælpsreformen giver dig i det praktiske arbejde med de aktivitetsparate kontanthjælpsmodtagere?</li> <li>- Hvilke udfordringer?</li> </ul>
<p>Afslutning</p>		<p>Beskriv med egne ord, hvordan du oplever at kontanthjælpsreformen alt i alt har ændret praksis/din tilgang til arbejdsopgaverne på kontanthjælpsområdet her i kommunen?</p> <p>Ser du potentielle udviklingsmuligheder i kontanthjælpsreformen? Hvilke?</p> <p>Ser du potentielle udfordringer i reformen? Hvilke?</p>

## **Bilag 2: Interviewguide til telefoninterview - socialrådgiver jobcenter Y**



- Hvad er det første du husker efter reformens vedtagelse? (blev i indkaldt til møde, deltog i workshops, tilbudt kurser, efteruddannelse mv.?)
- Hvordan blev i informeret om reformen? Og af hvem?
- Hvordan er i blevet inddraget i processen?
  - Har i fx være medbestemmende ift. hvilket team i er placeret i og hvilke målgrupper i skal arbejde med?
  - Har i været inviteret til drøftelser med ledelsen om hvordan i skulle håndtere reformen?
- Hvor meget indflydelse oplever du i reelt har haft i organiserings- og implementeringsprocessen?
- Hvor meget indflydelse oplever du generelt i har?
  - Hvem bestemmer hvilke metoder i anvender? Drøfter i sommetider metoder og hvilke metoder der er mest anvendelige mv.?
  - Hvordan afholdes den første samtale? Hvornår er fristen? Standardiseret værktøj eller bestemmer i selv temaer mv.? Er der noget udarbejdet om det, og i så fald hvem har været med i udarbejdelsesprocessen?
  - Hvem bestemmer hvilke tilbud i giver borgerene? Oplever du der er nogle tilbud der skal prioriteres? Er det formelt skrevet ned eller er det mere uformelt?
  - Hvad har i procedurebeskrivelse for?
    - Har i procedurebeskrivelser for helhedsorienterede tilgange og indsatser, tværfagligt samarbejde og rollen som koordinerende sagsbehandler?

## **Bilag 3: Interviewguide til telefoninterview - projektleder projekt FIF**

### **Første forberedelsesfase**

Hvordan startede det hele?

- Hvem var ansvarlig for at ansøge puljemidlerne?
- Var du involveret i dette?
- Var nogle af socialrådgiverne involveret i dette?

### **Organiseringsproces efter bevilling**

Hvad skete der efter bevilling?

- Blev der udarbejdet projektbeskrivelse?
- Hvem deltog?
- Var du involveret?
- Var nogle af socialrådgiverne involveret?
- Hvordan forberedte i jer?
- Hvornår blev du ansat?
- Har du deltaget i kurser, møder, workshops mv. hos Deloitte, andre steder inden opstart mv.?
- hvad med møder med ledelsen ift. organiseringen?
- Hvornår blev socialrådgiverne ansat?

### **Opstartsfasen i projektet**

- Hvordan var ansættelsesprocessen med socialrådgiverne?
- De blev valgt ud fra ansøgninger?
- Var de på kurser eller lign?
- Hvordan blev familierne valgt?
- Hvem valgte dem?
- Var du involveret i ovenstående?
- Var socialrådgiverne involveret i ovenstående?

## **Progression og status**

- Hvornår blev familierne visiteret og hvordan?
- Hvordan fandt i frem til metoder/ uddannelse/ samarbejde mv. som er krav i projektbeskrivelsen? (Drøftelse af metoder, uddannelse og samarbejde mv. i teamsene? På ugentlige møder? Andet?)
- Har socialrådgiverne selvstændige kompetencer til bevillinger, planlægger selv møder mv.?
- Hvordan samler i op? Drøfter sager? Drøfter metoder mv.?

## **Øverste ledelse og konsulenter**

- Hvordan er øverste ledelse involveret? (har i møde? Hvor ofte? Hvem har ansvaret? Hvad er formålet?)
- Møder med Deloitte? Opfølgingsrunder? hvor ofte?
- Er der øvrige konsulenter på projektet? Hvem? Hvad er formålet?
- Hvordan er i involveret i det?

## **Bilag 4: Udsnit af transskriptions- og kodningsdokument**

### **Oplevelser af beskæftigelsesindsatsen**

I: Mmm godt. Så vil jeg gerne høre dig lidt omkring dine oplevelser af beskæftigelsesindsatsen for de her særligt udsatte kontanthjælpsmodtagere som du arbejder med. Ud fra din erfaringer med det beskæftigelsesrettede arbejde, det du har fået her igennem projektet, hvordan forstår du så socialt arbejde. Hvad er socialt arbejde for dig i det her projekt?

S: *Men det er at finde ind til kernen. Hvad er det her for en borger vi sidder overfor, og hvordan hele borgerens liv... hvor beskæftigelse og familiesagerne hænger sammen fuldstændig. Jeg kan ikke skille det ad. For hvis det går rigtigt rigtig skidt med ens barn jamen så går det også ud over ens ydeevne i sin praktik, sin formåen til at komme op, til at holde fast, til at gøre det sidste der lige skal til for at kan nå det man egentlig gerne vil. For jeg har ikke en eneste borger trods det... den gruppe af borgere jeg har med de massive vanskeligheder som ikke ønsker en eller anden jobafklaring. Der er ikke nogle der siger: ej kunne jeg da bare få en pension og så bare lave ikke en skid, det er der ikke. Men de synes det er svært. At finde hoved og hale i hvordan de skal gøre og hvem de skal spørge hvad om netop få enderne til at hænge sammen som som en familie.*

**Kodning: Socialt arbejde bunder helt grundlæggende i et helhedssyn og helhedsforståelse af hele mennesket. Finde ind til kerne.**

I: Hvis du skulle pege på primært formål med den her beskæftigelsesindsats... nu er det så primært de voksne vi snakker om... hvad er formålet så med beskæftigelsesindsatsen?

S: *For mig er der nogle trin i det... øøhmm hvor man så først finder afklaring i, jamen hvad er det for en altså. Hvor jeg tænker at ressourceforløb vil være oplagt ik. Der er rigtig mange af dem jeg sidder med, og finde ud af præcis hvad kan, hvad har man lyst til.. jeg tænker meget det er at finde ud af hvad er det der motiverer den enkelte borger og ikke så meget det hvad for en skuffe kan vi hive ud og sige hvad skal vi ha. Fordi det er det vi plejer, men hvad motivere borgeren fordi der har jeg en oplevelse af... øhhh... at det så er der større sandsynlighed for succes*

**Kodning: Formålet: Se på den enkelte og finde ind til hvad der motiverer, og ikke hvilken skuffe der skal hives ud.**

## **Bilag 5: uddrag fra beskæftigelsesstrategi – jobcenter Y**

Borgere i udkanten af arbejdsmarkedet skal tættere eller ind på arbejdsmarkedet bl.a. gennem en styrket tværfaglig indsats Centralt i indsatsen på dette område er mulighederne for at tilbyde ressourceforløb, hvor der både kan arbejdes tværfagligt og helhedsorienteret – dog altid med fokus på mulighederne for tilbagevenden til arbejdsmarkedet.

*Målet er, at 25 % af de aktiveringsberørte ressourceforløbsborgere skal være i virksomhedsrettede tilbud*

Forløbene tilbydes vores langvarige ydelsesmodtagere med henblik på at udvikle deres arbejdsevne.

- Forløbene skal have øget fokus på den virksomhedsrettede indsats for at øge andelen af borgere der i deres ressourceforløb deltager i et eller flere virksomhedsrettede tilbud
- Parallel hermed understøtte indsatsen med tilbud der hjælper borgeren til at overvinde eventuelle barrierer Ressourceforløbene har som formål at afklare og genskabe borgerens arbejdsevne, så der efter tilbuddene i ressourceforløbene kan ske en tilbagevenden til arbejdsmarkedet - hvis ikke på ordinære vilkår, så gennem etablering af fleksjob eller lignende.