



i beskæftigelsesindsatsen

En kombineret kvantitativ og kvalitativ undersøgelse af forståelser af empowermenttilgangen og dennes anvendelsesmuligheder i det beskæftigelsesrettede arbejde

Anne Würtz Larsen

Studienummer: 20141692

Kandidatuddannelsen i Socialt Arbejde

Speciale - august 2016

Vejleder: Pelle Korsbæk Sørensen

Abstract

The use of empowerment-oriented methods has in recent years increased in the social work of Denmark. In 2014 the Danish government initiated an experimental project, aiming towards increasing the knowledge about the use and effects of empowerment in the field of employment. This resulted in 30 local projects, working with an empowerment-orientated approach in social work with a group of citizens receiving unemployment benefits. However, the ways of understanding the concept of empowerment is multiple and often unclear.

The aim of this study is; to examine how the employees understand the empowerment-oriented approach and its potential to be applied in the work of the field of empowerment, and how the organizational context is affecting these potentials. In order to answer these questions, the study has applied a mixed methods design that consists of a quantitative study using vignettes in combination with a qualitative study where employees have participated in focus group interviews.

Orientering til læseren

Da jeg, grundet et synshandicap, anvender materialer i et særligt indscannet format til oplæsning fra talesyntese, vil specialets referencer ikke altid indeholde sidetal, idet disse ikke optræder konsistent i de formater af materialerne, jeg har til rådighed.

Indhold

Indledning	2
Specialets opbygning.....	3
Skulle empowerment ændre noget?	4
Problemstilling	8
Problemformulering	9
Afgrænsning og begrebsafklaring	10
Forsøgsprojektet om empowerment	12
Forskningsdesign	14
En abduktiv forskningsproces	14
Specialets teoretiske ramme	17
Empowermentdimensioner.....	17
Empowerment på individ- og gruppeniveau	19
Ejendomsret over egne problemer	21
Transformativ empowerment.....	22
Den organisatoriske kontekst	23
Videnskabsteoretisk position og metode	26
Videnskabsteoretisk position.....	26
Kritisk hermeneutik.....	27
Kombineret metodedesign.....	27
Udvælgelse og præsentation af informanter og respondenter.....	28
Vignetmetoden	29
Fokusgruppeinterviews	37
Frafaldsanalyse.....	39

Kvalitetssikring	41
Analyse	45
Analysedel 1: Holdninger til individuel empowerment og ejendomsret.....	45
Projektmedarbejdernes holdninger til individuel empowerment	45
Ejendomsret over egne problemer	55
Opsummering.....	61
Analysedel 2: Empowerment - Forståelser og anvendelsesmuligheder	61
Fokus på den individuelle dimension.....	63
Empowerment som en liberal styringsstrategi	66
Arbejdsløshed som et individuelt problem	68
Opsummering.....	70
Analysedel 3: Den organisatoriske kontekst og handlingsrum	70
Workfare-logikken	78
Opsummering.....	80
Konklusion	81
Holdninger til empowerment på et individuelt niveau	81
Forståelser af empowerment og dennes anvendelsesmuligheder	83
Den organisatoriske kontekst og mulighedsrummet for empowerment.....	84
Litteratur	87
Bilagsliste	94

Indledning

Men vi skal træde et skridt tilbage, og kigge på det i forhold til empowerment. Borgere har jo ikke en kinamands chance for at være med til at definere egne, sociale problemer, fordi de bliver defineret andre steder fra, og så er det bare sådan, det er. Det kunne være spændende at se, hvordan det ville være, hvis man selv fik lov til at definere sine problemer.

(bilag 5:13)

Denne udtalelse fra en projektmedarbejder på jobcenteret, indkapsler på fornemste vis både den problemstilling og motivation, som er indlejret i dette speciale. Formålet med specialet er, at undersøge hvordan projektmedarbejdere tilknyttet et forsøgsprojekt om empowerment på jobcentrene forstår empowermenttilgangen og dennes anvendelsesmuligheder, samt hvordan den organisatoriske kontekst indvirker på dette mulighedsrum. Som projektmedarbejderen pointerer, er det en interessant tanke at forestille sig, hvordan det beskæftigelsesrettede arbejde ville være, hvis borgerne definerede egne problemer og disses løsning. Denne erkendelsesinteresse danner grundlaget for motivationen til at udarbejde dette speciale. Afhandlingen er et resultat af hvad der sker, når man netop *træder et skridt tilbage*, og forsøger at se tingene ud fra et kritisk empowermentperspektiv.

Jeg retter undersøgelsens fokus mod et bestemt område indenfor socialt arbejde, nemlig det beskæftigelsesorienterede sociale arbejde. Det er et strategisk vigtigt felt med et betydeligt volumen, og et felt, der har været under udvikling og politisk højt prioriteret de seneste årtier. Socialpolitik kan i dag siges at være blevet til beskæftigelsespolitik, og beskæftigelse ansues nu som løsningen på sociale problemer (Caswell, 2005:35). Dette er et centralt forhold, der blot fremmer relevansen af at undersøge det beskæftigelsesrettede sociale arbejde.

Specialet udgør en kombineret kvantitativ og kvalitativ undersøgelse, hvis genstandsfelt er forankret i et landsdækkende forsøgsprojekt på det beskæftigelsesrettede område overfor langtidsledige uddannelseshjælpsmodtagere og kontanthjælpsmodtagere. Kontanthjælpsreformen medførte i 2014, at et nyt initiativ så dagens lys. Den daværende regering afsatte 25,4 millioner kroner til et forsøgsprojekt på 30 af landets jobcentre. Forsøgsprojektet tager udgangspunkt i empowerment, og definerer denne tilgang som ”en proces, hvor borgeren får indflydelse på indsatsen og derigennem tager medejerskab til sin vej mod job eller uddannelse” (Styrelsen for Arbejdsmarked og Rekruttering,

2014:1). At sikre borgerne større *indflydelse* og *ejerskab* er på den ene side en central målsætning for empowermentprojektet (Regeringen, 2013:12). På den anden side er projektets langsigtede mål, ”at flere modtagere af langvarig kontanthjælp og personer i ressourceforløb kommer helt eller delvist i job” (STAR, 2014:2). Det spørgsmål der melder sig er, hvordan disse to målsætninger kan eksisterer på en og samme tid. Socialarbejderne er uddannet til at forebygge og løse sociale problemer med borgeren i centrum. Men deres opgave på jobcentrene er imidlertid entydigt fokuseret på målet om at hjælpe kontanthjælpsmodtagere hurtigst muligt i arbejde (Post, 2012:336). Vi har således på den ene side en beskæftigelsespolitik, der opstiller foruddefinerede krav til indsatsen, samt et beskæftigelsessystem, karakteriseret ved specialisering, standardisering og et ensidigt fokus på beskæftigelse (Murakami, 2012:290). På den anden side har vi aktuelt et forsøgsprojekt på jobcentrene, der bygger på empowerment samt større indflydelse og ejerskab til borgerne - indenfor selv samme beskæftigelsespolitik. Det er derfor væsentligt at undersøge, hvad der er på spil i dette spændingsfelt.

Specialets opbygning

I de følgende afsnit i *kapitel 1* vil jeg redegøre for undersøgelsens problemfelt og opstille specialets undersøgelsesspørgsmål samt afgrænse undersøgelsens genstandsfelt. *Kapitel 2* giver en kort præsentation af forsøgsprojektet om empowerment og dermed den kontekst, projektmedarbejderne arbejder indenfor. I *kapitel 3* giver jeg en redegørelse af specialets forskningsdesign, med særlig vægt på den abduktive forskningsproces. I *kapitel 4* redegøres for specialets teoretiske ramme. Her gives en kort indføring i empowerment som begreb og tilgang i socialt arbejde samt en redegørelse af den organisatoriske kontekst med fokus på New Public Management og udviklingen fra welfare til workfare. I *Kapitel 5* behandles undersøgelsens videnskabsteoretiske position og metodiske grundlag. Der redegøres herunder for den kritiske hermeneutik, vignetundersøgelsen samt fokusgruppinterviews. Der følger ligeledes en kvalitetssikring af specialet samt øvrige metodiske overvejelser. I *kapitel 6* analyseres undersøgelsens resultater, og afslutningsvist følger specialets konklusion i *kapitel 7*.

KAPITEL 1

Skulle empowerment ændre noget?

At tænke indenfor rammerne af empowerment kan siges at være indlejret i selve forståelsen af det sociale arbejdes virke. Således indgår empowermenttilgangen direkte i den seneste globale definition af socialt arbejde, formuleret af The International Federation of Social Workers (IFSW) og International Association of Schools of Social Work (IASSW).

*Socialt arbejde er en praksisbaseret profession og en akademisk disciplin, der fremmer social forandring og udvikling, social samhørighed, og **empowerment** og frigørelse af mennesker. Principper om social retfærdighed, menneskerettigheder, kollektivt ansvar og respekt for forskelligheder er centrale for socialt arbejde. Understøttet af teorier om socialt arbejde, samfundsvidenskab, humanistiske fag og oprindelige folks viden, inddrager socialt arbejde mennesker og strukturer for at adressere livsudfordringer og for at opnå øget trivsel.*

(IFSW & IASSW, 2014:1, egen fremhævning)

Der er med andre ord tale om en tilgang, der er yderst relevant at beskæftige sig med, når det gælder en undersøgelse indenfor feltet socialt arbejde. Men vender vi os mod empowerment-litteraturen, påpeges det af flere forfattere, at empowerment er en tilgang som rummer flere dimensioner og niveauer, og som tager form efter den kontekst, den anvendes i (bl.a. Adams, 1996, Askheim & Starrin, 2012, Andersen, 2005). Empowerment er endvidere et begreb, der kan tolkes ind i vidt forskellige politiske ideologier og meningshorisonter - fra en neoliberal til en transformativ tilgang (Andersen, 2005). Der kan således være flere forståelser på spil, og det er nærværende undersøgelses hensigt, at stille skarpt på disse forståelser ud fra et kritisk empowermentperspektiv.

”Empowerment mister sit potentiale som en kritisk forandrende tilgang i arbejdet med særligt udsatte grupper, hvis det oversættes til en teknisk metode – med en form for manual, som de professionelle kan følge” (Andersen, 2015:433). Her fastslås det, at empowerment har et forandrende potentiale, men samtidig også at dette potentiale kan undermineres. Nærværende speciale bygger på en kritisk forståelse af empowerment der medtænker forandringer på såvel et individuelt og strukturelt niveau og som derved:

”(...) fokuserer på kollektiv bevidstgørelse og opbygning af handlingskapacitet i forhold til forbedring af socioøkonomiske og sociokulturelle rettigheder og livsbetingelser for underprivilegerede grupper. Det samfundsforandrende, transformative empowermentperspektiv sætter direkte fokus på dialektikken mellem levevilkår og rettigheder (de objektive livsbetingelser eller mulighedsstrukturerne) og ændringer i den subjektive bevidsthed, selvopfattelse og kollektive handlingskapacitet. (Andersen, 2003:62)

Siden indførelsen af den aktive beskæftigelsespolitik i 1990'erne, er det der betegnes som passiv forsørgelse blevet anset for at være et socialt problem. Målet er således, at gøre borgerne selvstændige og selvforsørgende. Udviklingen afspejler et paradigmeskifte fra et forsørgelseskoncept til et aktiveringskoncept (Alminde, Henriksen, Nørmark, & Andersen 2008:47). Der ses et øget fokus på lediges rettigheder og pligter, og ikke mindst de lediges ret og pligt til at deltage i aktiveringstilbud (Goli, 2012:86). Målet for den aktive beskæftigelsesindsats er tydelig og fremgår direkte af lovgivningen; det handler om at bistå de ledige med *”så hurtigt og effektivt som muligt at komme i beskæftigelse, således at de kan forsørge sig selv og deres familie”* (LBK nr. 990 af 12/09/14 § 1 stk. 3). Aktiveringskonceptet kan aktuelt siges at være blevet forstærket i forbindelse med reformen af kontanthjælpssystemet, som trådte i kraft 1. januar 2014. Alle ledige har nu pligt til at tage imod en aktivitet. Dette gælder også de ledige, som ikke kan, og som før reformens ikrafttrædelse var kategoriserede som passive og var fritaget for at deltage i et tilbud. De har nu ret til en mentor, som skal gøre dem aktivitetsparate. Alle der ikke har en uddannelse, har pligt til at forbedre deres uddannelsesmuligheder, ved at tage imod et aktiveringstilbud. Dette krav skærpes yderligere, ved at kontanthjælpen er blevet erstattet med uddannelseshjælp der er på niveau med SU for unge under 30 år (www.bm.dk).

At inddrage borgerne er blevet en central del af den socialpolitiske dagsorden i Danmark, og er igennem tiden blevet ét blandt flere mål for den velfærdsstatslige udvikling. Borgerinddragelse kom for alvor på dagsordenen i 1980'erne, som et modsvar på en tiltagende kritik af den offentlige sektor (Sjølberg, 2006a). Den offentlige sektor blev dels kritiseret for at være for bureaukratisk, dyr og ineffektiv, og dels for at være umyndiggørende, paternalistisk og formynderisk overfor borgerne (ibid.). Paternalisme baserer sig på en forestilling om, at mennesker generelt er passive, uvidende og

har et behov for hjælp og styring fra professionelle (Starrin, 2012:63). Det er med andre ord op til en myndighed eller ekspert at bestemme, hvad der er bedst for borgerne.

Fra 1980'erne skete et opgør med opfattelsen af den offentlige sektor som den primære problemløser, hvilket også påvirkede opfattelsen af forholdet mellem system og borger. Samtidig blev der sat fokus på det enkelte individs eget ansvar (Sjelborg, 2006a). Disse to tendenser afspejles i den såkaldte *lille socialreform* der blev indført i 1998, og som blandt andet omfatter Lov om retssikkerhed og administration på det sociale område (retssikkerhedsloven). Borgerinddragelse blev nu indskrevet som lovkrav i retssikkerhedslovens § 4. Heraf fremgår det at *"Borgeren skal have mulighed for at medvirke ved behandlingen af sin sag. Kommunalbestyrelsen tilrettelægger behandlingen af sagerne på en sådan måde, at borgeren kan udnytte denne mulighed"* (Retssikkerhedsloven: § 4). Denne bestemmelse skal ses som en styrkelse af borgerens processuelle rettigheder (Sjelborg, 2006b). Borgerinddragelsen vedrører her selve sagsbehandlingen, hvilket vil sige, at borgeren skal have medindflydelse på det arbejde, der går forud for forvaltningens beslutning i en sag, men omhandler dermed ikke den del af arbejdet der består i at træffe afgørelsen (ibid.).

Men på trods af udviklingen mod ønsket om en større borgerinddragelse, overholdes bestemmelsen i retssikkerhedslovens § 4 imidlertid ikke altid i praksis (Ejler, Nielsen & Petersen, 2004:81). Dette skyldes, at sagsbehandlerne ikke har kendskab nok til lovgivningen, ikke er tilstrækkeligt bevidste om brugernes ønsker og behov, og at sagsbehandlerne oplever, at være under et betydeligt ressourcepres. De søger således, at balancere deres tid mellem krav om effektivitet og krav om individuel tilrettelæggelse af sagsbehandlingen (ibid.: 83). Borgerne må dermed selv sikre sig, at der sker medvirken i henhold til Retssikkerhedsloven (ibid: 85).

Retter vi igen blikket mod den konkrete beskæftigelsesindsats, er der ligeledes enighed om, at det er en afgørende forudsætning for at en indsats lykkes, at kontanthjælpsmodtagerens ønsker inddrages, og at kontanthjælpsmodtageren medvirker i udformningen af indsatsen (Eskelinen & Olesen, 2010:9,141, Thorsager, Børjesson, Christensen & Pihl, 2007:91). I Lov om en aktiv beskæftigelsesindsats fremgår det, at beskæftigelsesindsatsen skal tilrettelægges *"under hensyn til personens ønsker og forudsætninger samt arbejdsmarkedets behov med henblik på, at personen hurtigst muligt opnår ordinær beskæftigelse"* (Lov om en aktiv beskæftigelsesindsats: § 15). Her er imidlertid flere interesser og hensyn i spil. På den ene side, står borgeren med egne forudsætninger og ønsker. På den anden side, står et arbejdsmarked med definerede behov sammen med et beskæftigelsessystem, med krav om hurtigst mulig målopfyldelse.

Ansatte på landets jobcentre skal således, set i lyset af ovenstående, kunne agere i et felt med skiftende politiske, lovgivningsmæssige og organisatoriske rammer. Denne organisatoriske kontekst fordrer ligeledes, at medarbejderne skal kunne håndtere et krydspres fra flere forskellige interessenter (Juul-Olsen, 2012:508). Krydspreset kan dermed opstå mellem borgernes krav på individuel behandling og ubegrænsede behov på den ene side, og organisationens produktivitetskrav, standardisering og begrænsede ressourcer på den anden side (Jespersen, 1996:69).

I praksis påpeges det, at der i dette interessedningsfelt sker en skævvridning hvorved borgerens ønsker undermineres til fordel for et ensidigt beskæftigelsesfokus. Det konkluderes således, på baggrund af CARMA's forskningsprojekt om den faglige praksis i jobcentrene i 2014, at:

De lediges ønsker og behov står således i baggrunden i forhold til spørgsmålene om at bringe den ledige nærmere arbejdsmarkedet, at få den ledige afklaret, eller overholde lovgivningens krav. De lediges ønsker og forudsætninger er nedtonet, når tilrettæggelsen af indsatsen omtales. Det kan næppe andet end blive bedømt negativt i forhold til at gennemføre en mere individuel og behovsorienteret indsats.

(Baadsgaard, Jørgensen, Nørup & Olesen, 2014:147-148).

I undersøgelsen *Beskæftigelsesindsatsen og dens virkninger set fra kontanthjælpsmodtagernes perspektiv* kritiseres beskæftigelsessystemet ligeledes for, at være et system, som ikke i tilstrækkelig grad tager hensyn til alle kontanthjælpsmodtageres problemer, ønsker og forudsætninger (Eske-linen & Olesen, 2010:120-121). Beskæftigelsessystemet har svært ved at rumme den variation og forskellighed, som kontanthjælpsmodtagerne repræsenterer, og er i stedet fokuseret på, at opfylde formelle krav, uden individuel tilpasning og inddragelse af kontanthjælpsmodtagernes ønsker (ibid.). Flere kontanthjælpsmodtagere oplever ringe muligheder for deltagelse og et begrænset handlingsrum i deres beskæftigelsessag og i mødet med frontlinjemedarbejderne (ibid.:69). De kan være kendetegnet ved passivitet, resignation og magtesløshed overfor systemet, og de betoner rammer og indsats, som noget de ikke har haft indflydelse på. Set ud fra kontanthjælpsmodtagernes perspektiv er mulighederne for, at systemet kan fungere støttende og konstruktivt begrænsede. Dette skyldes dels de ydre rammebetingelser, og dels det begrænsede samspil mellem system og kontanthjælpsmodtager (ibid.). Kontanthjælpsmodtagere kan endvidere opleve, at de kun bliver inddraget med henblik på hurtigt at komme i aktivering, hvilket ikke altid er i overensstemmelse med deres

egne behov og ønsker (Thorsager, Børjesson, Christensen & Pihl, 2007:96). Samtidig oplever kontanthjælpsmodtagere, at de kan være nødt til at tilpasse deres individuelle ønsker til rammer, som på forhånd er definerede af beskæftigelsessystemet (ibid.:103).

Beskæftigelsessystemet står således overfor en væsentlig udfordring i forhold til at kunne handle på og være lydhør overfor den viden og de erfaringer, som kontanthjælpsmodtagerne selv har om deres situation, og om hvad der virker (Eskelinen & Olesen, 2010:9). Som vi har set, kan flere faktorer være med til at lægge begrænsninger for medinddragelsens karakter. De rammer, som det sociale arbejde skal udspille sig inden for, kan blive så snævre, at inddragelsen reelt ikke giver nogen mening (Sjelborg, 2006a). Endvidere kan den udbyggede velfærdsstatslige tankegang med dens omsorgsfulde og problemløsende tilgang, også forhindre en opmærksomhed på, at man altid må tage udgangspunkt i borgernes egne ønsker og forudsætninger - også selv om professionelle hurtigt synes at kunne vurdere, hvad der ville være »den bedste løsning» (ibid.). Der peges dermed både på strukturelle og individuelle forhold hos system og professionelle som begrænsninger for borgerens indflydelsesmuligheder. Man kunne således med rette spørge om hidtidige tiltag med målsætningen om en større inddragelse af borgerne i det hele taget har ændret noget?

Problemstilling

Ønsket om større grad af borgerinddragelse i den offentlige sektor er fortsat aktuel i dag. Med forsøgsprojektet omhandlende empowerment sættes borgerinddragelse nu (igen) på den politiske og faglige dagsorden indenfor en beskæftigelsesrettet kontekst. Regeringens iværksættelse af forsøgsprojektet, omhandlende empowerment på beskæftigelsesområdet, søger at sikre, at borgeren får indflydelse på egen situation og at indsatsen tager afsæt i borgerens egen problemdefinition og ønsker (STAR, 2014:2). Men samtidig er projektet placeret indenfor rammerne af et felt, der er regelstyret, med stramme effektiviserings- og dokumentationskrav, og med en foruddefineret målsætning om at bringe arbejdsløse hurtigst muligt i beskæftigelse. Der kan således være tale om, at denne kontekst kan modvirke intensionerne bag forsøgsprojektet.

De fleste empowermentprojekter er, som regeringens forsøgsprojekt, baserede på borgerinddragelsesprincipper. Dette vil sige, at det er en myndighedsinstans, der tager initiativ til at formulere indhold og iværksætte en given indsats, og borgeren tildeles til gengæld indsigelses- og høringsret. Magten til at deltage gives til borgeren via information og viden, men rammerne og hovedindholdet

for projektet er imidlertid afgjort på forhånd (Bladt & Andersen, 2013:202). Der stilles således ikke spørgsmålstejn ved grundlæggende præmisser og strukturer for arbejdet.

På trods af at der er en bred viden om beskæftigelsesområdet, er der fortsat videnshuller, at udfylde. Særligt hvad angår forløb for ledige med problemer ud over manglende job, er der stadig meget, vi ikke ved (Baadsgaard, Jørgensen, Nørup & Olesen, 2014:150). Forsøgsprojektet er således et relevant bidrag til denne vidensproduktion. Spørgsmålet er imidlertid, hvilken ny viden anvendelsen af empowerment kan bibringe.

Der har som tidligere beskrevet været et stort fokus på borgerinddragelse i socialt arbejde, men dette har endnu ikke udmøntet sig i en tilsvarende udvikling af metoder til borgerinddragelse (Thorsager, Børjesson, Christensen & Pihl, 2007:106). Borgerinddragelsen risikerer dermed i højere grad at være afhængig af sagsbehandlerne individuelle holdninger (ibid.). Empowermentprojektet kan ses som et led i forsøget på at nærme sig viden om metoder til øget borgerinddragelse. Men i hvor høj grad disse intentioner sætter sig igennem hos de enkelte sagsbehandlere i den daglige praksis er endnu uvist. Professionelle, der er ansat i hjælpeapparatet, kan opleve stor ambivalens, når det drejer sig om holdninger til brugerinddragelse (Askheim & Starrin, 2012:193-194). Det er en ambivalens, der kan bunde i modsætningen mellem brugerinddragelse på den ene side, og de professionelle magt, autoritet og rolle i velfærdssystemet på den anden side (ibid.). Det bliver dermed relevant at undersøge sagsbehandlerne i empowermentprojektets holdninger til inddragelsen af borgerne og hvilke barrierer og potentialer de ser for større borgerinddragelse i det beskæftigelsesorienterede sociale arbejde.

Problemformulering

Ovenstående betragtninger og refleksioner leder mig frem til følgende problemformulering og tilhørende undersøgelsesspørgsmål.

Hvordan forstår projektmedarbejderne empowermenttilgangen og dennes anvendelsesmuligheder i det beskæftigelsesrettede arbejde, og hvordan indvirker den organisatoriske kontekst på dette mulighedsrum?

Der opstilles følgende to arbejdsspørgsmål, til besvarelsen af problemformuleringens første del:

1. På hvilken måde bør borgere tilknyttet empowermentprojektet, ifølge projektmedarbejderne, opnå indflydelse på definitionen af egne problemer og disses løsninger?

2. Hvordan harmonerer projektmedarbejdernes empowermentforståelser med et transformativt empowermentperspektiv?

Afgrænsning og begrebsafklaring

I det følgende vil jeg redegøre for undersøgelsens centrale og gennemgående begreber, samt afgrænse undersøgelsens genstandsfelt og fokusområder.

Som det fremgår af ovenstående, rettes undersøgelsen imod det professionelle perspektiv. Der er således ikke tale om en undersøgelse af empowermentprojektet generelt, men af det faglige arbejde og dets indlejrede forståelser, der finder sted indenfor denne kontekst. Det kunne ligeledes have været relevant (og i tråd med empowermentperspektivet) at have inddraget et andet aktørniveau i form af borgere tilknyttet empowermentprojektet. Grundet specialets tidsmæssige begrænsning, har det dog ikke været muligt at medtage begge perspektiver, og det professionelle perspektiv blev således prioriteret. Da det i høj grad hviler på de professionelle at udmønte den politiske dagsorden, vurderes det særligt relevant at fokusere på deres perspektiv, når det drejer sig om implementering af en målsætning om empowerment.

Et af de centrale elementer i empowermentprojektet er, at alle borgere skal tildeles en såkaldt koordinerende sagsbehandler (Star, 2014:4). Den koordinerende sagsbehandlers opgave i empowermentprojektet er at *”tilrettelægge indsatsen, herunder opstille jobmål, få overblik over mulighederne i kommunens indsatsvifte, vælge relevante aktiviteter og løbende følge op på borgerens aktiviteter”* (ibid.). Den koordinerende sagsbehandler har derved direkte borgerkontakt og myndighedsfunktionen i indsatsen. Når jeg i stedet vælger at anvende betegnelsen projektmedarbejder, skyldes dette for det første, at der i den daglige praksis ikke forventes, at betegnelsen koordinerende sagsbehandler anvendes entydigt i alle projekter. For det andet blev der ved rekruttering af respondenter og informanter af samme grund anvendt betegnelsen rådgiver/sagsbehandler. For det tredje besidder medarbejderne en bred variation af uddannelsesbaggrunde, og betegnelsen projektmedarbejder vurderes derfor at være bedst egnet til at kunne inkludere alle faggrupper.

Det drejer sig derfor om de professionelles forståelser af borgerne indenfor et empowermentperspektiv. Empowermentprojektet retter sig imod følgende to målgrupper:

1. Unge under 30 år der har modtaget uddannelseshjælp uafbrudt i minimum 2 år, samt unge som tilkendes ressourceforløb og ikke har en erhvervskompetencegivende uddannelse, og
2. Kontanthjælpsmodtagere, der har modtaget kontanthjælp uafbrudt i minimum 2 år, samt borgere, der er tilkendt et ressourceforløb og enten er fyldt 30 år eller har en kompetencegivende uddannelse (STAR, 2013a, 2013b:2).

Nærværende undersøgelse afgrænser sig ved at lægge hovedvægten på sidstnævnte målgruppe. Dette skyldes, at der er flest besvarelser indenfor denne kategori i undersøgelsens kvantitative del, og desuden repræsenterer kategorien den målgruppe, som undersøgelsens to fokusgrupper lokalt arbejder med. Målgruppen af unge der tilkendes ressourceforløb og som ikke har en erhvervskompetencegivende uddannelse er ikke repræsenteret i undersøgelsen, idet der kun forekom 1 besvarelse af denne kategori, og kategorien blev således udtaget. Den anden kategori indenfor målgruppen af unge er fortsat repræsenteret, men idet undersøgelsen retter sig imod beskæftigelsesindsatsen, vil selve uddannelsesperspektivet ikke blive behandlet nærmere.

KAPITEL 2

Forsøgsprojektet om empowerment

Dette kapitel har til hensigt at fremhæve de væsentligste elementer og karakteristika ved organiseringen og gennemførelsen af forsøgsprojektet om empowerment i de 30 jobcentre tilknyttet forsøget, og dermed skabe en grundlæggende forståelse for den kontekst, projektmedarbejderne arbejder indenfor. Præsentationen vil tage afsæt i den generelle projektbeskrivelse, der er blevet udarbejdet af Styrelsen for Arbejdsmarked og Rekruttering (STAR) i 2014. Der er udarbejdet to stort set identiske projektbeskrivelser, hvis forskel blot er målgruppen fordelt på hhv. voksne og unge. Der tages her afsæt i projektbeskrivelsen for voksne.

Empowermentprojektet blev igangsat 1. oktober 2014 og løber frem til 1. oktober 2016. 30 jobcentre er i skrivende stund i færd med at implementere empowermentprojektet lokalt. Initiativet til det landsdækkende forsøgsprojekt om empowerment fremgår af daværende regerings aftaletekst til kontanthjælpsreformen.

”Den enkelte skal have ejerskab for egen indsats.

- *Øget indflydelse til borgeren. Der iværksættes et forsøg i 2014 som inddrager viden om empowerment og derigennem understøtter jobcentrenes arbejde med at sikre borgerens indflydelse på sin egen situation” (Regeringen, 2013:12).*

STAR, der tilhører beskæftigelsesministeriet, har varetaget organiseringen og planlægningen af empowermentprojektet. Projektet omhandler både en voksen og ung målgruppe, som fremgår af forrige kapitels afgrænsning. (STAR, 2014:2). Jobcentrene har kunnet ansøge STAR om deltagelse i projektet, og har selv kunnet vælge at tilrettelægge projektet til enten unge eller voksne. STAR har opstillet fire såkaldte minimumskrav, der lyder som følger:

1. Borgeren skal have indflydelse på indsatsens mål og indhold

Borgeren skal opleve, at indsatsen tager udgangspunkt i dennes egen problemdefinition og ønsker

2. Tværgående indsatser og netværk

Kommunen skal udarbejde en indsatsvifte med indsatser på tværs af social-, sundheds-, beskæftigelses- og uddannelsesområdet

3. Én plan på tværs af social-, sundheds-, beskæftigelses- og uddannelsesområdet

Borgeren skal have en indsatsplan som fungerer som et gennemgående redskab for opfølgningen

4. Koordinerende sagsbehandler og mentor

Alle borgere skal have en koordinerende sagsbehandler og skal tilbydes mentor

(STAR, 2014:2 ff.)

Det er i sammenhæng med disse minimumskrav væsentligt, at uddybe nogle enkelte aspekter ved projekternes retningslinjer, som vi finder under minimumskrav 1. Borgeren skal for det første være aktiv i forløbet og gøre en indsats for at komme i job eller uddannelse på længere sigt. Borgeren behøver dog ikke forpligte sig i at deltage i konkrete aktiviteter på forhånd. Men er borgeren imidlertid passiv over længere tid, kan kommunen vælge at lade personen udgå af projektet. Et andet væsentligt forhold er, at kommunen ikke kan sanktionere borgeren, hvis denne ikke ønsker at tage imod en indsats eller ikke deltager i de aftalte aktiviteter (ibid.:3). Der er her tale om en markant fravigelse fra gængse sanktionsregler, og denne ændring er indskrevet i forsøgsprojektets bekendtgørelse (se BEK nr. 1566 af 23/12/2014).

Forsøgsprojektets kortsigtede mål som, at den enkelte får indflydelse på indsatsen og tager ejerskab til sin vej mod job eller uddannelse. På længere sigt er målet, at flere modtagere af langvarig uddannelseshjælp, kontanthjælp eller personer i ressourceforløb kommer i ordinær uddannelse eller helt eller delvist i job (ibid:2). De lokale teams består af en projektleder og en gruppe koordinerende sagsbehandlere. Der er herudover nedsat styregrupper og eventuelle følge- og arbejdsgrupper på tværs af kommunens faglige enheder (ibid:5).

KAPITEL 3

Forskningsdesign

Jeg vil i dette kapitel præcisere min indgangsvinkel til forskningsprocessen, for herved at skabe tydelighed omkring forudsætningerne for specialets vidensproduktion.

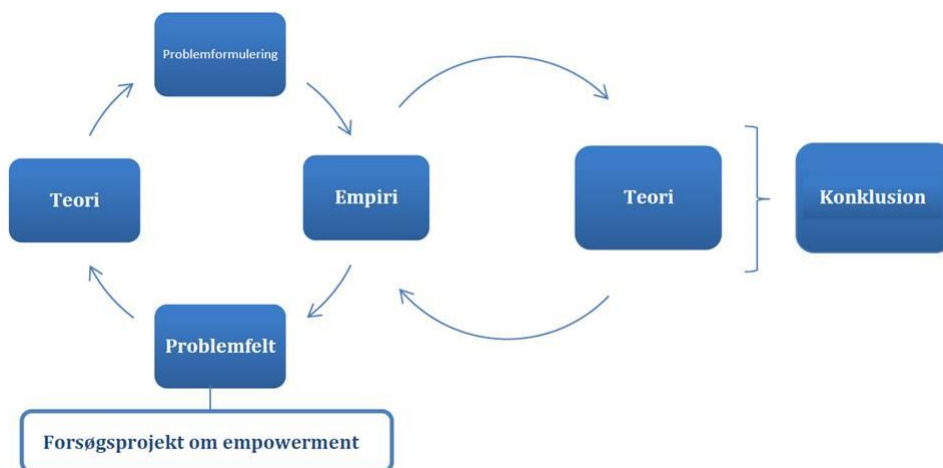
Specialet er designet som en kombineret kvalitativ og kvantitativ undersøgelse indeholdende henholdsvis to fokusgruppinterviews og 52 spørgeskemabesvarelser, hvor der begge steder er taget udgangspunkt i vignetmetoden. Hovedvægten i designet er lagt på den kvalitative metode, og resultaterne fra vignetundersøgelsen anvendes således indenfor en kvalitativ analyseramme.

Problemformuleringens første del besvares ved at projektmedarbejdernes holdninger til empowerment på et individuelt niveau vil blive afdækket igennem en vignetundersøgelse. Dette operationaliseres ud fra et teoretisk afsæt omhandlende fem niveauer for borgerens *ejendomsret over egne problemer*. Her rettes blikket imod det specifikke niveau i mødet mellem projektmedarbejder og borger. Dernæst rettes blikket imod et mere generelt niveau, hvor forståelser af empowermenttilgangen og dennes anvendelsesmuligheder bliver fortolket, med afsæt i projektmedarbejdernes diskussioner af vignetundersøgelsens resultater i fokusgruppinterviews. Til besvarelsen af problemformuleringens sidste del sættes projektmedarbejdernes forståelser ind i en organisatorisk kontekst med afsæt i to centrale udviklingsspor i moderniseringen af den offentlige sektor; *New Public Management* og udviklingen fra *welfare til workfare*.

En abduktiv forskningsproces

Undersøgelsens design følger en abduktiv forskningsproces. Der er her tale om en cirkulær proces, hvor jeg løbende vender tilbage til tidligere forforståelser, delkonklusioner og forskningsspørgsmål, for derved at nå til nye erkendelser (Juil & Pedersen, 2012:227-228). Denne forskningsproces har flere lighedstræk med den cirkulære proces, som vi finder i den hermeneutiske cirkel, og er således i tråd med specialets videnskabsteoretiske position, der placerer sig indenfor kritisk hermeneutik (Andersen, 2007:114). Den abduktive forskningsproces er illustreret i figur 1 nedenfor.

Figur 1: Specialets abduktiv forskningsproces



(egen illustration)

Abduktion vil sige, at forskeren bevæger sig fra én opfattelse af det studerede fænomen mod en anden, og muligvis dybere, forståelse af fænomenet. Dette sker, ved at placere fænomenet i en ny fortolkningsramme (Danermark 2002:91). Man kan med andre ord sige, at fænomenet rekontekstualiseres og gives ny mening (ibid.). Igennem en abduktiv proces bliver den teoretiske forståelse således funderet, ud fra de personer og kontekster jeg undersøger, samt det sprog, meninger og perspektiver, som former disse personers verdensbillede (Bryman, 2012).

Den abduktive proces tog sit konkrete udspring i viden om forsøgsprojektet om empowerment og en gennemgang af litteraturen på undersøgelsesfeltet omhandlende borgerinddragelse og empowerment. Jeg indledte således med en teoretisk funderet tilgang til feltet. Gennemgangen af litteraturen på området bragte mig frem til en ny erkendelse af, at ønsket om øget inddragelse af borgeren i den offentlige sektor har figureret i flere årtier. Men kritikken af den offentlige sektors mangel på inddragelse af borgeren pågår fortsat. Samtidig hermed bliver beskæftigelsessystemet beskrevet som et område, hvor borgerens indflydelsesmuligheder er begrænsede, grundet organiseringen af det beskæftigelsesrettede sociale arbejde.

Konteksten for projektmedarbejdernes møde med borgerne, fik mig til at søge ned i litteraturen omhandlende individuel empowerment og borgerens ejendomsret over egne problemer. Denne førte mig til udarbejdelsen af spørgeskemaundersøgelsen, hvis spørgsmål og problemstillinger var teore-

tisk funderet. Dette på baggrund af en erkendelse af, at jeg havde behov for et generelt billede af, hvordan projektmedarbejderne forstår mulighederne for empowerment i deres arbejde.

Resultaterne fra vignetundersøgelsen bragte mig frem til endnu en ny erkendelsesposition. På trods af projektmedarbejdernes høje villighed til at lade borgeren definere egne problemer og løsninger, var der flere punkter, hvor projektmedarbejderne var uenige om hvor langt borgerens definitionsret skulle gå. Med viden fra besvarelserne af vignetundersøgelsen, gik jeg åbent til undersøgelsens kvalitative del, for at søge at opnå nye erkendelser vedrørende projektmedarbejdernes forståelser af barrierer og muligheder for empowerment.

Mødet med feltet førte mig frem til yderligere nye erkendelser, som gjorde det nødvendigt at vende tilbage til problemfeltet og litteraturen, for her at søge efter et teoriapparat, der kunne bidrage med en forståelse af mine fund. Dette ledte mig frem til et mere dybdegående litteraturstudie af empowerment som begreb og tilgang i socialt arbejde samt til redegørelser af moderniseringen af den offentlige sektor. Dette teoriapparat blev anvendt ved den anden fase af kodningen af interviewmaterialet. Problemfeltet og problemformuleringen blev løbende revideret i takt med denne fremskridende proces.

KAPITEL 4

Specialets teoretiske ramme

I dette kapitel vil jeg anskueliggøre det teoriapparat, jeg anvender i analysen og diskussionen af mine undersøgelsesresultater. Kapitlet er opdelt i to afsnit: 1) *empowermentdimensioner* og 2) *organisatoriske rammer og mulighedsrum*. Afsnittene rummer hver især et udvalgt teoretisk begrebsapparat. Nogle begreber vil blive udfoldet nærmere i undersøgelsens analyseafsnit. Den teoretiske ramme er konstrueret igennem en abduktiv proces, hvor empiri og teori løbende har informeret hinanden (jf. kapitel 3).

Empowermentdimensioner

I dette afsnit gives en indføring i de forskellige dimensioner af empowermenttilgangen, der ses indenfor litteraturen på området, med særlig fokus på empowerment som tilgang i socialt arbejde. Det er ikke hensigten at give en udtømmende indføring i begrebet, men blot at tegne konturerne af overordnede retninger. Jeg fremhæver afslutningsvist to perspektiver, der vil være centrale for undersøgelsens senere analyse. Første perspektiv rummer tankefiguren om *ejendomsret over egne problemer*, som indfanger empowerment på et individuelt niveau. Andet perspektiv omhandler *transformativ empowerment*, der som nævnt, indtager en central placering som undersøgelsens normative ideal.

Det er almindeligvis den brasilianske pædagogiske filosof Paulo Freire, der beskrives som ophavsmanden til begrebet empowerment. Freires læringsteori kaldes 'frigørende pædagogik', og kombinerer læring med politisk bevidstgørelse og demokrati (Hansen, 2004:165, Andersen, Beck, Kristensen & Larsen, 2003:18). Freire tager afsæt i marxistisk teori i sin analyse af, hvordan samfundsforhold indvirker på grupper og individer, med særlig fokus på hvordan mobilisering af styrke, bevidstgørelse og samfundsforandringer kan finde sted (Hutchinton & Oltedal, 2006:192). Andre fremhæver endvidere, at empowerment-begrebet udspringer af borgerrettighedsbevægelsen i USA i slutningen af 1970'erne (Slettebø, 2000:76). Empowermenttilgangen placeres ofte indenfor *radikalt socialt arbejde*, der bygger på et konfliktteoretisk perspektiv. Denne tilgang benævnes også *frigørende socialt arbejde*, inspireret af Paulo Freire. Her tages afsæt i interesse modsætninger i samfun-

det, og i en forståelse af, at mennesker er i konflikt med hinanden, hvad angår resurser magt og prestige (Hutchinton & Oltedal 2006:186).

Der eksisterer en overordnet enighed blandt forfattere om, at empowerment er et flydende og flertydigt begreb, der indholdsudfyldes forskelligt, og hvis definitioner varierer i forhold til forskellige kontekster, tider og professioner (bl.a. Andersen, 2015, Horsgaard, 2003, Andersen, 2005, Slettebø, 2000). Trods denne opmærksomhed på begrebets flertydighed, udlægges empowermenttilgangen gennemgående som indeholdende følgende tre dimensioner: 1) en *individuel*, 2) en *gruppe-* og 3) en *samfunds/lokalsamfundsdimension*. Denne treledede tilgang er central, når empowerment som begreb skal forstås og anvendes. De tre dimensioner sikrer nemlig tilsammen, at individer og problemstillinger forstås i relation til både grupper, lokale og samfundsmæssige forhold (Andersen, 2015:430). Der er her tale om en dialektik mellem individ og struktur, hvor mennesket både forstås som værende underlagt nogle livsbetingelser og som et aktivt og reflekterende individ der forholder sig til disse betingelser (Horsgaard, 2003:290).

Adams (1996) opdeler empowerment i forskellige domæner. Her optræder de førnævnte tre dimensioner, dog med den nuancering, at den individuelle dimension rummer både selvet og det interpersonelle, samt at gruppedimensionen rummer både gruppe og organisation. Hertil kommer, at disse dimensioner sættes ind i en institutionel kontekst, hvor graden af hhv. *teknisk rationalitet* og *refleksivitet* blandt de professionelle bliver central for udmøntningen af empowerment i praksis (ibid:39-40). Herved fremhæves vigtigheden af den professionelles opmærksomhed på magtstrukturer og mulighedsbetingelser på flere niveauer.

Slettebø (2000) definerer empowerment både som *mål*, *metode* og *proces* i socialt arbejde. Forstås empowerment som *mål*, søges imod at øge individuel og kollektiv magt, således at individer, familier, grupper eller lokalsamfund/organisationer får handlekapacitet til at forbedre en given livssituation (ibid:78). Som *metode* bygger empowerment på en ressourceorienteret tilgang. Her fokuseres på ligestilling, brugermedvirken og samarbejde. Metoden fordrer ligeledes en magtanalyse af borgerens situation samt mobilisering af ressourcer (ibid.). Forstås empowerment som en *proces*, kan denne foregå på forskellige niveauer; et individ-, gruppe-, familie- eller lokalsamfund/organisationsniveau.

Der kan med afsæt i ovenstående gennemgang fremhæves følgende definition af empowerment, der indfanger de beskrevne empowermentdimensioner:

Empowerment refererer både til den subjektive erfaring, det vil sige følelsen og oplevelsen af at kunne »gøre en forskel«, til det at håndtere og forandre sin livssituation og til den objektive virkeligheds faktiske handlingsrum, der består i de samfundsmæssige magt- og ressourcefordelingssystemer, der påvirker forskellige gruppers livschancer på et givet historisk tidspunkt.

(Andersen, Beck, Kristensen & Larsen, 2003:14)

John Andersen (2006) nuancerer dimensionerne på flere måder. Dette sker for det første, ved at opdele empowerment i en *vertikal* og en *horisontal* variant. *Vertikal empowerment* drejer sig om, at grupper eller lokalsamfunds magtposition styrkes opadtil i forhold til professionelle og systemet fx igennem ændring af lovgivning, administrative prioriteringer i kommunerne eller politiske diskurser og programmer. *Horisontal empowerment* drejer sig derimod om at styrke netværk mellem aktører på samme niveau fx imellem klientgrupper, der befinder sig i en fælles situation (Andersen, 2006:13). For det andet nuancerer Andersen (2005) de førnævnte tre dimensioner yderligere, og fremfører tre særskilte varianter af empowerment, der hver især rummer et individ-, gruppe- og/eller samfundsniveau. De tre varianter benævnes: 1) *neoliberal empowerment*, 2) *socialliberal empowerment* og 3) *transformativ empowerment* (Andersen 2005 hvilken tekst bruger jeg?).

John Andersens tre varianter fremhæver det forhold, som også pointeres af flere andre forfattere, nemlig at der i praksis bliver lagt forskellig vægt på de dimensioner og niveauer, empowermenttilgangen rummer (Andersen, 2015:430). På den ene side ses empowermenttilgangen repræsenteret ved en vægtning af både et individ-, gruppe- og samfundsniveau. På den anden side ses empowerment repræsenteret ved et ensidigt fokus på det individuelle niveau (Horsgaard, 2003:188). Førstnævnte retning er i tråd med transformativ empowerment, der vil blive behandlet særskilt i slutningen af dette afsnit. Neoliberal og socialliberal empowerment, samt øvrige elementer i den individ- og gruppeorienterede retning, vil blive skitseret nærmere i det følgende.

Empowerment på individ- og gruppeniveau

John Andersen beskriver som nævnt en tilgang til empowerment som han kalder 'neoliberal empowerment'. Denne er individorienteret, og handler om individers og familiers evne til bedre at kunne forfølge deres egne mål. Der stilles ikke spørgsmålstejn ved samfundets ulighedsskabende strukturer. Målet er derimod, at øge uligheden, ved at frisætte markedskræfterne for derved at opnå dyna-

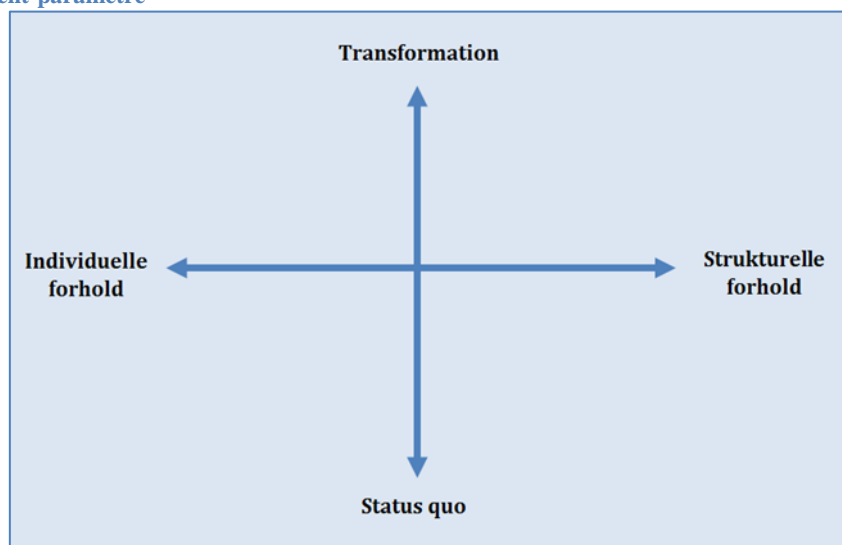
mik i samfundet (Andersen, 2005:62). Formålet med en sådan empowermentproces kan kategoriseres som at *lære spillets regler og deltage i det*. Der er her tale om en variant af empowerment, der kan benævnes *borgerinddragelses- eller deltagelsesempowerment*, og hvor målet er at give borgere hørings- og indsigelsesret (Andersen, 2005:71, efter Mayo 2003). Borgerne gives muligheden for at deltage igennem information, men rammerne og indholdet i projektet er fastlagt og defineret på forhånd (ibid.). Målet er det autonome og uafhængige individ. Man anser individet for at være rationelt og kompetent, og individet kan derfor bedst selv varetage egne interesser. Af denne grund søger man at mindske statens handlingsrum og skabe større markedsliggørelse (Askheim, 2000:25). Disse tendenser ses blandt andet igennem New Public Management hentet fra det private område, hvor der sigtes imod omkostningseffektivitet og konkurrencedygtighed i den offentlige sektor. Her ses borgerne som forbrugere, der skal have indflydelse på deres tjenesteydelser (ibid.).

Indenfor det individuelle niveau, kan empowerment ligeledes optræde som en individuel psykologisk bevidstgørelsesproces (Askheim, 2000:28). Empowerment kan i denne sammenhæng sidestilles med individuel selvrealisering. Herigennem skal individet styrkes i oplevelsen af at have kontrol over og indflydelse på eget liv (ibid.). Ideologien bag denne empowermenttilgang kan føres tilbage til psykoanalysen (Rønning, 2012:41). Her er det ikke eksterne forhold, men individets egne tanker, der virker undertrykkende, og som individet skal befries fra (ibid.). Hertil kan tilføjes, at empowerment har vundet stor indpas indenfor det medicinske, psykologiske og terapeutiske fagområde. Diagnosticeringen af patienterne anskues således i højere grad som en proces, der bør inddrage patienterne så vidt som muligt i definitionen af deres lidelser, behov og valg af behandlingstilbud (Johansen, 2007:95).

John Andersen fremhæver endvidere en variant af empowerment, der kan placeres på et organisations/gruppeniveau, og som benævnes 'socialliberal empowerment'. Det er en variant, hvor de eksisterende velfærdsinstitutioner reformeres moderat, og hvor der i højere grad skal ske en inddragelse og individuel myndiggørelse af mennesker, end tilfældet er i den neoliberale variant. Men der stilles ikke grundlæggende spørgsmålstejn ved samfundets ulighedsskabende strukturer (Andersen, 2005:62). Målet med denne empowermentproces kan kategoriseres som at *udvide spillets regler* og betegnes *aktiv eller dagsordenudvidende empowerment* (Andersen, 2005:71, efter Mayo 2003). Her har borgerne et vis spillerum til at kunne udfylde rammerne, dog indenfor en dagsorden der er sat på forhånd (ibid.).

Opsummerende kan de centrale parametre, der differentierer de ovenfor beskrevne empowermentdimensioner, illustreres ved hjælp af nedenstående figur. På den ene side den førnævnte vægtning af individuelle og strukturelle dimensioner, og på den anden side graden af transformation (forandring), som empowermentprocessen tilvejebringer.

Figur 2: Empowerment-parametre

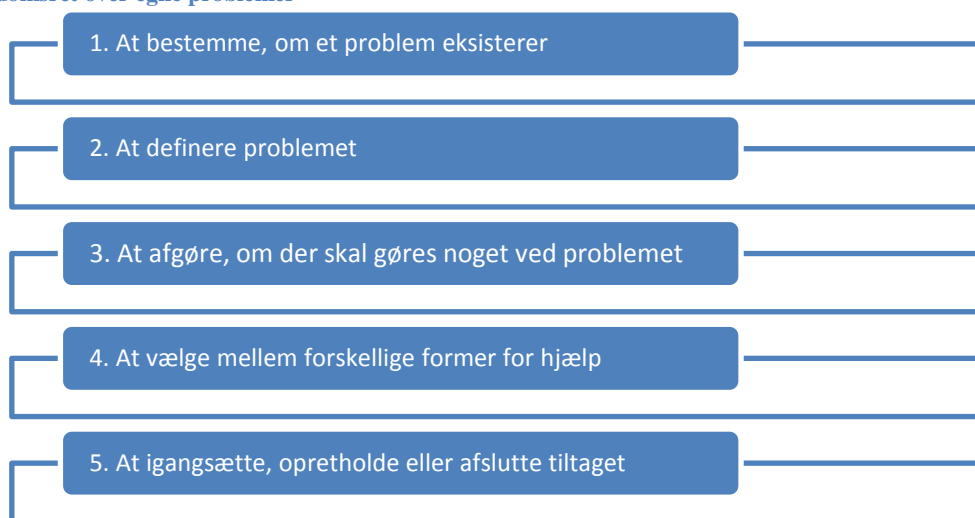


(egen illustration)

Ejendomsret over egne problemer

For nærmere at kunne forstå og fortolke empowerment på et individuelt (og interpersonelt) niveau i mødet mellem projektmedarbejder og borger i empowermentprojektet, vælger jeg, at fremhæve tankefiguren om *ejendomsret over egne problemer* jf. Rønning & Solheim (1998). Her opstilles nogle forhold, der indvirker på borgerens kontrol over eget liv og retten til at definere egne problemer, hvilket netop er en central del af empowermentprocessen på dette niveau (Posborg, Nørrelykke & Antczak, 2009:121, Andersen, 2015:431). Ejendomsretten vedrører kontrollen over følgende fem forhold:

Figur 3: Ejendomsret over egne problemer



(Rønning & Solheim, 1998:41, egen illustration og oversættelse)

De fem kategorier giver analytisk mulighed for, at kunne vurdere og gradbøje omfanget af borgerens indflydelsesmuligheder, og sætte disse i relation til en konkret praksissituation (Sjelborg, 2006b). Dette har jeg gjort, ved at anvende tankefiguren i specialets vignetundersøgelse, hvor de fem kategorier har lagt til grund for formuleringen og udvælgelsen af spørgsmålene til vignetsituationen (se kapitel 5).

Ved hjælp af disse analytiske kategorier, kan der opereres med et kontinuum for graden af indflydelsesmuligheder. I jo højere grad borgeren bestemmer indenfor disse kategorier, jo større er indflydelsen. Graden af indflydelse bevæger sig *fra brugerstyring/selvbestemmelse*, hvor inddragelsen opfylder alle fem kriterier, hen imod *brugerinddragelse/medbestemmelse*, som en mellemposition hvor nogle af kriterierne er opfyldt, og hen imod ydre punkt *formynderi/kontrol* hvor inddragelsen ikke har nogen betydning for udfaldet - og i realiteten ikke eksisterer (Krogstrup, 1999:61 efter Rønning & Solheim, 1998). Dette kontinuum er illustreret i figuren nedenfor.

Transformativ empowerment

Igennem transformativ empowerment søger John Andersen, at ”*generobre et samfundskritisk indhold i empowermenttilgangen*” (Bladt & Andersen, 2012:190). Det transformative (eller forandrende) aspekt af empowerment ligger i det, ”*at mulighedsstrukturerne (økonomiske, retslige, statusmæssige og institutionelle) kan og bør forandres gennem mere grundlæggende samfundsforandringer. Det betyder, at det konkrete arbejde med ‘empowerment-projekter’ eller -tiltag såvel bør forholde sig til den individuelle/kollektive udvikling som til de strukturer i samfundet, der skaber*

ulighed og marginalisering både i forhold til sociale, psykologiske og økonomiske mekanismer” (ibid:195). *Transformativ empowerment* repræsenterer en kritisk empowerment-tradition, der trækker rødder tilbage til den brasilianske pædagog Paulo Freire (1974) og hans såkaldte *frigørende pædagogik* (Andersen, 2005:60). Transformativ empowerment er en samfundskritisk og samfundsforandrende variant, der fokuserer på kollektiv bevidstgørelse og opbygning af handlingskapacitet i forhold til forbedring af rettigheder og livsbetingelser for underprivilegerede grupper (Andersen, 2005:62).

En sådan empowermentproces består i at *ændre spillets rammer og sætte spørgsmålstejn ved det tænkbare*, hvilket sker igennem *transformerende og dagsordensforandrende* empowerment (Andersen, 2005:71, efter Mayo 2003). Dette betyder, at borgerne opnår den nødvendige indsigt til at kunne sætte spørgsmålstejn ved grundlæggende opfattelser, og derigennem søge at ændre hvad der bliver opfattet som selvfølgeligt og legitimt (ibid.). Transformativ empowerment retter en kritik af den neoliberale og individualiserende logik, hvor mennesket bliver anset som rationelt og egennyttemaksimerende (ibid:62). Det centrale i den transformative logik er, at der både fokuseres på strukturelle og individuelle forhold. Således sigter denne tilgang både imod objektive ændringer i de samfundsmæssige mulighedsstrukturer, og imod at udvikle underprivilegerede gruppers subjektive bevidsthed og handleevne (ibid.). Begge niveauer er her vigtige, og ingen af dem kan stå alene.

Den organisatoriske kontekst

I dette afsnit skitseres den kontekst, indenfor hvilken projektmedarbejderne fortolker og handler. Der gives en redegørelse af de institutionelle forandringer, som den offentlige sektor, herunder beskæftigelsesområdet, har undergået i de senere år. Da det ikke er muligt, at give en fuldstændig redegørelse af dette udviklingsforløb, vil der blive taget udgangspunkt i to reformbølger, der har haft særlig stor betydning i denne sammenhæng, nemlig: 1) *udviklingen mod workfare* og 2) *New Public Management* (Jensen, 2016:26).

Den offentlige sektor har siden 1980'erne været den platform, hvor talrige reformer har udspillet sig. Disse reformer afspejler den moderniseringsproces, der har fundet sted på området. Udviklingen fra welfare mod workfare retter sig mod modtagerne af velfærd, særligt på beskæftigelsesområdet. Indførelsen af New Public Management (NPM) retter sig derimod mod producenterne af velfærd (Jensen, 2016:26). Reformbølgerne har dog tilsammen haft det formål, at sikre velfærdsstatens fremtid, igennem modernisering og effektivisering.

Overgangen fra welfare til workfare betegner udviklingen fra en udelukkende rettighedsbaseret velfærdsmodel imod et fokus på ret og pligt, med krav om opfyldelse af pligter for at kunne modtage velfærdsydelse, særligt i forhold til arbejdsløshedsunderstøttelse (Jensen, 2016:26). Baggrunden for denne udvikling skal findes i, at man siden midten af 1970'erne havde oplevet en markant stigning i arbejdsløsheden. Med den kortvarige højkonjunktur i starten af 1980'erne var arbejdsløsheden faldet, men der skete imidlertid det, at lønningerne samtidig steg. Dette på grund af, at arbejdsgiverne måtte give deres ansatte meget høje lønstigninger for at holde på dem, idet man vurderede, at arbejdsstyrken enten var for ukvalificeret eller ikke havde incitamenterne til at tage et job bl.a. på grund af høje dagpengesatser. Dette øgede i sidste ende den samlede arbejdsløshed, og konklusionen var at arbejdsstyrken var for ufleksibel (ibid.:27). Løsningen var for det første at de ledige skulle opkvalificeres og at de fik ret og pligt til aktivering. For det andet skulle incitamentsproblemerne fjernes bl.a. igennem nedskæringer i kontanthjælpen og nedsættelser af dagpengeperioden (ibid:29).

Med denne udvikling fra welfare til workfare, opfattes løsningen på alle problemer nu som enten aktivering, uddannelse eller arbejde og herved samfundsmæssig inklusion, uanset hvilke målgrupper der er tale om på jobcentre (Bømler, 2008:62-63). På denne måde er socialpolitik blevet til beskæftigelsespolitik, med arbejdsmarkedsperspektivet som det centrale omdrejningspunkt (ibid:63). Her er således også tale om en ændring af selve opfattelsen af arbejdsløshed som problem, og ikke mindst en ny opfattelse af den lediges position i forhold til velfærdsstaten (Goli, 2012:86).

De seneste års reformer har ligeledes været præget af indførelsen af styreformere fra den private sektor, med målet om at kunne effektivisere og forbedre styringen af den offentlige sektor. Dette er sket ved at indføre resultat- og præstationsorienterede redskaber, og har medført et stigende krav til dokumentation og måling blandt de ansatte i den offentlige sektor (Ejler, Nielsen & Bojsen, 2008:17). New Public Management (herefter NPM) er en samlebetegnelse for en række af disse nye styringsmetoder. Særligt for NPM gælder overordnet anvendelsen af kontrakt- og markedsstyring (Jensen, 2016:30). Kontraktstyringen betyder at offentlige organisationer forpligter sig til at levere særlige fastlagte ydelser. Markedsstyring betyder at offentlige organisationer indgår i konkurrence med hinanden eller med andre private virksomheder (ibid.). Ud fra en NPM logik, bør borgerne ses som forbrugere, der skal sikres størst mulig valgfrihed over de offentlige ydelser, og de bør ligele-

des inddrages i tilrettelæggelsen af ydelserne (Bømler, 2008:71).

Kommunalreformen i 2007 var endnu et led i effektiviseringen af den offentlige sektor. Argumentet var, at større kommuner blev anset for at være mere effektive end små kommuner (Bømler 2015:48). Denne reform fik særlig betydning på beskæftigelsesområdet. Kommunesammenlægningerne resulterede i oprettelsen af 91 jobcentre på landsplan. Formålet bag etableringen af jobcentre var, at skabe et énstreget beskæftigelsessystem og en fælles indgang for alle ledige (ibid:57). De managementinspirerede reformer har samlet set medført en stærk formalisering og standardisering af arbejdsrutiner og processer på jobcentre, som skal sikre, at jobcentre fungerer effektivt, forudsigeligt og pålideligt (Breidahl & Seemann 2009). På jobcentre ses dette konkret ved en øget procesregulering, hvor det bl.a. defineres fra centralt hold, hvor ofte de ledige skal indkaldes til samtaler, hvilke temaer der skal tales om, krav til rettidighed ift. afholdelsen af samtaler og aktivering, samt hvordan de ledige skal kategoriseres (Caswell, 2013:227).

KAPITEL 5

Videnskabsteoretisk position og metode

I dette kapitel, vil jeg redegøre for det videnskabsteoretiske perspektiv, undersøgelsen er funderet på. Dernæst argumenteres for undersøgelsens metodiske design indeholdende spørgeskemaundersøgelse samt fokusgruppeinterviews. Afslutningsvist behandles de spørgsmål, der knytter sig til undersøgelsens kvalitetssikring.

Videnskabsteoretisk position

Denne undersøgelses antagelser udspringer fra den videnskabsteoretiske position; hermeneutik. Betegnelsen hermeneutik betyder fortolkning, og drejer sig både om fortolkning af sociale handlinger og praksis, dialog og samtale samt fortolkning af tekster (Højberg, 2014:292). Denne videnskabsteoretiske position indvirker på vidensproduktionen i nærværende undersøgelse på en sådan måde, at forståelse og fortolkning står i centrum (ibid:290). De aktører og sociale fænomener, der undersøges, betragtes som vigtige bærere af meningssammenhænge (ibid.). Det er derfor disse meningssammenhænge, jeg søger at forstå og fortolke. Mit sigte er, at forstå projektmedarbejdernes syn på empowermenttilgangen og dennes anvendelsesmuligheder i den beskæftigelsesrettede praksis. Dette sker igennem en fortolkning af de professionelles udtalelser om borgerens indflydelsesmuligheder samt muligheder og barrierer for empowermenttilgangen fra hhv. vignetundersøgelsen og fokusgruppeinterviewene. De professionelle anskues her som fortolkere af verden, og jeg må derfor fortolke mig frem til deres subjektive mening i form af intentioner, tanker, motiver og følelser (ibid:292).

Den *hermeneutiske cirkel* udgør et væsentligt princip i denne fortolkningsproces, og dermed også i denne undersøgelses analysestrategi. Den hermeneutiske cirkel er udtryk for den vekselvirkning, som foregår mellem del og helhed. Dette betyder, at delene kun kan forstås, hvis helheden medtænkes, og omvendt kan helheden kun forstås med afsæt i delene (ibid.:293). Det er således sammenhænge og vekselvirkninger imellem delen, i dette tilfælde; de enkelte projektmedarbejders udtalelser om empowermenttilgangens anvendelsesmuligheder, og helheden; den konkrete organisatoriske kontekst, der udgør det meningsskabende i en hermeneutisk tilgang.

Der skelnes overordnet imellem fire varianter af hermeneutik: traditionel hermeneutik, metodisk hermeneutik, filosofisk hermeneutik og kritisk hermeneutik (ibid.:289). Nærværende undersøgelse lægger sig inden for den kritisk hermeneutiske position, og det vil derfor være denne, der behandles nærmere nedenfor.

Kritisk hermeneutik

Udgangspunktet for undersøgelsens kritisk hermeneutiske tilgang er, at mine egne forforståelser og erkendelsesinteresser som forsker, er en medskabende del af forskningsprocessen. Hertil kommer at mine forforståelser og erkendelsesinteresser må udfordres og anvendes som led i den konkrete forskning (Juul, 2012:143). Dette udgangspunkt gør sig også gældende for den filosofiske hermeneutik, men den kritiske hermeneutiske tilgang adskiller sig ved, at forskeren møder feltet med en normativ forståelseshorisont. Forforståelserne antager således en særlig karakter ved at lægge sig indenfor et kritisk perspektiv (ibid.). For at kunne bringe min normative forforståelse i spil, har jeg begrundet og ekspliciteret denne i specialets første kapitel. Jeg har ligeledes søgt, at bringe det normative ideal i anvendelse og sætte det til diskussion i specialets analyse. Et normativt ideal er, ifølge kritisk hermeneutik, hverken universelt eller kontekstafhængigt, men afspejler de problemer, mennesker er farer i en historisk og social kontekst (ibid.). Idealet går dog længere end hvad der kan erfares, og søger på denne måde at rette blikket imod en bedre tilstand i fremtiden (ibid.). Et ideal skal ikke forstås som noget privat, men som et resultat af sociale teorier om mennesker og samfund (ibid.). Empowermenttilgangen udspringer ligeledes fra en kritisk tradition, og er således i tråd med denne videnskabsteoretiske position.

Kombineret metodedesign

Undersøgelsen er bygget op omkring et kombineret metodedesign. Designet udgør en kvantitativ og kvalitativ undersøgelse indeholdende henholdsvis en spørgeskemaundersøgelse med 52 respondenter og 2 fokusgruppeinterviews. I begge tilfælde er der gjort brug af vignetmetoden. Fordelene ved en sådan kombination er, at det bliver muligt, at indhente forskellige typer af data omkring et bestemt emne, hvorved der opnås viden både i dybden og bredden (Ejrnæs & Monrad, 2012:138). Den kvantitative spørgeskemaundersøgelse tilvejebringer en bred viden om holdningerne blandt pro-

jektmedarbejderne. De kvalitative fokusgruppeinterview har derimod den fordel, at det bliver muligt at opnå en nuanceret og dybdegående indsigt i projektmedarbejdernes forståelser af empowermenttilgangen og dennes anvendelsesmuligheder. I det følgende vil jeg redegøre nærmere for disse metodiske valg.

Udvælgelse og præsentation af informanter og respondenter

14 dage forinden den egentlige distribuering af spørgeskemaundersøgelsen blev der tilsendt en personlig mail til samtlige 30 projektledere af de lokale empowermentprojekter. Heri blev de præ-senteret for undersøgelsens formål, tidspunkt og mulighed for fokusgruppeinterviews. Dette for at forberede personalet og forebygge længerevarende svartid ved selve undersøgelsens start. Spørge-skemaundersøgelsen blev sendt via. Personlig mail til de enkelte projektledere med et selvopretten-de link og med et ønske om, at dette blev sendt videre til projektets koordinerende sagsbehandlere. Det har ikke været muligt, at få adgang til personlige e-mailadresser på sagsbehandlerne i projek-terne. Undersøgelsens informanter består af to fokusgrupper, som vist i figuren nedenfor.

Figur 4: Præsentation af fokusgrupper

Fokusgrupper	
Fokusgruppe a	<i>Deltagere:</i> 3 projektmedarbejdere <i>Målgruppe:</i> Kontanthjælps- og ressourceforløbsmodtagere over 30 år
Fokusgruppe b	<i>Deltagere:</i> 4 projektmedarbejdere <i>Målgruppe:</i> Kontanthjælps- og ressourceforløbsmodtagere over 30 år

Udvælgelsen af informanter til fokusgruppeinterviewene er sket ud fra projektmedarbejdernes eget initiativ. Dette for at sikre, at deltagerne så vidt muligt var engagerede i gruppeinteraktionen og fandt deltagelsen meningsfuld. På denne måde forventedes det bedst mulige udbytte af fokusgrup-peinterviewene. Informanterne består udelukkende af personer, der har besvaret spørgeskemaundersøgelsen. Fokusgruppe a og b repræsenterer såkaldte *uformelle* grupper bestående af medarbejdere fra samme lokalprojekt og som således indgår i et naturligt gruppefællesskab (Bloksgaard & Ander-sen, 2012:34). Fokusgruppe a tilkendegav deres interesse i at stille op til interview allerede ved første udsendte mail inden spørgeskemaundersøgelsens start. En anden projektkommune havde ligeledes på forhånd givet udtryk for deres interesse i at stille op til interviews, men meldte efterføl-gende fra grundet travlhed. Som et led i spørgeskemaundersøgelsen fik respondenterne mulighed

for at skrive deres kontaktoplysninger, hvis de var interesserede i at deltage i et interview. Herigenem blev Fokusgruppe b rekrutteret, idet fire personer fra samme projektkommune, havde noteret deres kontaktoplysninger. Foruden disse fire personer, havde flere enkeltpersoner fra forskellige projektkommuner også noteret deres kontaktoplysninger. Det blev dog fravalgt at samle disse enkeltpersoner til et fokusgruppeinterview i form af en *formel* gruppe (Bloksgaard & Andersen, 2012:34). Dette bundede i en væsentlig stor geografisk spredning i respondenternes tilhørskommuner, hvilket umuliggjorde gennemførslen af interviewet. Antallet på hhv. 3 og 4 informanter i hver fokusgruppe vurderes som tilstrækkeligt, idet der er tale om en kompleks problemstilling, hvor mindre grupper egner sig godt (Bloksgaard & Andersen, 2012:35). Ved udførelsen af fokusgruppeinterviewene er der anvendt interviewguides, der er bygget op omkring en semistruktureret form, hvilket er velegnet i forbindelse med fokusgrupper (ibid:37).

Udvælgelseskriterierne for respondenter til spørgeskemaundersøgelsen har været, at respondenterne, foruden at være tilknyttet empowermentprojektet, også varetager en *myndighedsfunktion som sagsbehandler/rådgiver med individuel kontakt til borgere i projektet*. Dette blev sikret igennem spørgeskemaet, hvor kriteriet blev stillet som et indledende screeningsspørgsmål. Denne betegnelse blev valgt, for at imødekomme, at ikke alle kommuner ville anvende den formelle betegnelse *koordinerende sagsbehandler* i deres daglige praksis. Ved gennemgang af respondenternes besvarelser fremgik det imidlertid, ud fra nogle af kommentarerne i det åbne svarfelt, at nogen af respondenterne havde været i tvivl om de tilhørte målgruppen. Dette skyldtes en usikkerhed omkring betydningen af betegnelsen *myndighedsfunktion*. Ud fra disse kommentarer blev det klart, at flere respondenter kan have undladt at besvare undersøgelsen fordi de ikke har varetaget en myndighedsfunktion som koordinerende sagsbehandler, men som alligevel på anden vis har daglig kontakt med målgruppen. Jeg har alligevel valgt at medtage en coach i fokusgruppe b. Dette skyldes, at netop dette projekt er særligt tilrettelagt omkring anvendelsen af individuelle coaches, og det vurderes derfor væsentligt at have dette synspunkt inkluderet.

Vignetmetoden

Vignetmetoden er en særlig form for holdningsundersøgelse. Metoden er et redskab, der er anvendelig at tage i brug, når man, som jeg, ønsker at afdække problemstillinger, der omhandler vurderinger, forståelser, værdier eller normer vedrørende et bestemt fænomen eller situation (Ejrnæs & Monrad, 2012:13). Vignetter er cases, der rummer korte realistiske men oftest fiktive beskrivelser af

et fænomen, en person, et hændelsesforløb eller en situation (ibid.). I nærværende undersøgelse, hvor jeg er interesseret i at undersøge projektmedarbejdernes holdninger til individuel empowerment, finder jeg vignetmetoden særlig frugtbar, idet den netop er velegnet til at afdække forståelser og vurderinger blandt praktikere i socialt arbejde. Det er et fagområde, hvor konteksten har en afgørende betydning, og med vignetmetoden kan jeg således sikre mig, at projektmedarbejderne besvarer spørgsmålene ud fra samme kontekst. Hertil kommer at indflydelse og inddragelse af borgere ligeledes er et kontekstafhængigt fænomen (Krogstrup, 1999). At vælge overordnede spørgsmål til et bredt fænomen som *empowerment*, løsrevet fra den sociale kontekst, ville derfor være uhensigtsmæssig i forhold til det konkrete felt, undersøgelsen er forankret i. Ved at anvende vignetter bliver det endvidere muligt, at sammenligne respondenternes svar, da vignetterne giver en præcis og detaljeret fælles referenceramme for besvarelserne (Ejrnæs & Monrad, 2012:14).

Vignetundersøgelsen er som nævnt en bestemt form for holdningsundersøgelse. En holdning defineres i nærværende undersøgelse som følger:

*Holdninger til et bestemt fænomen kan opfattes som bestående af en **kognitiv komponent**, der består i viden om det pågældende fænomen, en **affektiv komponent**, der består af følelser og værdier, der »vækkes til live« i forbindelse med mødet med fænomenet, og en **konativ komponent**, der vedrører stræben mod en ønsket forandring af fænomenet. Den konative komponent betegnes også som **handletendensen**.*

(Ejrnæs & Monrad, 2012:25, egen fremhævning).

Når jeg i dette speciale vælger at undersøge projektmedarbejdernes holdninger, sker dette med udgangspunkt i deres handletendenser. Handletendenser dækker ofte over to komponenter, nemlig en kognitiv komponent (viden) og en affektiv komponent (værdier og følelser) (ibid.:25). Det er netop disse elementer af holdningen, der vil blive søgt fortolket og forstået i nærværende undersøgelse, og dermed ikke medarbejdernes holdninger som direkte udtryk for handling. Jeg fortolker således ikke på selve handletendenserne, da det ikke er muligt at konkludere, hvad projektmedarbejderne rent faktisk ville gøre i en given situation på baggrund af vignetundersøgelsen (ibid.:24-25). Det vil sige, at der bag ved projektmedarbejdernes besvarelser bl.a. vil ligge viden om lovgivning, de sociale problemers karakter, værdier om hvordan borgere bør behandles, og bestemte følelser knyttet hertil. Spørgsmål til handletendenserne blandt projektmedarbejderne, kan dermed i

nærværende undersøgelse anvendes til at nærme os en forståelse af deres tilbøjelighed til at ville give borgere i lignende situationer, som vignetterne beskriver, mere eller mindre indflydelse i behandlingen af deres sag. Samtidig kan bagvedliggende forståelser af empowerment bringes til diskussion. Men holdningerne er dog ikke determinerende for, hvordan der handles i praksis, idet holdninger blot er dispositioner (ibid:25). Der knytter sig således flere andre forhold, der indvirker på, hvordan projektmedarbejderne vil reagere som bl.a. de konkrete muligheder der er til rådighed på beskæftigelsesområdet (ibid. 24-25). Dette er således vignetmetodens begrænsning, og jeg vælger derfor at kombinere metoden med kvalitative fokusgruppeinterviews, for herved at kunne indfange de kontekstuelle forhold for projektmedarbejdernes handletendenser.

Jeg vælger som nævnt, at kombinere en kvantitativ vignetundersøgelse bestående af individuelle spørgeskemaundersøgelser med kvalitative fokusgruppeinterviews. Vignetmetoden kan med fordel anvendes både kvantitativt og kvalitativt (Ejrnæs & Monrad, 2012:28). Jeg har til dette formål valgt at anvende den kvantitative vignetundersøgelse, for at kunne danne et indtryk af holdningsmønstrene blandt medarbejderne i empowermentprojektet vedrørende grader af ejendomsret. Besvarelserne herfra bringes endvidere i spil til diskussion blandt undersøgelsens to fokusgrupper med medarbejdergrupper fra to forskellige projektkommuner. Metodedesignets to elementer bygger således oven på hinanden.

Hovedvægten er lagt på den kvalitative del af undersøgelsesdesignet. Vignetundersøgelsens formål har været, at opnå et overordnet indblik i, hvorvidt der hersker enighed blandt empowermentprojekterne når det gælder tilbøjeligheden til at lade borgeren definere egne problemer og disses løsninger. Jeg benytter dernæst vignetterne til at introducere undersøgelsens emne om empowermenttilgangen, som vil blive tematiseret igennem interviewene. Vignetundersøgelsen skal dermed også ses som et metodisk greb til at kunne igangsætte dybdegående diskussioner og refleksioner i interviewsituationerne. I fokusgruppeinterviews vil der ofte forekomme en konsensussøgning blandt deltagerne, og dette præger ikke mindst professionelles drøftelser (ibid.:29). Jeg anvender derfor ligeledes vignetmetoden som et metodisk redskab i interviewsituationerne, til at konfrontere deltagerne med deres indbyrdes uenigheder, med afsæt i de fælles besvarelser af spørgeskemaundersøgelsen (og ikke de individuelle af hensyn til anonymitet). Hermed søger jeg at modvirke konsensussøgningen, og i stedet skabe rum for en kritisk diskussion. Resultaterne af vignetundersøgelsen vil ligeledes blive behandlet indenfor en kvalitativ ramme, da spørgeskemaet, som vi vil se senere, indeholder åbne svarkategorier, der kan fortolkes.

Der kan identificeres flere fordele ved at bringe vignetter ind i en kvalitativ interviewsituation. Fordelene ved at anvende vignetter i forbindelse med fokusgruppeinterviews er, at vignetten for det første fungerer som en frugtbar indgangsvinkel til et interview, der omhandler et bestemt emne. Vignetten kan både bidrage til at fastholde deltagerne omkring interviewets tema, men giver også mulighed for, at interviewet ikke nødvendigvis forbliver struktureret omkring vignetten (Ejrnæs & Monrad, 2012:29). Vignetter er velegnede til at skabe diskussion blandt deltagerne. De skaber en fælles kontekst for diskussionen, og rummer samtidig nuancer, der kan gøre diskussionen mere detaljeret og levende (ibid:29). Endelig giver brugen af vignetter i fokusgruppeinterviews mulighed for at sammenligne forskellige fokusgruppers diskussion af samme problemstilling, samt at afdække enighed og uenighed blandt deltagerne (ibid.:29).

Konstruktion af vignetter

Ved konstruktionen af vignetter er et grundlæggende princip, at vignetterne dels konstrueres, så de er så genkendelige og realistiske som muligt for respondenterne, og dels at de er teoretiske relevante for den problemstilling jeg ønsker at undersøge (Monrad & Ejrnæs, 2012:39). Jeg har i nærværende undersøgelse konstrueret fire vignetter, som projektmedarbejderne er blevet bedt om at tage stilling til både i spørgeskemaundersøgelsen og i fokusgruppeinterviewene. De fire vignetter er konstrueret, så de matcher de fire målgrupper, som projekterne fordeler sig omkring. Hver medarbejder har således kun skullet tage stilling til en vignette. Vignetspørgsmålene er formuleret som ja/nej spørgsmål.

Indholdet af vignetterne er både empirisk og teoretisk funderet. At formulere en realistisk vignette kræver et indgående kendskab til ens undersøgelsesfelt (ibid.:60). Det har jeg søgt at imødekomme ved at konstruere vignetterne på baggrund af allerede eksisterende beskrivelser af undersøgelsens målgruppe. Vignetterne blev for det første konstrueret med afsæt i Eskelinen & Olesen (2010), som i deres undersøgelse "*Beskæftigelsesindsatsen og dens virkninger set fra kontanthjælpsmodtagernes perspektiv*" giver nogle grundige karakteristika af den målgruppe, som empowermentprojektet er rettet imod. Jeg har for det andet medtaget beskrivelser af målgruppen for empowermentprojektet, således som det fremgår af projektets midtvejsstatus udarbejdet af Deloitte (Deloitte, 2015). Med dette empiriske afsæt har jeg dermed søgt, at udarbejde så realistiske konstruktioner af vignettepersonerne som muligt. Indholdet af vignetterne er endvidere teoretisk funderet. Således har Rønning & Solheims (1998) behandling af borgerens *ejendomsret over egne problemer* været det teoretiske

fundament i udvælgelsen af de problemstillinger og spørgsmål der knytter sig til vignetterne. Endelig er der foretaget en pilottest af vignetterne. Denne havde til formål at kvalificere vignetterne yderligere. Forinden udsendelsen af vignetundersøgelsen bad jeg således en socialarbejder, med mange års erfaring som myndighedsperson indenfor beskæftigelsesområdet med udsatte grupper, om at gennemgå vignetterne med tilhørende spørgsmål. Dette for at sikre vignetternes realisme og overførbare til den virkelige praksis.

Der kan skelnes imellem to forskellige typer af vignettilgange; nemlig en *vertikal* og en *horisontal*. I den vertikale tilgang opstilles flere spørgsmål til en enkelt vignet. Ved at stille flere spørgsmål nærmer man sig en større indsigt i holdningerne til de temaer, der udfoldes i vignetten (ibid.:29). I den horisontale tilgang opstiller man derimod flere vignetter, hvor indholdet systematisk varieres, og hvor der blot stilles enkelte spørgsmål til hver vignet (ibid.:30). Dette benævnes også *factorial survey method* (ibid.). Jeg anvender den vertikale vignetmetode. Jeg har dog begrænset spørgsmålene til 5-6 stykker pr. vignet, for at imødegå sagsbehandlernes mulige tidspres og undgå et for stort frafald. Nedenfor følger de tre vignetsituationer og tilhørende spørgsmål.

Figur 5: Vignet 1 om Tanja

Følgende case beskriver et uddrag af en indledende samtale mellem koordinerende sagsbehandler Lene og kontant-hjælpsmodtager Tanja, der netop er visiteret til opstart i et ressourceforløb tilknyttet forsøgsprojektet om empowerment.

Tanja er en kvinde på 38 år. Hun er mor til en dreng på 12 år, der er anbragt i plejefamilie. Tanja har aldrig været på arbejdsmarkedet. Hun har en 9. klasses eksamen, og har en uddannelse som kosmetolog, som hun har fået bevilget gennem revalidering. Tanja har været igennem flere praktikforløb samt en korterevarende ansættelse med løntilskud, men dette har ikke ført til beskæftigelse. Tanjas hidtidige aktiveringsforløb har generelt været præget af et højt fravær og flere længerevarende sygdomsperioder. Dette skyldes dels, at Tanja har haft to diskusprolaps i ryggen, og dels at hun har været igennem en frivillig anbringelsessag i familieafdelingen.

Tanja er blevet opereret for hendes to diskusprolaps og har gået til genoptræning, men hun lider af varige kroniske smerter, som hun tager smertestillende piller for dagligt. Smerterne begrænser hende i en sådan grad, at hun ofte har måttet gå tidligt hjem fra hendes aktivering.

Tanja fortæller, at sønnen er diagnosticeret med svær autisme, og at hun dengang ikke magtede at have ham. Sønnen blev fjernet for syv år siden. Tanja fortæller, at hun fortsat bruger meget energi på at være i dialog med familieafdelingen, for at få mere samvær med sønnen. "Det kan godt være jeg gjorde det frivilligt, men jeg kan ikke holde ud, at kommunen kun gir' mig lov til at se ham en gang hver anden måned. Det er jo ingenting, og de er ikke til

at tale med deroppe". Tanja forklarer, at samværet med hendes søn er hendes største problem lige nu. Hun kunne derfor godt tænke sig, at blive hjulpet med at få en afklaring på denne sag.

Lene spørger ind til en socialmedicinsk undersøgelse, som Tanja fik udarbejdet for to år siden. Heraf fremgår det, at Tanja har udviklet en svær depression. Tanja forklarer: "*Jeg har selv tænkt over pension, når det ser mørkest ud. Men jeg vil sgu gerne videre med mit liv. Det er bare hvordan. Jeg kan måske godt få et arbejde, men jeg tror ikke, at jeg kan passe det. Slet ikke på fuld tid. Det er det værste. Så vil filmen knække*". Tanja understreger, at hun gerne vil have, at de tager én ting ad gangen. Hun fortæller, at det er en stor stressfaktor for hende, at skulle møde til aktivering, og at hun har svært ved at overskue flere ting på én gang.

Lene spørger ind til den antabusbehandling, Tanja afbrød for fire år siden, som fremgår af hendes papirer. Tanja forklarer: "*Ja altså, det var det med min søn. Der begyndte jeg at drikke. Ikke at jeg ikke har gjort det før, jeg har altid kunne lide at få en øl eller to. Men der blev det bare hver dag, for ligesom at få dulmet nerverne og stress af. Men den antabus, den hjælper mig ikke, det er ikke noget for mig, og heller ikke sådan noget gruppeterapi*". Tanja mener ikke at det står så slemt til, at hun skal i alkoholbehandling. Hun forklarer, at hun drikker fordi hun er stresset eller er trist over, at hendes søn er blevet fjernet. Hun mener derfor, at det der skal til er samtaler med en psykolog, hvor hun kan få bearbejdet tingene.

Spørgsmål til vigneten 1:

- 1 Mener du, at Lene bør lytte til Tanjas ønske, og støtte hende i at få en afklaring på hendes sag om samvær familieafdelingen?
- 2 Hvis ja: Mener du, at en undersøgelse af Tanjas mulighed for en afklaring på hendes sag om samvær, bør være det første Lene igangsætter?
- 3 Mener du, at Lene bør lytte til Tanjas ønske og kun igangsætte ét tilbud ad gangen?
- 4 Mener du, at Lene bør undlade at tale yderligere med Tanja om direkte beskæftigelsesrettede tilbud på nuværende tidspunkt?
- 5 Mener du, at Lene bør lytte til Tanjas ønske, og støtte hende i, at blive henvist til en psykolog?
- 6 Mener du, at Lene bør undlade at tale yderligere med Tanja om anden alkoholbehandling på nuværende tidspunkt?

Figur 6: Vigneten 2 om Pia

Følgende case beskriver et uddrag af en indledende samtale mellem koordinerende sagsbehandler Lene og kontanthjælpsmodtager Pia, der netop er visiteret til opstart i et forløb tilknyttet forsøgsprojektet om empowerment.

Pia er en kvinde på 38 år. Hun har de seneste fire år været udenfor arbejdsmarkedet. Pia har en 9. klasses eksamen og har ingen yderligere uddannelse. Hun har tidligere haft en række ufaglærte jobs indenfor servicebranchen, som hun har været glad for, og hvor hun har været ansat i flere år ad gangen. Pia har senest været ansat som rengøringsmedhjælper i en virksomhed i tre år. Hun blev fyret fra dette job for fire år siden. Hun forklarer

ved samtalen: *"De sagde, at det var fordi der i en periode ikke blev gjort ordentligt rent alle steder, og at jeg ikke altid mødte som aftalt. Jeg forstod dem sgu godt. Den var ikke helt okay, min rengøring. Men jeg havde lige mistet min mor, og så gik alt bare i sort for mig"*.

Pia beskriver det at hun blev fyret som begyndelsen på en nedtur. *"Jeg havde det ikke godt. Det gik bare ned ad bakke. Og så det med pengene, de smed mig sgu ud af lejligheden. Jeg har selv tænkt over pension, når det ser mørkest ud. Jeg kan nok godt få et arbejde, og det ville jeg også gerne, men jeg tror sgu ikke, at jeg kan passe det. Det er det værste. Så vil filmen knække"*. Pia forklarer, at hun det seneste år har boet midlertidigt hos hendes søster, som tilbød hende en plads på sofaen, da Pia mistede hendes lejlighed. Pia står på venteliste til at få en lejlighed, og står nu som nummer 20 på listen. Pia fortæller: *"Jeg kan slet ikke overskue noget, før jeg har fået mig et sted at bo og har fået noget ro på. Det med lejligheden er mit største problem lige nu"*. Pia kunne godt tænke sig at få hjælp til at finde en bolig. Hun understreger, at hun gerne vil have, at de tager én ting ad gangen. Pia fortæller, at det er en stor stressfaktor for hende, at skulle møde til aktivering, og at hun har svært ved at overskue flere ting på én gang.

Lene spørger ind til den antabusbehandling, Pia gennemgik for omkring 2 år siden, som fremgår af hendes papirer. Pia forklarer: *"Ja altså, det var det med min mor. Der begyndte jeg at drikke. Ikke at jeg ikke har gjort det før, jeg har altid kunne lide at få et glas vin eller to. Men der blev det bare hver dag, for ligesom at få dulmet nerverne og stress af. Men den antabus, den hjælper mig ikke, det er ikke noget for mig, og heller ikke sådan noget gruppeterapi"*. Pia mener ikke, at det står så slemt til, at hun skal i alkoholbehandling. Hun forklarer, at når hun drikker, så er det fordi at hun er stresset over sin boligsituation, og er trist over hendes mors død. Hun mener derfor, at løsningen er, at hun får sin egen lejlighed, og får nogle samtaler med en psykolog, hvor hun kan få bearbejdet tingene.

Spørgsmål til vignet 2:

- 1 Mener du, at Lene bør støtte Pia i at få undersøgt hendes mulighed for at få en bolig?
- 2 Hvis ja: Mener du, at undersøgelsen af Pias mulighed for at få en bolig, bør være det første Lene igangsætter?
- 3 Mener du, at Lene bør lytte til Pias ønske, og kun igangsætte ét tilbud ad gangen?
- 4 Mener du, at Lene bør undlade at tale yderligere med Pia om direkte beskæftigelsesrettede tilbud på nuværende tidspunkt?
- 5 Mener du, at Lene bør lytte til Pias ønske, og støtte hende i, at blive henvist til en psykolog?
- 6 Mener du, at Lene bør undlade at tale yderligere med Pia om anden alkoholbehandling på nuværende tidspunkt?

Figur 7: Vignet 3 om Ditte

Følgende case beskriver et uddrag af en indledende samtale mellem koordinerende sagsbehandler Lene og uddannelseshjælpsmodtager Ditte, der netop er visiteret til opstart i et forløb tilknyttet forsøgsprojektet om empowerment.

Ditte er en ung kvinde på 25 år. Hun har en 9. klasses eksamen, og har ingen erhvervskompetencegivende uddannelse. Ditte har tidligere haft nogle ufaglærte jobs indenfor servicebranchen, som hun har været glad for. Hun har været på uddannelseshjælp de sidste to år. Ditte forsøgte at starte på Social- og sundhedshjælperuddannelsen for lidt over to år siden, men hun droppede ud efter kort tid, fordi hun stort set aldrig mødte til undervisningen. Ditte fortæller ved samtalen: "tja, det gik jo ligesom ikke med den uddannelse. Det var ikke så godt. Jeg kan ikke komme op om morgenen. Det er det. Og så koger jeg bare rundt. Men jeg ville virkelig gerne ha' mig en uddannelse og komme videre". Dittes hidtidige aktiveringsforløb har ligeledes generelt været præget af et højt fravær.

Ditte beskriver det at hun måtte droppe ud af uddannelsen som et stort nederlag for hende. "Det gik bare ned ad bakke. Jeg havde det ikke godt. Og så det med pengene, de smed mig sgu ud af lejligheden". Ditte forklarer, at hun de seneste to år har boet midlertidigt hos hendes søster, som tilbød hende en plads på sofaen, da Ditte mistede hendes lejlighed. Ditte står på venteliste til at få en lejlighed, og står nu som nummer 20 på listen. Ditte fortæller: "Jeg kan slet ikke overskue noget, før jeg har fået mig et sted at bo og har fået noget ro på. Det med lejligheden er sgu mit største problem lige nu". Ditte kunne godt tænke sig at få hjælp til at finde en bolig. Hun understreger, at hun gerne vil have, at de tager én ting ad gangen. Ditte fortæller, at det er en stor stressfaktor for hende, at skulle møde til aktivering, og at hun har svært ved at overskue flere ting på én gang.

Lene spørger ind til det gruppeforløb for unge med angstproblematikker, Ditte har deltaget i for et år siden, som fremgår af hendes papirer. Ditte fortæller, at hun har haft problemer med angst i lidt over to år. Hun forklarer: "Det med gruppeterapi, det er ikke noget for mig. Det er penge ud af vinduet". Ditte mener ikke, at det står så slemt til, at hun skal i behandling. Hun forklarer, at når hun mærker angst, så er det fordi at hun er stresset over alt det kaos omkring hende. Hun mener derfor, at det vil løse sig, når hun får sit eget sted at bo.

Spørgsmål til vignet 3:

1. Mener du, at Lene bør støtte Ditte i at få undersøgt hendes mulighed for at få en bolig?
2. Hvis ja; Mener du, at undersøgelsen af Dittes mulighed for at få en bolig, bør være det første Lene igangsætter?
3. Mener du, at Lene bør lytte til Dittes ønske og kun igangsætte ét tilbud ad gangen?
4. Mener du, at Lene bør undlade at tale yderligere med Ditte om direkte uddannelsesrettede tilbud på nuværende tidspunkt?
5. Mener du, at Lene bør undlade at tale yderligere med Ditte om behandling af hendes angstproblematik på nuværende tidspunkt?

Hovedfokus i konstruktionen af vignetterne har været deres relevans for den specifikke målgruppe de skulle vedrøre. Men for at kunne skabe bedre mulighed for sammenligning imellem besvarelserne på tværs af målgrupperne og på tværs af fokusgrupperne, har jeg ligeledes søgt at sikre, at flere elementer går igen i vignetterne. For at sikre, at projektmedarbejderne så vidt muligt har samme forståelse af vignetten, er det væsentligt at vignetten er udførlig beskrevet. Hvis projektmedarbejderne mener, der mangler for mange informationer i vignetterne, er der risiko for, at de selv supplerer med egne opdigtede forhold, og dermed subjektivt indholdsudfylder de såkaldte *tomme pladser* (Ejrnæs & Monrad, 2012:74).

Ved spørgeskemaundersøgelsen har jeg valgt at inkludere et kvalitativt element, hvor projektmedarbejderne i et åbent felt har kunnet skrive deres kommentarer eller forklare deres begrundelser for deres besvarelser. Dette er valgt, dels for at imødekomme et muligt behov fra projektmedarbejdernes side, for at kunne udtrykke deres synspunkter yderligere end ved blot at svare 'ja' eller 'nej'. Og dels fordi det bidrager med en væsentlig viden til den videre analyse, om deres refleksioner fra det øjeblik, de besvarede spørgsmålene.

Fokusgruppeinterviews

Den kvalitative del af undersøgelsens design består som nævnt af fokusgruppeinterviews. Fokusgruppeinterviews er en forskningsmetode hvor der produceres data igennem gruppeinteraktion omkring et tema, som forskeren på forhånd har bestemt (Halkier, 2008:9). Det der adskiller fokusgruppeinterviews fra gruppeinterviews er således denne høje grad af gruppeinteraktion, samt at emnet er fastlagt på forhånd (ibid.). Det er netop gruppeinteraktionen, der gør fokusgruppemetoden velegnet til at undersøge komplekse forståelsessammenhænge og problemstillinger, da metoden gør det muligt at belyse meningsdannelser i sociale processer (Bloksgaard & Andersen, 2012:30). Samtidig giver metoden en bred uddybning af emnet, som det kan være svært at opnå igennem individuelle interviews (ibid.). Når jeg i denne undersøgelse, ønsker at fortolke projektmedarbejdernes forståelser af empowermenttilgangen og dennes anvendelsesmuligheder, får jeg adgang til disse fortolkninger igennem sagsbehandlernes meningsudvekslinger i gruppen. Denne meningsudveksling vil frembringe forskellige måder at forstå emnet på, hvilket vil kunne fremprovokere flere argumenter og begrundelser for den enkeltes holdninger (Bloksgaard & Andersen, 2012:30). På denne måde anvender jeg aktivt gruppen til at producere mere komplekse og varierede data (ibid.). Jeg anvender fokusgruppeinterviewet som en selvstændig metode, der i tråd med undersøgelsens

abduktive tilgang, netop giver mulighed for at anlægge et åbent perspektiv på den valgte problemstilling (Bloksgaard & Andersen, 2012:32). Undersøgelsens to fokusgruppeinterviews fandt sted efter afslutningen af spørgeskemaundersøgelsen, som et post-studium, for herved at kunne kvalificere og udfolde bagvedliggende forståelser ud fra svarmønstrene (Bloksgaard & Andersen, 2012:33).

Forinden fokusgruppe interviewene blev der udarbejdet en interviewguide indeholdende spørgsmål op delt i temaer (se bilag 2). Spørgsmålene blev udarbejdet på baggrund af gennemgangen af litteraturen på området. Samtidig blev besvarelsen fra spørgeskemaundersøgelsen inddraget, som udgangspunkt for diskussionen.

Feltnotater

I forbindelse med fokusgruppeinterview A blev der efterfølgende sporet en fejl på lydoptagelsen der bevirkede, at det sidste kvarter af interviewet ikke var blevet optaget. Grundet denne fejl, har jeg valgt, at udarbejde et feltnotat som datakilde fra denne del af interviewet. Feltnotater er forskerens nedskrevne observationer, erfaringer og refleksioner (Kristiansen & Krogstrup, 2015:146). Feltnotatet er nedskrevet to dage efter interviewets afslutning. Det har til formål at beskrive interviewet så detaljeret og konkret som muligt, herunder hvem der har sagt hvad til hvem (ibid:147). Dette blev imidlertid vanskeliggjort af, at fejlen først blev opdaget to dage efter optagelsen, og notatet derfor måtte skrives retrospektivt. Feltnotater er dog altid udtryk for forskerens tolkning af virkeligheden (ibid:148). Jeg har søgt at imødegå dette, ved så vidt muligt at holde mine egne fortolkninger adskilt fra referatet af interviewet, således at notaterne ligger så tæt på de virkelige hændelser som muligt (ibid.). Udarbejdelsen af feltnotatet har taget afsæt i en kondenseret beskrivelse af fokusgruppeinterviewet, som har ført til en mere udvidet redegørelse af interviewsituationen (ibid:149). Dette vil sige, at jeg har sammenfattet indholdet af interviewet ud fra løsrevne nøgleord og vendinger (ibid.). Feltnotatet er vedlagt som bilag 4.

Databearbejdning

Fokusgruppeinterviewene blev efter lydoptagelsernes gennemførelse transskriberet. Der kan skelnes imellem to overordnede tilgange til kodning af et tekstmateriale; datadrevne koder og begrebsdrevne koder (Brinkmann & Tanggaard, 2010:47). Datadrevne koder fremkommer induktivt, det vil sige på baggrund af selve datamaterialet. Processen sker således uden at forskeren på forhånd har lagt

sig fast på koderne (ibid.). Begrebsdrevne koder derimod, fastlægges forud for kodningen, enten ud fra eksisterende litteratur, teori eller bestemte hypoteser, som ønskes afprøvet (ibid.). Anvendelsen af begrebsdrevne koder følger dermed en mere deduktiv tilgang til materialet.

Forholdet mellem den deduktive tilgang og den induktive tilgang kan dog med fordel anskues som et kontinuum, frem for et dikotomisk modsætningsforhold (Lynggaard, 2010:146). Kodningen af undersøgelsens interviewmateriale er således foregået i en vekselvirkning imellem induktion og deduktion. Interviewmaterialet er blevet kodet over to omgange. Jeg søgte ved første kodning at generere datadrevne koder, og læste således materialet så åbent som muligt, for heraf at lade særlige mønstre og temaer træde frem af materialet. Kodningsprocessen var dog ikke udelukkende åben, men også farvet af min teoretiske og empiriske forforståelse samt af de temaer, der på forhånd havde sat rammen omkring fokusgruppeinterviewet. Anden kodningsproces blev gennemført ved hjælp af nye erkendelser fra en 'dialog' med teorien og blev således kodet igen på denne baggrund. Dette førte til en yderligere teoretisk forståelse af materialet og ledte senere til den endelige teoretiske ramme for specialet.

Frafaldsanalyse

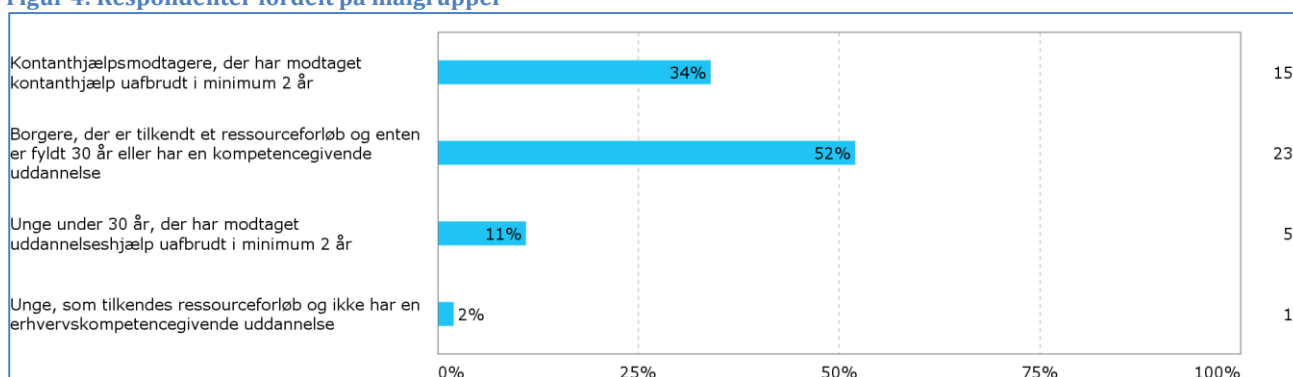
Vignetundersøgelsen er blevet distribueret igennem e-mail indeholdende et selvoprettende link. Der er blevet sendt individuelle e-mails til alle lokale projektledere, da det ikke har været muligt, at indhente e-mailadresser på medarbejderne i empowermentprojektet. STAR har bidraget med en liste over samtlige projektlederes e-mails. Projektlederne er således blevet bedt om, at videresende mail med selvoprettende link til alle medarbejdere tilknyttet empowermentprojektet. Hvor stor en andel af projektledere, der rent faktisk har videresendt e-mailen til medarbejderne, ud over de 17 projektkommuner repræsenteret i undersøgelsen, vides ikke. Svarprocenten skal således ses i lyset af dette. Størrelsen af undersøgelsens samlede population kendes ligeledes ikke med sikkerhed. STAR har ikke kunnet oplyse, hvor mange sagsbehandlere der aktuelt er en del af empowermentprojektet. Respondenterne i vignetundersøgelsen er derimod blevet spurgt om, hvor mange medarbejdere med samme funktion som dem selv, der er ansat i empowermentprojektet. En gennemsnitsberegning, ud fra respondenternes besvarelser, viser, at der i gennemsnit er 8,4 ansatte. Den samtlige population kan således forventes at være omkring 252 fordelt på 30 projekter. 52 projektmedarbejdere har besvaret vignetundersøgelsen. Undersøgelsens respondenter udgør således omtrent 20 % af den samlede population.

Den samlede andel af respondenter, der har gennemført vignetundersøgelsen, udgør 78 %. Hertil kommer at vignetundersøgelsen er *distribueret* til 16 %, uden at disse har responderet, og at 6 % af respondenterne er faldet fra undervejs. De 6 % der er faldet fra udgør i alt fire respondenter, hvoraf henholdsvis to er faldet fra ved de indledende spørgsmål forinden selve vignetten, og to er faldet fra ved vignetten og de efterfølgende spørgsmål relateret hertil.

Ud af de 52 respondenter, der har gennemført vignetundersøgelsen, har 8 respondenter afsluttet vignetundersøgelsen ved de to indledende spørgsmål, idet de ikke tilhørte målgruppen for undersøgelsen. Disse vil således ikke fremgå af de følgende oversigter over vignetundersøgelsens svarfordeling, som dermed udgøres af 44 respondenter i alt.

Som det fremgår, har 52 respondenter gennemført vignetundersøgelsen. Disse respondenter fordeler sig på 17 forskellige kommuner. Hvorledes disse respondenter fordeler sig i forhold til målgrupper, er vist på figur 8 nedenfor.

Figur 4: Respondenter fordelt på målgrupper

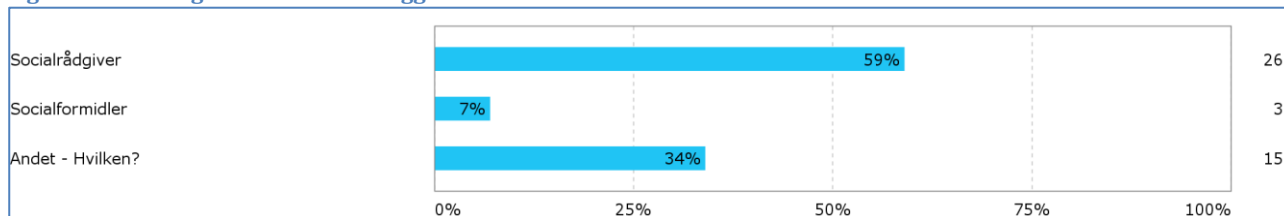


(bilag 8)

Fordelingen af målgrupper blandt respondenterne i undersøgelsen afspejler i høj grad fordelingen blandt hele populationen. Således viser Deloittes opgørelse fra 2015, at i alt 8 projekter (27 %) arbejder med målgruppen af unge, mens 22 projekter (73 %) arbejder med målgruppen af voksne (Deloitte, 2015:12). Projekter der arbejder med den voksne målgruppe er således overrepræsenteret blandt hele populationen, og der er ligeledes en overvægt af besvarelser indenfor denne kategori blandt spørgeskemaundersøgelsens respondenter. Jeg har på denne baggrund valgt, at udtage den eneste respondent fra undersøgelsen, der repræsenterer målgruppen af unge i ressourceforløb, for at gøre materialet mere håndterbart.

Over halvdelen af de respondenter, der har gennemført spørgeskemaundersøgelsen, har en uddannelsesbaggrund som socialrådgiver. En tredjedel af respondenterne har angivet *andet* under uddannelsesbaggrund og syv procent har en baggrund som socialformidler.

Figur 5: Fordeling af uddannelsesbaggrund



(bilag 8)

Følgende uddannelser, er repræsenterede blandt de 34 % af respondenterne, der har angivet *andet* under uddannelsesbaggrund: HK, kontorassistent, kommunom, salgsassistent, butik, coach, erhvervsproglig korrespondent, pædagog, socialpædagog, cand.mag., diplom i beskæftigelse, samt uddannelses- og erhvervsvejleder (bilag 8).

Denne fordeling og sammensætning af uddannelsesbaggrunde hos respondenterne afspejler det generelle mønster i jobcentermedarbejderes uddannelsesbaggrund. Således viser en spørgeskemaundersøgelse, udarbejdet af Kommunernes Landsforening (KL) blandt landets jobcentermedarbejdere i 2014, at næsten to tredjedele af medarbejdere i jobcentrene som minimum har gennemført en mellemlang videregående uddannelse, 10 % har en kort videregående uddannelse og omkring 20 % har en erhvervsuddannelse (KL, 2014:4). Der er dermed tale om en bredt sammensat medarbejdergruppe (ibid.) Respondenterne vurderes således at være repræsentative i henhold til uddannelsesbaggrund.

Kvalitetssikring

I dette afsluttende afsnit diskuterer jeg undersøgelsens opfyldelse af videnskabelige kvalitetskriterier. Kriterierne varierer alt efter hvilken metode, der anvendes. Undersøgelsens design udgøres som nævnt af en kombineret kvalitativ og kvantitativ metode. Men idet jeg anvender de kvantitative resultater indenfor en kvalitativ kontekst, vil det være de kvalitative kvalitetskriterier, jeg primært vil trække på. De positivistiske kvalitetskriterier generaliserbarhed, validitet og reliabilitet, vil derfor ikke blive anvendt i deres oprindelige form, da jeg vurderer, at kvalitetssikringen bør ske ud fra en præmis, der imødekommer den kvalitative metodes særtræk. Kvalitetsvurderingen sker med ud-

gangspunkt i Fredslund & Dahlager (2005), der opstiller følgende fem kvalitetskrav for kvalitativ forskning: 1) åbenhed, følsomhed og fleksibilitet, 2) gennemsigtighed, 3) teori, 4) sammenhæng og 5) overførbarhed (Fredslund & Dahlager, 2005:240). Jeg vælger i denne sammenhæng at behandle kvalitetskrav 1, 2 og 5. Der afsluttes med nogle generelle betragtninger.

Genstanden for den kvalitative undersøgelse er kendetegnet ved dens kompleksitet, bevægelighed og mangfoldighed (ibid.). Dette stiller nogle krav for erkendelsesprocessen. Der må være en åbenhed, følsomhed og fleksibilitet overfor genstanden samt en villighed til at sætte ens erkendelsesposition på spil, og også til at ændre denne (ibid: 240-241). Ved at følge en abduktiv forskningsproces, som jeg har beskrevet nærmere i kapitel 3, vurderes dette kvalitetskrav at være styrket, idet kravet kan siges at blive operationaliseret igennem en abduktiv proces, idet abduktion netop fordrer åbenhed, følsomhed og fleksibilitet. Kriteriet fordrer endvidere evnen til at skifte erkendelsesposition og reagerer, når feltet f.eks. kalder på andre metoder og teorier end de oprindeligt valgte (ibid:241). Dette er sket i en kontinuerlig proces, som vist i figur 1, hvor jeg har været i en løbende dialog med empiri, teori og egen erkendelsesposition. Jeg har endvidere i mine fortolkninger af det empiriske materiale, søgt at være åben overfor materialets kompleksitet, ved løbende at tydeliggøre de variationer og modforestillinger, der viser sig i materialet.

Det andet kriterie, der skal behandles her, er spørgsmålet om gennemsigtighed, der overordnet henviser til gyldigheden af forskningsresultaterne. Jeg har søgt at styrke undersøgelsens gennemsigtighed, ved, at beskrive og argumentere for de valg, der er truffet undervejs i undersøgelsesprocessen, som beskrevet i nærværende kapitel samt kapitel 3. For at sikre både den kvantitative og kvalitative undersøgelses gyldighed, og for at læseren ligeledes har mulighed for at vurdere gyldigheden, har jeg ligeledes bl.a. valgt at vedhæfte interviewguide, spørgeskema samt transskriberinger af interviews til en mulig kritisk gennemgang. Jeg har endvidere søgt at tydeliggøre mine antagelser undervejs i specialet, blandt andet gennem operationaliseringen af undersøgelsens centrale begreber, samt gennem en løbende tydeliggørelse af hvilke teorier, jeg ligger til grund for fortolkningerne af datamaterialet

Retter vil blikket imod vignetundersøgelsens (interne) gyldighed, vurderes denne at være høj, idet projektmedarbejderne har haft den samme case i tankerne, da de besvarede spørgsmålene. Dette er netop styrken ved vignetmetoden, og er forstærket af, at jeg har konstruerede forholdsvis lange og detaljerede vignetter til formålet (Ejrnæs & Monrad 2012:142). Derudover styrker det også gyldig-

heden, at jeg har indsat vignetterne og tilhørende spørgsmål samt nøje beskrevet baggrunden for konstruktionen af vignetterne, så læseren selv har mulighed for at kvalitetsvurdere disse (ibid:158). For en yderligere forbedring af dokumentationen af erkendelsesprocessen og dermed undersøgelsens gennemsigtighed og gyldighed, kunne det have været frugtbart med anvendelsen af en logbog. Denne kunne have hjulpet mig til at undgå forglemmelser og efterrationaliseringer i forskningsprocessen, og dermed højnet undersøgelsens kvalitet yderligere (Fredslund & Dahlager, 2005:244).

Indenfor den positivistiske tradition, står spørgsmålet om generaliserbarhed centralt. Her søger man at isolere analyser og fortolkninger af en genstand fra en given kontekst, for derved at udsige noget generelt eller universelt om genstanden (ibid:249). Men inden for den kvalitative forskningsmetode er det imidlertid ikke muligt at forstå en genstand uafhængigt af den kontekst, den indgår i (ibid.). Men ved anvendelsen af begrebet *overførbarehed*, får jeg mulighed for indenfor en kvalitativ ramme, at forholde mig til, hvorvidt undersøgelsens konklusioner kan formodes at gælde i andre kontekster. Her bliver det centralt at forholde sig til, hvad der karakteriserer de forskellige situationer der undersøges, i forhold til andre lignende situationer. Dette benævnes også analytisk generaliserbarhed (ibid:250).

Ser vi specifikt på vignetundersøgelsens overførbarehed, bliver det centrale spørgsmål, hvorvidt besvarelsene kan overføres til virkeligheden udenfor de konstruerede vignetsituationer. Det er generelt muligt at foretage sådanne analytiske generaliseringer af resultater fra vignetundersøgelser (Ejrnæs & Monrad, 2012:186). Konstruktionen af vignetsituationerne for nærværende undersøgelse er, som beskrevet i tidligere afsnit, foretaget på en måde, så de er så realistiske som muligt i forhold til vignetpersonens karakteristika og den konkrete kontekst. Vignetsituationerne er endvidere blevet pilottestede af en professionel, med kendskab til målgruppen. På denne baggrund vurderes vignetsituationerne at kunne overføres til andre lokale empowermentprojekter, der netop arbejder indenfor de samme rammebetingelser med de samme målgrupper. Det er muligt, at genfinde samme kontekstuelle betingelser og karakteristika (lovgivning, minimumskrav, processtyring mv.) ved de øvrige empowermentprojekter, og de to projekter, der er repræsenterede i undersøgelsen er i den forstand ikke unikke. Dette vurderes at styrke undersøgelsens overførbarehed. De har dog enkelte særtræk, som f.eks. fremgår af projektmedarbejderne fra fokusgruppe b, der beskriver at de i deres projekt særligt anvender coaches i indsatsen.

I relation hertil, ville det ligeledes have været frugtbart, at pilotteste spørgeskemaet på en mindre gruppe projektmedarbejdere, da dette kunne have sikret kvaliteten yderligere (Ibid:32). Men grundet den begrænsede tidsperiode har jeg afholdt mig til at afprøve spørgeskemaet på pilotpersonen.

På trods af, at vignetundersøgelsens kvantitative spørgeskemaundersøgelse i overvejende grad analyseres indenfor en kvalitativ ramme, skal det dog påpeges, at det ikke er muligt, at sige noget generelt om alle landets jobcentre der indgår i forsøgsprojektet, på baggrund af analysen af det tilgængelige datamateriale. Dette har imidlertid heller ikke været hensigten. Men med dette forbehold, så er der fortsat tale om et materiale, med 52 relevante projektmedarbejdere, som har taget stilling til problematikkerne i vignetundersøgelsen. Materialet indeholder dermed interessante tendenser og mønstre i besvarelsene, der er relevante at analysere nærmere indenfor en kvalitativ kontekst.

I forhold til deltagerne i fokusgruppeinterviewene, skal det afslutningsvist fremhæves, at disse sandsynligvis repræsenterer nogle af de mest fagligt engagerede medarbejdere, da de har stillet op efter egen anmodning om at deltage i interviewet. Deltagerne kan således repræsentere et særligt udsnit af de samlede projektmedarbejdere fra vignetundersøgelsen.

I forbindelse med fokusgruppeinterviewenes konkrete udførsel, skal det fremhæves, at interaktionen imellem deltagerne endvidere kan have betydning for udfaldet af det empiriske materiale. Dette skyldes at deltagerne, på trods af at de blev præsenteret for uenighederne blandt resultaterne fra vignetundersøgelsen, var konsensussøgende under interviewet. Deltagernes konsensussøgning kan således siges at svække fokusgruppeinterviewets styrke som metode, da denne netop var valgt for at skabe konflikt og diskussion. Men dette skal dog ikke underkende de fagligt interessante diskussioner, der trods alt udfoldede sig i interviewene.

Endelig skal det fremhæves, at udvælgelsen af undersøgelsens begrebsapparat, ikke er foretaget forudsætningsløst, men er sket på baggrund af min teoretiske forforståelse, interesser, erfaringer og vurdering af, hvad der er relevant at medtage. Havde jeg valgt et andet begrebsapparat, havde jeg ligeledes set andre mønstre i materialet. Jeg indtager således en central position som forsker i vidensproduktionen, hvilket også er i tråd med undersøgelsens hermeneutiske tilgang.

KAPITEL 6

Analyse

Analysen af undersøgelsens resultater falder i tre dele. Analysedel 1 og 2 besvarer problemformuleringens første del: ”*Hvordan forstår projektmedarbejderne empowermenttilgangen og dennes anvendelsesmuligheder i det beskæftigelsesrettede arbejde*”, samt problemformuleringens første to arbejdsspørgsmål. Analysedel 3 vil dernæst besvare problemformuleringens anden del ”(...) og *hvordan indvirker den organisatoriske kontekst på dette mulighedsrum?*”

Analysedel 1: Holdninger til individuel empowerment og ejendomsret

Denne analysedel besvarer problemformuleringens første del samt første tilhørende arbejdsspørgsmål: ”*På hvilken måde bør borgere tilknyttet empowermentprojektet, ifølge projektmedarbejderne, opnå indflydelse på definitionen af egne problemer og disses løsninger?*”. Projektmedarbejdernes holdninger til empowerment på et individuelt niveau er blevet operationaliseret igennem specialets kvantitative vignetundersøgelse, ud fra et teoretisk afsæt omhandlende fem niveauer for borgerens ejendomsret over egne problemer. Projektmedarbejdernes holdninger vil for det første blive behandlet på et dels deskriptivt og diskuterende niveau, med afsæt i vignetundersøgelsens resultater. Dernæst vil resultaterne blive behandlet nærmere med afsæt i tankefiguren om *ejendomsret over egne problemer* jf. Rønning & Solheim (1998).

Projektmedarbejdernes holdninger til individuel empowerment

Vignetundersøgelsen er som nævnt bygget op omkring tre vignetsituationer med tilhørende spørgsmål. Hver vignet omhandler den enkelte målgruppe for empowermentprojektet. *Vignet 1* om Tanja omhandler gruppen af borgere, der er tilkendt et ressourceforløb og enten er fyldt 30 år eller har en kompetencegivende uddannelse. *Vignet 2* om Pia omhandler gruppen af kontanthjælpsmodtagere over 30 år, der har modtaget kontanthjælp uafbrudt i minimum 2 år. *Vignet 3* om Ditte omhandler gruppen af unge under 30 år der har modtaget uddannelseshjælp uafbrudt i minimum 2 år. Projektmedarbejderne har kun besvaret den vignet, som matcher den målgruppe, de hver især arbejder med. På trods af at vignetterne er udformet forskelligt af hensyn til målgruppen, følger vignetspørgsmålene samme tematikker på tværs af vignetterne. Resultaterne vil derfor blive behandlet samlet opdelt i kategorier med vignetspørgsmål 1 til 6.

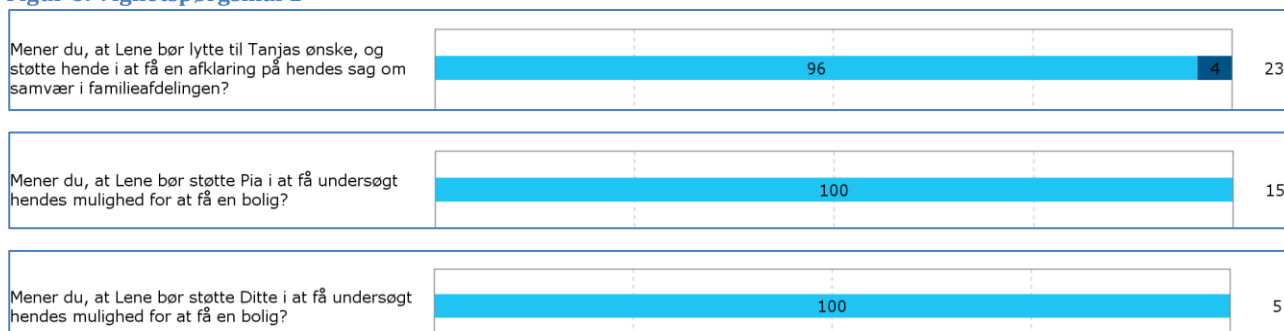
Der vil løbende blive inddraget citater fra vignetundersøgelsens åbne svarkategori. Idet denne kategori vedrører projektmedarbejderens samlede kommentar på alle vignetspørgsmål, kan kommentarerne ikke uden videre kobles direkte til et enkeltstående spørgsmål. De åbne besvarelser bliver derfor fremhævet, der hvor de vurderes relevante. Besvarelser fra vignet 1 vil være mest fremtrædende, da denne vignet har den største svarprocent, samt den største andel af respondenter der har valgt at udfylde den åbne svarkategori.

Rammen for denne analysedel er bygget op omkring tre vignetsituationer, der hver beskriver en fiktiv samtale mellem en koordinerende sagsbehandler og en borger, der netop er visiteret til opstart i et forløb tilknyttet forsøgsprojektet om empowerment. Vignetsituationerne omhandler dermed empowerment på et individuelt og interpersonelt niveau i en dialog mellem borger og sagsbehandler. Dialogen udmøntes på beskæftigelsesområdet i et såkaldt *individuel kontaktforløb*, og udfoldes igennem *individuelle jobsamtaler* (Lov om en aktiv beskæftigelsesindsats §§ 15, 16). Kontaktforløbet skal tilrettelægges ”*under hensyn til personens ønsker og forudsætninger samt arbejdsmarkedets behov med henblik på, at personen hurtigst muligt opnår ordinær beskæftigelse*” (ibid.: § 15). Jobplanen fungerer her som et centralt redskab og som omdrejningspunktet for dialogen, og har form som en skriftlig kontrakt mellem borger og system (Born & Jensen, 2008:18). I forsøgsprojektet om empowerment tager jobplanen form af en indsatsplan, der er en samlet plan på tværs af beskæftigelses-, social- og sundhedsforvaltningen. Rammen for den følgende analyse udgøres således af en konkret dialog om indsatsplanens indhold og opbygning.

Bør sagsbehandler støtte borger i, at få undersøgt borgers eget definerede primære problem samt egen løsning på dette problem?

Vignetspørgsmål 1 omhandler vignetpersonens egen primære problemdefinition og løsning, og hvorvidt projektmedarbejderne mener, sagsbehandleren bør følge denne. Dette vedrører henholdsvis 1) en sag om manglende samvær med et barn placeret udenfor hjemmet i vignet 1 og 2) mangel på bolig i vignet 2 og 3.

Figur 6: Vignetspørgsmål 1



(bilag 8)

Den største enighed blandt projektmedarbejderne ses repræsenteret ved dette spørgsmål. Således svarer 96 % af projektmedarbejderne i vignet 1 og 100 % i vignet 2 og 3 ja til dette spørgsmål. Ser vi på besvarelserne fra den åbne svarkategori, kan følgende to kommentarer fremhæves fra de af projektmedarbejderne, der har svaret ja:

Jeg mener, at det er af afgørende betydning, at man møder borger på en måde, så det bliver centralt at få talt om og fundet ud af, hvad der for borger er de helt centrale ting i hendes tilværelse - hvad har værdi og hvordan? Herudfra kan man så i fællesskab få startet et arbejde med at skabe forandring til det bedre. Lovgivningen sætter bare de ydre rammer, men vi er nødt til at få skabt en relation til borger, så det er borger der tager stilling til og ejerskab for at arbejde på at skabe forandring. Vi kan jo ville nok så meget, men det er først, når borger selv tager ejerskab for forløbet - kan se RF (red. ressourceforløbet) som en mulighed for at komme et andet og bedre sted hen i livet, at det vil ske. Måderne hertil kan være mange og meget forskellige.

(bilag 9: vignet 1)

Jeg ville tage udgangspunkt i borgers umiddelbare ønsker, for herigennem at skabe en gensidig forståelse for, at vi er i et samarbejde. Denne oplevelse for borgeren skal på sigt gøre borger tryk nok til, at kunne åbne sig over nogle mere beskæftigelsesrettede tilbud - som tilmed kan være indrestyret, som slutteligt skal fordre en positiv vej mod en tilknytning til arbejdsmarkedet.

(Ibid.)

Der kan i disse to holdningsudtryk spores nogle centrale værdier, der underbygger hinanden. Der lægges vægt på værdien om, at borgeren skal stå i centrum og at der altid bør tages udgangspunkt i

borgerens ønsker. Samtidig fremhæves en værdi om at relationen mellem borger og sagsbehandler bør være omdrejningspunktet og bygge på fællesskab og samarbejde.

Relationen fremstilles på denne måde som det bærende element i en individuel forandringsproces. Det er relationen i sig selv, der skal få borgeren til at forandre sig til det bedre. Målet om forandring bliver her et individuelt, mentalt og psykisk anlæggende, og midlet til at nå hertil er relationen. Man kunne dermed tale om en relationel strategi. At borgeren får retten til at definere sine problemer er endvidere ikke en ret i sig selv, men derimod et middel til at opnå et mål om en ansvarsfuld borger, som tager ejerskab. Det er her muligt, at spore en værdi, der peger i en anden retning. I det sidste citat afslutter projektmedarbejderen med at fremhæve en værdi om, at en tryk og samarbejdende relation bør føre til *en positiv vej mod en tilknytning til arbejdsmarkedet*. Projektmedarbejderne siger ja til at lade borgeren definere problemet, men dette sker ligeledes med et mål om, at styre borgeren i en bestemt retning. Det er muligt, at disse værdier kan forenes. Men som det fremgår af vignetsituationerne, er vignetspersonerne ikke parate til at orientere sig mod arbejdsmarkedet. Der kan således være tale om konfliktende værdier, hvor værdien om arbejdsmarkedstilknytning kan stride imod værdien om at sætte borgeren og vedkommendes ønsker i centrum.

En projektmedarbejder, der ligeledes har svaret ja, peger imod et andet dilemma indlejret i holdningen til dette vignetspørgsmål: *”Det er svært at svare ja/nej, for selvom jeg støtter Tanja, er der også nogle faktorer i sagen, som gør, at nogle faktorer i sagsarbejdet er afhængige af andre”* (ibid.: vignet 1). Projektmedarbejderen fremlægger her sin egen analyse af borgerens situation. På trods af, at personen har svaret ja til spørgsmålet om at følge borgerens definition, delagtiggøres borgeren således alligevel i projektmedarbejderens egen analyse. Man kunne spørge om dette ikke også er projektmedarbejderens ansvar, som fagperson; at fremlægge sin vurdering af sagen, for derved at lade borgeren definere problem og løsning. Borgerens indflydelse fratages dermed ikke, blot fordi den professionelle deler sin version af sagen. En anden projektmedarbejder fremhæver ligeledes sin analyse af borgerens situation, samtidig med at vedkommende svarer ja. Her stiller projektmedarbejderen på sin vis spørgsmålstejn ved, hvorvidt vignetspersonens egen problemdefinition også er den korrekte. Det forklares således: *”Jeg mener at sagsbehandler skal tage udgangspunkt i borgers egen vurdering af problemerne, Få disse problemstillinger/barrierer ”barberet væk” - for at afdække om det i virkeligheden er bolig og psykolog der er problemet!!”* (Ibid.: vignet 2). Dette understøtter førnævnte pointe om at der er andre analyser på spil end borgerens egne, nemlig projektmedarbejdernes egne vurderinger af, hvad de mener, der *i virkeligheden* er problemet. Dette truer ikke

(nødvendigvis) borgerens definitionsret, så længe der er en klar forståelse af, at denne ret i sidste ende ligger hos borgeren.

En enkelt projektmedarbejder har svaret nej til dette vignetspørgsmål og ses repræsenteret ved vignet 1. Projektmedarbejderen begrundet svaret således i den åbne svarkategori: *”Hun har så mange problemer og vil være en dårlig rollemodel for sin søn. Desuden har hun ikke fået mere overskud siden hun overlod ham til andre”* (ibid.: vignet 1). Ud fra denne holdning fremtoner en værdi om, at mennesker som vignetpersonen Tanja, der har mange problemer og manglende overskud, er dårlige rollemodeller for deres børn. Man bør derfor ikke støtte dem i at få mere samvær med deres børn. Ud fra denne holdning er der grænser for, i hvor vid udstrækning man bør følge værdien om, at tage udgangspunkt i borgers ønsker - særligt hvis det strider mod ens holdning til, hvad der er en god rollemodel. Kommentaren taler ind i et grundlæggende forhold i socialt arbejde: at der ofte er flere interesser i spil, og at det kan være nødvendigt at beskytte andre imod borgeren som f.eks. børn. Dette udspringer i en omsorg for det enkelte menneske. Men der kan også være tale om, at skulle beskytte borgeren mod borgeren selv. Dette gælder, når borgeren vælger at definere en løsning, der i sidste ende vurderes at være skadelig. Der kan her rejses tvivl om, hvor langt de professionelle skal gå i indflydelsens navn, hvis indflydelsen vurderes at kunne resultere i en forværring af borgerens situation.

Bør undersøgelsen af borgers eget definerede primære problem samt egen løsning på dette problem være det første, sagsbehandler igangsætter?

Vignetspørgsmål 2 optræder som et tillægsspørgsmål til vignetspørgsmål 1. Spørgsmålet vedrører hvorvidt de af projektmedarbejderne, der har svaret ja til vignetspørgsmål 1, samtidig vil vælge at prioritere at igangsætte vignetpersonens definerede løsning som det første.

Figur 7: Vignetspørgsmål 2

Mener du, at en undersøgelse af Tanjas mulighed for en afklaring på hendes sag om samvær, bør være det første Lene igangsætter?	86	14	22
Mener du, at undersøgelsen af Pias mulighed for at få en bolig, bør være det første Lene igangsætter?	87	13	15
Mener du, at undersøgelsen af Dittes mulighed for at få en bolig, bør være det første Lene igangsætter?	80	20	5

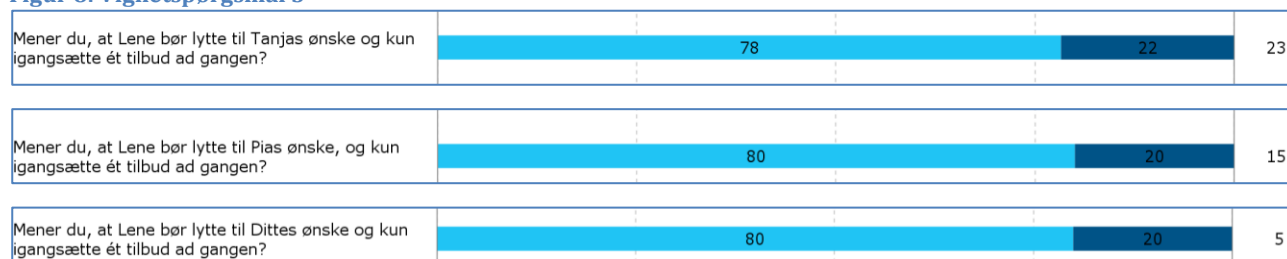
(bilag 8)

Her ses et mindre fald i andelen af projektmedarbejdere der svarer ja med 10 % i vignet 1, 13 % i vignet 2 og 20 % i vignet 3. Der foreligger ikke nogle nævneværdige kommentarer til dette tillægs-spørgsmål, og da der er tale om en så lille procentandel, vælger jeg ikke at gå nærmere ind i dette vignetspørgsmål.

Bør sagsbehandler lytte til borgers ønske, og kun igangsætte ét tilbud ad gangen?

Vignetspørgsmål 3 drejer sig om, hvorvidt projektmedarbejderne mener, sagsbehandleren bør følge vignetpersonens ønske om kun at igangsætte ét tilbud ad gangen.

Figur 8: Vignetspørgsmål 3



(bilag 8)

Her fortsætter tendensen fra vignetspørgsmål 2 til at endnu færre svarer ja. Der er dog fortsat en overvægt af projektmedarbejdere der svarer ja. Således svarer 78 % i vignet 1 og 80 % i både vignet 2 og 3 ja til kun at igangsætte ét tiltag ad gangen. Der er dermed omtrent 1/5 af projektmedarbejderne på tværs af vignetterne, der svarer nej til dette spørgsmål. Følgende kommentar kan fremhæves fra en af projektmedarbejderne, der har svaret ja til spørgsmålet:

Jeg mener, man skal høre på borgerens udsagn og respektere borgers ønske om én aktivitet af gangen, men derfor mener jeg ikke, at man skal holde op med at snakke om alle muligheder, så borger har kendskab til mulighederne.

(Ibid.: vignet 2)

Når projektmedarbejderen i denne kommentar fremhæver, at der bør tales om mulighederne, kan dette få et værdimæssigt præg, ved at der lægges vægt på, at borgerne har ret til at kende til alle muligheder – på trods af at disse ikke effektueres. Dette taler ind i et rettighedsperspektiv. Når det påpeges, at sagsbehandleren bør tale om alle muligheder, taler dette ligeledes ind i en særlig forplig-

telse, der ligger hos de professionelle i den offentlige forvaltning; nemlig vejledningsforpligtelsen, der følger af Forvaltningslovens § 7 samt Retssikkerhedslovens § 5. Her fremgår det, at alle offentlige myndigheder har pligt til at rådgive borgerne, både indenfor det enkelte sagsområde, men også indenfor andre myndighedsområder og anden lovgivning (Harder & Nissen, 2011:56).

Ser vi mod kommentarerne fra de af projektmedarbejderne der har svaret nej, kan følgende citat fremhæves: *”Jeg vil tale med hende om, at det er nødvendigt at kigge på mere end blot boligproblematikken da dette ikke løser sig hurtigt og jeg heller ikke tror, at alle problemer løses med bolig.”* (bilag 9.: vignet 3). Projektmedarbejderen begrundet sit svar med, at boligmangel for det første er et problem, der ikke løser sig hurtigt og som er tidskrævende. For det andet vurderes det utilstrækkeligt, kun at tage udgangspunkt i borgerens primære problemdefinition, da alle problemer ikke menes at kunne løses herigennem. Denne holdning kan forstås som et udtryk for en værdi der bygger på effektivitet. Der er i løbet af de seneste årtier kommet et større fokus på effektiviteten i det sociale beskæftigelsesrettede arbejde. Dette er sket med henvisning til, at indsatserne bør være evidensbaserede, hvilket vil sige, at de skal bygge på viden om, hvad der virker, hvordan og for hvem (Dalum, 2012:467). Projektmedarbejderen taler ind i denne effektivitetstankegang, ved at der sigtes imod, at finde løsninger på alle problemer, og dette skal gerne ske hurtigst muligt – på trods af, at borgeren ønsker at tage én ting ad gangen. At ville løse problemer effektivt kan ofte udspringe af en intension om at ville hjælpe. Men når borgeren samtidig har behov for, at løsningerne sker i et langsomt tempo, kan et krav om effektivitet skabe konflikt. En anden projektmedarbejder, der ligeledes har svaret nej til spørgsmålet, giver følgende kommentar:

Jeg synes det er vigtigt at se Borgers største problematik og hjælpe hende derfra med et møde i familieafdelingen Men der skal ligeledes iværksættes andre indsatser samtidig, såsom psykolog og kort efter kan der iværksættes en "blød" praktik med få timer, så hun bevarer tilknytningen til arbejdsmarkedet.

(Ibid.: vignet 1)

Denne projektmedarbejder ønsker ikke blot at indvilge borgeren i sin analyse, ved at italesætte den, men ønsker at føre sine intensioner ud i livet. Dette sker med et klart mål om *arbejdsmarkedstilknytning*. At bevare tilknytningen til arbejdsmarkedet er også i denne sammenhæng en central værdi, ligesom vi så det i vignetsspørgsmål 1. Tilknytningen til arbejdsmarkedet bør ifølge nogle

projektmedarbejdere prioriteres samtidig med (og muligvis over) de tilbud, som af borgerne bliver prioriteret som de vigtigste. Arbejdsmarkedstilknytning fremstilles på denne måde som løsningen, også på trods af vignetpersonens andre komplekse sociale problemer. Holdningen kan anskues som udtryk for den aktuelle socialpolitik, hvor beskæftigelse opfattes som vejen til integration og til overvindelsen af øvrige problemer ud over arbejdsløshed (Olesen, 2011:219). Det er i denne forbindelse blevet diskuteret, hvorvidt det er muligt at anvende et helhedssyn i det beskæftigelsesrettede sociale arbejde, der netop kan medtænke borgerens øvrige sociale problemer (ibid.: 218). Beskæftigelsespolitikens stigende vægtning af jobsøgning, jobfokus og den hurtigste vej tilbage til arbejdsmarkedet, er også gjort gældende i forhold til kontanthjælpsmodtagere med andre problemer end ledighed. Dette udfordrer den form for helhedssyn, hvor håndteringen af de sociale problemer i modsætning hertil anses for at være en forudsætning for en vellykket integration på arbejdsmarkedet (ibid.: 219). Værdien om arbejdsmarkedstilknytning bliver ligeledes fremtrædende i vignetspørgsmål 4, som vi vil se nedenfor. Men her er dog langt fra tale om værdikonsensus.

Bør sagsbehandler undlade, at tale yderligere med borger om direkte beskæftigelses- eller uddannelsesrettede tilbud på nuværende tidspunkt?

Vignetspørgsmål 4 handler om, hvorvidt projektmedarbejderne mener, at sagsbehandleren bør undlade at tale yderligere med vignetpersonen om hhv. direkte beskæftigelsesrettede tilbud i vignet 1 og 2 eller uddannelsesrettede tilbud i vignet 3.

Figur 9: Vignetspørgsmål 4

Mener du, at Lene bør undlade at tale yderligere med Tanja om direkte beskæftigelsesrettede tilbud på nuværende tidspunkt?	52	48	23
Mener du, at Lene bør undlade at tale yderligere med Pia om direkte beskæftigelsesrettede tilbud på nuværende tidspunkt?	67	33	15
Mener du, at Lene bør undlade at tale yderligere med Ditte om direkte uddannelsesrettede tilbud på nuværende tidspunkt?	60	40	5

(bilag 8)

Vi har her med et spørgsmål at gøre, der deler vandene. 52 % af projektmedarbejderne i vignet 1, 67 % i vignet 2 og 60 % i vignet 3 svarer ja til dette spørgsmål. Vignetspørgsmål 4 er således det spørgsmål, der skaber størst uenighed blandt projektmedarbejderne. Vignetpersonerne giver i alle

tre tilfælde udtryk for, at de ikke er klar til at igangsætte beskæftigelses- eller uddannelsesrettede tilbud.

Blandt de projektmedarbejdere der har svaret nej til at undlade at tale beskæftigelsesrettede tiltag, kredser kommentarerne sig om værdien om arbejdsmarkedstilknytning, som ligeledes har været gennemgående i forrige besvarelser. Arbejdsmarkedstilknytning bliver herved fremsat som målet for inddragelsen af borgeren.

Ser vi derimod på de af projektmedarbejderne, der har svaret ja til dette spørgsmål, kan følgende kommentar trækkes frem: *"Der vil højest sandsynligt ikke komme noget godt ud af at sætte hende i nyt aktiveringsforsøg. Tanjas motivation for både sin søn og psykolog bør følges, da motivationen for evt. alkoholbehandling kan findes heri"* (ibid.: vignet 1). Et interessant forhold er her, at projektmedarbejderens egen analyse og definition af borgerens problem, i dette tilfælde tilsyneladende matcher borgerens egen definition. Når projektmedarbejderen på denne baggrund svarer ja og vælger at lade borgeren definere problem og løsning, kan der være tale om, at denne indflydelse netop gives på grund af, at dette match eksisterer. Det interessante ved projektmedarbejderens svar er således, at det er vedkommendes egen analyse/holdning, der er styrende for svarets udfald. Det er altså ikke nødvendigvis fordi, projektmedarbejderen er fortalere for inddragelsen af borgeren, men nærmere fordi, vedkommende er fortalere for sin egen holdning, at borgeren inddrages. Spørgsmålet er imidlertid, hvor det efterlader borgerens indflydelsesmuligheder, hvis retten til indflydelse er betinget af enighed, og de professionelles definition ikke flugter med borgerens definition.

Bør sagsbehandler lytte til borgers ønske, og støtte borger i egen definerede løsning på en mulig alkoholproblematik?

Vignetspørgsmål 5 drejer sig i vignet 1 og 2 om hvorvidt projektmedarbejderne mener, sagsbehandleren bør følge vignetpersonens problemdefinition og løsning og henvise vedkommende til psykolog. Vignetpersonen definerer selv løsningen på en mulig alkoholproblematik som værende psykologhjælp frem for anden alkoholbehandling. Her er der enighed om, at vignetpersonens definition af løsningen bør følges.

Figur 10: Vignetspørgsmål 5

Mener du, at Lene bør lytte til Tanjas ønske, og støtte hende i, at blive henvist til en psykolog?	96	4	23
Mener du, at Lene bør lytte til Pias ønske, og støtte hende i, at blive henvist til en psykolog?	93	7	15

(bilag 8)

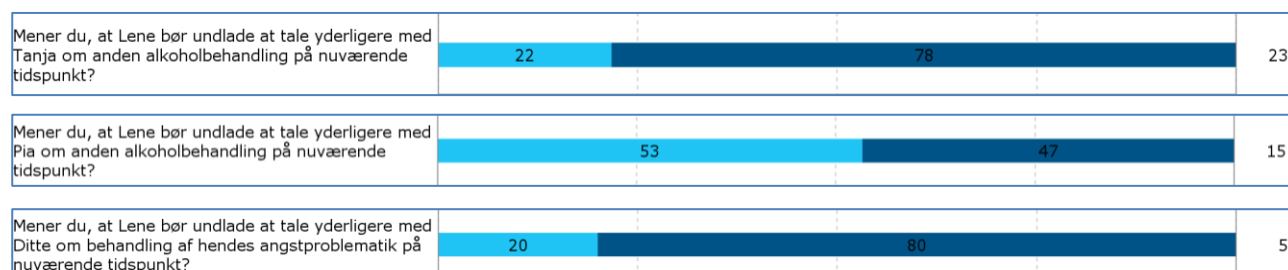
Hertil svarer 96 % i vignet 1 og 93 % i vignet 2 ja. Men på trods af, at projektmedarbejderne mener denne løsning bør følges, viser det sig, at der findes en uenighed omkring vignetpersonens problemdefinition.

En af projektmedarbejderne begrundet at have svaret ja således: ”*Tanjas motivation for både sin søn og psykolog bør følges, da motivationen for evt. alkoholbehandling kan findes heri*” (ibid.: vignet 1). At følge vignetpersonens ønske om psykolog fremstilles her som et middel, til at opnå en anden målsætning, nemlig alkoholbehandling. Men vignetpersonen forklarer imidlertid i begge vignetsituationer, at det ikke er alkoholbehandling vedkommende mener, er løsningen på problemet, men i stedet psykologhjælp. Dette på baggrund af, at der ligger noget andet og dybere til grund for vedkommendes alkoholforbrug. Projektmedarbejderen følger dermed vignetpersonens egen definerede løsning, men mener samtidig selv, at løsningen bør findes et andet sted. Projektmedarbejdernes underliggende uenighed viser sig ligeledes, når vi sammenholder besvarelsen af vignetspørgsmål 5 med besvarelsene i vignetspørgsmål 6. I spørgsmål 6 svarer størstedelen af projektmedarbejderne, som vi også vil se nedenfor, ja til at der bør tales yderligere med vignetpersonen om alkoholbehandling. Dette på trods af, at de netop har sagt ja, til at følge vignetpersonens egen løsning på en mulig alkoholproblematik igennem psykologhjælp i vignetspørgsmål 5.

Bør sagsbehandler undlade, at tale yderligere med borger om anden alkohol- eller angstbehandling på nuværende tidspunkt?

Vignetspørgsmål 6, samt vignetspørgsmål 5 i vignet 3, omhandler hvorvidt projektmedarbejderne mener, sagsbehandleren bør undlade at tale yderligere med vignetpersonen om henholdsvis alkoholbehandling i vignet 1 og 2 og angstbehandling i vignet 3.

Figur 11: Vignetspørgsmål 6



(bilag 8)

Dette spørgsmål vækker stor enighed blandt projektmedarbejderne i vignet 1 og 3, men i modsæt-

ning til tidligere besvarelser, er de enige om at svare nej. Således svarer 88 % i vignet 1 og 80 % i vignet 3 nej. Der er således høj enighed om, at borgerens egen løsning ikke er tilstrækkelig. Der ses større uenighed blandt respondenterne i vignet 2 og hertil svarer 47 % nej. På ja-siden i vignet 1 går samme kommentarer igen, som citeret tidligere. Der bliver lagt vægt på, at tage udgangspunkt i borgerens ønsker, have fokus på rettigheder, samt at relationen skal være et samarbejde.

På den anden side giver en af projektmedarbejderne fra vignet 1 der har svaret nej følgende kommentar ”*Det er vigtigt at tage udgangspunkt i det, hun selv betragter som problematisk lige nu. Men derfor kan man godt prikke lidt til andre områder også, f.eks. alkoholbehandling*” (ibid.: vignet 1). At prikke til andre mulige løsninger anskues dermed som legitimt og udtrykket understreger ligeledes, at der ikke er tale om tvang. Men *at prikke til* kan dog antage mange former. Det kan tale ind i et rettighedsperspektiv, men vil også for nogle borgere kunne virke som en underkendelse af deres egen evne til at vurdere, hvad der er bedst. En af projektmedarbejderne fra fokusgruppe b uddyber sin besvarelse således ved henvisning til en borger i lignende situation som vignetpersonen Tanja:

Jeg synes også, at vi giver hende chancen for at tage hånd om sit liv på længere sigt i forhold til at kunne gøre noget ved sit misbrug. Men hun er ikke motiveret, men jeg har jo så, hvad kan man sige (smågriner) myndighedsrettighed til at sige, jamen så længe der ikke er kommet et behandlingsforløb i gang, så har du ikke vist, at du er motiveret for at tage hånd om dit alkohol.

(bilag 3:7)

Her kan spores samme tendens, som vi så tidligere; at borgerens indflydelsesmuligheder kan være styret af, hvorvidt projektmedarbejderen er enig i borgerens definitioner eller ej. Det er hermed projektmedarbejderen der har retten til at trække indflydelsesmuligheden tilbage, hvis vedkommende ikke mener, borgeren har gjort sig fortjent til denne, ved at matche projektmedarbejderens problemdefinition. Alkoholbehandling fremstilles endvidere ikke blot som en behandlingsform, men som den rigtige behandlingsform, det vil sige, som den løsning der tillægges størst værdi. Dermed bliver borgerens initiativ og motivation målt ud fra, om handlingerne sigter mod denne løsning. Er dette ikke tilfældet, anerkendes motivationen ikke for at være gyldig.

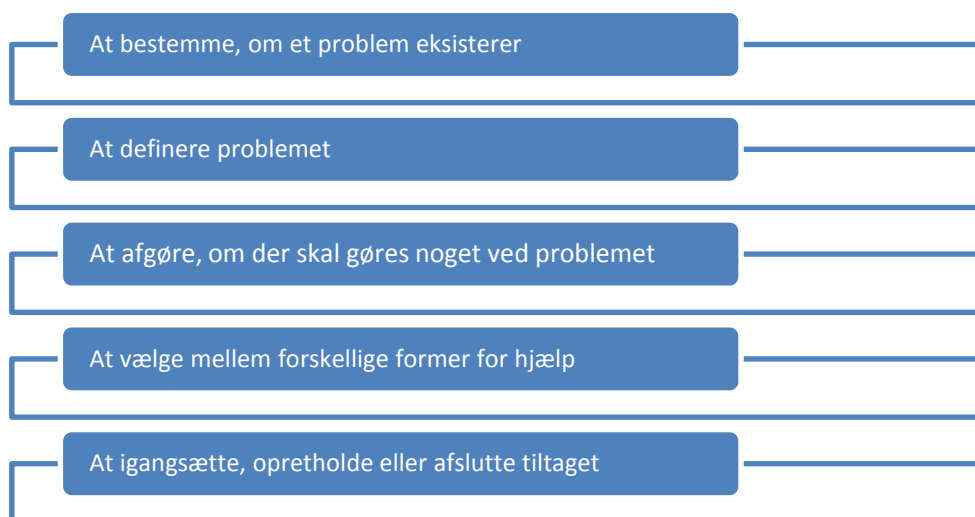
Ejendomsret over egne problemer

Ovenstående resultater og betragtninger vedrørende projektmedarbejdernes holdninger og disses bagvedliggende kognitive og affektive komponenter, vil i dette afsnit blive diskuteret nærmere ud

fra de forhold, der vedrører borgeres ejendomsret over egne problemer med afsæt i Rønning & Solheim (1998). Der vil løbende blive inddraget citater fra vignetundersøgelsen og fokusgruppintervjuer. Når det drejer sig om projektmedarbejdernes holdninger til borgeres indflydelsesmuligheder, bliver et centralt og grundlæggende spørgsmål nemlig, i hvor høj grad de professionelle er villige til at give borgere mulighed for at få indflydelse på vigtige beslutninger der vedrører deres livssituation (Rønning, 2012:38).

Vignetundersøgelsens spørgsmål er som nævnt bygget op omkring de fem forhold, som er indlejret i tankefiguren om ejendomsretten over egne problemer. Disse ses i figuren nedenfor.

Figur 12: Ejendomsret over egne problemer



(Rønning & Solheim, 1998:41, egen illustration)

Figurens fem kategorier bestemmer ejendomsrettens omfang. Disse kategorier drejer sig om hvorvidt en borger har mulighed for; for det første at *definere egne problemer* (bestemme om et problem eksisterer og hvad der defineres som et problem), og for det andet *definere problemernes løsning* (hvorvidt der skal gøres noget ved problemet, kunne vælge mellem forskellig hjælp og vælge at igangsætte, opretholde eller afslutte tiltag). Udformningen af vignetsituationerne har således sigtet mod at sætte disse forhold i spil. Vignetpersonerne kommer alle med deres egen analyse af deres situation, hvordan de definerer deres problem samt hvilke tiltag de selv mener, kan løse deres problemer. Besvarelserne fra vignetundersøgelsens åbne svarkategori har imidlertid, som vi har set, vist sig, at rumme andre analyser og definitioner af vignetpersonernes problemer; nemlig projektmedarbejdernes. Lad os indlede med et eksempel på, hvordan en definition af vignetpersonen Tanja og hendes problemer og disses løsning kan formuleres af en projektmedarbejder:

I forbindelse med tværfagligt samarbejde vedr. søn, skal Tanja motiveres til misbrugsbehandling sideløbende. Endvidere skal der ikke gå for lang tid før Tanja igen skal i virksomhedspraktikker idet det derigennem vil give hende struktur og indhold, samt at det er i praktikken hun kan få styrket hendes selvværd og tillid til at kunne. Der skal arbejdes på hendes tidligere revalidering samt gennemførelse af denne.
(bilag 9: vignet 1)

Et sådan eksempel tydeliggør, at borgerne langt fra er de eneste, der har retten til at definere deres problemer. Som kontanthjælps- og uddannelseshjælpsmodtagere møder de et hjælpeapparat hvis medarbejdere er ansat og uddannede til at intervenere og løse problemer. Men spørgsmålet er, om medarbejdere og borgere er enige om, hvilke problemer der eksisterer og hvad løsningerne bør være. I ovenstående eksempel er det eneste forhold, der stemmer overens med vignetspersonen Tanjas egen problemdefinition, hendes samværssag omkring hendes søn. At Tanja har behov for misbrugsbehandling, virksomhedspraktik, struktur og indhold i hverdagen, styrket selvværd samt gennemførelse af tidligere revalideringsforløb er alle forhold og løsninger, der defineres af projektmedarbejderen. Det skal ikke udelukkes, at disse løsninger rent faktisk ville kunne hjælpe en person som Tanja, men at udgangspunktet bør være borgerens ret til at definere egne problemer og løsninger. Heri ligger imidlertid det førnævnte paradoks, at den professionelle samtidig har et fagligt ansvar overfor borgeren, som kan udfordres, hvis det borgeren vælger i sidste ende vurderes at kunne forværre borgerens situation.

Som vi så i forrige afsnit, er der i de enkelte vignetspørgsmål flere forhold på spil der kan siges at udfordre borgerens ejendomsret. Elementerne i *vignetspørgsmål 1* sætter alle forhold af borgerens ejendomsret over egne problemer i spil. Vignetspersonen definerer, at der eksisterer et problem, at problemet er hhv. mangel på bolig og manglende samvær med søn placeret udenfor hjemmet, definerer den form for hjælp, der ønskes om støtte til at få afklaret problematikken samt at igangsætte tiltaget. Det problem, spørgsmålet omhandler, drejer sig om det forhold vignetspersonen definerer som det primære problem, og får derved en særlig karakter.

Her er projektmedarbejderne i høj grad enige om både at anerkende at vignetspersonens definerede problem eksisterer, samt at følge vignetspersonens problemdefinition og løsning. Resultaterne kunne således pege i retning af en holdning blandt respondenterne om, at vignetspersonen bør opnå indfly-

delse på et niveau der svarer til *brugerstyring/selvbestemmelse*. Brugerstyring/selvbestemmelse betegner den højeste grad af indflydelse, hvor inddragelsen opfylder alle fem kriterier for ejendomsret (Krogstrup, 1999:61 efter Rønning & Solheim, 1998). Dette understreges af de bagvedliggende værdier om at sætte borgeren i centrum, tage udgangspunkt i borgerens ønsker og at relationen bør være et samarbejde.

Men som vi så, åbner besvarelsen af vignetspørgsmål 2 op for en anden holdning til borgerens ejendomsret. En mindre del af projektmedarbejderne vælger ikke, at prioritere løsningen af borgerens eget definerede problem først. Dette kan være med til at svække vignetpersonens fulde ejendomsret, da retten til at igangsætte, opretholde eller afslutte tiltaget dermed ikke ligger hos vignetpersonen. Projektmedarbejdernes holdning til omfanget af vignetpersonens indflydelse peger dermed snarere hen imod brugerinddragelse/medbestemmelse, som en mellemposition hvor nogle af kriterierne for ejendomsret er opfyldt (Krogstrup, 1999:61 efter Rønning & Solheim, 1998). En af projektmedarbejderne fra fokusgruppeinterview b beskriver et af de dilemmaer der kan ligge i at give borgeren ejendomsret over egne problemer således:

Jeg tænker, vi kan sagtens give hende noget empowerment i forhold til hvad er det for en problematik vi tager hul på først? Der er nogle forskellige problematikker, vi skal igennem, og så med hende lave en plan for hvilken rækkefølge, det skal være.

(bilag 5:4)

Her fremhæves viljen til at følge vignetpersonens primære problemdefinition. Men samtidig fremhæves det også, at der er nogle problematikker som der *skal* tages fat på. Altså problematikker, der på forhånd er definerede som værende et problem, der skal findes en løsning på. Som vi så tidligere kan dette dilemma ligge i værdien om og kravet til arbejdsmarkedstilknytning. En anden projektmedarbejder fra fokusgruppe b uddyber dette således:

”Men bagved ligger der stadig, at det her er en beskæftigelsesforvaltning, du skal have en tilknytning til arbejdsmarkedet i et eller andet omfang, og det tænker jeg, det gennemsyrrer vores arbejde. Det kan godt være, du ikke sætter noget konkret i gang, der er beskæftigelsesrettet, men, altså forstået på den måde, at det er en klassisk LAB-lovs-foranstaltning (red. Lov om en Aktiv Beskæftigelsesindsats), men man skal sta-

digvæk sige, når på et tidspunkt, når det så er overstået, jamen så arbejder vi hen imod en virksomhedspraktik.”

(bilag 5:2)

Beskæftigelsesforvaltningen sætter rammerne for projektmedarbejdernes arbejde, hvis målsætning er, at arbejdsløse bliver tilknyttet arbejdsmarkedet. At mangle en tilknytning til arbejdsmarkedet, er hermed et af de forhold, der på forhånd bliver defineret som det primære problem. Men når målgruppen for projektmedarbejdernes arbejde retter sig mod mennesker med komplekse problematikker indenfor social-, sundheds- og uddannelses-/ beskæftigelsesforvaltningen, er der imidlertid flere problemer i spil. Dette skaber rum for, at personer fra denne målgruppe med sandsynlighed vil definere andre problemer end mangel på arbejdsmarkedstilknytning, som deres primære problem – hvis overhovedet det defineres som et problem. Men på trods af dette, ligger ejendomsretten over den primære definition hos beskæftigelsesforvaltningen, og kan medvirke til, at borgerens ejendomsret svækkes. Denne pointe fremhæves på følgende måde af Andersen (2015).

Men opstramningen af den danske velfærdsmodel har også betydet vanskeligere vilkår i forhold til empowerment, da de sociale ydelser og tiltag i stort omfang defineres gennem politisk fastlagte kategorier, hvor der er begrænset råderum til selv at definere såvel problem som løsning.

(ibid:439)

Foruden retten til at definere om et problem eksisterer, samt hvordan et givent problem skal defineres, vedrører ejendomsret ligeledes retten til at kontrollere, hvilke tiltag der igangsættes og afsluttes samt valget mellem forskellige former for hjælp. Som vi så i vignetspørgsmål 3, mener næsten 1/5 af projektmedarbejderne på tværs af vignetterne, at der skal iværksættes flere tiltag på samme tid. Denne holdning bliver bl.a. også begrundet med værdien om, at man bør bevare en arbejdsmarkedstilknytning. En af projektmedarbejderne fra fokusgruppe b beskriver det således:

Jeg tænker der, hvor 'empowermenten', den kommer ind, det er måske ikke i hvor høj grad, vi skal tale om det eller ej, men det er måske mere rækkefølgen i de ting, vi sætter i gang, altså hvor er fokus? En ting er, at vi tager en ting ad gangen, men lad os lade Tanja være medbestemmende på, hvilke ting går vi i gang med.

(bilag 5:4)

En ting er at iværksætte ét tilbud ad gangen og bestemme rækkefølgen, det er forhold, borgeren kan have indflydelse på. Men en anden ting er, hvad der skal tales om, det defineres fortsat af projektmedarbejderne og af de rammer, de arbejder indenfor. Der er på denne baggrund ikke tale om, at borgeren opnår selvbestemmelse men derimod snarere medbestemmelse, hvilket som nævnt er i tråd med hensigten i lovgivningen, hvor borgeren gives mulighed for at medvirke i behandlingen af egen sag (jf. Retssikkerhedslovens § 4). Den samme pointe understreges af en anden projektmedarbejder fra fokusgruppe b.

Jeg tænker, vi kan sagtens give hende noget empowerment i forhold til hvad er det for en problematik vi tager hul på først? Der er nogle forskellige problematikker, vi skal igennem, og så med hende lave en plan for hvilken rækkefølge, det skal være.

(bilag 5:4)

Borgerens ejendomsret omfatter tiltagenes rækkefølge - men ikke nødvendigvis disses indhold. Værdien af ejendomsretten kan på denne baggrund diskuteres. For hvis en borger kan vælge imellem tilbud A-C, men selv mener, at tilbud D er den rette løsning, kan denne ret siges at være symbolsk og uden reel effekt. Det er imidlertid indenfor disse rammer projektmedarbejdere og borgere kan agere, idet lovgivningen definerer indholdet. Det samme dilemma gør sig gældende indenfor vignetspørgsmål 4, hvor kravet om uddannelses- eller beskæftigelsesrettede tilbud bliver fremhævet som en væsentlig værdi. AT skulle deltage på arbejdsmarkedet er en central målsætning og samtidig også en uomgængelig præmis for projektmedarbejdernes udøvelse af arbejdet (Andersen, 2014:257). På trods af viljen blandt projektmedarbejderne, til at give borgere større indflydelse, er der samtidig en foruddefineret dagsorden og målsætning for forløbet under overskriften ”beskæftigelsesmantraet”. Dette beskriver en af projektmedarbejderne ved fokusgruppeinterview b. ”I forhold til det der med, at man ikke skal tale beskæftigelsesrettet aktivitet, der er jeg nok uenig... det er en beskæftigelsesforvaltning – beskæftigelse, det er sådan hovedmantraet, det er noget, der gennemsyrrer hele vores arbejde” (bilag 5:2). Der kan herved være begrænset mulighed for, at rumme en problemdefinition, der afviger fra dette mantra.

Når de opstillede valgmuligheder er definerede på forhånd, ud fra beskæftigelsesforvaltningens målsætninger, kan der i modsætning til medbestemmelse være tale om *formynderi/kontrol*, hvor

inddragelsen reelt ikke har nogen betydning for udfaldet (Krogstrup, 1999:61 efter Rønning & Solheim, 1998). Der er dog tale om forhold der ligger udenfor projektmedarbejdernes indflydelse, og dermed ikke en bevidst formynderisk handling fra deres side. Borgeren har i denne forbindelse hørings- og indsigelsesret, men reel ingen indflydelse (ibid.). En projektmedarbejder fra fokusgruppe b beskriver denne høringsret således: *"Jeg tænker, indflydelse ligger også meget i, at man lytter til borgeren, man har en god samtale, at de så føler, ligeså meget hvordan borgeren kommer til at føle, at borgeren føler sig hørt, tænker jeg"* (bilag 5:8). En sådan holdning kan være grundlaget for en proces med reel indflydelse, men kan samtidig være slutpunktet for indflydelsen. Indflydelsen kan da siges at være symbolsk, idet der ingen mulighed er for at handle på borgerens ønsker.

Opsummering

Et gennemgående træk for resultaterne i vignetundersøgelsen er, at projektmedarbejderne i udgangspunktet mener, at borgere bør have indflydelse på definitionen af egne problemer og disses løsninger. Men potentialet for en individuel empowermentproces bliver imidlertid svækket af andre hensyn og prioriteter blandt projektmedarbejderne. De balancerer deres besvarelser mellem en værdi om borgerens ejendomsret og en værdi om, at borgeren skal opnå arbejdsmarkedstilknytning. Ejendomsretten over den primære definition ligger hos beskæftigelsesforvaltningen, og værdien af indholdet i den individuelle empowerment kan på denne baggrund diskuteres.

Analysedel 2: Empowerment - Forståelser og anvendelsesmuligheder

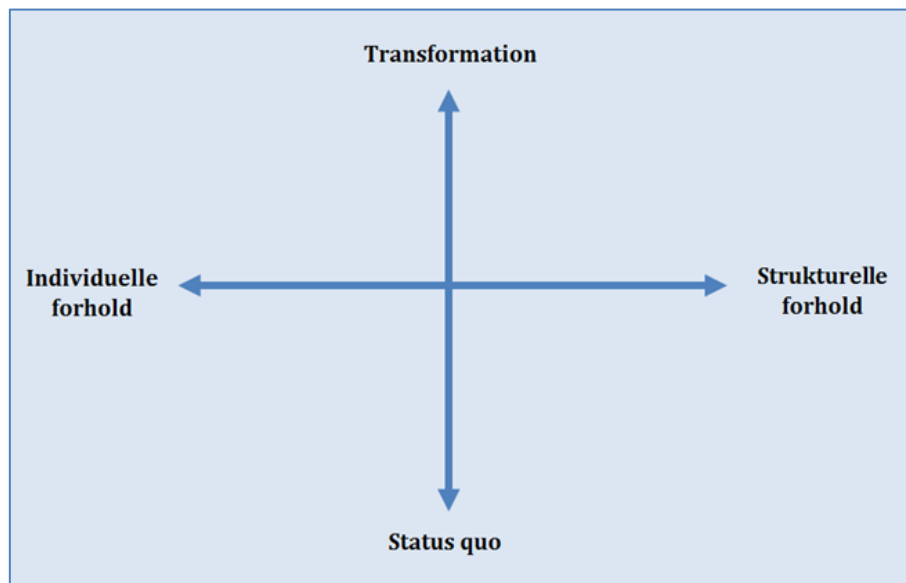
Denne analysedel besvarer problemformuleringens første del samt problemformuleringens andet arbejdsspørgsmål: *"Hvordan harmonerer projektmedarbejdernes empowermentforståelser med et kritisk transformativt empowermentperspektiv?"*.

Analysen er bygget op omkring projektmedarbejdernes refleksioner over muligheder og barrierer for empowermenttilgangen i deres daglige praksis fra undersøgelsens to fokusgruppeinterviews. Der gives en karakteristik af de empowermentforståelser, der kan fortolkes ud fra projektmedarbejdernes udsagn. Dette empiriske materiale vil blive holdt op imod specialets normative ideal med afsæt i et transformativt empowermentperspektiv.

Figuren på følgende side viser de centrale parametre, der differentierer de forskellige empowermentdimensioner fra hinanden, som beskrevet i kapitel 4. Figuren vil løbende blive anvendt som

pejlemærke i analysen af hvilke forståelser og dimensioner der er på spil blandt projektmedarbejdernes udsagn.

Figur 13: Empowermentparametre



(egen illustration)

Projektmedarbejderne beskriver overordnet empowermenttilgængens anvendelsesmuligheder på følgende måder: ”Det er en light-version” (bilag 5:10). ”Men hvad vil du have ud af de her ud fra de her snævre rammer? For det er jo empowerment med meget massive begrænsninger” (ibid.). ”Men når man snakker empowerment i vores lille andedam, så er det selvfølgelig ikke empowerment forstået på den helt store, brede måde. Der er en lovgivning, der er nogle rammer” (ibid:25). At mulighederne er begrænsede, er således et vilkår, set ud fra projektmedarbejdernes perspektiv. Disse vilkår behandles nærmere i næste analyse del. Men spørgsmålet i denne sammenhæng er, hvad projektmedarbejderne mener, empowerment kan anvendes til indenfor disse rammer, og hvilke bagvedliggende forståelser af empowerment der kan fortolkes heraf.

Som vi så i kapitel 4, er empowerment et flertydigt og flerdimensionelt begreb. Dette kommer ligeledes til udtryk igennem projektmedarbejdernes forståelser af tilgangen i fokusgruppeinterviewene. En projektmedarbejder udtrykker bl.a. den usikkerhed, der kan være forbundet med betydningen af et begreb som empowerment således:

Ja, fordi. Hvad er det lige, definitionen af empowerment i det her projekt er, fordi ift. hvad jeg kommer fra min uddannelse og hvordan jeg definerer empowerment, ikke også, så hvad er det lige, I mener, og der har jeg da brugt lidt tid på at spore mig ind på,

hvad har tanken været med det her, med de her mål, man stadigvæk arbejder med og sådan noget, hvad har man lige tænkt dengang, man satte sig det?

(bilag 5:24)

Som citatet antyder, fremkommer der generelt ikke en klar og sammenhængende definition af projektmedarbejdernes forståelse af empowerment igennem fokusgruppeinterviewene. Der bliver imidlertid fremhævet særlige emner og tematikker, som kan give en indikation af, hvilke parametre der lægges vægt på. Disse vil blive behandlet i det følgende.

Fokus på den individuelle dimension

Projektmedarbejderne lægger særligt vægt på individuelle forhold i deres forståelse af empowermentbegrebet. Et gennemgående træk blandt projektmedarbejdernes udsagn, er deres fokus på borgerens individuelle ansvar og evne til at tage ejerskab. Dette gør sig særligt gældende i fokusgruppeinterview b. En af projektmedarbejderne herfra beskriver det således:

Vi har jo også, vi har det i vores ressourceforløb, der er vi jo 2 coaches, og vi er ansat til at støtte borgeren i at tage mere ansvar for deres ressourceforløb (...) og vi har faktisk, tænker jeg, nogle borgere, der... møder op og er blevet bedre til at give udtryk for, hvad er det egentlig, de selv vil og i hvilken rækkefølge og hvad kunne de, hvordan kunne de tænke sig det.

(bilag 5:9)

Den empowermentproces der her bliver beskrevet, kan forstås i forhold til de centrale logikker, som vi finder indenfor den individuelle empowermentdimension. Borgeren skal lære at tage ansvar igennem coaching. Coaching er en kommunikationsform der har vundet indpas i socialt arbejde de senere år, og beskrives som en individuel udviklings- og læreproces. ”Coaching er en tidsbegrænset intervention, som har til formål at udfordre borgeren, således at han motiveres til at se nye muligheder i den hverdag, der omgiver ham, og motiveres til at handle i forhold til de mål, han gerne vil nå” (Kjærgaard, 311, 314). Her lægges vægt på indre motivation og personlig udvikling, således at borgeren bedre kan tage vare på sig selv og nå sine mål. Den transformation, der her er tale om, retter sig derved imod et indre psykisk niveau. At der anvendes coaches i denne forbindelse, er for så vidt en ændring af rammerne for beskæftigelsesindsatsen. Men ændringerne rækker imidlertid

ikke videre end hertil. Igennem coaching kan borgeren lære spillets regler, dvs. lære hvordan der skal ageres i beskæftigelsesforløbet. Men der er ikke tale om en udvidelse af disse regler, der rækker ud over de generelle ændringer der er vedtaget for empowermentprojektet.

Set ud fra et transformativt empowermentperspektiv er det ikke udelukket, at et coachingforløb kan bevirke, at borgeren rent faktisk føler sig bedre i stand til at påvirke sit eget liv i en positiv retning – hvilket også er en del af empowermentprocessen (Andersen, Beck, Kristensen & Larsen, 2003:14). Herigennem kan borgeren opnå bedre handlingsevne. Men handlingsevne rækker, ifølge en transformativ optik, videre end til en selv. Den retter sig også imod ens nære omgivelser, organisationer, samfundsinstitutioner og imod det politiske niveau (ibid.:15). Men som det fremgår af ovenstående citat, rettes ændringen her imod mentale strukturer og imod borgerens evne til at sætte mål for sig selv i det konkrete beskæftigelsesforløb.

Projektmedarbejdernes fokus på borgerens individuelle ansvar kommer særligt til udtryk i forbindelse med projektmedarbejdernes diskussioner af, hvorvidt de ville tale yderligere med personen fra vignet 1 om alkoholbehandling.

Altså, jeg har en borger, som er i en situation, der kunne minde meget om den, og jeg har kendt hende i mange år, og hun har faktisk skubbet det her barn foran sig som den barriere, der forhindrer hende i at komme ud på arbejdsmarkedet og at hvor man sagtens kunne forestille sig, at andre mennesker ville have haft de samme udfordringer og alligevel havde kunnet klare at komme ud på arbejdsmarkedet, så jeg vil ikke bare sådan sige, jamen det er barnets skyld, det er fordi at barnet er diagnosticeret med svær autisme, at alt det her er sket.

(bilag 3:10)

Ved udtrykket ”at skubbe barnet foran sig” antydes det, at personen bag barnet, borgeren, bør være den der tager ansvaret. Borgeren bør dermed ikke definere problemets løsning ud fra forhold, der ligger udenfor vedkommende selv. En anden projektmedarbejder fra fokusgruppeinterview b beskriver følgende:

Vi har jo fået noget undervisning i, hvordan vi i højere grad kan give noget ansvar til borgeren, og ikke være sådan nogle små ansvars-tyve, de skal på banen, borgeren

skal på banen, og de skal tage ejerskab på deres forløb, og det skal vi hjælpe dem med (bilag 5:23).

Der er også her centrale logikker på spil, som vi ligeledes finder indenfor den neoliberale empowermentvariant. Her handler det netop om individers og familiers evne til bedre at kunne forfølge deres egne mål (Andersen, 2005:62). Her lyder parolen, at borgeren skal tage ”ansvar for eget liv”. Projektmedarbejderen gør samtidig opmærksom på, at dette kræver, at de selv tager mindre ansvar. Når projektmedarbejderen anvender betegnelsen ’ansvarstyre’ om den position, de søger at bevæge sig væk fra igennem en empowermenttilgang, rammer dette ind i en velkendt problematik inden for socialt arbejde, nemlig den paternalistiske hjælp der skaber afhængighed og umyndiggør borgeren (Husted, 2009:149-150). En fuldstændig fralæggelse af eget ansvar er ikke et ønskeligt mål, men på den anden side kan den store fokusering på eget ansvar føre til, at alle problemer anses for at være selvforskyldte (ibid.:150). På denne måde kan empowerment betragtes som en mellemposition imellem disse ydre punkter; paternalisme og anti-paternalisme (ibid.). Når ansvaret lægges hos borgeren, kan der samtidig være risiko for en ansvarsfralæggelse fra projektmedarbejderen side, hvis årsagerne til borgerens problemer udelukkende defineres som individuelle fejl hos borgeren. At borgeren får retten til at definere sine problemer fremstilles ikke som en ret i sig selv, men snarere som et middel til at opnå et mål om en ansvarsfuld borger, som tager ejerskab.

Et yderligere gennemgående tema på det individuelle niveau, er borgernes såkaldte passivitet, og et ønske fra projektmedarbejderne om at vende denne til aktivitet ved anvendelse af empowermenttilgangen. En af projektmedarbejderne beskriver dette som at modvirke ”curlingborgere”: *”Så det ikke bliver curling-borgere (...) det var ligesom man behandlede børn, ikke også, får de selv lov til at falde ned af træet, eller står vi og griber dem med en trampolin?”* (bilag 5:25). Særligt projektmedarbejderne fra fokusgruppe b har gennemgående en oplevelse af borgerne som passive. En af dem beskriver det således:

Vi har fået en mulighed for ligesom at gribe sagen an på en anden måde, puste noget liv i vores borgere, specielt dem, som der har ramt den der... klient-passivitet: ”nå, jeg har været her i 15 år, der sker ikke en skid!” Prøv nu lige at komme ind og snakke med en coach, som måske kan hjælpe dig med at se tingene fra en anden vinkel af! (...) og så kommer vi så til borgeren, de er jo, om nogen, skeptiske, fordi de har ople-

vet ufatteligt mange nye, smarte projekter og så hedder det det ene og det andet og det er tilbage til arbejde, og det er (...) en chance til eller hvad det nu hedder alt sammen, det har de prøvet, det har ikke hjulpet, det er en kortvarig periode og så forsvinder det igen og står de der med en lang næse og håret i postkassen, så for dem omvendt til rent faktisk at turde tro på, at det her det er beskæftigelse på en anden måde, og ligesom få dem til at komme, være aktivt deltagende, det er også rigtig svært, og det er så der, hvor ta-daaa, coachen kom som sendt fra himlen!

(bilag 5:17)

På denne måde forstås empowerment som et middel til at flytte borgere fra en passiv position til en aktiv position igennem coaching. Årsagerne til borgerens problemer rettes indad; problemerne skyldes passivitet. Passiviteten bliver forstået som et individuelt problem, og f.eks. ikke som et udtryk for en fejl i beskæftigelsessystemet. Dette på trods af at det fremhæves, at borgeren har været igennem flere fejlslagne projekter over en længere årrække – der ikke har hjulpet vedkommende i beskæftigelse. Fokus rettes imidlertid væk fra systemet og over mod borgeren. I citatet lyder løsningen: ”Prøv nu lige at komme ind og snakke med en coach, som måske kan hjælpe dig med at se tingene fra en anden vinkel af!” (Ibid.). Problemet er dermed af mental karakter og vedrører den måde borgeren anskuer sig selv og sin situation på. En mulig strukturel kritik bliver således vendt mod borgeren.

Der sker her en yderligere forskydning i forståelsen af borgerens problemer; fra at handle om problemerne i sig selv, til at handle om den måde borgeren forholder sig til problemerne på. Dette kalder Andersen (2003) for ”hjælp af anden orden”. Denne defineres som ”at hjælpe klienten til at skabe sig selv og et selvforhold præget af selvindsigt, indre vilje og selvansvarlighed” (ibid.). Som vi vil se nedenfor, taler dette aspekt ind i et andet empowermentperspektiv.

Empowerment som en liberal styringsstrategi

Målsætningen for neoliberal empowerment er det frie, selvstændige og autonome menneske, der træffer rationelle valg og tager ansvar. På trods af at projektmedarbejderne taler ind i dette empowermentperspektiv, ligger det imidlertid ikke frit for, hvad borgeren skal tage ansvar for i empowermentprojektet. Projektmedarbejderne skal ifølge lovgivningen støtte borgerne til at opnå den hurtigste vej i beskæftigelse. Borgerne skal dermed tage ansvar for dette forløb. Empowerment kan

her anskues som en strategi til at nå dette mål. En af projektmedarbejderne fra fokusgruppe a udtaler således:

Jeg prioriterede meget, at i forhold til empowerment tankegangen, at man tog udgangspunkt i det, hun selv kom med. Og det var jo i forhold til hendes familiemæssige problemer, fordi får man ikke ryddet det af vejen, så kan, så hører hun slet ikke efter omkring beskæftigelse.

(bilag 3:5)

Igennem denne individuelle empowermentproces søger projektmedarbejderen at tage udgangspunkt i borgerens definitioner og ønsker. Dette er dog ikke et mål i sig selv, men derimod for herigennem at kunne indfri ønsket om en aktiv borger der bevæger sig tættere mod arbejdsmarkedstilknytning, som vi også har set tidligere. Denne tematik kalder på endnu et empowermentperspektiv.

Ud over de hidtidige beskrevne empowermentperspektiver, kan empowerment ligeledes anskues som en såkaldt *liberal styringsstrategi* eller *teknologi*. Denne forståelse er inspireret af den franske filosof Michel Foucault, og anvendes af flere forfattere (bl.a. Cruikshank, 1999, Dean, 2006, Villadsen, 2003, 2004). Denne empowermentlogik retter en særlig kritik mod den individuelle neoliberale tilgang til empowerment, men også mod empowerment generelt. Det centrale omdrejningspunkt for kritikken er, at målet om individets frihed, som er indlejret i alle empowermentlogikker, ikke tages op til diskussion (Askheim, 2000:31). Forfatterne mener derimod, at der foreligger en bestemt logik og norm, der dikterer hvad en empowerment-proces skal resultere i. Og heri ligger styringsstrategien (ibid.). Man søger at skabe bestemte samfundsborgere der er ansvarlige, kompetente og motive-rede for at realisere deres eget potentiale. Denne skabelsesproces kalder forfatterne, med inspiration fra Foucault, for *subjektivering* (ibid.).

Myndighedspersonerne opfattes som nogen, der fremtolker bestemte 'skjulte' ønsker og behov frem hos borgerne. De fremtolkede ønsker anses som objektivt gyldige, og bliver dernæst målet for indsatsen (ibid.). Projektmedarbejderne kan på denne måde, grundet det skarpe beskæftigelsesfokus indlejret i deres arbejde, netop søge at fremtolke et beskæftigelsesønske blandt borgere, som ellers ikke er fremtrædende i borgerens tanker om den livssituation vedkommende står i.

Andersen (2003) deler ligeledes den Foucault-inspirerede position. Her anvendes som nævnt betegnelsen *hjælp af anden orden*, og empowerment bliver endvidere beskrevet som *dobbeltformynderi*. Andersen uddyber således:

Det kommer til at handle om at skabe det selv, der kan skabe sig selv, der kan skabe sin egen skæbne. Bevægelsen går således ikke hen mod klientgørelse. Den går heller ikke væk fra klientgørelse, men fra en klientgørelsesform til en anden.

(ibid.)

Der er ikke tale om, at projektmedarbejderne bevidst søger at agere formynderiske eller klientgørende. Der kan snarere være tale om, at dette sker bag om ryggen på dem. Projektmedarbejderne arbejder inden for en ramme, hvor der som nævnt ikke stilles spørgsmålstegn ved, hvorvidt mangel på uddannelse eller beskæftigelse er et problem, og de skal selvsagt afhjælpe borgeren med vedkommendes arbejdsløshed. Men ser vi dette i lyset af empowerment som en liberal styringsstrategi, søger man at skabe nogle bestemte 'borgertyper' igennem empowermentprojektet. Dette gælder borgere der er aktive, ansvarsfulde, motiverede, reflekterede og som ikke mindst ønsker at realisere sig selv på arbejdsmarkedet.

Vi skal afslutningsvist se nærmere på, hvordan projektmedarbejdernes forståelse af empowerment på et individuelt niveau, kan sætte sig igennem i opfattelsen af borgernes arbejdsløshed.

Arbejdsløshed som et individuelt problem

Når der i de ovenstående citater lægges vægt på, at borgerne skal være aktive og tage ejerskab og ansvar for deres beskæftigelsesforløb, hentyder det til, at problemerne skyldes individuelle mangler, og at disse derfor skal løses på et individuelt niveau, sådan som vi ser det i den individuelle/neoliberale empowermenttilgang. Arbejdsløshed bliver derved til et spørgsmål om individuelle kompetencer og formåen - eller mangel på samme. Formålet med den aktive beskæftigelsesindsats er et såkaldt *beskæftigelsesfremmende* sigte. Men på trods af denne betegnelse, handler det ikke om, at skabe mere beskæftigelse i form af flere arbejdspladser (Carstens, 2002:32). Udgangspunktet er derimod, at borgerne har nogle individuelle mangler, enten i form af manglende personlige eller faglige kvalifikationer, og kan have behov for afklaring og udvikling af deres identitet (ibid.). Opfattelsen er, at disse mangler kan enten altid have været der, eller de kan være en følge af langvarig arbejdsløshed (ibid.). Arbejdsløshed håndteres herved som et socialt problem, og anskues i stigende grad som noget, der har med den arbejdsløse som menneske at gøre, og ikke som et samfundsmæssigt anlæggende (Caswell, 2013:225). Indenfor et transformativt empowermentperspektiv anskues

arbejdsløshed netop som strukturelt betinget og som et samfundsmæssigt anlæggende. Dermed ikke sagt, at der ikke eksisterer en individuel dimension, men denne kan ikke stå alene. Vi befinder os således omkring skæringspunktet på figur 17 over empowermentparametre.

Arbejdsløshed ansues her som en konsekvens af en liberal og kapitalistisk markedsøkonomi. Igennem den transformative empowermenttilgang rettes en skarp kritik af denne kapitalistiske tankegang, og dennes ulighedsskabende mekanismer. Andersen & Larsen (2011) beskriver denne kritik på følgende måde:

Det vil sige, at der i kapitalistiske økonomier eksisterer en strukturelt ulige fordeling af økonomiske, sociale, politiske og kulturelle ressourcer, som beror på, at nogle grupper i samfundet på grund af deres magtpositioner og udbytning af andre grupper tilegner sig en uforholdsmæssig stor andel af samfundets rigdomme og ressourcer.

(Andersen & Larsen, 2011:480)

Indenfor den neoliberale empowermentlogik forstås ulighed i modsætning hertil som en nødvendighed i samfundet for at skabe fremdrift. Målet er, at øge uligheden, ved at frisætte markeds kræfterne for derved at opnå dynamik i samfundet (Andersen, 2005:62). Indenfor denne kapitalistiske logik, har man således et ønske om at arbejderne konkurrerer med hinanden for derved at skabe billig arbejdskraft. Ulighed i form af arbejdsløshed kan på denne måde siges at være ønskværdig. For igennem en høj arbejdsløshed sænkes lønningerne, og på denne måde opnås målet om størst mulig profit til arbejdsgiverne. Men ifølge en transformativ empowermentlogik, skal disse markeds kræfter ændres, og der bør skabes opmærksomhed omkring disse ulighedsskabende og uretfærdige forhold, der ligger udenfor individet selv.

Som det fremgår af ovenstående, er arbejdsløshed ikke en entydig størrelse. Der findes en række forskellige definitioner og forståelser af arbejdsløshed. En af disse forståelser betegnes *incitamentsledighed*, hvor det handler om at den ledige ikke har incitament til at tage et job, fordi den økonomiske gevinst er for lav f.eks. på grund af høje dagpengesatser (Caswell, 2013:226). Udviklingen indenfor beskæftigelsespolitikken har knyttet sig særligt til denne individualiserede forståelse af ledighed som et incitamentsproblem, og har bl.a. resulteret i indførslen af sanktionsregler (ibid.:227).

Ser vi derimod nærmere på hvilke forhold, der kan bidrage til en nærmere forståelse af arbejdsløshed som et strukturelt problem, kan *arbejdsførmæssig marginalisering* være en frugtbar indgangsvinkel. Møller & Larsen (2011) behandler netop denne arbejdsførmæssige marginalisering, der overordnet beskrives som en del af en række processer, indlejret i de moderne kapitalistiske samfund (ibid.:22). Her fremhæves følgende fem processer som led i arbejdsførmæssig marginalisering: 1) nedslidning; herunder belastende psykisk arbejdsmiljø med voksende krav til ansvar og effektivitet, 2) ændrede og stigende kvalifikationskrav; med bl.a. fokus på fleksibilitet fra overgangen fra industrisamfund til servicesamfund, 3) nedgang i produktionen som følge af de økonomiske konjunkturer; medarbejdere må derfor afskediges, 4) arbejdsintensive produktioner flyttes til tredjeverdenslande som følge af globaliseringen af økonomien mens de vidensintensive produktioner overtager og 5) virksomheder beskytter sig imod langsigtede økonomiske bindinger og kernearbejdskraften gøres derfor så lille som mulig (ibid.:22-23). Set i dette lys er der grænser for, hvor stor en forandringskraft et redskab som coaching kan tilvejebringe i en transformativ empowermentproces med fokus på strukturelle forhold som årsag til arbejdsløshed. Men det er dog muligt at forestille sig, at der kan finde en bevidstgørelsesproces sted, hvorigennem borgeren bliver gjort opmærksom på disse forhold. Dette kræver imidlertid, at coachene selv er bevidste om dem.

Opsummering

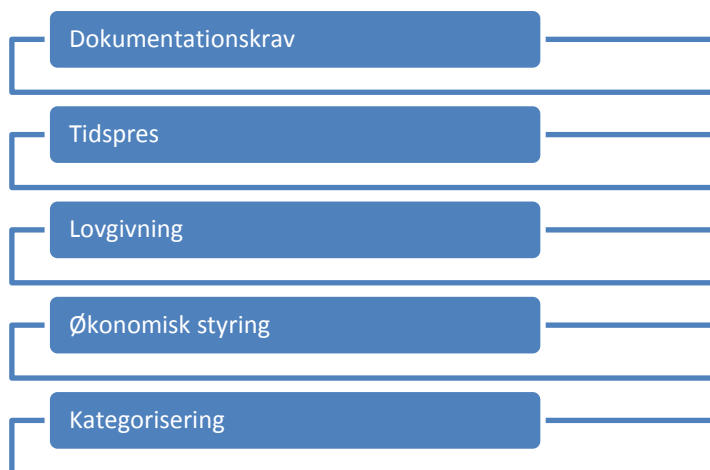
Mulighederne for at anvende empowermenttilgangen i det beskæftigelsesrettede arbejde er generelt begrænsede, set ud fra projektmedarbejdernes perspektiv. Projektmedarbejderne lægger i deres udtalelser om empowerment og dennes anvendelsesmuligheder, ensidigt vægt på den individuelle dimension. Vi har ligeledes set, hvordan denne individuelle empowermentforståelse indvirker på opfattelsen af arbejdsløshed, der bliver til et spørgsmål om individuelle fejl og mangler. Herved anerkendes arbejdsløshed ikke som konsekvens af kapitalismens ulighedsskabende mekanismer, sådan som det understreges indenfor en transformativ empowermenttilgang.

Analysedel 3: Den organisatoriske kontekst og handlingsrum

”Vi skal have ændret rammerne. Det er rammerne, som begrænser os” (bilag 5:14). Med dette citat peges der i en bestemt retning, når der spørges til mulige barrierer for empowermenttilgangen; nemlig mod de organisatoriske rammer. Det er et gennemgående træk i begge fokusgruppe interviews, at der peges imod disse forhold. I denne analysedel sættes projektmedarbejdernes forståelser af empowermenttilgangen og dennes anvendelsesmuligheder, fra de to forrige analysedele, således

ind i en organisatorisk kontekst, og besvarer dermed problemformuleringens anden del "(...) og hvordan indvirker den organisatoriske kontekst på dette mulighedsrum?" Disse forhold vil blive analyseret i forhold til to centrale logikker indenfor den organisatoriske kontekst: *Management-logikken*, inspireret af NPM, og *workfare-logikken* med afsæt i udviklingen fra welfare til workfare. Nedenfor følger en oversigt over de organisatoriske forhold som projektmedarbejderne fremhæver.

Figur 14: Barrierer for empowerment



(bilag 3-5, egen illustration)

Moderniseringen af den offentlige sektor har som beskrevet i kapitel 4, haft en afgørende betydning for tilrettelæggelsen af arbejdet i den offentlige sektor. Med new public management indføres logikker fra den private sektor, og dokumentation og metodestyling bliver et middel til opnåelse af en effektiv offentlig sektor (Ejler, Nielsen & Bojsen, 2008:17). I forlængelse heraf har udøverne af det sociale arbejde i den offentlige sektor påpeget, at dette fokus fjerner tid fra hvad der ellers betragtes som kerneopgaven i arbejdet, nemlig kontakten til og omsorgen for borgerne (ibid.).

Dokumentationskravet og de tilhørende administrative opgaver, er centrale forhold, som projektmedarbejderne oplever, virker begrænsende for deres mulighed for at anvende empowermenttilgangen i praksis. Det beskrives således: "*Borgerkontakt, altså, at tale med borgeren, det er vores primære opgave, men vi har ikke tid til det, fordi vi skal dokumentere og vi skal skrive og det ene og det andet*" (bilag 5:20). En anden projektmedarbejder fra fokusgruppe b beskriver det således ved spørgsmålet om hvad der vil kunne fremme muligheden for empowerment i arbejdet:

Ja og også en mindre administrativ byrde, så der bliver mere tid til at udforske alt det, der tager tid, men som i virkeligheden er det, der er vildt spændende, og det der giver,

altså... jeg synes, når man sammen med en borger arbejder mod et eller andet og vi skal undersøge, om det virker eller om det kan lade sig gøre og altså, man kommer sådan ind i et flow sammen, og det er bare noget helt andet end at sku' sidde med nogle af de der... andre tilbud, som måske ikke helt giver den samme mening og som bliver et pligt-projekt. Så mindre tid til alt det der, ja, administrative ræs, som der ikke er nogen, der kigger på alligevel, og mere tid til at udforske mulighederne.

(bilag 5:20)

Budskabet fra projektmedarbejderne kan tolkes som, at empowerment tager tid. Ved at nedsætte tidsforbruget på administrative opgaver, ville der således kunne frigives den tid, som de mener er nødvendig for at kunne anvende empowermenttilgangen i arbejdet. I fokusgruppe a fremhæves det konkret, at det kræver tid, at skulle inddrage borgerne i beslutninger og lytte til deres ønsker (bilag 4:1). Tid er dog en relativ størrelse. For er det ikke snarere et spørgsmål om, hvor dan denne tid indholdsudfyldes. Det kan diskuteres, om det nødvendigvis tager længere tid, at møde borgeren på en anden måde end den sædvanlige, og i stedet tage udgangspunkt i borgerens informationer og ønsker. At skulle indhente informationerne fra borgeren selv, i stedet for at indhente informationer fra andre instanser, er ikke nødvendigvis en proces der er mere tidskrævende.

Dokumentationskravet kan ud fra ovenstående citat fortolkes som meningsløst. Men på den anden side, kan der også fremsættes flere argumenter, der taler for dokumentation og for at dokumentation tilmed kan understøtte det faglige arbejde. Det kan for det første anskues som en nødvendighed i et demokratisk samfund, at den offentlige sektor kan stilles til regnskab for det økonomiske forbrug og faglige resultater (Ejler, Nielsen & Bojsen, 2008:17). Det kan for det andet betragtes som nødvendigt af etiske grunde, idet dokumentation også beskytter borgernes retssikkerhed (ibid.:17-18). For det tredje kan dokumentation være nødvendig for at sikre organisationens legitimitet, samt for at kunne styre den offentlige sektor og sikre en effektiv ressourceudnyttelse (ibid.). Særligt det at skulle sikre borgernes retssikkerhed, må kunne siges at harmonere med kernekompetencen i det sociale arbejde, og ligeledes hvis målet er empowerment. Men der kan imidlertid være et spændingsforhold imellem hvad der er meningsfuld dokumentation set fra projektmedarbejdernes side, og hvornår denne bevæger sig væk fra et retssikkerhedsperspektiv, og over mod et effektivitetsperspektiv og muligvis til sidst til et punkt, hvor man kan spørge om der er tale om dokumentation for dokumentationens skyld.

En anden central kritik der er blevet rejst af den øgede processtyring på beskæftigelsesområdet har været, at processtyringen medfører en målforskydning. I stedet for et fokus på kvalitet og på en individuel tilpasning af aktiviteterne til borgerens behov, kan der ske en forskydning hvor fokus bl.a. rettes imod overholdelsen af rettidighed og procedurer for arbejdet (Caswell, 2013:227). I denne forbindelse tales der også om såkaldt *refusionsaktivering* (ibid.:228). Når projektmedarbejderen i citatet ovenfor anvender betegnelsen *pligt-projekt*, kan dette netop henvise hertil. Betegnelsen refusionsaktivering er blevet anvendt som kritik af den type af aktivering, der iværksættes med det for øje, at vælge den form for aktivering, der udløser den størst mulige refusionssats (ibid.). Projektmedarbejderne vil muligvis kunne føle sig presset til at vælge denne slags aktivering, særligt hvis management-logikken har slået stærke rødder i organiseringen af arbejdet. Projektmedarbejderne kan derved stå i et krydspres mellem organisationens krav og begrænsede ressourcer på den ene side, og borgernes ubegrænsede behov på den anden side (Jespersen, 1996:66). Sker der en målforskydning, hvor fokus på de organisatoriske krav bliver det dominerende, vil borgerens ejendomsret over egne problemer siges at kunne blive tilsvarende svækket. Dermed ikke sagt, at dette resultat er tiltænkt fra projektmedarbejdernes side, men snarere en nødvendig handling, for at mindske det spændingsforhold de arbejder under. Dette kan medføre et skift fra en fagprofessionel orientering, hen mod en mere organisationsprofessionel orientering, med vægt på en særlig administrativ faglighed (Caswell, 2013:240).

Lovgivningen har ligeledes været under processtyringens kyndige hånd.. Lovgrundlaget for den aktive beskæftigelsesindsats er omfattende, detailreguleret og komplekst. Komplexiteten er blot vokset i takt med den omfattende modernisering og de talrige reformer, der har været gennemført på området siden indførslen af Lov om en aktiv beskæftigelsesindsats i 2003 (Deloitte, 2016:4). Som led i beskæftigelsesreformen fra 2014, indgik regeringen derfor en aftale om en forenkling af Lov om en aktiv beskæftigelsesindsats, der aktuelt pågår. Hvor stor betydning denne forenkling vil få i praksis er således endnu uvis. Men initiativet kan betragtes som et svar på en længerevarende stigende kritik af regelbureaukrati og tidskrævende administrative opgaver i den offentlige sektor. Det er en kritik, som projektmedarbejderne i empowermentprojektet deler, som vi så ovenfor.

Et forhold der imidlertid ikke forventes at blive ændret, er lovgivningens klare mål om, at alt hvad der iværksættes, skal sigte mod at bringe ledige i beskæftigelse. Dette *beskæftigelsesmantra*, som en af projektmedarbejderne benævner det, bliver af projektmedarbejderne gennemgående beskrevet som et forhold, der har en begrænsende virkning på empowermenttilgængens anvendelsesmulighe-

der. En projektmedarbejder fra fokusgruppe b beskriver det således: ”Men fordi det ikke er beskæftigelsesrettet nok, det er ikke en klassisk LAB-lovs-tilbud, 32.1, 2, eller et eller andet, så kan man ikke bevilge det” (bilag 5:11). En præmis for arbejdet er således, at projektmedarbejdernes beslutninger og handlemuligheder må afvejes i forhold til lovgivningens muligheder. I forbindelse med diskussionen af vignetsituationen og spørgsmålet om hvorvidt der skal bevilges psykolog, forklarer samme projektmedarbejder det på følgende måde:

Vi har ikke mulighed for at give psykologbehandling, der er mange procedurer, man skal gå igennem, i meget få tilfælde kan man godt, hvis det er helt klart beskæftigelsesrettet, eller rettet fokus mod det, meget sjældent, det kan sagtens være, det vil være godt for hende at komme til psykolog, men den mulighed har vi desværre ikke... og det er forskelligt fra kommune til kommune.

(bilag 5:6)

På trods af, at projektmedarbejderen her ønsker at imødekomme borgerens ønske om psykologhjælp, og tilmed har svaret ja til at bevilge dette i vignetsituationen, vil det for det første ikke kunne ske, hvis ikke der kan argumenteres for, at det er klart beskæftigelsesrettet. For det andet peger projektmedarbejderen mod, at det ligeledes er et spørgsmål om tilrettelæggelsen af indsatsen på et kommunalpolitisk niveau der afgør, hvilke tilbud og services, der er tilgængelige for de ledige. Men projektmedarbejderen påpeger imidlertid også, at der indenfor lovgivningens rammer er et vist handlerum. På trods af mange procedurer og nødvendigheden af en stærk faglig argumentation, kan det lade sig gøre *i meget få tilfælde*. Projektmedarbejderen forklarer senere ved spørgsmålet om, hvordan mulighedsrummet kunne udvides for at kunne imødekomme borgernes behov:

Rent lovgivningsmæssigt, så kan man jo godt finde et lille smuthul. Vi laver jo en indsatsplan, hvis man sidestiller en indsatsplan med en jobplan, en gammeldags jobplan, så er de tilbud, vi sætter ind i indsatsplanen, jamen, de kan jo, altså 32.1, 2 vejledende/opkvalificerende kurser, det er et meget vidt begreb, altså der kan sagtens, hvis man koder det sammen med en direkte ting i indsatsplanen, så kan du sagtens lave et 32.1, 2 vejledende/opkvalificerende kurser, som har til formål at afhjælpe den her problematik... Så rent lovgivningsmæssigt, så kan man godt.

(bilag 5:15)

Der er tale om en forholdsvis bred ramme under overskriften opkvalificering og vejledning. Smuthullerne kan dermed siges at bestå i fortolkningen af lovgivningens rammer. I stk. 2 til § 32 nr.2 om opkvalificerende og vejledende kurser præciseres det, at *”Tilbuddet skal udvikle eller afdække den lediges faglige, sociale eller sproglige kompetencer med henblik på opkvalificering til arbejdsmarkedet”* (LAB § 32 nr. 2 stk. 2). Spørgsmålet er så, hvorfor projektmedarbejderne ikke udnytter disse smuthuller, når rammen er defineret så bredt. En projektmedarbejder fra fokusgruppe b forklarer det på følgende måde: *”Men det der sker, er også fordi der er det her tidspres, at når det er sådan en lang kamp, så er det måske heller ikke så tit, man vælger at gøre det, vel”* (bilag 5:11). Begrænsningen består dermed ikke i lovgivningen i sig selv, men snarere i en tidsmæssig ramme, der ikke giver plads til at kunne anvende lovgivningens muligheder. Hertil kommer, at projektmedarbejderne oplever en mangel på fleksibilitet, når de søger at imødekomme borgerens ønsker. Dette beskrives som en barriere for en empowermentorienteret tilgang, idet en fleksibilitet i systemet anses som en forudsætning for, at kunne imødekomme borgerens ønsker og øge indflydelsesmulighederne (bilag 4:1). Behovet for fleksibilitet i mødet med målgruppen længst fra arbejdsmarkedet er generelt, og kræver et højt niveau af differentiering, hvilket de beskæftigelsespolitiske rammer imidlertid ikke altid understøtter (Caswell, 2013:245). For at sikre den offentlige sektors effektivitet må rammerne, set ud fra en management-logik, fastsættes fra centralt hold. Men et så retsligt og centralt reguleret område som beskæftigelsesområdet, kan risikere at spænde ben for sig selv, da det i praksis kan virke begrænsende for det faglige arbejde, når ansatte som projektmedarbejderne ikke har mulighed for at forfølge det, de vurderer, er nødvendigt for en succesfuld empowermentproces.

Den økonomiske styring på beskæftigelsesområdet er endnu et middel i en modernisering og effektivisering af den offentlige sektor. Økonomien reguleres fra centralt hold, ved at give kommunerne refusion af bestemte aktiviteter, således at de opfylder centralt fastlagte målsætninger (Greve, 2012:61). Hertil kommer at jobcentrenes økonomi ligeledes er styret af de økonomiske aftaler, staten og kommunerne årligt indgår (ibid.:59). Kommunerne, og herunder jobcentrene, kan således i et vist omfang prioritere mellem forskellige indsatser, men har samtidigt begrænsede økonomiske frihedsgrader (ibid.). Et eksempel på denne økonomiske styring var ændringerne af refusionsreglerne i 2010, hvor begrundelsen lød, at dele af aktiveringsindsatsen havde været nyttesløs (ibid.:58). Målet med denne ændring var, at gøre aktiveringen mere virksomhedsrettet frem for rettet mod opkvalificering og vejledning, ved netop at hæve refusionssatsen for virksomhedsrettede aktiviteter

(ibid.). Den 4. januar 2016 trådte nye refusionsregler i kraft. En af de centrale ændringer er nu, at refusionen er uafhængig af, hvilke indsatser der igangsættes. Der lægges vægt på, at der fokuseres på *den enkelte ledige*, på *indsatser som virker* og at der iværksættes den indsats, der *hurtigst muligt* bringer den ledige i beskæftigelse. Således falder refusionsprocenten i dag i takt med antallet af uger, den ledige er på offentlig forsørgelse, og ikke i forhold til hvilke tilbud der vælges (www.star.dk). Med disse nye regler kan projektmedarbejdernes frihedsgrader siges at være blevet udvidet. I hvert fald hvad angår valget af indsatser. Men der sættes imidlertid fokus på at skabe hurtigere resultater. En af projektmedarbejderne beskriver i citaterne nedenfor, at vedkommende på en og samme tid oplever et betydeligt tidspres samt mangel på økonomisk råderum. Citaterne optræder uafhængigt af hinanden.

Der findes også meget derude, som vi ikke ved, altså fordi vi ikke har tid til at undersøge det, altså, når man får tiden til det, så brug af, altså det kan være i frivilligt regi eller... andre steder, ja, men fordi man bliver så presset, så bliver det også svært at få øje på de her, selvom det jo i sidste ende vil være en kæmpe hjælp.

(bilag 5:21)

Økonomi er jo en kæmpe begrænsning. Der er jo rigtig mange ting, man kunne sætte i værk på borgerens, kan man sige, foranledning, altså hvis de fik lov at tilrettelægge forløbet... men som bare ikke kan lade sig gøre, fordi der bare ikke er økonomi til det.

(bilag 5:11)

Det tidspres, der også er blevet fremhævet tidligere, får her tilknyttet en økonomisk dimension. På den ene side beskriver projektmedarbejderen, at hvis der var et mindre tidspres, kunne det åbne op for flere muligheder. Men på den anden side beskrives det, at selv om de gerne ville iværksætte et tiltag på borgerens foranledning, er der ikke økonomisk råderum til det. Det kan dermed i sidste ende være spørgsmålet om økonomi, der vejer tungest på vægtskålen. Projektmedarbejderne kan tilmed være nødsaget til at fortolke reglerne for at kunne overholde de givne budgetter. De vil derfor ikke kunne give borgerne alle ydelser, som borgerne ellers opfylder betingelserne for at modtage, da dette ville kollidere med begrænsede ressourcer (Jespersen, 1996:66). Empowerment kræver dermed ikke kun tid, men også penge. Men spørgsmålet er, om de tiltag, der kunne igangsættes på borgerens foranledning, rent faktisk ville koste mere end de tilbud, kommunen i forvejen benytter

sig af. Er dette ikke tilfældet, er der snarere tale om, at systemet ikke kan håndtere forhold, der ikke matcher de i forvejen opstillede kategorier og budgetposter.

For at søge at forstå disse mekanismer, må blikket rettes mod bevægelsen imod en evidensbaseret praksis, der ikke mindst kan ses på beskæftigelsesområdet. Her skal arbejdet sigte mod at bero på rationel viden, som kan dokumenteres ved evaluering med videnskabelige metoder (Goli & Hansen, 2012:15). Tankegangen bag den evidensbaserede tilgang kan betegnes som en teknisk rationalitet (Healy, 2009:139). Men denne tekniske rationalitet tager imidlertid ikke højde for, at det sociale arbejde både beskæftiger sig med såkaldte *tamme* og *vilde* problemer (Alminde, Henriksen, Nørmark, Andersen & Stevnsgaard, 2008:73). Tamme problemer kan forstås som problemer, det er muligt at løse, hvis blot den nødvendige tekniske viden anvendes, og kan dermed ses som tekniske problemer. Vilde problemer derimod har ikke nogen klar bedste løsning (ibid.:72). Som vi også ser det blandt målgruppen for empowermentprojektet, retter det sociale arbejde sig ofte mod vilde problemer. Men den tekniske rationalitet har imidlertid svært ved at håndtere problemer af denne art (ibid.:74). Når projektmedarbejderne arbejder under rammebetingelser præget af den tekniske rationalitet, kan dette have den konsekvens, at borgernes problemer må omformes eller 'oversættes' gennem en kategorisering, så problemerne bliver genkendelige og håndterbare i institutionen. Dette kan føre til, at vilde problemer tæmmes, og at borgerens komplekse problemer reduceres og tilpasses den hjælp, som institutionen kan tilbyde (ibid.:88).

I projektmedarbejdernes diskussioner af vignetsituation 1, om hvorvidt de mener der bør tales yderligere om alkoholbehandling eller ej, peges der i fokusgruppe b imod denne kategoriseringsproces. ”Vi har nogle områder, sundhedsområder, vi arbejder ud fra, hvor alkohol jo er en af dem, og så er det jo lige det, man griber, fordi det er der tilfældigvis også noget, en indsats til, kan man sige” (bilag 5:7). Hertil uddyber en anden projektmedarbejder: ”Ja, og det er selvfølgelig set i forhold til de tilbud, vi har i kommunen, som vi har at tilbyde, vi vil ikke anbefale nogle ting, som vi simpelthen ikke har mulighed for, trods alt” (bilag 5:13).

Kategoriseringen kan føre til klientgørelse, hvilket placerer borgeren i en rolle, der bl.a. strider imod empowermenttilgangens ressourceorienterede menneskesyn. Klientgørelse er når en borger passiveres og bliver afhængig af det sociale hjælpesystem, og en proces, hvor borgerens problemer tilpasses bestemte kategorier, der modsvarer de foranstaltninger, velfærdsinstitutionerne råder over (Järvinen, 2003:10). En projektmedarbejder udtaler: ”Det handler også om, at vi ikke skal oversagsbe-

handle, vi skal jo ikke klientgøre dem unødvendigt, slet ikke” (bilag 5:21). Her rejser spørgsmålet sig, om det kan være nødvendigt at klientgøre? Set ud fra systemets behov for at kategorisere borgernes problemer, kan det muligvis være tilfældet. Kategoriseringen af borgernes problemer kan gøre det lettere for systemet, at håndtere arbejdet da dette standardiseres. Det kan dermed være nødvendigt eller uundgåeligt for projektmedarbejderne for at kunne udføre arbejdet. Klientgørelse er, som vi også så tidligere, dermed ikke en bevidst handling fra projektmedarbejdernes side, men en konsekvens af de rammebetingelser, de arbejder under.

Kategoriseringsprocessen kan ifølge Järvinen & Mik-Meyer (2003) endvidere føre til konstruktionen af *institutionelle problemidentiteter*. I eksemplet fra vignetsituationen bliver borgeren Tanja til en person med et alkoholproblem, en alkoholiker, på trods af at hun selv beskriver problemet som noget psykisk grundet fjernelsen af hendes søn. Alkoholforbruget beskrives blot som et symptom på dette. Men da projektmedarbejderne ikke har mulighed for at bevilge psykolog og alkoholbehandling derimod er en del af deres tilbud, bliver denne problemidentitet skabt på grund af systemets kategorisering.

Workfare-logikken

Et centralt element i det *ret og pligt-paradigme*, der har præget den aktive arbejdsmarkedspolitik de senere år, er udviklingen af rådigheds- og sanktionsreglerne (Caswell, 2013:228). I 1998 blev alle kontanthjælpsmodtagere omfattet af pligt til aktivering. Dermed blev det muligt, at sanktionere kontanthjælpsmodtagere økonomisk for at udeblive eller afvise tilbud om arbejde eller aktivering (ibid.). I kontanthjælpsreformen fra 2014 blev kategorien *midlertidig passiv* afskaffet. For kontanthjælpsmodtagere over 30 år samt unge under 30 år med en kompetencegivende uddannelse findes der nu to kategorier: *jobparat* eller *aktivitetsparat* (ibid.:337).

Alle borgere mødes nu med et krav om aktivitet, hvilket kan siges at forstærke den herskende workfare-logik på beskæftigelsesområdet. Som vi så i 2. analysedel, lægges der gennemgående blandt projektmedarbejderne vægt på, at borgerne skal være aktive. Ud fra en individualistisk (neoliberal) tilgang til empowerment, bliver der stillet krav om at borgerne tager ejerskab og ansvar for deres forløb. Denne tilgang kan dermed stamme fra den generelle workfare-logik, projektmedarbejderne arbejder under. En projektmedarbejder beskriver således:

(...) Det kræver, at vi kridter banen op: det er inden for denne her ramme, at vi kan lege, hvis du vil have noget medindflydelse, så må du følge lidt mere med, det her er

din sag! Når vi er færdige her i dag, så har jeg fri, så går jeg hjem du har stadigvæk din sag. Du bliver nødt til at komme ind i kampen.

(bilag 5:23)

For at borgeren kan opnå medindflydelse, må vedkommende følge mere med, komme ind i kampen og være aktiv. Der stilles herved krav om 'noget for noget'. Men er det ikke også rimeligt at stille krav og kridte banen op? Og kunne det ikke netop betegnes som hjælp og som et forsøg på individuel empowerment? Det afgørende bliver her, om borgerne kan leve op til kravene. For hvis ikke, kan der snarere blive tale om individuel fiasko frem for individuel empowerment. Carstens (2002) fremhæver netop forholdet imellem at 'kunne' og at 'ville' i sagsbehandlingens vurderinger af borgerne i aktiveringsindsatsen. En udtalt forudsætning for aktiveringsindsatsen er, ifølge Carstens, at borgerne mangler *viljen*, hvilket ligger i selve beslutningen om at indføre sanktionsreglerne (Carstens, 2002:44).

Empowermentprojektet afviger imidlertid som nævnt fra de sanktionsregler, der ellers er gældende på området. Hertil kommer, at rådighedsforpligtelsen er lempet. Dette betyder, at borgeren som udgangspunkt skal være aktiv i forløbet, men er ikke forpligtet til at deltage i konkrete aktiviteter på forhånd. Er borgeren imidlertid passiv over længere tid, kan kommunen vælge at lade personen udgå af projektet (STAR, 2013:3). Projektmedarbejderne har herigennem fået fjernet en større administrativ byrde. Men på trods af dette oplever projektmedarbejderne som nævnt fortsat, at dokumentation og administrative krav virker begrænsende for deres anvendelse af empowermenttilgangen i praksis. Men at afvige fra sanktionsreglerne, må imidlertid siges at have en positiv indvirkning på mulighederne for empowerment. For ved at sanktionsreglerne ikke er gældende for projektet, skabes der rum for, at borgere kan mødes med en tro på, at vedkommende har viljen og motivationen, hvilket er i tråd med den ressourceorienterede tilgang i empowerment. Spørgsmålet om borgernes 'kunnen' frem for 'viljen' er et aspekt, som bliver diskuteret blandt projektmedarbejderne i fokusgruppe b. En af projektmedarbejderne udtrykker det således:

Jeg tror du har meget ret i at ja, det kan være svært at vende sig til, fordi jeg skulle godt nok bide mig i tungen og lære og sidde på mine hænder og lade være med at sige 'prøv at hør', så tager jeg lige kontakt til Ydelse og sørger for sådan og sådan og sådan". Hvorfor det? De er jo ikke debile vores borgere, de kan da sagtens ringe til Ydelse og snakke med dem. Det kan godt være de ikke tør, det kan godt være de syntes

det er angstprovokerende og skræmmende, ja, men så kan vi hjælpe dem med det. Så kan vi måske sidde ved siden af.

(bilag 5:25)

Den ressourceorienterede tilgang indeholder, trods gode intentioner, et vigtigt aspekt, der må tages med i vurderingen af borgernes kunnen. For med risikoen for individuel fiasko, må der samtidig tages stilling til hvorvidt den enkelte borger i empowermentprojektet rent faktisk kan leve op til empowerment-tanken og udnytte sine indflydelsesmuligheder. Der må således være en sensibilitet overfor at nogle borgere i denne målgruppe står i en særlig svag position som hjælpsøgende i velfærdssystemet (Kristiansen, 2007).

På trods af lempelsen af rådighedsreglerne, skal det imidlertid påpeges, at det fortsat hviler på projektmedarbejderne at definere, om en borger er 'aktiv nok' for at kunne være tilknyttet projektet. Projektmedarbejderne fritages fra at skulle sanktionere borgerne økonomisk, men bliver pålagt at vurdere borgernes vilje til at være aktive, og skal i stedet sanktionere, ved at lade dem udgå af projektet. Disse forhold kan på denne måde indvirke på projektmedarbejdernes mulighed for at fastholde en ressourceorienteret tilgang i arbejdet og kan fastholde et fokus på borgernes vilje frem for kunnen.

Opsummering

Når det gælder den organisatoriske kontekst, og dennes indvirkning på anvendelsesmulighederne for empowerment, peger projektmedarbejderne på forhold, der alle kan henføres til de logikker, vi finder i New Public Management samt i udviklingen fra welfare til workfare. Her er fokus på effektivitet og den bedst mulige udnyttelse af de eksisterende ressourcer. Ovenstående analyse bidrager således til en forståelse af projektmedarbejdernes begrænsninger i anvendelsen af empowerment, der peger væk fra det individuelle niveau, og i stedet knytter sig til den organisatoriske kontekst, de arbejder indenfor.

KAPITEL 7

Konklusion

Formålet med nærværende speciale har været at undersøge, hvordan projektmedarbejderne forstår empowermenttilgangen og dennes anvendelsesmuligheder i det beskæftigelsesrettede arbejde, og herunder hvordan den organisatoriske kontekst indvirker på dette mulighedsrum. I dette afsluttende kapitel vil jeg opridse undersøgelsens væsentligste resultater. Kapitlets opbygning vil tage udgangspunkt i problemformuleringens og analysens struktur, og falder således i tre dele. For at fastholde et kritisk blik, vil konklusionen indeholde diskuterende elementer.

Holdninger til empowerment på et individuelt niveau

Projektmedarbejdernes holdninger til empowerment på et individuelt niveau er blevet operationaliseret igennem en vignetundersøgelse, ud fra et teoretisk afsæt omhandlende fem niveauer for borgernes ejendomsret over egne problemer. Formålet har været at undersøge på hvilken måde borgere tilknyttet empowermentprojektet, ifølge projektmedarbejderne, bør opnå indflydelse på definitionen af egne problemer og disses løsninger. Her rettes blikket imod det specifikke niveau i mødet mellem projektmedarbejder og borger.

Et gennemgående træk for resultaterne i vignetundersøgelsen er, at projektmedarbejderne i udgangspunktet mener, at borgere bør have indflydelse på definitionen af egne problemer og disses løsninger. Størstedelen af projektmedarbejderne baserer deres besvarelser på værdierne om, at der bl.a. bør tages udgangspunkt i borgerens ønsker, at borgeren har ret til at kende sine muligheder og at projektmedarbejderne samtidig er forpligtede til at vejlede herom, og at relationen til borgeren bør være et tillidsfuldt samarbejde. Men dette potentiale for en individuel empowermentproces, bliver imidlertid svækket af andre hensyn og prioriteter blandt projektmedarbejderne. Dette bunder særligt i en gennemgående holdning, der bygger på en værdi rettet mod arbejdsmarkedstilknytning. Ud fra denne holdning bliver individuel empowerment ikke et mål i sig selv, men en strategi, hvis mål er, at bringe borgere tættere på arbejdsmarkedet. Projektmedarbejderne balancerer således deres besvarelser mellem en værdi om at borgeren skal opnå ejendomsret, og en værdi om at borgeren skal opnå arbejdsmarkedstilknytning. Det er i spændingsfeltet mellem disse to positioner, at den største uenighed viser sig blandt projektmedarbejderne. Spørgsmålet om, hvorvidt der bør fokuseres på direkte beskæftigelsesrettede tiltag overfor en borger, der ikke føler sig klar til det, deler således

stort set gruppen af projektmedarbejdere over på midten i en ja- og nejside. Værdien om arbejdsmarkedstilknytning kan anskues som udtryk for den aktuelle socialpolitik, hvor beskæftigelse opfattes som vejen til integration og til overvindelsen af øvrige problemer ud over arbejdsløshed. Når en projektmedarbejder imidlertid vælger at følge borgerens definition, og ikke vil iværksætte et beskæftigelsesrettet tiltag, kan dette hænge sammen med, at projektmedarbejderens egen definition netop matcher borgerens. Det er således ikke nødvendigvis fordi, projektmedarbejderen har fokus på empowerment eller er fortaler for inddragelsen af borgeren, men kan nærmere skyldes, at vedkommende er fortaler for sin egen holdning, og at borgeren derfor inddrages. Spørgsmålet er da, hvor det efterlader borgerens ejendomsret, hvis denne ret er betinget af de professionelles enighed.

Projektmedarbejderne fastholder gennemgående retten til at inddrage borgeren i faglige analyser og forhold, som kan stride imod borgerens egne definitioner. Dette truer ikke (nødvendigvis) borgerens definitionsret, så længe der er en klar forståelse af, at denne ret i sidste ende ligger hos borgeren. Men der er dog flere interesser i spil, og det kan være nødvendigt at beskytte andre imod borgeren som f.eks. børn.. Der kan også være tale om at beskytte borgeren imod sig selv og konsekvenserne af borgerens valg, hvilket sætter spørgsmålstegn ved hvor langt de professionelle skal gå i indflydelsens navn, hvis indflydelsen vurderes at kunne resultere i en forværring af borgerens situation.

Når det drejer sig om projektmedarbejdernes holdning til problemdefinitioner der specifikt vedrører alkohol- og angstproblematikker, er størstedelen imidlertid enige om, at borgerens problemdefinition ikke bør følges, da de på trods af borgerens egen vurdering fortsat mener der bør tales om yderligere behandling. Her afviger projektmedarbejderne således fra deres grundlæggende holdning, om at imødekomme borgerens ønsker og behov.

På trods af viljen blandt projektmedarbejderne, til at give borgere større indflydelse, er der således samtidig en foruddefineret dagsorden og målsætning for forløbet, hvor manglende tilknytning til arbejdsmarkedet på forhånd defineres som et problem, der skal findes en løsning på. Ejendomsretten over den primære definition ligger dermed hos beskæftigelsesforvaltningen. Værdien af indholdet i den individuelle empowerment kan på denne baggrund diskuteres. For når indflydelsen reelt ikke har nogen betydning for udfaldet i sidste ende, kan der snarere være tale om formynderi, hvor borgeren udelukkende gives hørings- og indsigelsesret. Der er tale om forhold, der ligger udenfor projektmedarbejdernes indflydelse, og som kan siges at virke bag om ryggen på dem. Det er således

ikke et udtryk for en forståelse af empowerment som formynderi. At give borgeren hørings- og indsigelsesret kan være grundlaget for en proces med reel indflydelse og individuel empowerment, men kan samtidig være slutpunktet for indflydelsen. Empowerment kan da siges at være symbolsk, idet der er begrænsede muligheder for at handle på borgerens definerede problemer og disses løsninger.

Forståelser af empowerment og dennes anvendelsesmuligheder

For at besvare problemformuleringens første del har blikket ligeledes været rettet imod et mere generelt niveau, hvor forståelser af empowerment er blevet fortolket med afsæt i projektmedarbejdernes diskussioner i fokusgruppeinterviews.

Mulighederne for at anvende empowermenttilgangen i det beskæftigelsesrettede arbejde er generelt begrænsede, set ud fra projektmedarbejdernes perspektiv, og denne begrænsning opfattes som et vilkår for arbejdet. Projektmedarbejderne lægger i deres udtalelser om empowerment og dennes anvendelsesmuligheder, udelukkende vægt på den individuelle dimension. Der ses et gennemgående fokus på borgerens individuelle ansvar samt evne til at tage ejerskab og være aktiv. Empowerment udmøntes igennem en individuel lærings- og udviklingsproces ved særligt at anvende coaching som redskab. Den transformation, der her finder sted, retter sig derved imod mentale strukturer og borgerens evne til at sætte mål for sig selv i det konkrete beskæftigelsesforløb. Men der er herudover ikke tale om en udvidelse af rammerne for indsatsen, der rækker ud over de generelle ændringer, der er vedtaget for empowermentprojektet.

Det er ikke udelukket, at et coachingforløb kan bevirke, at borgeren føler sig bedre i stand til at påvirke sit eget liv i en positiv retning. Men denne handlingsevne bør, ifølge en transformativ empowermentforståelse, række videre end til borgeren selv og over imod nære omgivelser, organisationer, samfundsinstitutioner og imod det politiske niveau. Ved at begrænse empowermenttilgangen til det individuelle niveau, opfattes borgerens arbejdsløshed som et spørgsmål om individuelle fejl og mangler, der derfor skal løses på et individuelt niveau. Arbejdsløshed håndteres herved som et socialt problem, og anskues som noget, der har med den arbejdsløse som menneske at gøre, og anerkendes ikke som konsekvens af kapitalismens ulighedsskabende mekanismer, sådan som det understreges indenfor en transformativ empowermenttilgang. Set i dette lys er der grænser for, hvor stor en forandringskraft et redskab som coaching kan tilvejebringe i en transformativ empowermentproces med fokus på strukturelle forhold som årsag til arbejdsløshed.

Ud over den individuelle forståelse af empowerment, er det ligeledes muligt at spore en forståelse af empowerment som et liberalt styringsredskab. Herigennem sigtes der imod at skabe nogle bestemte 'borgertyper' i empowermentprojektet. Dette vedrører borgere, der er aktive, ansvarsfulde, motive-rede, reflekterede og som ikke mindst ønsker at realisere sig selv på arbejdsmarkedet. Netop borgeren som et aktivt handlende individ, er grundlaget for, at projektmedarbejderne gennemgående forstår empowerment som et redskab, der skal flytte borgere fra en passiv position til en aktiv position. Årsagerne til borgerens arbejdsløshed rettes også her indad; problemet skyldes passivitet. Men passivitet kan derimod også forstås, som et udtryk for en fejl i beskæftigelsessystemet, da borgere kan gå igennem flere fejlslagne projekter over en længere årrække – uden at dette hjælper dem i beskæftigelse.

Den organisatoriske kontekst og mulighedsrummet for empowerment

Ved besvarelsen af problemformuleringens anden del, sættes projektmedarbejdernes forståelser af empowermenttilgangen og dennes anvendelsesmuligheder ind i en organisatorisk kontekst. En længerevarende og omfattende modernisering af den offentlige sektor, har sat sine spor i projektmedarbejdernes daglige arbejde. Når det drejer sig om, hvordan den organisatoriske kontekst indvirker på anvendelsesmulighederne for empowerment, peger projektmedarbejderne på forhold, der alle kan henføres til de logikker, vi finder i New Public Management samt i udviklingen fra velfare til workfare. Dette vedrører følgende fire overordnede forhold: dokumentationskrav, tidspres, lovgivning, økonomisk styring og kategorisering.

Dokumentationskravet virker begrænsende, ved at fjerne tid fra kontakten til borgerne, hvilket projektmedarbejderne ellers opfatter som kernekompetencen i deres arbejde. Det fremhæves herved, at empowerment tager tid. Dokumentationskravet opfattes som meningsløst, men kan imidlertid også understøtte det faglige arbejde, ved at sikre borgerens retssikkerhed. En sikring, der er i tråd med værdierne i empowerment. Dokumentationskravet udspringer ligeledes af en øget processtyring af arbejdet. Dette kan føre til målforskydning, hvor fokus flyttes fra kvalitet og borgerens individuelle behov, til et fokus rettet imod overholdelsen af rettidighed og procedurer for arbejdet. En individuel empowermentproces kan dermed blive svækket midt i denne målforskydning.

En anden præmis for arbejdet er, at projektmedarbejdernes beslutninger og handlemuligheder må afvejes i forhold til lovgivningens muligheder. Projektmedarbejderne oplever lovgivningen som begrænsende for empowermenttilgangen. Der er dog tale om en forholdsvist bred ramme, der i

lovgivningen går under overskriften *opkvalificering* og *vejledning*. Der kan således siges at være et vist mulighedsrum i fortolkningen af lovgivningens rammer. Det er derfor ikke lovgivningen i sig selv, men snarere de centralt fastlagte rammer og styringsmekanismer der kan virke begrænsende for at kunne imødekomme borgerens ønsker og behov.

For at sikre en effektiv opgaveløsning, er jobcentrene omfattet af økonomisk styring fra centralt hold, hvilket giver begrænsede frihedsgrader til projektmedarbejderne. Et centralt redskab i den økonomiske styring er refusionsreglerne, hvor kommunerne får støtte fra staten, særligt til finansiering af de dele af aktiveringsindsatsen der prioriteres højest fra politisk hold. Med de nye refusionsregler, hvor satsen udelukkende falder ved varigheden af perioden for offentlig forsørgelse, kan projektmedarbejdernes frihedsgrader siges at være blevet udvidet. I hvert fald hvad angår valget af indsatser. Men der sættes imidlertid fokus på at skabe hurtigere resultater. Dette kan medvirke til målforskydning og kan begrænse en empowermentproces, der kan være tidskrævende.

Projektmedarbejderne arbejder ydermere indenfor en kontekst, med fokus på evidensbaseret, hvilket vil sige viden om det der virker. Her hersker en teknisk rationalitet, der kan kolliderer med de komplekse problemstillinger, projektmedarbejderne bliver mødt med fra borgernes side. For at beskæftigelsesystemet skal kunne håndtere kompleksitet, må problemerne kategoriseres og oversættes, så de matcher systemets tilbud. Heri ligger en klientgørelsesproces, som strider imod målet om myndiggørelse, som vi finder i empowermenttilgangen. At kategorisere og klientgøre kan dog være nødvendigt for projektmedarbejderne, simpelthen for at de kan udføre deres arbejde.

Endelig arbejder projektmedarbejderne under en workfare-logik, der stiller krav til aktivering af borgerne. Der er tale om en logik, der kan bygge på en manglende tro på, at borgerne har viljen og motivationen til arbejde. Dette kan derved begrænse projektmedarbejdernes mulighed for at fastholde en ressourceorienteret tilgang i arbejdet.

Den organisatoriske kontekst kan føre til, at projektmedarbejderne befinder sig i et krydspres mellem organisationens krav og begrænsede ressourcer på den ene side, og borgernes ubegrænsede behov på den anden. Det er i dette spændingsfelt at mulighedsrummet for empowerment udvides og begrænses i en kontinuerlig og foranderlig proces. Et så retsligt og centralt reguleret område som beskæftigelsesområdet, kan, i effektivitetens navn, risikere at spænde ben for sig selv. Dette på baggrund af, at det i praksis kan virke begrænsende for det faglige arbejde, når ansatte som projektmedarbejderne ikke har mulighed for at forfølge det, de vurderer, er nødvendigt for en succesfuld empowermentproces. En empowermentproces der på sigt kan vise sig at udløse en mere bære-

dygtig effektivitet. Ikke mindst hvis fokus ligeledes rettes mod reelle jobmuligheder og strukturer på arbejdsmarkedet, frem for et ensidigt fokus på borgerens individuelle forhold.

Litteratur

- Adams, R. (1996). *Empowerment and social work*. London: Macmillian Press
- Alminde, R., Henriksen, K., Nørmark, L. C., Andersen Stevnsgaard, M. (2008). *Social analyse og handling - Et refleksionsredskab i socialt arbejde*. København: Hans Reitzels Forlag
- Andersen, J. (2005). Empowermentperspektivet – vejen frem til en kritisk handlningsorienteret socialforskning. I: *Socialkritik* 01/2005 (s. 60-74)
- Andersen, J. (2006). *Handlingsorienteret socialforskning – om empowermentperspektivet*. Research Paper 7/05. Roskilde Universitet
- Andersen, J, Beck, A. T. Kristensen, C. J. Larsen, J. E. (2003). *Empowerment i storbyens rum – et Socialvidenskabeligt perspektiv*. København: Hans Reitzels Forlag (kapitel 1)
- Andersen, J., Larsen, J. E. (2011). Socialpolitik set i empowermentperspektivet. I: Møller, I. H. Larsen, J. E. *Socialpolitik* (3. udg.). København: Hans Reitzels Forlag
- Andersen, M. L. (2014). Empowerment – begreb og betydning i teori og praksis. I: Niklasson, G. *Sundhed, menneske og samfund*. Frederiksberg: Samfundslitteratur.
- Andersen, M. L. (2015). Empowerment. I: Henriksen, K. *Metodiske tilgange i socialt arbejde*. København: Hans Reitzels Forlag
- Andersen, N. Å. (2003b). *Borgerens kontraktliggørelse*. København: Hans Reitzels Forlag
- Andersen, S. Aa. (2007). *Kritisk realisme som perspektiv i socialt arbejde – en introduktion og forskningsoversigt*. Arbejdsnotat. Århus: Den Sociale Højskole
- Askheim, O. P. (2012). Empowerment – ulike tilnærminger. I: Askheim, O. P., Starrin, B.

Empowerment: i teori og praksis. Oslo: Gyldendal Akademisk forlag

Askheim, O. P. Starrin, B. (2012). *Empowerment: i teori og praksis.* Oslo: Gyldendal Akademisk forlag

Aude, J. (2000). *Selvstyret gruppearbejde – empowerment i praksis.* Frederikshavn: Dafolo Forlag

Bladt, M. Andersen, J. (2012). Sociale indsatser i lokalsamfund og boligområder – stigmatisering Eller empowerment?. I: Lihme, B. *Socialt arbejde med udsatte unge.* København: Akademisk Forlag

Bloksgaard, L. Andersen, P. T. (2012) Gruppedynamikken er redskabet. I: Jacobsen, M. H. Jensen, S. Q. *Kvalitative udfordringer.* København: Hans Reitzels forlag

Born, A., W., Jensen, P., H. (2008). Jobplaner og medbrugerskabet – et nyt dispositiv? I: *Uden for nummer – Tidsskrift for forskning og praksis i socialt arbejde.* Nr. 15, 8. årgang. Dansk socialrådgiverforening

Breidahl, K. Seemann, J. (2009). *Jobcentret som organisatorisk fænomen.* København: Bogforlaget Frydenlund

Brinkmann, S., Tanggaard, L. (2010). *Kvalitative metoder – en grundbog.* København: Hans Reitzels Forlag, (kap. 1)

Bryman, A. (2012). *Social research methods* (4. udg.). Oxford University Press

Bømler, T.(2008). *Sociale organisationer i en omstillingstid – grundbog i organisationsteori til social- og sundhedsuddannelserne.* København: Hans Reitzels Forlag

Bømler, T. (2015). *Det sociale arbejdes organisering.* København: Hans Reitzels Forlag

Baadsgaard, K. Jørgensen, H. Nørup, I. Olesen, S. P. (2014). *Beskæftigelsesfaglighed – mikropro-*

cesser i jobcentrenes frontlinje og kvalificeringsbehov. Aalborg: Aalborg Universitetsforlag

Carstens, A. (2002). Motivation i visitationssamtaler på aktiveringsområdet. I: Järvinen, M. Larsen, J. E. Mortensen, N. *Det magtfulde møde mellem system og klient.* Århus: Aarhus Universitetsforlag

Caswell, D. (2005). *Handlemuligheder i socialt arbejde: et casestudie om kommunalt frontlinje praksis på beskæftigelsesområdet.* AKF Forlaget

Caswell, D. (2013). Socialt arbejde på beskæftigelsesområdet: arbejdsløse, aktive tilbud og sanktioner. I: Guldager, J. Skytte, M. (2013). *Socialt arbejde: teorier og perspektiver.* København: Akademisk Forlag

Danermark, B. 2002. *Explaining Society: Critical Realism in the Social Sciences* (s. 88-95). London: New York: Routledge.

Dalum, L. (2012). Afklaringsprojekter. I: Goli, M., Hansen, L. *Beskæftigelsespolitik og socialt arbejde – I teori og praksis.* København: Hans Reitzels Forlag

Deloitte. (2015). *Empowerment af borgerne – midtvejsstatus september 2015.*

Deloitte. (2016). *Forenkling af Lov om en aktiv beskæftigelsesindsats: foranalyse.*

Ejler, N. Nielsen, S. B. Bojsen, D. S. (2008). Meningsfuld dokumentation for kolde og varme hænder. I: Ejler, N. Seiding, H. R. Bojsen, D. S. Nielsen, S. B. Ludvigsen, F. *Når måling giver mening: resultatbaseret styring og dansk velfærds politik i forvandling.* København: Jurist- og økonomiforbundets Forlag

Ejler, N., Nielsen, S. B. Petersen, C. E. Rambøl Management. (2004). *Undersøgelse af retssikkerhedslovens § 4.* København: Socialministeriet

- Ejrnæs, M., Monrad, M. (2012). *Vignetmetoden – Sociologisk metode og redskab til faglig udvikling*. København: Akademisk Forlag
- Eskelinen, L., Olesen, S. P. (2010) *Beskæftigelsesindsatsen og dens virkninger set fra kontanthjælpsmodtagernes perspektiv*. AKF: Anvendt KommunalForskning
- Fredslund, H. Dahlager, L. (2005). *Kvaliteten: Fem krav til kvalitativ forskning*. I: Baarts, C. Fredslund, H. *Perspektivet: Kvalitativ forskning i arbejdsmiljø og arbejdsliv*. København: Arbejdsmiljøinstituttet
- Greve, B. (2012). *Beskæftigelsespolitikens økonomi og finansiering*. I: Goli, M., Hansen, L. *Beskæftigelsespolitik og socialt arbejde – i teori og praksis*. København: Hans Reitzels Forlag
- Goli, M. (2012). *Beskæftigelsespolitikken mellem struktur og konjunktur*. I: Goli, M., Hansen, L. *Beskæftigelsespolitik og socialt arbejde – i teori og praksis*. København: Hans Reitzels Forlag
- Hansen, S. J. (2013). *Sociologi og socialrådgivning i socialt arbejde*. København: Hans Reitzels Forlag. (s. 165-168)
- Halkier, B. (2008). *Fokusgrupper*. (2. udgave). Frederiksberg: Forlaget Samfundslitteratur
- Harder, M. Nissen, M. A. (2011). *Helhedssyn i socialt arbejde*. København: Akademisk Forlag
- Horsgaard, M. (2003). *Empowermentorienteret socialt arbejde – elementer til en teoretisk forankring*. I: Andersen, J, Beck, A. T. Kristensen, C. J. Larsen, J. E. *Empowerment i storbyens rum – et socialvidenskabeligt perspektiv*. København: Hans Reitzels Forlag
- Husted, J. (2009). *Etik og værdier i socialt arbejde*. København: Hans Reitzels Forlag

- Hutchinton, G. S. Oltedal, S. (2006). *Modeller i socialt arbejde* (2. udg.). København: Hans Reitzels Forlag
- Højberg, H. (2014). Hermeneutik: Forståelse og fortolkning i samfundsvidenskaberne. I: Olsen, P. B., Fuglsang, L., Rasborg, K. *Videnskabsteori i samfundsvidenskaberne: På tværs af fagkultur og paradigmer* (3. udgave). Frederiksberg: Samfundslitteratur
- IFSW & IASSW (2014). *Global definition af socialt arbejde*
- Jensen, C. (2016). Velfærdsstaten og de professionelle. I: Hansen, S. J. *Professionelle i velfærdsstaten* (3. udg.). København: Hans Reitzels Forlag
- Jespersen, P. K. (1996). *Bureaukratiet: magt og effektivitet*. København: Jurist- og Økonomiforbundets Forlag
- Johansen, M. E. (2007). Med lidelse i fokus - empowerment på et rehabiliteringscenter for traumatiserede flygtninge. I: Bjerge, B. Selmer, B. *Det sociale arbejdes daglige praksis – perspektiver på brugerinddragelse og retssikkerhed*. Århus: Aarhus Universitetsforlag
- Juul, S. (2012). Hermeneutik. I: Juul, S. Pedersen, K. B. *Samfundsvidenskabernes videnskabsteori – en indføring*. København: Hans Reitzels Forlag
- Juul, S., Pedersen, K. B. (2012). *Samfundsvidenskabernes videnskabsteori – en indføring*. København: Hans Reitzels Forlag
- Juul-Olsen, M. (2012). Arbejdsfastholdelse. I: Goli, M., Hansen, L. *Beskæftigelsespolitik og socialt arbejde – i teori og praksis*. København: Hans Reitzels Forlag
- Järvinen, M. Mik-Meyer, N. (2003). *At skabe en klient – institutionelle identiteter i socialt arbejde*. København: Hans Reitzels Forlag

- Kjærgaard, B. (2009). Coaching. I: Posborg, R., Nørrelykke, H. Antczak, H. *Socialrådgivning og socialt arbejde – en grundbog*. København: Hans Reitzels Forlag
- Kristiansen, B. L. (2007). Brugerinddragelse og retssikkerhed. I: Bjerger, B. Selmer, B. *Det sociale arbejdes daglige praksis – perspektiver på brugerinddragelse og retssikkerhed*. Århus: Aarhus Universitetsforlag
- KL. (2014). *Kompetencer i jobcentre*. København
- Kristiansen, S. Krogstrup, H. K. (2015). *Deltagende observation* (2. udgave). København: Hans Reitzels Forlag (s. 146-150)
- Krogstrup, H. K. (1999). *Det handicappede samfund: om brugerinddragelse og medborgerskab*. København: Hans Reitzels Forlag (kap 5, 10)
- LBK nr. 1052 af 08/09/2015. *Lov om retssikkerhed og administration på det sociale område*. Social- og integrationsministeriet. (§ 4)
- Lynggaard, K. (2010). Dokumentanalyse. I: Brinkmann, S., Tanggaard, L. (2010). *Kvalitative metoder – en grundbog*. Kapitel 6. København: Hans Reitzels Forlag
- Murakami, A. (2012). Tilgange i det beskæftigelsesrettede sociale arbejde. I: Goli, M., Hansen, L. *Beskæftigelsespolitik og socialt arbejde – I teori og praksis*. København: Hans Reitzels Forlag
- Møller, I. H. Larsen, J. E. (2011). Marginalisering som det største socialpolitiske problem: aktive-ring som et socialpolitisk svar. I: Møller, I. H. Larsen, J. E. *Socialpolitik* (3. udg.). København: Hans Reitzels Forlag
- Olesen, S. P. (2011). Helhedssyn nedefra – et bottom up-perspektiv på socialt arbejde. I: Harder, M. Nissen, M. A. *Helhedssyn i socialt arbejde*. København: Akademisk Forlag

- Post, B. (2012). Målgrupper. I: Goli, M., Hansen, L. *Beskæftigelsespolitik og socialt arbejde – i teori og praksis*. København: Hans Reitzels Forlag
- Posborg, R., Nørrelykke, H. Antczak, H. (2009). *Socialrådgivning og socialt arbejde – en grundbog*. København: Hans Reitzels Forlag
- Preisler, L. (2012). Arbejdsmarkedsteori. I: Goli, M. Hansen, L. *Beskæftigelsespolitik og socialt arbejde – i teori og praksis*. København: Hans Reitzels Forlag.
- Regeringen. (2013). *Aftale om en reform af kontanthjælpssystemet: flere i uddannelse og job*
- Rønning, R. (2012). Brukermedvirkning og empowerment – gammel vin på nye flasker? I: Askheim, O. P., Starrin, B. *Empowerment: i teori og praksis*. Oslo: Gyldendal Akademisk forlag
- Rønning, R., Solheim, L. J. (1998). *Hjelp på egne premisser? - Om brukermedvirkning i velferdssektoren*. Oslo: Universitetsforlaget (Kap. 2.)
- Sjelborg, H. (2006a). Borger-/brugerinddragelse på den politiske dagsorden. I: Hansen, I. B., Nørrelykke, H., Sjelborg, H. *Borgerinddragelse og retssikkerhed i socialt arbejde*. København: Hans Reitzels Forlag
- Sjelborg, H. (2006b). Borger-/brugerinddragelse i relation til socialt arbejde. I: Hansen, I. B., Nørrelykke, H., Sjelborg, H. *Borgerinddragelse og retssikkerhed i socialt arbejde*. København: Hans Reitzels Forlag
- Slettebø, T. (2000). Empowerment som tilnærming i sosialt arbeid. I: *Nordisk sosialt arbeid*, nr. 2 s. 75-85
- STAR, Styrelsen for Arbejdsmarked og Rekruttering. (2014). *Projektbeskrivelse: projekt om empowerment for voksne*

Starrin, B. (2012). Empowerment som livsinnstilling – kan vi lære noe av pippi langstrømpe? I:
Askheim, O. P., Starrin, B. *Empowerment: i teori og praksis*. Oslo: Gyldendal
Akademisk forlag, (s. 62-69)

Thorsager, L. Børjesson, E. Christensen, I. Pihl, V. SFI. (2007). *Metoder i socialt arbejde –
begreber og problematikker*. København: Socialforskningsinstituttet

Winter, S. Nielsen, V. L. (2008). *Implementering af politik*. Århus: Academica

Bilagliste

Bilag 1: Vignetundersøgelsens spørgeskema

Bilag 2: Interviewguide

Bilag 3: Fokusgruppeinterview a

Bilag 4: Feltnotat fra fokusgruppeinterview a

Bilag 5: Fokusgruppeinterview b

Bilag 6: Kodningsskema 1

Bilag 7: Kodningsskema 2

Bilag 8: Vignetundersøgelsens resultater

Bilag 9: De åbne vignetkommentarer fordelt på svar