



**AALBORG UNIVERSITET**

---

# NÅR SOCIALRÅDGIVEREN FÅR EN STEMME

---

Et kvalitativt casestudie af socialrådgiveres oplevelse af muligheder  
og problemer i den seneste kontanthjælpsreform

Speciale ved  
Kandidatuddannelsen i Socialt Arbejde  
Aalborg Universitet

August 2017

Af  
Astrid Majland Gornitzka  
Studienummer: 20150867

Vejleder: Janne Seemann  
Anslag: 200.693



## Indhold

<b>Forord</b> .....	<b>0</b>
<b>Abstract</b> .....	<b>0</b>
<b>1. Udgangspunkt og indledning</b> .....	<b>1</b>
1.1. Indledning .....	1
1.2. Det skal kunne betale sig at arbejde .....	1
1.3. Heftig debat og socialrådgivernes manglende stemme .....	2
1.4. Egne forforståelser .....	4
1.5. Problemformulering .....	5
1.6. Læsevejledning .....	6
<b>2. Kontanthjælpsreformens indhold</b> .....	<b>7</b>
2.1. Tung administration .....	8
<b>3. Case Gentofte Kommune</b> .....	<b>10</b>
3.1. Valg af case .....	10
3.2. Karakteristika .....	10
3.3. Organisation .....	11
<b>4. Videnskabsteoretisk ståsted</b> .....	<b>13</b>
4.1. Hermeneutikken .....	13
4.2. Betydning for problemformulering og metodevalg .....	13
4.3. Videnskabsteori ad hoc .....	14
4.4. Opsamling på videnskabsteori.....	15
<b>5. Design og metodiske refleksioner</b> .....	<b>16</b>
5.1. Undersøgellesdesign .....	16
5.1.1. Valg af den kvalitative metode.....	16
5.1.2 Casestudiet .....	17
5.1.3. Adgang til felten .....	18
5.1.4 Egen position i felten.....	19
5.2. Metodiske refleksioner .....	20
5.2.3. Generering af empiri .....	20
5.3. Analysestrategi .....	26
5.4. Opsamling på design og metode .....	27
<b>6. Teoretisk ramme</b> .....	<b>28</b>
6.1. Implementeringsteori i frontlinjeperspektiv .....	28
6.1.1. Street-level bureaucracy .....	28
6.1.2. Frontlinjemedarbejdere .....	29
6.1.3. Skønsmæssigt handlerum .....	29
6.1.4. Karakteristika med betydning for praksis .....	30
6.1.5. Frontlinjemedarbejderen som advokat og fremmedgørelsen .....	33
6.1.6. Frontlinjemedarbejdernes afværgemekanismer .....	36

6.1.7	Borger-håndterings-mentalitet .....	38
6.1.8	Fælles og individuelle forklaringsfaktorer.....	39
6.2.	Implementeringsteori i top-down perspektiv .....	41
6.2.1.	Top-down implementering .....	41
6.2.2.	Teknisk-rationel ændringsstrategi .....	43
6.3.	Motivationsteori.....	44
6.4.	Opsamling på den teoretiske ramme .....	45
<b>7.</b>	<b>Analyse .....</b>	<b>46</b>
7.1.	Implementeringsforløbet .....	46
7.2.	Godt nyt fokus? .....	51
7.2.1.	Grobund for forskelsbehandling .....	52
7.3.	Kompleks lovgivning med mange undtagelser.....	53
7.3.1.	Svært tilgængelig lovgivning .....	53
7.3.2.	To ændringer på én gang .....	56
7.3.3.	Udbetaling Danmark .....	59
7.4.	Økonomien fylder og kompromitterer den faglige vurdering .....	62
7.4.1.	Økonomi stjæler fokus fra afklaring og beskæftigelse .....	62
7.4.2.	Økonomi vs. socialfaglig vurdering .....	65
7.5.	Manglende effekt for aktivitetsparate borgere .....	71
7.5.1.	Motivation blandt socialrådgiverne .....	73
7.6.	Administration, registrering og at være tro mod lovgivningen.....	76
7.6.1.	Ekstra administration .....	77
7.6.2.	At være tro mod lovgivningen.....	78
7.6.3.	Et fremmedgørende arbejde.....	81
<b>8.</b>	<b>Konklusion .....</b>	<b>85</b>
8.1	Perspektivering – Lipsky’s anvendelighed og frontlinjes stemme i fremtiden .....	87
<b>9.</b>	<b>Litteraturliste.....</b>	<b>90</b>

## Forord

Jeg er i skrivende stund ved at være til vejs ende med specialet. Med dette forord vil jeg derfor takke dem, der har bidraget til, at jeg er kommet så langt.

Den største tak går til Gentofte Kommune, som har været behjælpelig med kontakt til de relevante socialrådgivere. Uden jeres samarbejdsvilje, interesse og tro på projektets relevans havde det ikke kunnet lade sig gøre.

En særlig tak går til socialrådgiverne, som i en travl hverdag tog sig tid til at deltage i de fokusgruppe interview, som har været det empiriske grundlag for specialets analyser. Det er jeres udsagn og refleksioner, som har gjort specialet interessant at arbejde med gennem hele processen.

Herudover vil jeg takke Janne Seemann for god og konstruktiv vejledning.

Sidst men ikke mindst vil jeg takke Karin Gornitzka for at gøre mig opmærksom på problematikken, og venner og familie for jeres interesse, støtte og hjælp undervejs.

Astrid Majland Gornitzka

København, juli 2017

## Abstract

On the 1<sup>st</sup> of April 2016, the latest reform on social assistance became effective. The reform contains two main elements: a ceiling on the total amount of social assistance each social assistance recipient can receive, and a 225-hour rule which requires recipients of social assistance to prove availability for the labor market by having worked at least 225 hours within the past 12 months. The reform directly affects approx. 33,000 people on social assistance, but it also has consequences for the social workers in the job centers who administrate the new legislation. The implementation of the reform has not been easy for these social workers, who experience daily dilemmas in their administration of the new rules. Despite this, their voice has been absent in the ongoing debate.

On this background, it is the overall purpose of this thesis to elucidate the consequences of the reform for the social workers, including the opportunities as well as problems in their day to day work with social assistance recipients.

From the perspective of professor Michael Lipsky the social workers can be defined as *street-level bureaucrats*. This perspective frames the analysis of empirical data, which mainly consists of two focus group interviews with social workers from a Danish municipality.

The analysis shows that the reform according to the social workers, contains little to no substantial positive elements. It does however create a variety of problems connected. The social workers tell that the extra administrative work caused by the new reform seems pointless, as it will not contribute to the overall goal; to bring clients closer to the labor market. Moreover, the increased and comprehensive complexity of the legislation makes counselling of client ever more important even though resources are scarce. A third issue stressed by the social workers, is the outsourcing of the payout of special allowance to the public authority UdbetalingDanmark. This is an organization they find difficult to cooperate with, and the situation creates even more administrative work. This is again an element that makes the social workers job more difficult and does not benefit the clients. Finally, it is the social workers perception, that the reform makes the clients furthest away from the labor market economically stressed and therefore more passive. This make some clients' way to employment longer than it would otherwise have been.

The social workers do their best to solve the problems created, and help the clients as best they can by using their discretion. This way, the social workers find themselves able of helping the clients despite the new conditions. The feeling of making a difference is the most important motivation factor for the social workers, and it is to a great extent the work conditions provided by the municipal workplace which support this feeling. The workplace demonstrates trust in the social workers professional assessment to find a solution that will benefit the client most, while fulfilling the requirements of the law. This trust in the social workers seem to be what counteracts the effect of alienation which is almost inescapable from a Lipsky perspective because of the critical work conditions.

## 1. Udgangspunkt og indledning

Kapitlet indeholder indledende afsnit, som har til formål, at sætte scenen og introducere konteksten for dette speciales relevans. De indledende afsnit giver et oprids af debatten, som har omgærdet implementeringen af den seneste kontanthjælpsreform og munder ud i specialets problemformulering.

### 1.1. Indledning

Den seneste kontanthjælpsreform trådte i kraft 1. april 2016. Formålet med kontanthjælpsreformen er, at *"det bedre kan betale sig at arbejde"* og at *"tilskynde til, at alle bibeholder en tilknytning til arbejdsmarkedet"* (Beskæftigelsesministeriet 2015b). Reformen indeholder gennemgribende ændringer for ca. 33.000 personer på offentlig forsørgelse (Andersen 2016). Konkret består reformen af tre tiltag: et kontanthjælpsloft, som sætter en begrænsning på det maksimale beløb kontanthjælpsmodtagere kan få udbetalt; en 225-timers regel, som betyder at kontanthjælpsmodtagere skal arbejde 225-timer om året for undgå en nedsættelse af deres kontanthjælp; ændrede ferieregler, som reducerer antallet af ferieuger for kontanthjælpsmodtagere. Reformen har også haft stor betydning for de kommunale jobcentre, som har skullet implementere ændringerne i deres arbejde med at hjælpe ledige borgere tilbage til arbejdsmarkedet.

### 1.2. Det skal kunne betale sig at arbejde

Inden for offentlig forvaltning, herunder beskæftigelsesområdet, har den neoliberalistiske tankegang vundet indpas siden midten af 1970'erne. Neoliberalismens tro på at de frie markeds kræfter og den frie konkurrence vil skabe bedre og billigere produkter har bl.a. smittet af på beskæftigelsesområdet, hvor borgere henvises til beskæftigelsestilbud hos private aktører (Strauss 2016). De neoliberale strømninger har ligget på linje med sloganet *"Det skal kunne betale sig at arbejde"*, som med jævne mellemrum er dukket op i det politiske parti Vestre siden starten af 00'erne. Ved valget i 2015 var det partiets vigtigste mærkesag (Routhe 2015). Sloganet har været centralt i forbindelse med vedtagelsen af den seneste kontanthjælpsreform, og skriver sig ind i en værdipolitisk diskurs. Værdipolitiske tiltag adskiller sig fra fordelingspolitiske tiltag ved at basere sig på værdier og holdninger frem for økonomiske argumenter. Om end sloganet *det skal kunne betale sig at arbejde*, synes at basere sig på et økonomisk rationale, så ligger der stærke neoliberale strømninger bag



udsagnet. Implicit i udsagnet ligger, vigtigheden af at bruge økonomiske incitamentter for at tilskynde mennesker til at arbejde. De økonomiske incitamentter skal skabes ved at nedsætte de offentlige ydelser, hvilket samtidig mindske statens indflydelse på markedet.

At kontanthjælpsreformen er et værdipolitisk tiltag ses tydeligt, idet argumenterne bl.a. har lydt: *"Hele målsætningen med kontanthjælpsloftet er jo, at der skal være forskel ved at gå fra kontanthjælp til at finde et arbejde [...] Og den forskel skal være mærkbar"* fra Venstres Beskæftigelsesordfører Hans Andersen (P1 Debat 2016) og *"Det er en grundlæggende god og sund værdi, at det skal kunne betale sig at arbejde"* fra daværende beskæftigelsesminister Jørn Neergaard Larsen (Larsen 2016).

*Målsætningen* er således ikke, at forbedre samfundsøkonomien, men at skabe en forskel på at arbejde og være ledig, fordi det er en *god og sund værdi* at det kan betale sig af arbejde.

Argumenterne, som er baseret på moralske forestillinger, fungerer i et helt andet spor end økonomisk rationelle argumenter, der ikke har vundet stor politisk opbakning blandt beslutningstagerne. Undersøgelser viser, at der er minimale økonomiske effekter af reformen. Beskæftigelsesministeriets egne beregninger viser, at ca. 700 fuldtidspersoner kommer i arbejder, mens ca. 33.000 bliver berørt uden, at det bringer dem i arbejde (Beskæftigelsesministeriet 2016). Derudover viser en analyse fra Arbejderbevægelsens Erhvervsråd at det kun er 200 personer, for hvem det bedre kan betale sig at være på kontanthjælp end at arbejde (Foldspang 2014). Ikke desto mindre har der været en voldsom debat i medierne siden aftaleteksten til lovforslaget blev offentliggjort 18. november 2015 og i særdeleshed efter fremlæggelsen af lovforslaget 3. februar 2016 og vedtagelsen af loven 17. marts 2016.

### 1.3. Hefdig debat og socialrådgivernes manglende stemme

Debatten om kontanthjælpsreformen har udfoldet sig i to spor; dels et spor der har omhandlet de direkte konsekvenser for kontanthjælpsmodtagerne, og dels et spor der har omhandlet kommunernes implementering af lovgivningen. Det er den sidste del af debatten, som dette speciale tager afsæt i.

Daværende beskæftigelsesminister, Jørn Neergaard Larsen (V), mente ikke, at der var noget usædvanligt ved implementeringen af kontanthjælpsreformen: *"Implementeringen foregår i*

ro og orden [...] Der er ikke noget ekstraordinært kissejav over implementeringen" (Nilsson 2016b).

Fra flere sider har der dog været kritik af, at reformens udformning ikke har givet kommunerne mulighed for at implementere lovgivningen på en ordentlig måde: *"Hastværket er så stort, at man giver køb på retssikkerheden"* lød det fra beskæftigelses- og integrationsborgmester i Københavns Kommune, Anna Mee Allerslev (R), som også har kritiseret at de nye regler *"administrativt er så bøvlende, at det går ud over borgerne"* (Nilsson 2016a). Fra formanden for Dansk Socialrådgiverforening, Majbrit Berlau, har der også lydt skarp kritik: *"Generelt vil jeg sige, at den her lovgivning er et bureaukratisk morads. [...] Vi skal gennemgå 150.000 sager manuelt på ufattelig kort tid ude i kommunerne"* (P1 Debat 2016).

Denne del af debatten, har også fokuseret på, hvordan lovgivningen er blevet tolket forskelligt i kommunerne. Implementeringen af kontanthjælpsreformen har således ikke været ens i alle kommuner: *"I Gribskov Kommune har man undtaget 60 procent, mens man i nabokommunen Halsnæs kun har undtaget 8 procent fra 225-timersreglen."* (Arkil 2016; STAR 2016). Daværende beskæftigelsesminister Jørn Neergaard Larsen (V) mente, at Styrelsen for Arbejdsmarked og Rekruttering havde udsendt fyldestgørende bekendtgørelser og vejledninger i god tid til kommunerne (Nilsson 2016b). Flere kommuner og Dansk Socialrådgiverforening mente dog, at betingelserne for at implementere den nye lovgivning på en ordentlig måde har været for dårlige, idet bekendtgørelser og vejledninger blev sent offentliggjort, selvom mange sager skulle gennemgås og informationer videregives til bekymrede borgere (P1 Debat 2016).

Trods den megen debat i medierne, er det ikke meget man har hørt fra socialrådgiverne, som sidder med problematikken i yderste led, og skal administrere den nye lovgivning. Socialarbejdernes position og arbejde er bl.a. beskrevet i *street-level bureaucracy* forskningen, som er med til at danne rammen om nærværende speciale. Som Evelyn Brodtkin, på baggrund af Michael Lipsky's bog *"Street-Level Bureaucracy"* (1980), i følgende citat beskriver, er det ikke ligegyldigt, hvordan socialrådgiverne oplever implementeringen af ny lovgivning:

*"If one could understand the logic of street-level work as practitioners experienced it, it would be possible to understand how changes in the work environment could alter their practices and thus affect what they produce as policy through their informal routines"* (Brodkin 2012: 943).

Som Brodkin skriver, er det interessant, hvordan frontlinjemedarbejderne oplever ændringerne, da det har betydning for deres praksis. Socialrådgiverne i jobcentrene er frontlinjemedarbejdere; de befinder sig der, hvor borgerne møder systemet, og står ofte i et krydspres mellem hensynet til lovgivningen, de knappe ressourcer og borgerne. Krydspreset viser sig bl.a. når deres professionelle faglighed byder dem at handle på en måde, men de lovgivningsmæssige og bureaukratiske rammer på en anden måde. I dette krydsfelt er det frontlinjemedarbejderens opgave at udøve individuelle skøn i det skønsmæssige handlerum, som loven efterlader dem. Krydspreset levner sjældent frontlinjemedarbejdere tid og ressourcer til at hjælpe borgeren på den måde som frontlinjemedarbejderne finder den bedste eller mest fyldestgørende. Derfor udvikler frontlinjemedarbejderne uformelle rutiner som en slags afværgestrategier, der hjælper dem igennem hverdagen på den bedst mulige måde, og samtidig tjener borgerne bedst muligt (Lipsky 1980: 81-86). Disse afværgemekanismer er interessante, da de er med til at definere den måde, hvorpå de pågældende politikker bliver leveret til borgerne.

#### 1.4. Egne forforståelser

Min interesse for nærværende speciales problemstilling hænger tæt sammen med en mere generel interesse for de rammer det sociale arbejde udfolder sig indenfor. Det kommer bl.a. på baggrund af en forforståelse af, at hvis frontlinjemedarbejderne har gode forudsætninger for at udføre det sociale arbejde, så vil det i sidste ende føre til en bedre opgaveløsning. Derfor mener jeg, at det er vigtigt med viden om, hvordan frontlinjemedarbejderne oplever og vurderer den seneste kontanthjælpsreform i relation til deres opgaveløsning.

Problemstillingen omkring den seneste kontanthjælpsreform blev introduceret til mig af en socialrådgiver, som arbejder i det jobcenter, som er blevet min case. Socialrådgiverens kritiske indstilling til reformen, har uden tvivl medvirket til at forme mit eget kritiske blik.

Jeg har fra specialets start opfattet implementeringen af kontanthjælpsreformen som en stor ressourcemæssig udfordring for frontlinjemedarbejderne i jobcentrene, og har derfor været

nysgerrig på, hvordan implementeringen er forløbet, og hvilke tilsigtede så vel som utilsigtede konsekvenser den har haft.

### 1.5. Problemformulering

Nærværende speciale er en partsanalyse, og giver et billede af en aktuel problemstilling. Udgangspunktet er socialrådgivernes erfaringer med den seneste kontanthjælpsreform og deres vurderinger af dens betydning for opgaveløsningen. Det er således reformen som er rammen om det sociale arbejde, og socialarbejdernes navigation inden for denne ramme, som er omdrejningspunktet for undersøgelsen, og målet er at skabe viden i dybden.

Med udgangspunkt i ovenstående problemstillinger, og på baggrund af et casestudie i en større dansk kommunes job- og ydelsescenter undersøges følgende problemformulering:

---

*Hvilke problemer og muligheder oplever frontlinjepersonalet med den seneste kontanthjælpsreform, herunder deres vurderinger af kontanthjælpsreformens konsekvenser for opgaveløsningen?*

---

Med "opgaveløsning" mener jeg de overordnede kerneopgaver, som er beskrevet i Lov om en aktiv beskæftigelsesindsats: "[...] at bidrage til et velfungerende arbejdsmarked ved at 1) bistå arbejdssøgende med at få arbejde, 2) give service til private og offentlige arbejdsgivere, der søger arbejdskraft, eller som vil fastholde ansatte i beskæftigelse, 3) bistå kontanthjælps- og integrationsydelsesmodtagere og ledige dagpengemodtagere til så hurtigt og effektivt som muligt at komme i beskæftigelse, således at de kan forsørge sig selv og deres familie, og 4) støtte personer, der på grund af begrænsninger i arbejdsevnen har særlige behov for hjælp til at få arbejde." og som det er beskrevet mere specifikt omkring jobcentrene: "Jobcenteret har til opgave at bistå alle arbejdssøgende med at finde arbejde samt bistå arbejdsgivere med rekruttering og formidling" (Retsinformation 2017a).

For at besvare problemformuleringen stiller jeg, med inspiration fra street-level bureaucracy forskningen, de følgende tre undersøgelsesspørgsmål:

1. Hvilke muligheder oplever socialrådgiverne med ændringerne i den seneste kontanthjælpsreform?
2. Hvilke problemer oplever socialrådgiverne med ændringerne i den seneste kontanthjælpsreform?
3. Hvilken betydning har de oplevede problemer for socialrådgivernes opgaveløsning?

Undersøgelsesspørgsmålene har støttet min datagenerering, og har således bidraget til at sikre besvarelsen af problemformuleringen. Det første af undersøgelsesspørgsmålene bliver besvaret i afsnit 7.2. og da de to sidste spørgsmål hænger tæt sammen vil de blive besvaret løbende i hver af analysens seks afsnit, i relation til afsnittets tema.

### 1.6. Læsevejledning

Specialet starter, efter de ovenstående indledende afsnit, med kapitel 2, som redegør for indholdet i den seneste kontanthjælpsreform og den umiddelbare betydning reformen har for borgere og frontlinjemedarbejdere. Herefter følger kapitel 3, som redegør for Gentofte Kommune og dens job- og ydelsescenter. Disse bidrager, sammen med de indledende afsnit, med baggrundsoplysninger for analysen.

Kapitel 4 omhandler specialets videnskabsteoretiske ståsted, og i forlængelse heraf følger kapitel 5 med refleksioner over undersøgelsesdesign og metoder.

Kapitel 6 præsenterer den teoretiske ramme som anlægges i specialet. Der redegøres for relevante dele af street-level bureaucracy forskningen og introduceres til top-down implementeringsperspektiv samt motivationsforskning.

Kapitel 7 indeholder specialets analyse. Kapitlet er opdelt i seks overordnede afsnit som alle inddrager teoretiske perspektiver i et eller flere underafsnit.

I kapitel 8 konkluderes på analysen og problemformuleringen besvares. I forlængelse af konklusionen følger en perspektivering med refleksioner over anvendeligheden af Lipsky's teori samt om fremtiden for socialrådgivernes stemme i debatten.











## 2. Kontanthjælpsreformens indhold

Den nye kontanthjælpsreform består af flere elementer: et nyt kontanthjælpsloft, en 225-timers regel og ændrede ferieregler. Heraf er kontanthjælpsloftet og 225-timers reglen de to mest administrativt omfattende.

Kontanthjælpsloftet betyder, at der reduceres i boligstøtte og særlig støtte, således at ydelserne (kontanthjælp, boligstøtte, særlig støtte, tilskud til dagsinstitutionsbetaling, børne- og ungeydelse samt børnetilskud) ikke overstiger det nye kontanthjælpsloft. En eventuel reduktion af ydelserne er således helt individuel, og afhænger af, hvor høje børne- og boligrelaterede ydelser den enkelte borger modtager (Beskæftigelsesministeriet 2015a). På figur 1 ses hvordan kontanthjælpsloftet berører forskellige familietyper.

225-timers reglen betyder, at alle kontanthjælpsmodtagere i løbet af et år skal have 225 timers ordinært arbejde. Det svarer til ca. 6 ugers fuldtidsarbejde eller ca. 5 timers arbejde om ugen fordelt over året. Kan borgeren ikke lave op til kravet, bliver kontanthjælpen for enlige kontanthjælpsmodtagere reduceret med ca. 1.000 kr. om måneden, mens det for samlevende par på kontanthjælp betyder, at den ene kontanthjælp bortfalder (ibid.).

De ændrede ferieregler betyder, at borgere der har modtaget kontanthjælp, uddannelseshjælp eller revalideringsydelse i sammenhængende 12 måneder har ret til fire ugers ferie. Tidligere havde gruppen ret til fem ugers ferie (ibid.). For borgere der lever op til

	Tidligere	Nyt kontanthjælpsloft	Ændring per måned
<b>Enlige</b>			
	5.300 kr.	5.300 kr.	0 kr.
	9.700 kr.	7.200 kr.	-2.500 kr.
	13.100 kr.	10.200 kr.	-2.900 kr.
	16.500 kr.	12.800 kr.	-3.700 kr.
	20.500 kr.	15.900 kr.	-4.600 kr.
<b>Samlevende par</b>			
	10.700 kr.	9.200 kr.	-1.500 kr.
	14.500 kr.	13.800 kr.	-700 kr.
	15.600 kr.	14.400 kr.	-1.200 kr.
	17.600 kr.	15.300 kr.	-2.300 kr.
	19.500 kr.	15.600 kr.	-3.900 kr.

Grafik: Loni Olsen (16199)  
Kilde: Beskæftigelsesministeriet

Figur 1: Oversigt over hvordan forskellige familietyper berøres af kontanthjælpsloftet (Brock 19.09.2016)

"Der er taget udgangspunkt i personer over 30 år. Rådighedsbeløbet er opgjort efter bruttoboligudgifter. Der er forudsat en månedlig husleje for en enlig uden børn på 2.801 kr. og en husleje på 6.138 kr. for andre familietyper. Der er antaget øvrige boligudgifter på mellem 761 kr. og 1.296 kr. pr. måned. I familier med 1 barn er barnet 5 år, i familier med 2 børn er børnene 5 og 10 år, i familier med 3 børn er børnene 5, 10 og 14 år og i familier med 4 børn er børnene 1, 5, 10 og 14 år. Tallene er afrundede" (Beskæftigelsesministeriet 2015b)

225-timers reglen har endnu større konsekvenser, da de kun vil have mulighed for at holde ferie for de optjente feriepenge, hvilket typisk vil være meget få dage.

### 2.1. Tung administration

Administrativt er kontanthjælpsloftet tungt, da borgernes ydelse kan ændre sig fra måned til måned, hvis borgeren har varierende indkomster fx hvis borgeren arbejder ved siden af kontanthjælpen eller har en samlever, hvis løn ændres. Ændringer i borgerens familie- eller boligsituation vil også betyde ændringer i udregningen af kontanthjælpsloftet. Administrationen af dette foregår i et samarbejde mellem kommunen og Udbetaling Danmark.

Hertil kommer endnu en problematik idet boligstøtten er forudbetalt og kontanthjælpen er bagudbetalt. Derfor kan Udbetaling Danmark ikke udregne det endelige beløb. Løsningen er, at der udbetales en foreløbig boligstøtte og særlig støtte, som senere kan reguleres ved tillæg eller fratæk fra den enkelte ydelse. Ifølge et notat fra Dansk Socialrådgiverforening kan det have den konsekvens *”at hele boligstøtten bortfalder for den pågældende måned. Denne løsning vil både skabe en del administrativt bøvvl, særligt i Udbetaling Danmark, men vil også skabe en urimelig usikkerhed i en kontanthjælpsmodtagers i forvejen spinkle økonomi. Det kan medføre behov for flere samtaler med borgeren, hvor denne praksis skal forklares. I den forbindelse kan man også forestille sig en situation, hvor borgeren har haft arbejde og dermed har skabt luft under loftet til boligstøtte, men at der kan gå flere måneder for boligstøtten genregnet og udbetalt”* (Dansk Socialrådgiverforening 2016).

For socialrådgiverne i jobcentre er der en opgave med at indplacere kontanthjælpsmodtagerne på den rigtige loftsats, således at ovenstående processer kan gå i gang. Derudover skal der tages stilling til om den enkelte borger har så begrænset arbejdsevne, at vedkommende ikke vil kunne arbejde 225 timer indenfor det kommende år, og derfor skal undtages fra 225-timers reglen. Det er et skøn, der er uafhængigt af hvorvidt

borgeren er vurderet som job- eller aktivitetsparat, da en borger som vurderes aktivitetsparat<sup>1</sup> potentielt godt kan arbejde 225 timer inden for det kommende år.

Samlet set, har de tre ændringer stor betydning for både kontanthjælpsmodtagerne og de frontlinjemedarbejdere der skal administrere reglerne. For kontanthjælpsmodtagerne er det i særdeleshed børnefamilier og samlevende, hvor begge er på kontanthjælp, der bliver berørt. De nye regler kræver individuelle vurderinger for alle kontanthjælpsmodtagere, hvor det skal vurderes om de skal undtages fra 225-timers reglen og på hvilken loftsats de skal indplaceres. Dertil kommer, at det er en vurdering som løbende skal finde sted. Den samlede udbetaling af ydelser hænger sammen med boligstøtten, særlig støtte og erhvervsarbejde. Da den samlede ydelse kan være svær at udregne præcist, er det svært at sige, hvordan den enkelte kontanthjælpsmodtagers økonomi vil blive påvirket, da kontanthjælpen er bagudbetalt og boligstøtten og forudbetalt. Usikkerheden kan i sig selv være med til at give frontlinjemedarbejderne mere arbejde, da de må bruge tid på at forklare det udviklede system for de borgerne der potentielt kan blive ramt.

---

<sup>1</sup> "En person vurderes som aktivitetsparat, hvis personen ikke vurderes at være i stand til at påtage sig et ordinært arbejde, som gør pågældende i stand til at forsørge sig selv inden for 3 måneder" (Beskæftigelsesministeriet 2013)



### 3. Case Gentofte Kommune

Kapitlet indeholder refleksioner over valg af case samt en beskrivelse af casens særlige karakteristika. Casens karakteristika er interessante, da de kan have betydning for frontlinjemedarbejdernes oplevelse af problemer og muligheder i forbindelse med den seneste kontanthjælpsreform, og derved potentielt adskiller deres oplevelser fra andres.

#### 3.1. Valg af case

I nærværende speciale lykkedes det at lave en aftale med netop den kommune, hvor jeg først blev opmærksom på problematikken omkring implementeringen af den seneste kontanthjælpsreform, og som derfor var mit førstevalg. Som studerende er der sjældent frit valg, når man skal finde en relevant kommune som case, men i dette tilfælde viste bekymringen sig at være ubegrundet. I Gentofte Kommune var der både en interesse i problemstillingen og et ressourcemæssigt overskud, som gav mulighed for, at socialrådgiverne kunne tage tid fra deres kerneopgaver til at deltage i specialet som informanter.

Kontanthjælpsreformens nye lovgivning berører alle kommuner og mit speciale kunne derfor i princippet have taget udgangspunkt i en hvilken som helst kommune. Valget af Gentofte Kommune blev derfor bl.a. truffet på baggrund af en antagelse om, at kommunen ville være en *best case* og derfor særlig interessant. Min interesse i dette speciale har været at skabe viden i dybden frem bredden, og denne interesse sammen med begrænsede tidsmæssige ressourcer har skabt rammen om dette *single case* studie.

#### 3.2. Karakteristika

Gentofte er en større dansk kommune, hvis borgere generelt er meget veluddannede f.eks. har tre gange så mange borgere en lang videregående uddannelse som gennemsnittet i Danmark (Gentofte Kommune 2016). Der er en lav ledighed og en meget lille andel af kommunens borgere er på kontanthjælp (ibid.).

Gentofte er en rig kommune, idet kommunens borgere gennemsnitligt har dobbelt så høje indkomster som på landsplan (Gentofte Kommune 2016).

Selvom kommunen er rig og der relativt set er meget få borgere på offentlig forsørgelse, er der stort politisk fokus på at bibeholde kommunens status, som kommunen med de laveste administrationsomkostninger pr. borger (Toft 2017, Madsen & Kerrn-Jespersen 2013). Fokus på de lave administrationsomkostninger indikerer, at socialrådgiverne i job- og ydelsescenteret ikke nødvendigvis har mindre sagsmapper end i andre kommuner.

På jobcenteret er der udelukkende ansat socialfagligt uddannet personale i stillinger, hvor der arbejdes med borgere med problemer ud over ledighed. Dette er interessant, da der med jævne mellemrum har været af jobcentrenes sagsbehandlernes uddannelsesbaggrund (Lauth 2016).

### 3.3. Organisation

Job- og ydelsescenteret er organiseret i seks søjler og adskillige teams i hver af disse søjler. De to teams, som er markeret i nedenstående figur, er de teams, som har bidraget med empirisk data til specialet.

*Team Afklaring* består af otte personer og arbejder med aktivitetsparate ledige. Alle de aktivitetsparate ledige har problemer ud over ledighed. Deres arbejdsopgaver består i at afklare hvordan borgeren i fremtiden skal forsørges; om vedkommende vil kunne være selvforsørgende, skal på revalidering, have en uddannelse, et fleksjob eller en førtidspension.

#### Fakta – December 2016

*Fuldtidsledige:* 3,0 % fuldtidsledige

Fuldtidsledige på landsplan: 4,1 %

(Danmarks Statistik)

*Antal personer:* ca. 548 personer er ydelsesmodtagere i målgruppen for kontanthjælpsreformen dvs. modtagere af kontanthjælp, uddannelseshjælp eller integrationsydelse.

(Beskæftigelsesministeriet 2017b)

*Berørte personer:* 225 personer er berørt af kontanthjælpsloftet i Gentofte Kommune (Beskæftigelsesministeriet 2017a)

*Fritagne personer:* 340 personer er fritaget fra 225-timers reglen dvs. 62%.

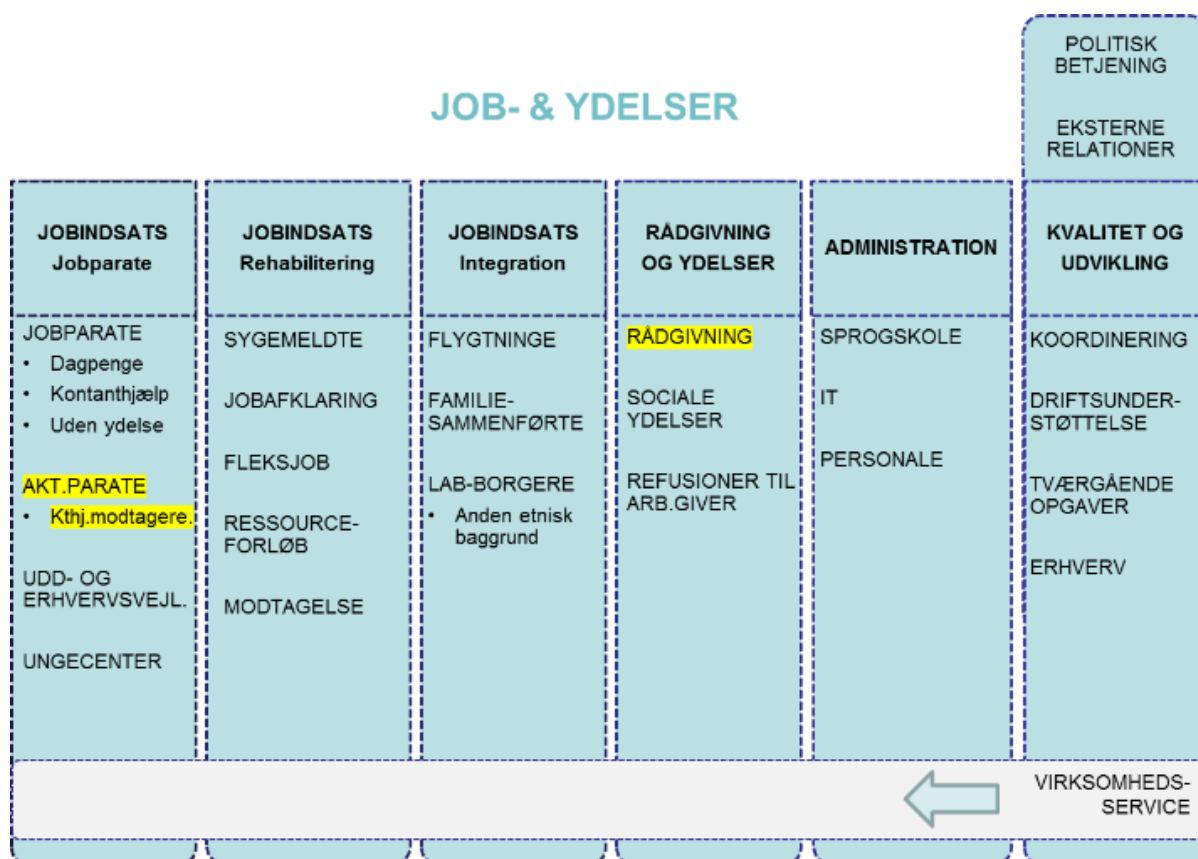
Middeltal på landsplan: 62%

(Beskæftigelsesministeriet 2017b)

I den proces skal de lægge en plan for forløbet med borgeren. Hertil kommer, at socialrådgiverne med den seneste kontanthjælpsreform skal vurdere, hvorvidt en borger skal være fritaget fra- eller omfattet af 225-timers reglen.

*Team Rådgivning* består af ni personer og arbejder med udbetaling af ydelser og økonomisk rådgivning. Udbetaling af ydelser omfatter bl.a. kontanthjælp, uddannelseshjælp og revalidering. Den økonomiske rådgivning omfatter både rådgivning i forhold til de nævnte ydelser samt førtidspension, selvom udbetalingen af den er overgået til UdbetalingDanmark. I den økonomiske rådgivning ligger også rådgivning i forhold til ansøgning om enkeltydelser og boligrådgivning.

Den nedenstående organisationsfigur, illustrerer organisationen i job- og ydelsescenteret. I figuren i Team Afklaring og Team Rådgivning markeret med gult.



Figur 2: Organisationsdiagram over Gentofte Kommunes job- og ydelsescenter

## 4. Videnskabsteoretisk ståsted

Det følgende kapitel omhandler specialets videnskabsteoretiske udgangspunkt. Videnskabsteori handler blandt andet om, hvordan man kan forstå verden, og hvilken type viden man kan opnå gennem videnskaben. Det videnskabsteoretiske udgangspunkt har således både betydning for, hvilken type undersøgelsesspørgsmål man kan stille og for hvordan man vil besvare disse spørgsmål (Juul & Pedersen 2012: 9-14).

### 4.1. Hermeneutikken

Hermeneutikken er dette speciales videnskabsteoretiske udgangspunkt. Fortolkende videnskabelige retninger, herunder hermeneutikken, lægger vægt på meningsdannelse, og at en social situation eller et udsagn kan fortolkes på mange måder. Derfor er det vigtigt at inddrage konteksten, og fortolke en sammenhængende og dækkende mening (Højbjerg 2014: 290). En hermeneutisk analytisk tilgang står i modsætning til både positivismen og socialkonstruktivismen, idet den ikke interesserer sig for kausalforklaringer, universelle forklaringer eller sociale konstruktioners meningsdannelser (Ibid.: 318).

Som Henriette Højbjerg skriver, er der god grund til, hermeneutikkens væsentlige bidrag indenfor samfundsvidenskaben, da: *”en del af det datamateriale, som forskerne benytter sig af, består af ”meningsfulde fænomener”, idet de sociale aktører, der analyseres, er menings- og betydningsbærere. Det kommer til udtryk igennem handlinger, mundtlige ytringer, tekster og igennem forståelser af adfærdsmønstre, regler, normer og værdier”* (Højbjerg 2014: 316).

Hermed ikke sagt, at man med hermeneutikken aldrig kan *forklare* fænomener med et hermeneutisk udgangspunkt. Dog ligger der altid en fortolknings- og forståelsesproces som baggrund for forklaringen, og forklaringerne er ofte begrænset til den konkrete situation. I dette speciales analytiske proces har jeg netop arbejdet med, at opnå en dybere indsigt og forståelse, som, sammen med inddragelse af teori, har kunnet forklare frontlinjemedarbejdernes afværgestrategier.

### 4.2. Betydning for problemformulering og metodevalg

Specialets problemformulering og undersøgelsesspørgsmål er formuleret, så det tydeligt fremgår, at det er målet, at forstå og fortolke frontlinjemedarbejdernes oplevelser af- og holdninger til den seneste kontanthjælpsreform. Således har det hermeneutiske

udgangspunkt medvirket til at forme specialet fra start. Hermeneutikken har sammen med den valgte problemstilling og frontlinjeperspektivet bidraget til at skabe en ontologisk, epistemologisk og teoretisk ramme. Herfra har grunden været lagt til at foretage velovervejede metodiske valg for at besvare problemformuleringen.

På baggrund af det hermeneutiske udgangspunkt og deraf mit fokus på at forstå frontlinjemedarbejdernes oplevelser og holdninger, valgte jeg casestudiet og fokusgruppe interview, som veje til at generere empirisk data. Ud fra et strikt hermeneutisk synspunkt, havde det været optimalt, at generere empirisk data på baggrund af individuelle interview, da det giver det bedste indblik i menneskers livsverden. Af forskellige årsager, beskrevet i kapitel 5 om undersøgelsesdesign og kapitel 6 om metodeovervejelser, valgte jeg fokusgrupper interview frem for individuelle interview.

#### 4.3. Videnskabsteori ad hoc

Gennem specialet har jeg arbejdet med videnskabsteori på den fremgangsmåde, som Kaare Pedersen kalder *videnskabsteori ad hoc* (Pedersen 2006: 144-147). Det betyder, at jeg løbende har arbejdet med de videnskabsteoretiske refleksioner eller dilemmaer, som er opstået i specialeprocessen.

En videnskabsteoretisk overvejelse, som er opstået undervejs, er, hvordan mit eget videnskabsteoretiske udgangspunkt spiller sammen med Lipsky's. Da specialet er teoriinspireret, er det vigtigt at de bærende teorier og mit eget videnskabsteoretiske udgangspunkt ikke er modstridende. Lipsky har ikke selv beskrevet sin videnskabsteoretiske position og den fremgår ikke entydigt af hans tekster. Hans projekt er bl.a. at forstå frontlinjemedarbejdernes handlemønstre og deres anvendelse af det skønsmæssige handlerum. Dette antyder et hermeneutisk udgangspunkt. Samtidig er der et fokus på handlemønstre på tværs af professioner og arenaer, hvilket bryder med en klassisk hermeneutisk forståelse af, at sociale situationer i er unikke og lokale. Lipsky's frigørende projekt på frontlinjemedarbejdernes vegne og hans fokus på strukturer, antyder et mere kritisk udgangspunkt. På baggrund af disse refleksioner har jeg vurderet, at Lipsky's uklare videnskabsteoretiske position og projekt på mange måder flugter med og supplerer med mine egne ambitioner i dette projekt. Som beskrevet i afsnit 1.4 om mine forforståelser, var mit

udgangspunkt et kritisksyn på den seneste kontanthjælpsreform. Mit ønske med specialet har været at forstå socialrådgiverne perspektiv, og give dem en stemme i debatten. Således bærer min egen position præg af en hermeneutisk tilgang til emnet, og trækker, i lighed med Lipsky, tråde i retning af både et mere kritisk og frigørende perspektiv.

En anden videnskabsteoretisk overvejelse er opstået i arbejdet med forskellige teorier, og hvordan teorierne og deres videnskabsteoretiske udgangspunkt forholder sig til hinanden. Eksempelvis bærer Lipsky's (1980) teorier om frontlinjemedarbejdere tydeligt præg af at strukturerne i organisationer har større betydning end de individuelle forskelle, i forhold til at forstå og forklare frontlinjemedarbejdernes adfærd. Winther (2002) kritiserer Lipsky for at tillægge strukturerne for meget betydning. Han lægger i stedet vægt på aktørperspektivet og de individuelle forskelles betydning for frontlinjemedarbejdernes adfærd. Selvom det kan diskuteres, hvor meget vægt der skal lægges på henholdsvis aktør- og strukturperspektivet, så fungerer de to forskeres arbejde i denne sammenhæng godt som supplerende teorier.

#### 4.4. Opsamling på videnskabsteori

Dette kapitel har beskrevet hermeneutikken som det videnskabsteoretiske udgangspunkt for dette speciale. Med hermeneutikken er det specialets opgave, at forsøge at forstå det undersøgte gennem en fortolkningsproces. Således har det videnskabsteoretiske udgangspunkt også haft betydning for udformningen af specialets problemformulering. Videnskabsteoretiske refleksioner har været relevante igennem specialeprocessen og er med en ad hoc tilgang løbende taget op. Ud over det videnskabsteoretiske udgangspunkts betydning for metode, så har der også været andre refleksioner, som næste kapitel vil komme ind på.

## 5. Design og metodiske refleksioner

Dette kapitel indeholder refleksioner over undersøgelsesdesign og valg af metode. Disse overvejelser udgør et vigtigt element i specialet, da de er med til at sætte rammen om undersøgelsen. Det er vigtigt, at vejen fra problemformulering til resultat kan følges, og at der ikke er nogen tvivl om, hvordan empirien er genereret. Det er det, dette kapitel skal bidrage med.

### 5.1. Undersøgelsesdesign

Undersøgelsesdesign handler om måden, hvorpå en undersøgelse er tilrettelagt. Det kan være en kvalitativ-, kvantitativ. eller en mixed method undersøgelse. Og for hver af de overordnede designtyper findes yderligere metodiske variationer. I de følgende afsnit følger mine overvejelser i relation til undersøgelsesdesign.

#### 5.1.1. Valg af den kvalitative metode

I forbindelse med fastlæggelsen af problemformuleringen fulgte overvejelser i forhold til metodevalg. For at besvare problemformuleringen, vurderede jeg, at det ville give de mest fyldestgørende og detaljerige svar at lave en undersøgelse, der byggede på den kvalitative metode.

Den kvalitative metode er kendetegnet ved en eksplorativ og fortolkende tilgang. Den består ofte af casestudier, observationer og forskellige typer af interview. Dette giver viden i dybden frem for i bredden. Med den kvalitative metode kan man således besvare spørgsmål der vedrører eksempelvis oplevelser og opfattelser af bestemte fænomener, der relaterer sig til menneskers levede liv. Det kan handle om hvordan mennesker forstår forskellige begreber eller handler som de gør (Antoft, Jacobsen, Jørgensen & Kristiansen 2007: 13).

En styrke ved den kvalitative metode er den detaljerige indsigt, man kan opnå om sine informanternes holdninger og handlinger. Derudover er der mulighed for at tilpasse undersøgelsen undervejs en styrke ved metoden. Svagheden er omvendt, at man sjældent vil kunne konkludere noget generelt på baggrund af en eller få cases (Karpatschof 2015: 458-462). I dette speciale er det dog heller ikke formålet at generalisere på baggrund af analyserne. Mit ønske er, at opnå en detaljerighed i datamaterialet. Ved at inddrage udvalgte teorier i analysen forsøger jeg dog, at skabe en analytisk generaliserbarhed.

### 5.1.2 Casestudiet

Fra specialets start stod det klart, at denne undersøgelse skulle bygge på et casestudie, da det ville være en god måde at komme så tæt som muligt på problemstillingen.

#### 5.1.2.1. *Det teorifortolkende casestudie*

Der findes forskellige typer casestudier. Nærværende speciale læner sig op ad det man kan kalde *det teorifortolkende casestudie*. Her tager den videnskabelig tolkning afsæt i teoretisk viden, og undersøgelsens formål er, at skabe ny empirisk viden (Antoft & Salomonsen 2007: 33-43). Specialet er teoriinspireret, og teorien har derfor bidraget til at afgrænse casen samt at skærpe mit blik for relevante detaljer i datagenereringen. Teorien er valgt på baggrund af specialets emne og min interesse for emnet på mikro- og mesoniveau. Herudover bidrager teorien med at identificere mønstre og sammenhænge, som dermed fremtræder tydeligere og kan forbindes til eksisterende forskning på området.

#### 5.1.2.2. *Casestudiets repræsentativitet og generaliserbarhed*

En case kan beskrives som en konkret social situation, der foregår i en særlig kontekst (ibid.: 29). Casestudier går dermed tæt på virkeligheden som den er, og empirien der skabes repræsenterer rigtige menneskers liv og handlemønstre i konkrete situationer.

Det vigtige i casestudiet er, at komme tæt på informanterne, mens det er mindre vigtigt, at kunne generalisere til en bredere kontekst. Casestudiet repræsenterer en unik form for viden i sig selv, men en case er samtidig en "case på noget"; et eksempel på et bredere fænomen (Antoft et al 2007: 31). Dette speciale er således et eksempel på, hvordan socialrådgivere i et job- og ydelsescenter, som frontlinjemedarbejdere, forholder sig til og implementerer ny lovgivning.

I dette speciale er der med Yin's begreber tale om et *indlejret single case studie* (Ramian 2012: 83). Årsagen til at det er en indlejret case er, at casen "frontlinjemedarbejdere i job- og ydelsescenter i Gentofte Kommune" ikke bliver undersøgt i sin helhed. Jeg har valgt at fokusere på frontlinjemedarbejdernes holdninger og opgaveløsning i forhold til den seneste kontanthjælpsreform, hvilket kun er et lille udsnit af det samlede arbejde der bliver udført af frontlinje medarbejderne i job- og ydelsescenteret i Gentofte Kommune.



Specialets analyse bygger empiriske data fra en enkelt case og er derved et *single case studie*. Casen kan på mange måder beskrives som en ekstrem case i form af en *best case* (ibid.: 88-89). Dette skyldes Gentofte Kommunes gode økonomi, lave ledighed og veluddannede medarbejderressourcer, som umiddelbart giver gode forudsætninger for at arbejde individuelt med borgeren og derved bedst muligt imødekomme den enkeltes behov. Det er muligvis også dette umiddelbare overskud af ressource, som har gjort det muligt at optage socialrådgivernes tid for at generere empiri til dette speciale. Casen er dog også på flere områder en *typisk case*, idet lovgivningen er ens i alle kommuner og sagsbehandlere ikke har færre sager end i andre kommuner. Casen er beskrevet nærmere i kapitel 3.

I dette speciale har generaliserbarheden aldrig været et mål. I den kvalitative metode lægges der vægt på at lave en dybdegående analyse. Dog vil koblingen af teorien til den genererede empiri indikere, hvorvidt empirien lægger sig tæt op af lignende undersøgelser eller adskiller sig væsentligt fra disse. Derved kan man tale om, at der i casen findes en *analytisk generaliserbarhed* frem for *statistisk generaliserbarhed* (Antoft et al 2007: 49). Det vigtige for at skabe en analytisk generaliserbarhed er systematisk beskrivelse og fortolkning af data. Det næste kapitel er netop skrevet for at skabe denne gennemsigtighed.

### 5.1.3. Adgang til felten

#### 5.1.3.1 Kontakt til Jobcenteret

Min kontakt til Gentofte jobcenter gik gennem jobcenterchefen. Han var meget positiv overfor projektet og bekræftede, at Gentofte Jobcenter gerne ville deltage som case. Jeg mødtes med ham og jobcenterets faglige koordinator til en indledende snak om, hvordan det ville kunne lade sig gøre at tilrettelægge datagenereringen.

#### 5.1.3.2 Gatekeepere

Mødet med jobcenterchefen og den faglige koordinator blev min indgang til Gentofte Kommunes Jobcenter. De har således fungeret som gatekeepere og min adgang til felten har været betinget af kontakten til dem og deres velvilje.

Der er altid bestemte interesser på spil i mødet med en gatekeeper. Gatekeeperen kan f.eks. have en interesse i at fremstille organisationen i et positivt lys, og dermed kan gatekeeperen forsøge at vinkle undersøgelsen i en særlig retning (Kristensen & Krogstrup 1999: 140). Derfor

kan det have betydning, at den faglige koordinator var med til at udvælge de relevante teams og medarbejdere til fokusgruppeinterviewene. Den faglige koordinators udvælgelse af interviewpersoner kan potentielt betyde, at nogle medarbejdere, er blevet valgt frem for andre som repræsentanter for organisationen (ibid.). Udvælgelsen af fokusgruppemedtagere vender jeg tilbage til i afsnit 6.3.1.

#### *5.1.3.3 Anonymisering af Gentofte Kommune og validering af data med feltet*

Et muligt dilemma opstod da jeg spurgte jobcenterchefen, hvorvidt jeg skulle forsøge, at anonymisere kommunen i specialet. Svaret hertil var, at jobcenterchefen i udgangspunktet ikke mente, at det var nødvendigt, at anonymisere kommunen. Dog var det vigtigt for ham, at den enkelte medarbejder ikke kunne blive hængt ud, hvis der kom noget kompromitterende frem under fokusgruppe interviewene. Det er min vurdering, at data ikke indeholder udtalelser eller informationer, som er kompromitterende på kommunalt niveau. Derfor er kommunen ikke anonymiseret.

Ud over min dialog med jobcenterchefen, var der også dilemmaer af mere praktisk karakter i forhold til en mulig anonymisering af kommunen. Jeg finder det relevant at inddrage ledighedstal og fritagelsesprocent ift. 225-timers reglen i min beskrivelse af casen. Disse tal er unikke, hvilket ville ødelægge en anonymisering. Det blev dog ikke en problematik jeg skulle forholde mig yderligere til.

Efter fokusgruppe interviewene har jeg sendt deltagerne interviewudskriften, således at de har kunne validere deres udtalelser. Dette er for at sikre det bedst mulige udgangspunkt for at give socialrådgiverne en stemme i debatten. Det er i dette speciale ikke min opgave at validere deres oplevelser fra andre kilder eller stille mig kritisk overfor deres oplevelser. Holdninger og oplevelser i individuelle, og informanternes validering af interviewudskriften er derfor en vigtig form for validering i denne sammenhæng.

#### *5.1.4 Egen position i felten*

Jeg er ikke selv socialrådgiver og har ikke arbejdet på et jobcenter. Det betyder, at jeg ikke har personlige erfaringer, som kan farve min tilgang, men kan indtage et udefra-perspektiv. Ved at kunne indtage et udefra-perspektiv på problemstillingen, sætter det mig i en position, hvor jeg kan undgå at praksisser, rammer eller vurderinger bliver underforstået. Jeg har kunnet

stille de 'dumme spørgsmål' og bede socialrådgiverne være konkrete i deres beskrivelser af arbejdsgange mv. Dette kan være en fordel, når man skal generere data om konkrete handlinger.

Omvendt kommer erfaringer med viden, og det kan på nogle områder have været en ulempe for mig, at jeg er blevet nødt til at starte helt fra bunden, uden en dybere forståelse for det socialfaglige arbejde i et jobcenter.

## 5.2. Metodiske refleksioner

Med valg af undersøgelsesdesign følger mere detaljerede overvejelser i relation til datagenerering samt fordele og ulemper ved de trufne valg. Det er disse overvejelser, som er beskrevet i de følgende afsnit.

### 5.2.3. Generering af empiri

Datagenereringen er foregået ved fokusgruppeinterview. Det betyder, at jeg ikke har haft mulighed for at observere arbejdsgangene i jobcenteret og derfor må forlade mig på de informationer der er fremkommet under interviewene. Valget af fokusgruppe interview og fravalget af observationer har været bevidste valg som er taget af såvel praktiske, som ressourcemæssige årsager.

Det er almindelig kendt at mennesker, bevidst eller ubevidst, ofte siger en ting og gør noget andet. Det kunne derfor have været interessant, at have foretaget observationer af dagligdagen i jobcenteret. Denne svaghed har jeg dog forsøgt at imødekomme ved at foretage desk research, og gennem udformningen af mine spørgsmål i fokusgruppe interviewet, har jeg forsøgt at imødekomme dette bias. Mine spørgsmål har været åbne, men med en opfordring til at tage udgangspunkt i konkrete sager, således at informanterne har relateret deres svar og beskrivelser af arbejdsgange og beslutninger til konkrete sager. Dette er med til at gøre svarene mere troværdige.

Alle informanter i specialet er anonymiserede af etiske årsager. Det var det vigtigt, at ingen enkeltpersoner kan blive udpeget og stillet til ansvar for de holdninger og praksisser der kunne komme frem i interviewet. Gentofte Job- og Ydelsescenter er en arbejdsplads, der er inddelt i mange mindre teams, så for de ansatte vil det ikke kræve meget fantasi at gætte sig frem til, hvem der har deltaget som informanter. Ved at anonymisere informanterne, undgås det dog,

at enkeltpersoner kan udpeges. Af samme årsag er omtale af personer ved navns nævnelse redigeret væk i citaterne der anvendes, og der findes ikke kønsspecifikke henvisninger i teksten.

En egentlig anonymisering er dog svær i denne sammenhæng. De fleste steder har det betydning for informanternes oplevelser med kontanthjælpsreformen, hvorvidt de befinder sig i hhv. jobcenterets *Team afklaring* eller ydelsescenterets *Rådgivning*. Derfor har jeg fundet det nødvendigt at markere fra hvilket team den pågældende ytring stammer. De enkelte citater har således en henvisning f.eks. (R1) eller (A3). Bogstavet refererer til teamet (Afklaring eller Rådgivning) tallet refererer til den enkelte informant. Selvom en egentlig anonymisering af informanterne er svær, giver dette et minimum af beskyttelse for den enkelte informant.

#### *5.2.3.1. Valg af informanter til fokusgruppeinterview*

Jeg har valgt at tage udgangspunkt i to teams i job- og ydelsescenteret. Det var min vurdering, efter at have talt med den faglige koordinator, at de udvalgte teams er de teams, hvis arbejde er blevet ændret mest på baggrund af den seneste kontanthjælpsreform.

I jobcenteret har jeg interviewet frontlinjemedarbejdere, som arbejder med aktivitetsparate borgere. Mit argument for at vælge dette team frem for teamet der arbejder med jobparate borgere er, at deres borgere er generelt længst fra arbejdsmarkedet og vil derfor sandsynligvis være længere på kontanthjælp og derfor blive mest berørt af de nye stramme økonomiske regler, og at de medarbejdere der arbejder med borgere med problemer ud over ledighed, oftere vil være i dilemma omkring, hvorvidt en borger skal fritages fra 225-timers reglen eller ej.

De frontlinjemedarbejdere i ydelsescenteret har jeg talt med, arbejder med udbetaling af ydelser og økonomisk rådgivning af borgere. De arbejder med alle typer borgere som er tilknyttet jobcenteret og det er deres fokus på økonomi, som er interessant i denne sammenhæng. Den seneste kontanthjælpsreform har haft store økonomiske konsekvenser for mange borgere og har for frontlinjemedarbejderne medført en ny organisering omkring udbetaling af ydelser. Derudover sidder teamet med ansøgninger til enkelttydelser og indstillinger til kommunalt anviste boliger, og har her mulighed for at udøve skøn.

Da de to relevante teams var udvalgt, opstillede jeg et krav om fire deltagere i hver fokusgruppe interview. Udvælgelsen af de enkelte deltagere i fokusgrupperne blev i praksis et spørgsmål om hvem der havde tid i kalenderen på samme tid som andre medarbejdere. Jeg har derfor ikke haft mulighed for at sikre diversitet i eksempelvis køn og anciennitet. Der er dog alligevel opstået en god diversitet i fokusgruppe interviewene hvilket fremgår af næste afsnit.

#### *5.2.3.2. Deltagerne i de to fokusgrupper*

Fokusgruppe deltagerne fra jobcenterets *Team Afklaring* er alle uddannede socialrådgivere, og havde mellem 1 og 10 års anciennitet. De har alle arbejdet med borgere langt fra arbejdsmarkedet det meste af deres arbejdsliv.

Fokusgruppe deltagerne fra ydelsescenterets *Team Rådgivning* er ligeledes alle sammen uddannede socialrådgivere, og har mellem 1 og 15 års anciennitet.

#### *5.2.3.3. Fokusgruppeinterviewet og dets styrker og svagheder*

I genereringen af det empiriske materiale har jeg gjort brug af fokusgruppe interview. Jeg har gennemført to fokusgruppe interview med fire deltagere i hvert interview. Hver af de to interview varede omkring halvanden time.

Halkier definerer et fokusgruppe interview som *"en forskningsmetode, hvor data produceres via gruppeinteraktion omkring et emne, som forskeren har bestemt"* (Halkier 2016: 9-10).

Fokusgruppe interview adskiller sig fra individuelle- og gruppeinterview ved at have meget interaktion deltagerne imellem og at denne interaktion er fokuseret omkring interviewets tema (ibid.). Deltagerne vil typisk sammenligne erfaringer og forståelser, og kunne spørge ind til hinandens udtalelser og erfaringer. De vil have en unik kontekstuel forståelse, som interviewerens sjældent vil have (ibid.: 15)

Som alle andre metoder har fokusgruppe interviewet styrker og svagheder. Fokusgruppe interview er særligt gode til at producere data om en gruppes fortolkninger, interaktioner og normer. I fokusgruppe interviewet er der mulighed for, at deltagerne forholder sig til hinandens oplysninger og holdninger, hvilket kan skabe en god dynamik, som kan give data en større detaljerighed. Under fokusgruppe interviewet skabes betydning, og normer forhandles

i interaktionen mellem deltagerne. Intervieweren er således med til at facilitere interaktionen og kan i den forstand opfattes som en moderator frem for en interviewer (ibid.: 13). I dette speciale var det en fordel at fokusgruppe interviewets deltagere kunne supplere hinanden og give udtryk for forskellige holdninger og oplevelser, da det netop var med til at generere detaljeret data på en måde, som var mere relevant for deltagerne, end det ville være muligt med enkeltinterview.

Det er en styrke ved fokusgruppe interviewet, at det er en hurtig metode til at generere data fra flere personer på et relativt detaljeret niveau. I dette som i andre projekter er tid en knap ressource, og det er værdifuldt, at kunne generere meget data på kort tid. Tilmed stimulerer interaktionen i gruppen til at skabe mere nuancerede og dybdegående data end ved traditionelle enkeltinterview (Andersen 2013: 155-156).

En svaghed ved fokusgruppe interviewet er, at det ikke producerer data om individers livsverdener, da det er interaktionen og forhandlingen af mening og normer, som er i fokus. Fokusgruppe interviewet levner ikke samme mulighed for at spørge ind til den enkeltes udsagn, som i enkeltinterview. Derudover gør den sociale kontrol i gruppen ofte, at der er en tendens til at deltagerne vil være konsensusøgende. Alternativt kan der opstå en polarisering i udsagnene. Gruppeneffekterne som opstår under et fokusgruppe interview, behøver dog ikke at ses som en stor svaghed, men kan ses som et udtryk for forskellige konstruktioner og meningsdannelser opstår afhængig af den sociale kontekst (Halkier 2016: 14).

Ofte anbefaler litteraturen seks til tolv deltagere i et fokusgruppe interview. Denne gruppestørrelse giver mulighed for at få flere perspektiver på det givne emne, og gruppen er mindre sårbar overfor afbud eller manglende dynamik i gruppen (ibid.: 38).

I mit tilfælde deltog fire personer ved begge fokusgruppe interview. Gruppestørrelsen er i første omgang valgt af pragmatiske årsager, da det ville være meget svært at samle mere end fire personer fra hver af de to teams. Den mindre gruppe giver dog samtidig nogle fordele, som gør gruppestørrelsen hensigtsmæssig i denne sammenhæng.

En mindre gruppe giver bedre mulighed for deltagerne kan at ytre sig uden at skulle kæmpe om taletiden. Det gør det lettere for alle at komme til orde, selvom nogle deltagere er mere dominerende end andre. En metode jeg anvendte for imødegå problematikken, var at lade

deltagerne skrive deres umiddelbare tanker på en lap papir og efterfølgende præsentere det for de andre, som jeg skal komme mere ind på i de følgende to afsnit.

Et fokusgruppe interview indeholder typisk væsentlig færre spørgsmål/temaer end enkeltinterview. Til gængæld er der så tid til at deltagerne kan have en dialog om temaet og flere detaljer om emnet kan komme frem. Den mindre gruppe giver derudover mulighed for at drøfte flere emner, at have mere tid til at drøfte forskellige aspekter af de udvalgte emner, og dvæle ved aspekter som deltagerne finder særligt interessante. Den mindre gruppe gør det også lettere at styre fokusgruppe interviewet og behandle data efterfølgende.

#### *5.2.3.4. Moderatorrollen*

Intervieweren i et fokusgruppe interview, kan som nævnt opfattes mere som en moderator end en interviewer i klassisk forstand. Det er moderatorens rolle at skabe rammen om fokusgruppe interviewet og det sociale rum, hvor interaktionen mellem deltagerne udspiller sig (ibid.: 52). Det er moderatorens vigtigste opgave at; skabe et uformelt socialt rum, der opfordrer til deltagernes aktive deltagelse; at lytte aktivt og spørge ind til relevante detaljer, og at guide fokusgruppe interviewet sikkert igennem, så de udvalgte aspekter bliver berørt (ibid.: 53).

I de to fokusgruppe interview, som danner det empiriske grundlag for dette speciale, var der en god dynamik i gruppen, om end nogle deltagere var mere aktivt deltagende end andre. Den gode dynamik i fokusgruppen blev dels skabt på baggrund af et tilsyneladende godt kollegialt fællesskab, med stærke normer for bestemte praksisser. Derudover var emnet i høj grad relevant for deltagerne i deres dagligdag. Emnets relevans var med til at engagere deltagerne og derved skabe en god dynamik.

En måde at få alle deltagere i tale, var en øvelse jeg benyttede to gange under fokusgruppe interviewet. Her stillede jeg et spørgsmål og gav alle deltagere tid til at tænke over det, og skrive et eller flere punkter ned på en lap papir. Derefter præsenterede de hver især deres punkter, inden en mere omfattende dialog om udvalgte punkter fandt sted. På denne måde var alle inddraget i dialogen fra starten.

#### *5.2.3.5. Løst struktureret interview*

Fokusgrupper interviewene har været struktureret relativt løst strukturerede. Det betyder at jeg ikke har arbejdet med en traditionel interviewguide med mange spørgsmål, som kan sikre interviewets progression og relevans.

I fokusgruppe interviewene har jeg haft en anerkendende tilgang og fulgt de tråde deltagerne har lagt ud. På den måde har deltagerne selv været med til at forme fokusgruppe interviewene. Jeg har fra start i interviewet gjort det klart, at alle erfaringer og holdninger er lige meget værd for mig, og at der i min optik ikke er rigtige eller forkerte svar. Jeg har lagt vægt på, at det er informanten som er ekspert, og jeg, som interviewer, eleven (Spradley 1979: 34).

I fokusgruppe interviewene arbejdede jeg med at skabe struktur på baggrund af fem forskellige temaer, hvortil jeg havde noteret to-tre spørgsmål, som lagde op til en diskussion blandt deltagerne. Temaerne var: 1. primære arbejdsopgaver, 2. oplevelse af implementeringsforløbet, 3. muligheder i reformen, 4. problemer i reformen, 5. håndtering af problematikker.

De to første temaer var i høj grad en indledning og en indkredsning af emnet. Her var fokus på at beskrive teamets arbejdsopgaver også deltagernes oplevelse af implementeringsforløbet, som de huskede det. Det næste tre temaer tager tydeligt afsæt i specialets undersøgelsesspørgsmål.

Tema nummer tre og fire indledtes med en øvelse hvor fokusgruppe deltagerne skulle reflektere over og nedfælde hhv. muligheder og problemer ved den seneste kontanthjælpsreform. Herefter fulgte en præsentation og diskussion af de nævnte muligheder og problematikken. Fremgangsmåden understøttede en god dynamik i grupperne, hvor alle kunne komme til orde.

Her ses et uddrag af min guide for interviewet:



#### 4. Problemer i reformen (15 min)

*Jeg vil gerne lave en tilsvarende øvelse med modsat fortegn:*

- **Hvad er de mest problematiske elementer i kontanthjælpsreformen?**  
*Her tænker jeg på problematikker i relation til jeres opgaveløsning. Men der er måske nogle borgere der mistet mange penge pga. kontanthjælpsloftet, hvilket giver jer udfordringer i dagligdagen.*

*I får 2 min. til (enkeltvis) at skrive det ned på en af de Post It's der ligger foran jer.*

*Jeg vil gerne have at vi tager en runde, hvor I hver især præsenterer hvad I har skrevet*

- **Hvad har I skrevet?**
  - o Hvorfor?
- **Hvilke (andre) problemer har I oplevet i jeres daglige arbejde på baggrund af reformen?**
  - o Har I alle sammen oplevet det?
- **Jeg forestiller mig at der er en del borgere som er gået ned i ydelse. Hører I fra dem?**

Det femte tema byggede i høj grad videre på nævnte problematikker fra tema fire, med fokus på, hvilke handlemuligheder socialrådgiverne havde i de forskellige problematiske situationer.

### 5.3. Analysestrategi

Det er karakteristisk, at der indenfor den kvalitative forskning ikke findes én korrekt måde at bearbejde og analysere data på. Ligesom ved genereringen af data er der på mange måder tale om et håndværk. Dette betyder dog ikke, at man ikke bør gøre sig overvejelser omkring sin fremgangsmåde (Kvale & Brinkmann 2014: 254)

Min fremgangsmåde i analysen startede med at transskribere fokusgruppe interviewene. Formålet med transskriberingen er, at skabe et bedre overblik over interviewdata samt at kunne bearbejde data mere systematisk. Ved transskriberingen har jeg mange steder valgt at indskrive grin, suk og tænkepauser, som i høj grad er med til at give udtalelserne mening. I transskriberingen har jeg enkelte steder valgt at ændre ordstillingen, for at lette forståelsen af den skrevne tekst. Redigeringen i transskriberingen er en betydelig reducere af data, da det er data, der potentielt kunne være indgået i analysen. Jeg har i de konkrete tilfælde vurderet, at det var en vigtig formidlingsmæssig forbedring, uden at det har haft betydning for den analytiske pointe.

Jeg har i analysen valgt ikke at benytte mig af NVivo eller lignende datahåndteringsprogrammer, da jeg vurderede, at jeg med en systematisk tilgang, ville kunne overskue de to fokusgruppe interview uden brug af et sådant program. Jeg har efter transskriberingen kodet de to interview for at kunne sammenligne dem. Halkier beskriver

kodning som foreløbige mærkater, som sættes på mindre tekstbidder, hvorved teksten kondenseres til mere overskuelige tematiske dele, som omhandler hvad der indholdsmæssigt er blevet talt om (Halkier 2016: 75). I mit tilfælde har koderne været af konkret karakter f.eks. "Ledelsesopbakning", "Administration", "Undervisning i ny reform" og "Svært at forstå lovgivning".

Efter den indledende kodning, har jeg samlet flere koder i større og i flere tilfælde tværgående kategorier, som samtidig er blevet relateret til det teoretiske udgangspunkt. Da specialet er teoriinspireret, har der været en flydende overgang mellem 'kategorisering' og 'begrebsliggørelse' som delementer i analysestrategien (ibid.: 77-80). Kategoriseringen og begrebsliggørelse hænger ligeledes sammen med de tre undersøgelsesspørgsmål og er således med til at strukturere analysen.

Min analysestrategi kan overordnet set beskrives som en abduktiv proces, med elementer fra den induktive og deduktive metode. Jeg er gået teoretisk informeret til felten og har efterfølgende pendlet mellem empiri og teori for at højne min forståelse af data. Analysestrategien hænger sammen med mit hermeneutiske videnskabsteoretiske udgangspunkt, hvor der med den hermeneutiske cirkel ligeledes foregår en dialektisk bevægelse mellem forståelse af helheden og den enkelte del; mellem forforståelser og modificering af disse gennem ny viden (Fuglsang, Olsen & Rasborg 2014: 535).

#### 5.4. Opsamling på design og metode

I dette kapitel er specialets undersøgelsesdesign og metode beskrevet. Den kvalitative metode er i speciale udformet i et fortolkende casestudie. Casen er på mange måder en best case, hvilket måske også har gjort adgangen til felten lettere. Datagenereringen er foregået gennem fokusgruppe interview. Her har det løst strukturerede interview, samt de få deltagere, skabt plads til at alle deltagere er kommet til orde, og at de udvalgte temaer er blevet diskuteret grundigt. Selvom specialet i høj grad er teoriinspireret har analysestrategien båret præg af en abduktiv arbejdsproces med vekslen mellem teori og empiri i forsøget på at forstå socialrådgivernes dilemmaer. Den anvendte teori, vil blive præsenteret i det følgende kapitel.

## 6. Teoretisk ramme

I dette kapitel præsenteres de teorier jeg inddrager i specialet. Analyserne henter inspiration i street-level bureaucracy. Den har, i kombination med min egen nysgerrighed på området, været de drivende kræfter i analysen. Dertil kommer top-down implementeringsteori og motivationsteori, som i analysen supplerer street-level bureaucracy forskningen.

Det teoretiske perspektiv der ligger i street-level bureaucracy forskningen har betydning for mit fokus i den efterfølgende analyse. Det har bidraget til at skærpe min opmærksomhed under dataindsamlingen, og ligeledes med til at udfolde og beskrive de empiriske data.

Den udførlige redegørelse for de relevante dele af Lipsky's teori om street-level bureaucracy, fungerer dels som et grundlag for at inddrage teorien i analysen. Teorien bidrager dog også som en indføring i socialrådgivernes hverdagsdilemmaer og arbejdsvilkår, da teorien på påfaldende vis flugter med de empiriske fund.

### 6.1. Implementeringsteori i frontlinjeperspektiv

Ved at karakterisere socialrådgiverne som frontlinjemedarbejdere i et street-level bureaukrati kan teorien bidrage til at forklare deres praksis på baggrund af strukturelle og individuelle faktorer. Det er således teoriens rolle at forklare og begrebsliggøre den empiriske data og derved bidrage til en dybere forståelse af den.

#### 6.1.1. Street-level bureaucracy

Teoretisk arbejder jeg ud fra en frontlinjeanalytisk tilgang, hvor jeg trækker på værket *Street-level Bureaucrats* (1980) af den amerikanske forsker Michael Lipsky (1940-). Lipsky's projekt er bl.a. at frigøre frontlinjemedarbejdere for negative stereotyper, at vise deres kamp for at gøre et godt stykke arbejde og at fejl ikke altid ligger hos den enkelte arbejder. Som beskrevet i afsnit 4.3. så ligger Lipsky's projekt fint på linje med mit eget i dette speciale. Street-level bureaucracy forskningen fokuserer på den *black box* imellem formelle politiske formuleringer og den politik som borgeren reelt møder.

Lipsky fokuserer på frontlinjemedarbejdernes praksis, og ser den, som en afgørende faktor udformningen af velfærdspolitikker: *"when taken together the individual decisions of these workers become, or add up to, agency policy"* (Lipsky 1980: 3). Dette er interessant, da socialrådgiverne i jobcenteret som frontlinjemedarbejdere således medvirker til at skabe den

velfærdspolitik, der bliver leveret til borgerne. Derved kan deres arbejdsforhold såvel som egne holdninger have stor betydning for i hvilket omfang implementeringen af ny politik får de tilsigtede effekter.

#### 6.1.2. Frontlinjemedarbejdere

Lipsky definerer *street-level bureaucrats*, på dansk frontlinjemedarbejdere, som: "*Public service workers who interact directly with citizens in the course of their jobs, and who have substantial discretion in the execution of their work*" (Lipsky 1980: 3).

Frontlinjemedarbejdere er altså offentligt ansatte, som har direkte kontakt med borgere og som i deres arbejde har et vist skønsmæssigt handlerum. Begrebet spænder derfor bredt; fra skolelærer til hjemmehjælper og politibetjent, og er i allerhøjeste grad relevant, til at beskrive socialarbejdere i et jobcenter.

#### 6.1.3. Skønsmæssigt handlerum

I modsætning til andre typer *low-level workers* har frontlinjemedarbejderne et stort skønsmæssigt handlerum til at bestemme typen, størrelsen og kvaliteten af de ydelser eller sanktioner deres organisation leverer. Derved ikke sagt, at der ikke er regler, retningslinjer og en organisationskultur, som er med til at rammesætte og influere arbejdet. Men jo større skønsmæssigt handlerum der er, des mere interessant er det, at forstå frontlinjemedarbejdernes handlinger (ibid.: 14-15). Disse karakteristika er tydelige, i det sociale arbejde på jobcenteret, hvor frontlinjemedarbejderne bl.a. skal vurdere borgernes arbejdsmarkedsparathed, hvorvidt borgeren skal fritages fra 225-timers reglen, hvilke tilbud der er relevante for den enkelte borger og hvorvidt borgeren lever op til de stillede krav. Alt sammen vurderinger, der har konsekvenser for borgeren, men også for implementeringen af ny lovgivning.

Det skønsmæssige handlerum er en nødvendighed, idet frontlinjemedarbejderne ofte arbejder med komplekse sager, hvor man ikke kan detailregulere sig til en god løsning. Det skønsmæssige handlerum er dog samtidig under pres, da det potentielt gør frontlinjemedarbejderen i stand til at modarbejde de politisk eller organisatorisk vedtagne retningslinjer. Således er politikere og ledelse ifølge Lipsky ofte interesserede i, at mindske det

skønsmæssige handlerum, mens frontlinjemedarbejderen er interesseret i at fastholde eller udvide det skønsmæssige handlerum (ibid. 18-19).

#### 6.1.4. Karakteristika med betydning for praksis

Ud over det skønsmæssige handlerum, så finder Lipsky fem forhold som er særlig karakteristiske for frontlinjemedarbejdernes praksis. Disse er; (1) en kronisk utilstrækkelighed af ressourcer, (2) at efterspørgslen altid vil stige for at møde udbuddet af serviceydelser, (3) at organisationens målsætninger er flertydige, vage eller konfliktende, (4) at det er svært at måle på udførelsen af arbejdet, så man kan se hvorvidt en målsætning er nået og (5) at klienterne typisk ikke er der frivilligt (Lipsky 1980: 27-28).

Disse fem forhold går alle på tværs af frontlinjemedarbejdernes individuelle erfaringer, værdier og holdninger, og spiller ifølge Lipsky en stor rolle for implementering af ny politik.

Jeg vil i det følgende redegøre for de fire første, da klienternes ufrivillighed ikke synes at være relevant i forhold til den empiriske data.

##### 6.1.4.1. *Kronisk ressourceutilstrækkelighed*

Frontlinjemedarbejderes beslutninger bliver truffet i situationer, hvor medarbejderen potentielt hverken har al den tid eller al den information vedkommende kunne ønske sig i den givne situation. Det giver ofte en høj grad af usikkerhed, fordi der arbejdes med komplekse sager, og der ofte og hurtige beslutninger. Ud over den enkelte sags kompleksitet, kan det give tidsmæssige udfordringer, at frontlinjemedarbejderen typisk har en stor sagsmappe (ibid.: 29).

Der er også organisatoriske eller administrative faktorer, der kan spille ind i mængden af ressourcer. Mængden af papirarbejde har stor betydning for tiden til den enkelte borger og derved hvor meget tid der er til kerneopgaven (ibid.: 30-31).

Manglen på ressourcer i organisationen, kan også komme til udtryk i de tilbud frontlinjemedarbejderne kan give borgerne. Evelyn Brodtkin er en meget fremtrædende forsker indenfor street-level bureaucracy området. Hendes feltstudier fra beskæftigelsesindsatser i Chicago (Brodtkin 1997) supplerer Lipsky's teorier med empiriske eksempler. Studierne er samtidig med til at kvalificere Lipsky's teori, i en

beskæftigelseskontekst. Hun beskriver, i sin undersøgelse, hvordan manglen på ressourcer i form af bl.a. tid og kvalificerede tilbud medførte et manglende incitament blandt frontlinjemedarbejderne til at fremdrage informationer om klienternes behov, da det kunne medføre krav på services, som ikke kunne mødes. Frontlinjemedarbejdernes løsning blev, at definere klienternes behov, så de kom til at passe til de tilbud der var mulighed for at tilbyde, frem for at respondere på klienternes individuelle behov (Brodkin 1997: 15).

Ikke kun de tidsmæssige, men også de personlige ressourcer er ofte under pres. Frontlinjemedarbejdere kan føle en personlig utilstrækkelighed, selvom den har mere at gøre med jobbet natur, end deres personlige kompetencer. På grund af ambivalente/upræcise mål og typen af service er der noget arbejde som ikke kan gøres perfekt (Lipsky 1980: 31).

De kronisk utilstrækkelige ressourcer, de store sagsmapper og ambivalente roller (som det næste afsnit vil behandle) danner grobund for stress i frontlinjen og behov for at håndtere denne stress gennem uformelle afværgemekanismer.

#### *6.1.4.2. Efterspørgsel vil altid stige for at møde udbuddet*

En årsag til at der er en kronisk utilstrækkelighed af ressourcer er, at efterspørgslen ser ud til at stige, hver gang udbuddet øges. Det gælder både, hvis udbuddet øget kvalitativt og kvantitativt. Lipsky beskriver det således: *"If additional services are made available, demand will increase to consume them. If more resources are made available, pressures for additional services utilizing those resources will be forthcoming"* (Lipsky 1980: 33).

Selv hvis der var et fast klientel, ville borgere stadig efterspørge flere og bedre tilbud. Sådan har det været historisk i opbygningen af en velfærdsstat (Lipsky 1980: 35). Det gør det ekstra kompliceret, at yde god service, når efterspørgslen kan være uforudsigelig; i Job- eller ydelsescenteret kan man eksempelvis ikke vide præcis, hvor mange borgere der henvender sig fra måned til måned.

#### *6.1.4.3. Målsætninger og præstationsmålinger*

Som Lipsky skriver, så er et andet karakteristisk træk ved street-level bureaucracy, at målsætninger ofte er flertydige, uklare eller direkte i konflikt med hinanden:

*"Supervision and control provide guidance toward bureaucratic goals. Performance measures offer feedback to adjust the system [...] The ambiguity and unclarity of goals and the unavailability of appropriate performance measures in street-level bureaucracies is of fundamental importance not only to workers' job experience, but also to managers' ability to exercise control over policy."* (Lipsky 1980: 40).

I nærværende speciale er det eksempelvis socialarbejdernes overordnede opgave at hjælpe ledige borgere i arbejde, mens det er den nyeste kontanthjælpsreforms mål, at *det skal kunne betale sig at arbejde*. Det er ikke givet, at de to målsætninger understøtter hinanden. Ofte er de flertydige mål opbygget over lang tid, og mange politiske holdninger har føjet til målsætningerne. (Lipsky 1980: 40-41).

En klassisk mål-konflikt er konflikten mellem et yde omsorg for borgeren i form af bedre velfærd, overfor målet om at gøre borgeren uafhængig af systemet og f.eks. bibeholde incitamentet til at tage et lavtlønnet job. En anden mål-konflikt kan opstå i borgerens behov for en helhedsorienteret indsats overfor organisationens behov for at arbejde hurtigt og udnytte de tilstedeværende ressourcer. Frontlinjemedarbejderen må i dette dilemma forsøge at finde en balance mellem en borgerorienteret praksis og en effektiv praksis (ibid.: 44-45).

#### *6.1.4.4. Præstationsmåling*

Frontlinjemedarbejdernes arbejde er svært at måle på; Er et givent antal sager mange eller få, når nogle sager er komplicerede, mens andre ikke er. Og er det frontlinjemedarbejderen der "underpræsterer" eller sagerne som er komplicerede, når måltallene ikke nås.

Definitionen af hvad der er en tilstrækkelig arbejdspræstation i en frontlinjejob, er meget politiseret. En markedsorienteret organisation kan se hvorvidt det går godt eller skidt på organisationens profit eller tab. Det samme kan ikke lade sig gøre i street-level bureaucracy, fordi måling og evaluering af performance er problematisk. Problematikker omkring performancemålinger opstår dels, fordi sagerne er komplekse og arbejdspresset uforudsigeligt, men også fordi målsætningerne er flertydige og uklare. Målsætninger i street-level bureaucracy er ofte abstrakte og flygtige f.eks. "At skabe et velfungerende arbejdsmarked". For at kunne evaluere disse mål, er det nødvendigt at kunne operationalisere dem, men det er ikke ligetil at omdanne generelle mål til operationelle mål (ibid.: 48-53).

En anden vigtig problematik i performancemålingen er, at man ikke ved, hvad der ville være sket, hvis ikke der var sket en intervention. Dvs. at målingerne i udgangspunktet kan se dårlige ud, men hvis alternativet var, at der ikke var sket en intervention, ville resultatet relativt set have været værre. Når organisationer, trods problematikkerne alligevel forsøger at måle på performance, kan disse målinger have stor påvirkning på frontlinjemedarbejdernes handlinger. Påvirkningen behøver dog ikke at være i en produktiv retning eller en retning som er foretrukket af organisationen eller offentligheden. (Lipsky 1980: 48-53)

Ud over de ovenstående problematikker, som kan bidrage til et højt stressniveau og uhensigtsmæssige arbejdsgange blandt medarbejderne, finder Lipsky også problematikker, som er med til at øge frontlinjemedarbejdernes følelse af fremmedgørelse overfor deres arbejde. Dette vil næste afsnit komme ind på.

#### 6.1.5. Frontlinjemedarbejderen som advokat og fremmedgørelsen

Arbejdet med at levere politik i et street-level bureaukrati er også et spørgsmål om at håndtere en modsætning. I modsætningen står på den ene side menneskelig interaktion, omsorg og ansvar, og på den anden side bureaukrati, distance og ligebehandling.

Modellen med menneskelig interaktion mellem borgere og frontlinjemedarbejdere bidrager, ifølge Lipsky, til motivationen blandt frontlinjemedarbejdere, som herigennem opretholde en tro på at de hjælper deres klienter. Den menneskelige interaktion bidrager også til motivationen blandt klienterne, som er tilskyndet til at betro sig til en fremmed for at få hjælp (ibid.: 71). Systemets vægt på den menneskelige interaktion frem for bureaukrati ses f.eks. ved at socialrådgivere i deres uddannelse lærer en masse om interaktion, men meget lidt om, hvordan man håndterer mange sager på en gang på en hensigtsmæssig måde.

##### 6.1.5.1. Advokat-rollen i konflikt

Frontlinjemedarbejdere er ofte forventet at være mere end *gatekeeper* for deres klienter. Der er også forventninger til dem om at være advokater for deres klienter i systemet, så klienten bliver sikret den bedste behandling. Den hjælpende position er dog bl.a. inkompatibel med frontlinjemedarbejdernes behov for at kontrollere og sanktionere klienter som det bureaukratiske system kræver (ibid.: 72-75). Lipsky nævner fire forhold, hvor der opstår problematikker:



1. Advokatrollen kan kun indtages på vegne af enkeltpersoner og det kræver en vis mængde tid per borger. Det betyder, at frontlinjemedarbejdere med mange sager ikke på samme måde kan advokere for den enkelte borger (Lipsky 1980: 73).

2. Advokatrollen er i konflikt med organisationens perspektiver, idet stram kontrol og ressource reduktion ikke passer med advokatrollens arbejde for at finde smuthuller og skønsmæssigt handlerum for at skaffe borgeren fordele. Advokatrollens fokus på at sikre klienten specielt god behandling er også i konflikt med organisationens intention om at give alle borgere lige behandling (ibid.: 73).

3. Advokatrollen er i konflikt med frontlinjemedarbejdernes opgave med at kontrollere borgere (ibid.: 74).

4. Advokatrollen er i konflikt med frontlinjemedarbejderens ansvar for at forberede borgeren til andre bureaukratier eller sagsbehandlere. Borgeren skal sandsynligvis sendes videre i systemet på et tidspunkt (ibid.: 74).

De fire punkter, hvor frontlinjemedarbejdernes advokatrolle er i konflikt med organisationen værdier eller frontlinjemedarbejderens andre funktioner, er centrale, da frontlinjemedarbejdernes manglende mulighed for at påtage sig advokatrollen er med medvirkende til at gøre frontlinjemedarbejderne fremmedgjorte overfor deres arbejde.

#### 6.1.5.2. Fremmedgørelse

Frontlinjemedarbejderes arbejde er ifølge Lipsky fremmedgørende. Lipsky anvender fremmedgørelse som et begreb, der opsummeres: *"the relationship of workers to their work, from which we may infer, attitudes arise"* (ibid.: 75).

Fremmedgørelse handler bl.a. om i hvilket omfang frontlinjemedarbejderen har indflydelse på arbejdsopgaverne, har kontrol over hvad der bliver gjort og hvad der bliver foretrukket, og har indflydelse på naturen af produktet. Det bliver også set som fremmedgørende, når frontlinjemedarbejderen må nægte basal medmenneskelighed overfor borgerne pga. sine arbejdsbetingelser. Det sidste aspekt kalder Lipsky for *the myth of altruism*.

Frontlinjemedarbejderen har, ifølge Lipsky, ikke mulighed for at være lydør overfor sine borgere på en fuld ud menneskelig måde. Der er, som beskrevet ovenfor, store konflikter

forbundet med advokatrollen og disse medvirker til at frontlinjemedarbejderen bliver fremmedgjort overfor de borgere, som vedkommende forsøger at hjælpe.

I frontlinjemedarbejderens arbejde ser Lipsky mindst fire aspekter, hvor frontlinjemedarbejderen bliver fremmedgjort overfor sit arbejde.

1. Frontlinjemedarbejderen arbejder kun på en del af "produktet" og ikke helhedsorienteret (Lipsky 1980: 71). I job- og ydelsescenteret er arbejdsopgaverne skarpt opdelt. I jobcenter arbejdes der primært indenfor Lov om en aktiv beskæftigelsesindsats, for at finde det tilbud, som skal støtte borgerens jobsøgning eller gøre borgeren klar til arbejdsmarkedet. I ydelsescenteret arbejdes der primært indenfor Lov om aktiv socialpolitik, med økonomisk rådgivning og udbetaling af ydelser. Det betyder, at det er et meget lille område af borgerens liv, som socialrådgiveren har mulighed for at indvirke på.

2. Frontlinjemedarbejderne har ikke kontrol over outcome af deres arbejde (ibid.: 78). Når en socialrådgiver har lagt en plan eller rådgivet en borger, så er sagen ude af deres hænder. Det er op til borgeren, hvorvidt planen føres ud i livet eller vejledningen får den ønskede effekt.

3. Frontlinjemedarbejderne har ikke kontrol over deres arbejdes "råmateriale" (ibid.: 78). De borgere der møder op i job- eller ydelsescenteret kan i princippet være hvem som helst, og socialrådgiverne har ikke indflydelse på mængden af borgere eller i hvilken grad de er parate eller motiverede for vejledningen.

4. Frontlinjemedarbejderne har ikke kontrol over tempoet i deres arbejde. De kan på forskellige måder forsøge at skabe forudsigelighed i arbejdet, men der er mange områder, hvor det ikke kan lade sig gøre (ibid.: 78-79). Socialrådgiverne i job- og ydelsescenter, har meget ringe indflydelse på hvor hurtigt en sag bliver afsluttet, hvor mange sager de bliver nødt til at tage ind og hvilke tilbud de har mulighed for tilbyde.

De fremmedgørende aspekter af frontlinjemedarbejderens arbejde, har stor betydning. Det følgende afsnit vil komme nærmere ind på konsekvenserne ved fremmedgørelsen i det sociale arbejde.

### 6.1.5.3. Implikationerne ved fremmedgørelsen

Fremmedgørende arbejde fører over tid til utilfredshed med arbejdet, og deraf kommer en manglende ansvarsfølelse overfor borgerne og organisationen. Det kan, ifølge Lipsky, være med til at forklare, hvordan frontlinjemedarbejdernes arbejde er blevet mere bureaukratisk over tid (Lipsky 1980: 79). Frontlinjemedarbejdernes fremmedgørende arbejde, har nemlig bl.a. den effekt, at de bliver mere villige til at acceptere organisatoriske forandringer, og er mindre bekymrede omkring at beskytte borgernes interesser og deres relation til borgerne (ibid.: 80).

Det fremmedgørende arbejde kan have betydelige konsekvenser for frontlinjemedarbejderne, for deres opgaveløsning og i sidste ende for borgerne. I det følgende afsnit beskrives det, hvordan frontlinjemedarbejderne forsøger at håndtere de problematiske arbejdsforhold, som bl.a. medfører fremmedgørelse overfor arbejde.

### 6.1.6. Frontlinjemedarbejdernes afværgemekanismer

For at håndtere deres arbejdet, som ofte er fyldt med fremmedgørende dilemmaer, anvender frontlinjemedarbejderne deres skønsmæssige handlerum til at opbygge en form for afværgemekanismer. Street-level bureaucracy forsker Evelyn Brodtkin har ligesom Michael Lipsky undersøgt dette:

*"Brodtkin skriver sig ind i Lipsky-traditionen ved at hævde, at frontlinjemedarbejderne bruger det handlerum der ligger i det sociale arbejdes natur til at udvikle praksisser, som giver dem mulighed for at håndtere de problematiske vilkår, de arbejder under. Dermed betoner hun ligesom Lipsky (1980) mulighederne for, at frontlinjepersonalet kan tilpasse deres arbejde og "overleve" i et arbejde, som er fyldt med dilemmaer og utilstrækkelighed, i krydsfeltet mellem deres professionelle standarder og de bureaukratiske krav de stilles overfor i praksis."* (Caswell 2005: 229).

Som Lipsky understreger, er det ikke som sådan interessant, at frontlinjemedarbejdere laver rutiner og simplificeringer som en form for afværgemekanismer, men at deres rutiner og simplificeringer er med til at forme den politik som møder borgerne. De følgende afsnit beskriver nogle af disse afværgemekanismer.

#### *6.1.6.1. Begrænsning af efterspørgsel*

En afværgemekanisme kan være en form for rationering, ved at fastsætte mængden af ydelser der udbydes dvs. i realiteten reducere eller begrænse ydelserne. Det kan gøres ved at fordyre ydelsen. Det betyder ikke nødvendigvis at borgeren skal betale for ydelsen, men kan komme til udtryk ved at borgeren pålægges tidmæssige omkostninger i form af ventetid og transporttid for at mødes med frontlinjemedarbejderen. En anden form for rationering kan ske gennem manglende eller begrænset information til borgerne, således at færre er bevidst om ydelsen eller kan finde ud af at søge den. En tredje mulighed for at rationere ydelser er, at pålægge borgere psykologiske omkostninger ved at skabe et system, som mistænkeliggør borgeren. Hvor det ligger implicit, at borgeren vil forsøge at snyde systemet. De psykologiske omkostninger tjener til at reducere borgernes krav til systemet og til at begrænse mængden af borgere i systemet (Lipsky 1980: 87-94)

#### *6.1.6.2. Rutiner*

Rutiner er nødvendigt i frontlinjemedarbejderens hverdag, for at håndtere de ofte meget store sagsmapper. Principielt kunne frontlinjemedarbejderen handle med fleksibilitet og lydhørhed, men hvis det skulle gøres i alle sager ville fleksibiliteten forsvinde og lydhørheden overfor den enkelte mindskes (ibid.: 99). Gennem rutiner i form af faste procedurer, og administrative opgaver, er det muligt for frontlinjemedarbejderne, at rationere ydelserne.

Faste procedurer som er lavet for at sikre retfærdighed beskytter også frontlinjemedarbejdere imod borgeres krav om en mere individuel sagsbehandling. Rutiner skaber en legitim undskyldning for en ufleksibel og langsommelig sagsbehandling, eftersom retfærdighed i streng forstand betyder ens behandling af alle. Selv når rutiner ikke eksplicit er til for at begrænse servicen, er det ofte en utilsigtet konsekvens (Lipsky 1980: 99-103).

#### *6.1.6.3. Prioritering i sager*

Frontlinjemedarbejderne kan ligeledes rationere mængden af ydelser, ved at differentiere i tildelingen af ydelser mellem forskellige grupper. Det skønsnæssige handlerum muliggør, at frontlinjemedarbejderen kan differentiere deres tildeling af ydelser og tid til den enkelte sag. Det er ikke per definition en god eller en dårlig ting at frontlinjemedarbejderne prioriterer deres sager. Sagerne kræver ofte fleksibilitet og en individuel tilgang, som kun opnås ved at

udnytte det skønsmæssige handlerum. Andre gange prioriteres der i sager, fordi frontlinjemedarbejderne er pålagt at differentiere. Det sker eksempelvis, idet nogle borgere er berettiget til tilbud eller ydelser, som andre ikke er. Prioriteringen kan dog også være en mere uformel måde for frontlinjemedarbejderne at håndtere deres store sagsmapper på (ibid.: 105-6).

#### 6.1.6.4 Worker bias

I frontlinjemedarbejdernes prioritering af sager kan også personlige bias, samfundsnormer og sandsynlighed for succes spille ind.

De personlige bias spiller eksempelvis ind, hvis frontlinjemedarbejderen har sympati for nogle og modvilje mod andre borgere. Frontlinjemedarbejderens opgaveløsning kan også være under indflydelse af samfundsnormer. Det kan vise sig ved frontlinjemedarbejderen vurderer nogle borgere som mere værdigt trængende end andre. Et tredje element, som kan påvirke frontlinjemedarbejderens prioritering af sager er sandsynligheden for succes. En måde at opnå hurtige resultater og derved eksempelvis anerkendelse fra ledelsen, er ved at høste de lavt hængende frugter først - *creaming* (ibid.: 105-107).

#### 6.1.7 Borger-håndterings-mentalitet

Som Lipsky skriver, er frontlinjemedarbejdernes arbejde modsætningsfyldt:

*"Their work involves the build-in contradiction that, while expected to exercise discretion in response to individuals and individual cases, in practice they must process people in terms of routines, stereotypes and other mechanisms that facilitate work tasks"* (Lipsky 1980: 140).

Der er et paradoks, at frontlinjemedarbejdere skal vurdere alle sager individuelt, men ifølge Lipsky, bliver nødt til at anvende afværge mekanismer for at kunne klare alle opgaverne. Det er i denne forbindelse interessant, hvordan frontlinjemedarbejdere på et mere mentalt plan håndterer den manglende overensstemmelse mellem deres service-idealer og den service de har mulighed for at yde. Lipsky mener, at frontlinjemedarbejderens løsning enten bliver, at modificere sin opfattelse af arbejdet eller sin opfattelse af klienten.

Et eksempel på en forandring i opfattelsen af arbejdet kan være en tilbagetrækning fra arbejdet i overført eller reel betydning (ibid.: 143). Det kan være reelt at socialrådgiveren går

på pension før tiltænkt eller finder et andet arbejde, eller en psykologisk tilbagetrækning fra arbejdet.

En anden mulighed er, at frontlinjemedarbejderen kan modificere sin personlige opfattelse af arbejdet for at lukke den psykologiske afstand mellem kapacitet og målsætninger (Lipsky 1980: 145). Det kunne eksempelvis være, at socialrådgiveren i ydelsescenteret ændrer sin opfattelse fra at den vigtigste opgave er at hjælpe borgeren, til at den vigtigste opgave er, at udfylde formularer i de administrative systemer korrekt.

Som en form for forsvar mod bureaukratiet, hævder nogle frontlinjemedarbejdere ifølge Lipsky et større skønsmæssigt handlerum, end der i udgangspunktet opfordres til, for at udføre, hvad de mener af en anstændig behandling af klienterne. Mange opbygger en opfattelse af deres job, som fokuserer på god behandling af nogle frem for utilstrækkelig behandling af alle, hvilket giver en tendens til at favorisere nogle klienter frem for andre (ibid.: 150).

Et andet aspekt af forsvaret med bureaukratiet, handler om, at indregne uformelle, men sandsynlige konsekvenser ved deres handlinger. Dette er ikke i udgangspunktet en del af deres opgave i forvaltningen af loven (Lipsky 1980: 150). I jobcenteret betyder dette, at beslutninger kan afvige fra en mere striks læsning af lovgivningen, hvilket i nogle tilfælde kan skabe en lydørhed i den enkelte case, men også i længden kan skabe forskelsbehandling.

Med ovenstående eksempler er det tydeligt, hvordan en ændring i opfattelsen af arbejdet kan medvirke til at lukke gabet mellem et personligt service-ideal og den service der er mulig i de givne rammer.

#### 6.1.8 Fælles og individuelle forklaringsfaktorer

Lipsky's blik på frontlinjemedarbejderne er præget af hans betoning, af de fælles vilkår, der er tilstede i deres arbejde. Han er blevet kritiseret for denne vægt på ydre faktorer og manglende blik for individuelle forklaringer (Winter 2002). I dette speciale skriver jeg mig primært ind i Lipsky-traditionen, med fokus på de ydre faktoreres betydning for frontlinjemedarbejdernes måde at forstå deres arbejde på set i lyset af den seneste kontanthjælpsreform. De individuelle forklaringer er dog ikke uinteressante, da frontlinjemedarbejdernes praksis, og

derigennem levering af politik, ifølge Winter (2002), i langt højere grad er præget af individuelle og værdibaserede holdninger, end det er beskrevet ved Lipsky (1980).

Frem for at kigge efter ligheder og fællestræk, har Winter (2002) blik for forskellighederne i sin artikel: "Street-level Bureaucrats as Political Actors". Her undersøger han gennem et stort kvantitativt materiale i hvilken grad de individuelle forklaringer i adfærden blandt frontlinjemedarbejdere spiller en rolle.

Winter finder, at frontlinjemedarbejdernes personlige og politiske holdninger har en betydelig påvirkning på deres arbejde. Det kan medføre afværgestrategier, som gør, at frontlinjemedarbejderne arbejder mindre eller anderledes, end de ellers ville gøre. Det kan enten være, fordi de synes deres arbejdspress er for stort, eller fordi de opfatter den politik de administrerer som ineffektiv (Winter 2002: 10)

Ifølge Winter har variationer i frontlinjemedarbejdernes værdier og handlinger langt større betydning, end lokale politikeres policy-præferencer. Det betyder, at den politiske magt er mere indirekte, og fungerer gennem tilførslen af medarbejderressourcer til implementering af lovgivning.

Den største enkeltstående faktor for brugen af afværgemekanismer er, ifølge Winther, det oplevede arbejdspress (Winter 2002: 24). I forhold til Winter som ser arbejdspress, som individuelt oplevet, så er et stort arbejdspress ifølge Lipsky en uundgåelig kendsgerning, som er en del af arbejdets natur, under de vilkår som de frie markeds kræfter er med til at sætte.

Udover arbejdspresset peger Winter på, at frontlinjemedarbejderens holdning til målgruppen har stor betydning for deres praksis. Modvilje overfor klienterne, hvilket indikerer en negativ opfattelse af klienternes motiver, stimulerer brugen af afværgemekanismer. Det er dog ikke kun en negativ holdning til borgerne, som medfører en øget brug af afværgemekanismer. Også en meget tolerant holdning overfor borgerne kan føre til øget brug af afværgemekanismer, hvis politikken har en aktiv interventionsorienteret tilgang (ibid.: 24-25). Lipsky er endnu engang på linje med Winter så langt som at nogle frontlinjemedarbejdere kan føle en modvilje eller overdrevet tolerance overfor bestemte klienter. Han mener dog ikke at dette skyldes personlige holdninger, men i stedet er en konsekvens af arbejdets fremmedgørende karakter, som medfører kynisme. Kynismen er årsagen til disse afværgemekanismer.

Med disse pointer er Winter med til af udfolde kritikken af Lipsky's generelle teori, og nuancere, hvad de individuelle forklaringer betyder for frontlinjemedarbejdernes brug af deres skønsmæssige handlerum. Og netop fordi de to teoretikere tager deres udgangspunkt i henholdsvis et strukturelperspektiv og et aktørperspektiv, så er deres teorier supplerende frem for konkurrerende. Det er således også som supplerende teorier, jeg vil anvende dem i analysen.

## 6.2. Implementeringsteori i top-down perspektiv

Teori om top-down implementering og den tekniskrationelle ændringsstrategi bidrager i specialet til at forklare, hvorfor implementering af ny lovgivning ikke er en simpel proces. Perspektivet kan kaste lys over nogle af de problemer der kan opstå i implementeringsprocesser, og er således et supplement til frontlinjeperspektivet i forståelsen af overordnede implementeringsproblematikker.

### 6.2.1. Top-down implementering

Top-down perspektivet bruges ofte i implementeringen af politik i forvaltningers driftsenheder. Når politikere har truffet en beslutning, er det næste skridt, at myndigheder og institutioner skal omsætte beslutningen til praksis. Først når beslutningen er omsat til praksis, vil man kunne måle, hvorvidt den har haft den ønskede effekt. Derfor er det vigtigt, at implementeringen af nye politikker forløber som tiltænkt. Implementering af politiske beslutninger er dog ikke nogen automatisk proces. Der er ingen garanti for, at den vedtagne politik og lovgivning i praksis bliver som vedtaget (Nielsen 2011: 336).

I det følgende vil jeg sætte fokus på to aspekter med betydning for implementeringen af ny politik: samarbejde og koordination i organisationen samt frontlinjemedarbejderens rolle i implementeringen.

Hvis implementeringen af ny politik skal lykkes, er det overordnet set vigtigt, at de ansvarlige organisationer er engagerede og at der ikke opstår konfliktende interesser. Det er eksempelvis u hensigtsmæssigt, hvis forskellige enheder prioriterer deres tid og opmærksomhed på at implementere lovgivningen til deres egen fordel, men forskelligt fra andre enheder (ibid.: 338). I forbindelse med kontanthjælpsreformen, har der netop været kritik af, at lovgivningen er blevet implementeret meget forskelligt i de kommunale jobcentre.



Sandsynligheden for, at implementeringen fejler, stiger med antallet af beslutningspunkter, aktører, interesser og intensitet (ibid.: 338). I nærværende sag om kontanthjælpsreformen kan det påpeges, at der i den indledende implementering har været tre beslutningspunkter, hvoraf de to er meget omfattende. Antallet af aktører er særdeles højt, idet der både på kommunalt niveau og på medarbejderniveau er mange enheder og medarbejdere, som skal arbejde med lovgivningen og derved i praksis er med til at forme den lovgivning der møde borgeren. Som det fjerde punkt, har intensiteten, med hvilken kontanthjælpsreformen er blevet implementeret, været høj. Der har været et halvt år til at gennemgå sager, sætte medarbejderne ind i de nye regler og informere borgerne om den vedtagne ændringer.

Frontlinjemedarbejderne er centrale aktører i implementeringen, da det er dem, som sidder overfor borgerne og i deres arbejde har et stort skønsmæssigt handlerum. Det skønsmæssige handlerum kan frontlinjemedarbejderne i praksis bruge til at modarbejde implementeringen af nye regler, hvis de ikke finder reglerne passende. Indenfor et top-down perspektiv bliver det anset for problematisk, at frontlinjemedarbejderne kan være så svære at lede (ibid.: 338-339). En risiko, hvis der blandt frontlinjemedarbejdere er implementeringsproblemer, er, en målforskydning. Målforskydning opstår, når implementeringen af lovgivningen afviger fra lovgivningens intentioner. Målforskydningen er en grundlæggende fare ved frontlinjemedarbejderens skønsmæssige handlerum, og det bliver i særdeleshed present, når det drejer sig om implementering af ny lovgivning (ibid.: 356-357).

I et top-down perspektiv ses mangelfuld implementering som et kontrolproblem og et spørgsmål om at finde det led, hvor implementeringskæden er hoppet af. Baggrunden er en hierarkisk styringsoptik og et formål om at skabe viden til bedre styring af de enkelte led i implementeringskæden. Succeskriterier bliver derfor målt på proces frem for effekt dvs. uanset outcome, så vil implementeringen være en succes, hvis output lever op til lovgivningens officielle mål. I forbindelse med kontanthjælpsreformen bliver der løbende lavet registreringer af, hvor mange personer de enkelte kommuner, teams og medarbejdere fritager fra 225-timers reglen. Data på kommuneniveau er offentligt tilgængelige. Således kan der måles på outcome. Der er dog ikke er lavet nogen officiel målsætning om, hvor mange eller få der skal omfattes af 225-times reglen, hvilket gør det svært at vurdere, om lovgivningen er implementeret korrekt.

### 6.2.2. Teknisk-rationel ændringsstrategi

Indenfor top-down perspektivet finder man den teknisk-rationelle ændringsstrategi. I den teknisk-rationelle ændringsstrategi har organisationen fokus på, at leve op til sine mål på en effektiv og økonomisk måde, hvilket også er tilfældet inden for mange forvaltningsorganisationer.

Job- og ydelsescenteret i Gentofte Kommune kan, som mange offentlige institutioner, betegnes som et fagbureaukrati. Fagbureaukratiet er tilpasset en stabil og kompleks omverden; de fleste ændringer kan forudses og opgaverne er komplekse med mange interesser involveret. Organisationsstrukturen af præget af en stor volumen af stærkt specialiserede fagprofessionelle (Grøn & Hansen 2011: 121).

I den teknisk-rationelle ændringsstrategi ses organisationen i høj grad som en maskine, der via en funktionelt designet struktur transformerer input til output. Organisationens aktører opfattes som rationelle og kalkulerende, frem for socialt styrede. Man kan med andre ord enten betragte socialrådgiverne i jobcenteret som styrede af en formålsrationel konsekvenslogik eller en normbaseret logik (Berg-Sørensen, Grøn & Hansen 2011: 37-43). Selvom man hverken kan sige, at socialrådgiverne handler i overensstemmelse med den ene eller anden logik, bliver grundsynet på aktørerne i den teknisk-rationelle ændringsstrategi ofte udfordret ved organisationsændringer. Ændringerne er ikke et stykke rationelt ingeniørarbejde, hvor man opnår præcise mål med velafprøvede midler, og ændringsformålet er ofte upræcist og forskydes over tid, fordi organisationen er kompleks, og de anvendte metoders konsekvenser er ikke gennemskuelige (Borum 1995: 78-79).

Det er generelt for den teknisk-rationelle ændringsstrategi, at det er ledere og analytikere, som vedtager, og planlægger ændringerne. Dette kan også siges om den seneste kontanthjælpsreform, som er vedtaget af politikere. Implementeringen er blevet faciliteret af embedsmænd i Styrelsen for Arbejdsmarked og Rekruttering. Styrelsen for Arbejdsmarked og Rekruttering har således udsendt bekendtgørelser og vejledninger til kommunerne, hvor det er frontlinjemedarbejdernes opgave at implementere og forvalte lovgivningen i deres daglige arbejde.

Med den teknisk-rationelle ændringsstrategi er det ud fra et sociologisk perspektiv forventeligt, at der kan opstå implementeringsproblemer, da strategien f.eks. ikke tager højde for evt. modstand mod forandringen, som kan skabe forhindringer og forsinkelser. En organisation består ikke kun af rationelle arbejdsgange, men også af tavs viden og uformelle strukturer, som er forhandlet over tid.

Med denne introduktion til den teoretiske ramme for specialet, vil jeg bevæge mig videre til den metodiske ramme for specialet

### 6.3. Motivationsteori

Mens de to ovenstående teoretiske perspektiver har fokuseret på frontlinjemedarbejdernes problematiske arbejdsvilkår og problematikker ved implementering af ny lovgivning, giver dette afsnit et bud på, hvad der trods problemerne skal til for at holde gejsten oppe blandt frontlinjemedarbejdere.

I motivationslitteraturen skelnes der mellem tre typer motivation.

1. *Den ekstrinsiske motivation* handler om at gavne sig selv eller at undgå straf. Det handler eksempelvis om løn, frynsegoder, karrieremuligheder og overholdelse af de økonomiske rammer.
2. *Den intrinsiske motivation* knytter sig til opgaveløsningen og ikke dens konsekvenser. Det handler om glæden ved at udføre arbejdsopgaverne, fordi man finder dem interessante i sig selv.
3. *Den prosociale motivation*, er lige som intrinsisk motivation en indre motivation, men adskiller sig fra denne ved at være motivationen for at handle til fordel for andre end en selv (Andersen & Pedersen 2011: 373-374).

Prosocial motivation er denne sammenhæng særlig interessant, fordi den er koblet til det der kaldes *public service motivation*. Public service motivation er knyttet til leveringen af offentlige ydelser, og er bl.a. blevet defineret som "*an individual's orientation to delivering service to people with the purpose of doing good for others and society*" (Andersen & Pedersen 2011: 374).

Undersøgelser viser, at medarbejdere i den offentlige sektor i højere grad end andre finder det vigtigt at arbejdet er meningsfuldt på baggrund af intrinsisk motivation og public service motivation (Andersen & Pedersen 2011: 386).

Såfremt public service motivationen understøttes, øger den medarbejdernes performance. Det er blot vigtigt, at være opmærksom på, at medarbejdernes værdier skal flugte med organisationens, da public service motivationen kan have betydning for hvilke aspekter af arbejdet der bliver prioriteret (ibid.: 383). Introduceres det omvendt mange ekstrinsiske styringsredskaber (incitament og regulering) af organisationen, så vil det derimod have en negativ effekt på public service motivationen og dermed også potentielt på medarbejdernes performance (Andersen & Pedersen 2011: 385)

#### 6.4. Opsamling på den teoretiske ramme

Specialets teoretiske ramme baserer sig på Michael Lipsky's teori om *street-level bureaucracy*. Teorien belyser frontlinjemedarbejderes problematiske arbejdsvilkår, som ifølge Lipsky er afgørende for deres holdninger og handlinger. Lipsky suppleres med Winter, som fokuserer på, hvordan individuelle faktorer kan spille ind på frontlinjemedarbejdernes holdninger og handlinger.

Frontlinjeperspektiver suppleres med top-down implementeringsteori, som sætter fokus på hvorfor implementering af ny lovgivning ikke er nogen ligetil proces, og hvordan frontlinjemedarbejdernes skønsmæssige handlerum i denne sammenhæng kan ses som problematisk.

Frontlinjeperspektivet suppleres ligeledes med motivationsteori, som udfolder at public service motivationen er høj blandt frontlinjemedarbejdere, og at det er denne motivation, som skal plejes for at understøtte frontlinjemedarbejdernes arbejdsglæde.

## 7. Analyse

Analysen er inddelt i afsnit, som afspejler de temaer, socialrådgiverne i Team Afklaring og Team Rådgivning fremhævede under fokusgruppe interviewene. Det er således empirien frem for teorien, som er styrende for analysens opbygning. Det er dog påfaldende, hvor stort et sammenfald der er mellem de temaer socialrådgiverne kom ind på, og de temaer som Lipsky's teori om frontlinjemedarbejdere beskæftiger sig med. Derfor er der i hvert afsnit en del som beskriver socialrådgivernes oplevelser, og derefter en del som med Lipsky's begreber eller anden relevant teori søger en dybere forståelse af socialrådgivernes oplevelser.

Analysen er rig på citater, som uddyber og underbygger de pointer, som kom frem under fokusgruppe interviewene. Jeg har valgt at inddrage den store mængde citater, fordi det bringer læseren tættere på de mennesker det handler om, og samtidig er med til at underbygge specialets ambition om at give socialrådgiverne en stemme.

Det første afsnit fungerer som en overordnet indgang til socialrådgivernes oplevelse af implementeringsforløbet. De efterfølgende afsnit beskæftiger sig med temaer, som efterfølgende relateres til relevant teori.

### 7.1. Implementeringsforløbet

Socialrådgiverne i begge teams giver udtryk for, at implementeringsforløbet har været kaotisk og tidspresset. I Team Afklaring skulle socialrådgiverne vurdere alle borgere i forhold til, hvorvidt de skulle fritages fra- eller omfattes af 225-timers reglen. I Team Rådgivning skulle socialrådgiverne vejlede og rådgive borgerne om de økonomiske konsekvenser af 225-timers reglen og kontanthjælpsloftet.

En medarbejder i Team Rådgivning synes, at det ganske vist har været kaotisk, men at det næsten er blevet hverdag med de mange reformer, der er blevet gennemført de sidste 15 år:

*"Når du starter med at spørge [til implementeringsforløbet], så tænker jeg: "kaotisk" Det er min første tanke. Men når du så spørger om det er som det plejer, så burde jeg jo sige nej, men jeg synes bare efterhånden der har været mange lovgivninger, hvor der har været så kort tid – og det er det der er problemet, at vi får så kort tid til at implementere det, at det bliver kaotisk. Og*

*dem har der bare været nogle stykker af inden for de sidste par år. Så det er lige før det er som det plejer.” (R3)*

Som citatet er et udtryk for, så er socialrådgiverne efterhånden vant til at skulle implementere ny lovgivning hurtigt. Dette betyder dog ikke at den nye normaltilstand er blevet accepteret af socialrådgiverne som en uomgængelig kendsgerning, de må indordne sig under. Om end tonen ind imellem er opgivende, så viser der sig nærmere en indignation over forholdene, og der hersker ingen tvivl om at socialrådgiverne ville planlægge et fremtidigt implementeringsforløb anderledes. Hvis de havde mulighed for at påvirke forløbet, ville det have strakt sig over længere tid og der havde være mere faglig understøttelse til socialrådgiverne.

*Hvor* lang tid der skal til for at sikre en god og ensartet implementering af ny lovgivning er naturligvis forskelligt fra lovgivning til lovgivning, afhængig af omfang og kompleksitet. Den seneste kontanthjælpsreform har både haft omfattende betydning for borgernes hverdag og for socialrådgivernes arbejde, og lovgivningens kompleksitet er stor. Set i det lys, har der fra socialrådgivernes synsvinkel været kort tid til at implementere de nye tiltag.

Hvis man inddrager et top-down implementeringsperspektiv er det ikke underligt, at socialrådgiverne finder forløbet kaotisk. Fra dette perspektiv komplicerer det implementeringen jo flere beslutningspunkter, aktører og interesser, der er i spil. Også en høj intensitet i implementeringsforløbet kan komplicere implementeringen af ny lovgivning. Som beskrevet i teori afsnittet 6.1.2. handler implementering i et top-down perspektiv om at undersøge de forskellige led i implementeringsprocessen og vurdere, hvor der er sket fejl i implementeringen, som kan have betydning for effekten af det nye tiltag. I forbindelse med den seneste kontanthjælpsreform ville man kunne undersøge processen fra det politiske embedsværk, IT-understøttelsen, den kommunale ledelse og ud til de enkelte socialrådgivere. I denne sammenhæng vil jeg nøjes med at konstatere, at kontanthjælpsreformen indeholder flere beslutningspunkter (kontanthjælpsloft, 225-timers reglen og nye ferieregler). Derudover har der været mange aktører på både politisk, administrativt og driftsmæssigt niveau. Allerede her vil man med top-down perspektivet kunne se, at der er mange led, hvor der kan opstå fejl med betydning for de efterfølgende processer.

Hertil kommer, at der i implementeringen er anlagt en teknisk rationel ændringsstrategi. Som beskrevet i afsnit 6.2.2., betyder dette, at implementeringen af reformen er planlagt 'oppefra' og at Gentofte Job- og Ydelsescenter i den forbindelse er blevet anskuet som "maskine" med rationelt kalkulerende individer, frem for en organisation med sociale normer og uformelle strukturer. Ved denne form for ændringsstrategi er det ofte implementeringen som giver problemer, fordi de medarbejdere som skal administrere lovgivningen ikke er blevet inddraget i processen, og derfor ikke føler ejerskab til den nye lovgivning. Med den teknisk rationelle ændringsstrategi er det således særlig problematisk, at socialrådgiverne har så stort et skønsmæssigt handlerum, at det er svært at styre præcis hvordan de implementerer den nye lovgivning. Samlet set ville det på baggrund af ovenstående overvejelser næsten være mærkeligt, hvis lovgivningen var blevet implementeret ensartet og uden tvivlsspørgsmål blandt socialrådgivere i alle landets jobcentre. Som tallene i indledningen viste, var det heller ikke tilfældet.

Det er tilsyneladende ikke første gang, der er problemer med implementeringen af en beskæftigelsesreform. Rigsrevisorernes evaluering: *Beretning om Beskæftigelsesministeriets implementering af reformer* (2016), som evaluerer implementeringen af de tre beskæftigelsesreformer som gik forud for den seneste reform, har fundet flere kritikpunkter. Rapporten indeholder bl.a. følgende bemærkning:

*"Statsrevisorerne finder, at det er vigtigt med stort fokus på og tilstrækkelig tid til implementeringsfasen i forbindelse med ny lovgivning. Stort fokus er nødvendigt for at sikre ejerskab hos de offentlige ansatte, der skal føre ny lovgivning ud i livet, og for at sikre, at borgerne ikke oplever en fase med vilkårlig administration i forbindelse med overgang til ny lovgivning."* (Rigsrevisorerne 2016: V)

Ovenstående bemærkning synes dog ikke at have haft nogen effekt på implementeringsforløbet i den seneste beskæftigelsesreform, som ifølge socialrådgiverne er blevet gennemført forhastet, og på en måde, så de ikke anede om de havde implementeret ændringerne korrekt, før de ved lovgivningens ikrafttræden kunne sammenligne sig med andre kommuner.

Blandt socialrådgiverne i begge teams bliver der, i deres oplevelse af implementeringsprocessen, lagt vægt på en kursusdag i foråret 2016. Det var kort tid efter vedtagelsen af reformen og der var afsat en dag, hvor en jurist kom ud og holdt et oplæg for alle medarbejdere i job- og ydelsescenter om de nye regler. Socialrådgiverne giver udtryk for, at det var et positivt initiativ, men stadig utilstrækkeligt. Det bliver påpeget, at det var forvirrende, fordi oplægget ikke kobledede lovændringerne til de enkelte medarbejders arbejdsopgaver. Det stod derfor ikke klart, hvilken betydning reformen konkret ville have for den enkelte medarbejders arbejde.

To medarbejdere supplerede hinanden i beskrivelsen af dette tidlige forløb:

*”Vi startede faktisk med at få en rigtig god undervisning i det i foråret sidste år, men så når der bare at ske så meget, og inden vi når til efteråret, er vi så ved at have glemt det. Men det var også vigtigt nok det lå i foråret, fordi der allerede kom noget i sommeren og vi skulle være forberedt på det.” (R3)*

*”Også fordi man får helt andre spørgsmål, når man rent faktisk sidder og arbejder med det, end før det er kommet.” (R1)*

En anden medarbejder huskede initiativet mindre positivt:

*”Jeg kan huske vi havde en dag eller nogle timer, jeg kan faktisk ikke helt huske det. Hvor der kom en jurist og fortalte om 225-timers reglen og kontanthjælpsloftet. Og vi var alle sammen enormt forvirrede, da vi gik derfra. Jeg tror ikke helt, der var nogen der sådan helt forstod hvad vores rolle var, og hvad vi skulle gøre i jobcenteret og i ydelsescenteret. Så for mig var det enormt forvirrende lige da det kom, og da vi lige skulle i gang med det.” (A3)*

Socialrådgiverne husker, som citaterne illustrerer, ikke meget i forhold til tiltag, som skulle styrke implementeringen og lette den enkelte socialrådgivers ansvar for at sætte sig ind i den nye lovgivning. Socialrådgiverne giver udtryk for, at de følte forvirring og usikkerhed i opstartsfasen. Ifølge en socialrådgiver er netop det oplevede tidspres medvirkende til at skabe frustrationer:



*"Jeg synes et af de store problemer er det her med, at det er gået så hurtigt. At de ikke giver os tiden til at få sat os ind i det og få gjort det ordentligt, så vi var med og vi havde tid til at få borgerne med. Det er jo det der gør folk frustrerede. Og også os frustrerede. At vi ikke får tid til at sætte os ordentligt ind i tingene."*  
(R3)

Strategien for flere socialrådgivere har været at læse op på reglerne på egen hånd, og drøfte dem med kollegaer eller ledelse, når der er opstået en konkret problematik. Som en socialrådgiver påpeger er det også svært at vide, hvad man skal forberede sig på før der opstår en konkret situationen: *"Det er meget min tilgang til det, at jeg læser op på tingene undervejs, for jeg har også syntes det har været svært at vide, hvad det er jeg skal forberede mig på."*  
(A3)

En erfaren socialrådgiver betoner, at det tidligere var muligt at huske loven, men at kompleksiteten nu er så stor, at det ikke længere er muligt: *"Man kan den ikke [lovgivningen]. Man ved mere, at der er meget om noget, som man lige skal undersøge, for at være helt sikker. Så bruger vi generelt hinanden meget og siger: "Læser du det også sådan"."* (R3)

Socialrådgiverne kommer, som citaterne viser, ofte til kort, når de skal vejlede borgere. Der er dog en erkendelse blandt socialrådgiverne af, at ingen kan forvente, at de kan lovgivningen udenad. Derfor er det nu, mere end tidligere, blevet kutyme at fortælle borgerne at de vil undersøge sagen, og vende tilbage med et svar.

Samlet set er det socialrådgivernes oplevelse at implementeringsforløbet har været kaotisk blandt andet på grund af implementeringens intensitet. Selvom forløbet næsten bliver anset for normalt, når de kigger tilbage på de seneste beskæftigelsesreformer, er det utilfredshed, frem for resignation der præger socialrådgivernes beskrivelse af forløbet. Evalueringen fra Rigsrevisionen bakker op om socialrådgivernes oplevelse af, at implementeringen af de seneste beskæftigelsesreformer, kunne have været bedre. Også ud fra et top-down implementeringsperspektiv kan socialrådgivernes oplevelse af implementeringen ikke anses for overraskende. Selv med en kursusdag om den kommende reform, giver socialrådgiverne udtryk for, at de ikke kan huske lovgivningen, og må læse op, når de står i en given situation.

Disse indledende betragtninger synes ikke videre opløftende, og socialrådgiverne har da også svært ved at finde positive elementer i den seneste kontanthjælpsreform.

## 7.2. Godt nyt fokus?

Det er ikke let for socialrådgiverne at finde elementer i kontanthjælpsreformen, som har givet dem nye muligheder, lettet deres arbejde eller på anden vis indvirket positivt på deres opgaveløsning. Blandt socialrådgiverne i Team Rådgivning er der under fokusgruppe interviewet længe stille før de opgiver at kunne se nogen nye muligheder i reformen.

I Team Afklaring er det heller ikke let for socialrådgiverne at finde de positive elementer i kontanthjælpsreformen. Én socialrådgiver påpeger dog, at det er positivt, at der nu er et større fokus på at hjælpe borgeren til at finde nogle få timers ordinært udstøttet arbejde<sup>2</sup> om ugen. Borgere på kontanthjælp skal have 225-timers udstøttet ordinært arbejde indenfor de seneste 12 måneder for ikke at blive reduceret i kontanthjælpen. Fokuset kan ifølge socialrådgiveren styrke tilknytningen til arbejdsmarkedet.

Socialrådgiveren formulerer sig således:

*”Jeg tror ikke på den økonomiske sanktionsdel i den [reformen]. Jeg tror mere på det med, at det måske har åbnet for, at man har tænkt mere kreativt i forhold til sige: ”Okay, er det muligt at have nogle timers arbejde ved siden af kontanthjælpen” [...] Det er i hvert fald noget jeg selv har tænkt mere over.” (A4)*

En mulighed er, at borgeren kan være ansat i nogle få timers ordinært arbejde på praktikpladsen samtidig med at vedkommende er i praktik i virksomheden. Dette fokus mener socialrådgiveren kan skabe grobund for, at arbejdsgivere også begynder at se de udfordrede borgere som reel arbejdskraft - i hvert fald en mindre del af den tid de er i praktik.

Om end det ikke ligefrem har gjort socialrådgivernes arbejde lettere, at de nu skal forsøge at tænke ordinært udstøttet arbejde ind i praktikforløb, eller i de planer de lægger med borgerne, bliver det set som et element, som i nogle tilfælde vil kunne bringe borgeren tættere på

---

<sup>2</sup> Dette er i modsætning til arbejdstimer i forbindelse med f.eks. virksomhedspraktik eller ansættelse i løntilskud.

arbejdsmarkedet. Derved er det et skridt i den rigtige retning i forhold til den overordnede opgave: at gøre borgeren selvforsørgende.

Borgerens mulighed for at opnå nogle timers ordinært arbejde sammen med sin praktik er dog meget afhængig af, at dette er et fokus hos den enkelte socialrådgiver. En socialrådgiver i Team Afklaring må medgive, at vedkommende ikke har nogle erfaringer med at borgere *"arbejder ordinære timer"* på praktikstedet ved siden af praktikken og ikke har nævnt det som en mulighed for sine borgere. Dette viser betydningen af den enkelte socialrådgivers viden og overblik på området. Den enkelte socialrådgivers faglige styrke og overblik har i denne sammenhæng muligvis endnu større betydning end tidligere. Den store betydning, den enkelte socialrådgivers overblik og kreativitet har for borgernes liv understreger, at en tydelig lovgivning og en stærk faglighed blandt socialrådgiverne er vigtigt. Det er ofte afgørende for borgerne, som i forvejen har en presset økonomi, at finde 225-timers arbejde om året, så de kan undgå at få reduceret deres ydelse pga. 225-timers reglen. Socialrådgiveren har i denne sammenhæng en afgørende mulighed for at hjælpe borgeren til at finde disse timers arbejde.

225-timers reglen er således potentielt et positivt element, fordi det hjælper med at skærpe socialrådgivernes blik for at hjælpe borgerne til at finde nogle få timers ordinært ustøttet arbejde og presse arbejdsgiverne til at opfatte alle borgere som reel arbejdskraft. Ansvar for at udnytte dette potentiale ligger dog hos den enkelte socialrådgiver og er ikke nødvendigvis det mest præsente fokus. Derfor kan det potentielt medvirke til at skabe store forskelle i den hjælp den enkelte borger modtager, hvilket er problematisk for retssikkerheden.

#### 7.2.1. Grobund for forskelsbehandling

Som jeg berørte i teoriafsnit 6.1.3., skriver Lipsky, at socialrådgiverne som frontlinjemedarbejdere blandt andet kan udnytte deres skønsmæssige handlerum til at lægge deres kræfter, ved borgere de har personligt sympati med, som de finder særlige værdigt trængende eller kan se har mulighed for hurtig succes. Lipsky kommer dog ikke specifikt ind på risikoen for, at den enkelte borger kan modtage uensartet behandling på baggrund af frontlinjemedarbejdernes individuelle fokus eller professionelle kompetencer. I denne sammenhæng synes det netop at være frontlinjemedarbejderens individuelle fokus og professionelle overblik, som er udslagsgivende for en potentiel uensartet sagsbehandling. I et

Lipsky-perspektiv vil det være oplagt, at ansvaret for denne risiko ligger hos ledelsen, som ikke har formået, at kommunikere 'best practice' ud til socialrådgiverne.

Hvis man i stedet tager et Winter-perspektiv, som fokuserer på forklaringer på aktør niveau, vil det være andre forklaringer, som springer i øjnene. Man vil her kunne argumentere for, at det er socialrådgivernes personlige værdier og holdning til 225-timers reglen der skinner igennem hos de to socialrådgivere. Den ene socialrådgiver mener, at lovgivningen kan have visse positive elementer, og forsøger at udnytte dem. Den anden mener, at lovgivningen udelukkende har en negativ effekt på det overordnede mål, og er derfor modvillig til at finde de eventuelle positive aspekter som lovgivningen kunne indeholde.

Samlet er det ikke let for socialrådgiverne at finde positive elementer ved reformen. Selv det tøvende forsøg på at tænke det nye fokus (at skaffe borgerne nogle få times ordinært udstøttet arbejde og derved udfordre arbejdsmarkedet) som et positivt aspekt, er ikke uden faldgruber. Det nye fokus kræver, at socialrådgiveren har dette in mente. Det indebærer en risiko for en uensartet sagsbehandling. Udsagnene kan både tolkes som en problematik på strukturelt og individuel plan, men uanset argumenterne bliver resultatet en risiko for forskelsbehandling af borgerne.

### 7.3. Komplex lovgivning med mange undtagelser

Et emne, der går igen blandt socialrådgiverne i Team Rådgivning, er lovgivningens kompleksitet. Socialrådgiverne arbejder inden for flere lovgivninger og *Lov om en aktiv beskæftigelsesindsats* og *Lov om en aktiv socialpolitik* er ifølge socialrådgiverne blevet mere og mere kompleks. Ud over lovgivningens volumen, finder socialrådgiver lovgivningen meget kompleks pga. de mange undtagelser og kategoriseringer.

#### 7.3.1. Svært tilgængelig lovgivning

De interviewede socialrådgivere påpeger, at det er en meget kompliceret lovgivning. Eksempelvis indeholder alene 225-timers reglen mange undtagelser. En socialrådgiver husker tilbage på en tid, med en mere simpel lovgivning:

*"Tilbage var der jo kun to satser: Forsøger eller ikke forsørger. Så begyndte de at putte mere og mere ind. Når det var en ung så var der yderligere satser. Sådan er der blevet flere og flere og det bliver mere og mere kompliceret. Det virker som*

*om lovgivningen bliver lavet lidt på undtagelseslovgivning. Der er lige den her lille gruppe, det kan ikke være rigtigt at de skal rammes, så dem undtager vi. Og så laver man en undtagelse mere. Et godt eksempel er ressourceforløbsydelsen, fordi man ikke ønsker at de skal rammes af ægte- og formuere reglerne. Så laver man den særlig ydelse. Der er kommet mere og mere, hvor vi undtager. Og som også vi lige skal vide.” (R3)*

Den lovgivning der bliver anvendt i job- og ydelsescenteret fylder nu over 30.000 sider (Denoffentlige.dk 2017), og ifølge socialrådgiverne har hverken dem selv eller borgerne let ved at forstå reglerne. Den svære forståelse kan eksemplificeres med følgende udtalelse fra en socialrådgiver i Team Rådgivning:

*”Jeg sad og skrev en mail til en borger i går: ”Du skal søge om boligstøtte hos UdbetalingDanmark. Hvis du skal søge om særlig støtte skal du sende oplysningerne om dine faste udgifter til os, så vi kan udregne det, så UdbetalingDanmark kan udbetale det.” Jeg tænker, hvordan skriver jeg det her, så de kan forstå... Jeg tænkte: Det giver jo ingen mening det her.” (R2)*

Den nye arbejdsdeling, hvor udbetalingen af særlig støtte<sup>3</sup> nu varetages af UdbetalingDanmark er et punkt jeg vil vende tilbage til i afsnit 7.3.3. Men i relation til ovenstående citat, er det tydeligt, hvordan den nye lovgivning er med til at gøre det svært for socialrådgiverne at skabe en sammenhængende mening i administrationen af lovgivningen. Derved bliver det også sværere at forklare lovgivningens administrative processer til borgerne på en meningsfuld måde.

#### *7.3.1.1. En følelse af utilstrækkelighed og mistænkeliggørelse af borgeren*

Med Lipsky's teori kan socialrådgivernes frustrationer tolkes som en følelse af utilstrækkelige faglige såvel som personlige ressourcer. Det er dog en del af jobets natur, at det sjældent kan gøres perfekt og at de komplicerede arbejdsgange er svære at forstå for socialrådgivere såvel som for borgere (Lipsky 1980: 31). I det forrige citat står det klart, hvordan

---

<sup>3</sup> Særlig støtte er en ydelse, så kan søges af borgere på kontanthjælp, uddannelseshjælp eller integrationsydelse, såfremt borgeren har høje boligudgifter eller stor forsørgerbyrde. (Retsinformation 2017b: §34)

socialrådgiveren oplever lovgivningens kompleksitet med de mange undtagelser og den øgede mængde kategoriseringer som problematisk, fordi det er svært at huske det hele, og socialrådgiveren derfor hurtigt kommer til kort i vejledningen af borgerne. Det efterfølgende citat om UdbetalingDanmark illustrerer socialrådgiverens frustration over den organisatoriske kompleksitet som har fulgt med den seneste kontanthjælpsreform. Ræsonnementet blandt socialrådgiverne er, at hvis de som eksperter, knapt forstår de administrative processer og de breve borgerne modtager, hvordan ser det så ikke ud, når borgerne selv skal prøve at finde rundt i systemet. Begge eksempler kan tolkes som en følelse af personlig og faglig utilstrækkelighed, som er med til at presse socialrådgiverne på deres faglige stolthed.

Socialrådgivernes følelse af utilstrækkelighed kan ifølge Lipsky skyldes at de er en del af en organisation med tvetydige eller upræcise målsætninger. I dette tilfælde har den seneste kontanthjælpsreform til mål at 'det skal kunne betale sig at arbejde'. Denne målsætning flugter dog ikke nødvendigvis, med jobcenterets overordnede opgave "*at bistå alle arbejdssøgende med at finde arbejde samt bistå arbejdsgivere med rekruttering og formidling*" (Retsinformation 2017a: §5). Derved opstår et dilemma der måske ikke findes nogen optimal løsning på, og som derved kan skabe en følelse af utilstrækkelighed. Dette dilemma vender jeg tilbage til i afsnit 7.4.

Følelsen af utilstrækkelighed kan være yderligere frustrerende, fordi socialrådgiverne ikke har nogen indflydelse på lovgivningens udformning eller deres samarbejde med UdbetalingDanmark. Arbejdsdelingen er en del af den bureaukratiske organisation socialrådgiverne er en del af, og følelsen af utilstrækkelighed, udspringer blandt andet af socialrådgivernes position som frontlinjemedarbejdere - splittet mellem deres forpligtelse til både at leve op til en faglig professionalisme og de bureaukratiske rammer de er underlagt (Lipsky 1980: 189-90).

Den komplicerede lovgivning har, ud over de utilsigtede konsekvenser for socialrådgiverne, også en stærk signalværdi til borgerne. Da denne undersøgelse ikke tager borgernes perspektiv, er det ikke muligt at sige noget om borgernes oplevelse af den seneste kontanthjælpsreform. Dog signalerer reformens slogan, såvel som indhold, at borgere på kontanthjælp må være dovne eller mangle motivation for at tage et arbejde. Når sloganet er

*det skal kunne betale sig at arbejde*, må det være fordi det ikke tidligere har kunnet betale sig at arbejde. Holdningen er en del af en magtfuld diskurs med fokus på socialdisciplinering og økonomiske incitamenter, som har vundet indpas med op gennem 00'erne (Caswell 2013: 223). Kontanthjælpsreformen udviser, med et Lipsky-perspektiv, en mistillid overfor borgerne. Med reformens ræsonnement har borgerne behov for øgede økonomiske incitamenter for at tage et arbejde. Som nævnt i afsnit 6.1.6 er psykologiske omkostninger i form af mistillid en måde at begrænse efterspørgslen på hjælp, da ingen borgere har lyst til at udsætte sig selv for den mistænkeliggørelse, der ligger i at blive en del af systemet. Dette er ikke en afværgemekanisme socialrådgiverne selv har indført, men et ressourcereducerende element, som ligger implicit i kontanthjælpsreformen såvel som flere af de seneste beskæftigelsesreformer.

Lovgivningens utilgængelighed i både form og indhold er dog ikke det eneste forhold, som har kompliceret implementeringen af den seneste kontanthjælpsreform.

### 7.3.2. To ændringer på én gang

Det har været med til at komplicere implementeringsprocessen yderligere, at de to store ændringer (225-timers reglen og kontanthjælpsloftet) har skullet implementeres samtidig:

*"Noget af det der også fyldte meget i efteråret, det var fordi at kontanthjælpsloft og 225-timers reglen kom samtidig; borgerne anede ikke at der var forskel. Vi havde rigtig mange borgere der ringede og sagde: "Jamen, jeg er jo fritaget fra kontanthjælpsloftet. Jeg har lige snakket med min sagsbehandler i jobcenteret som sagde at jeg var fritaget." "Nej, du er fritaget fra 225-timers reglen. Kontanthjælpsloftet kan man ikke fritages fra." Det havde vi rigtig mange samtaler om med rigtig mange borgere, som ikke forstod." (R1)*

Den komplicerede lovgivning betyder, at der har været behov for mere vejledning af borgerne end tidligere. Ofte har borgerne ikke forstået betydningen af de breve de har modtaget omkring lovændringerne. Det betyder, at de ringer til deres økonomiske sagsbehandler i Team Rådgivning for at finde ud af, hvad det pågældende brev betyder. To socialrådgivere i Team Rådgivning supplerer hinanden i beskrivelsen af problematikken:

*"Og de breve der kommer ud fra KMD er også forvirrende for borgerne. Jeg har f.eks. haft rigtig mange borgere der siger: "Hvorfor får jeg kun så meget, når der står at mit kontanthjælpsloft er så højt". Så skal jeg til at forklare dem, at det er hvad de maks. kan få, men du er ikke berettiget til så meget." (R4)*

*"Og så ser vi nogle breve, hvor det heller ikke giver mening for os. Hvor man sidder og tænker, at det er da klart de ikke kan forstå det. Jeg kan ikke engang forstå, hvorfor du har fået det her brev." (R1)*

Citaterne tydeliggør den frustration socialrådgiverne oplever i vejledningssituationer, hvor misforståelser kunne være undgået hvis kommunikationen havde været bedre fra start.

Implementeringen af den nye reform har i begyndelsen resulteret i et øget arbejdspress, fordi der har været et øget behov for at vejlede borgerne. Som en socialrådgiver i Team Rådgivning påpeger, så hjælper det heller ikke, at brevene er skrevet på et svært forståeligt sprog, at de har indeholdt deciderede fejl, og at der derfor er blevet udsendt rettelser: *"De er jo blevet spamet med breve, og så er der blevet sendt det ene fejlbreve efter det andet. Det har ikke været sjovt at være borger i det her." (R4)*

De mange, og enkelte gange fejlbehæftede, breve er endnu en faktor, som i implementeringsfasen øgede socialrådgivernes arbejdsmængde. Men selvom socialrådgivernes frustration over situation er tydelig, så går deres umiddelbare tanker ikke til deres øgede arbejdsmængde, men til borgerne og deres mulighed for at navigere i systemet.

#### *7.3.2.1. Socialrådgiverne som advokater (1)*

Med Lipsky's begreb er det deres trang til at arbejde som advokat for borgerne, der skinner igennem i de ovenstående citater. Det er ikke emnet i sig selv, men det faktum, at socialrådgiverne hele tiden tager et borgerperspektiv, som viser det. Som beskrevet i teori afsnittet 6.1.5., er det ofte forventet at frontlinjemedarbejdere skal agere som borgerens advokat og vejleder. Ifølge Lipsky er der både en forventning fra samfundet om, at frontlinjemedarbejderen påtager sig rollen som borgerens advokat, og det er samtidig en rolle som bliver understreget i uddannelsen af mange frontlinjemedarbejdere. Tilmed er mange frontlinjemedarbejdere tiltrukket af jobbet på grund af udsigten til meningsfuldhed gennem at hjælpe andre (Lipsky 1980: 72). Der er således, ifølge Lipsky både årsager på samfunds-



professions-, og individuelt niveau som forklarer frontlinjemedarbejdernes behov for at tage borgernes perspektiv og påtage sig advokatrollen.

I nærværende case, er det oplagt at tolke socialrådgivernes holdning, som bundet til deres profession. Dansk Socialrådgiverforening og socialrådgiveruddannelsen støtter sig begge op ad den internationale definition af socialt arbejde:

*”Det sociale arbejde virker til fremme for social forandring og problemløsning i menneskelige forhold. Det støtter det enkelte menneske i at frigøre sig og blive i stand til at øge dets trivsel. Ved hjælp af teorier om menneskelig adfærd og sociale systemer griber socialt arbejde ind på de områder, hvor mennesker og miljø påvirker hinanden. Principper for menneskerettigheder og social retfærdighed er fundamentale for socialt arbejde” (Harder 2015)*

I den internationale definition af socialt arbejde står det centralt, *at støtte det enkelte menneske i at frigøre sig og blive i stand til at øge dets trivsel*. Definitionen lægger op til at socialrådgiverne bør påtage sig advokatrollen og støtte borgerne. Da socialrådgiverne igennem deres uddannelse er bekendt med ovenstående definition, er det oplagt, at de ser det som en faglige kompetence og forpligtelse. Og med en erfaring, som siger dem, at systemet ikke er blevet lettere at navigere i, og at borgerne både har svært ved at forstå systemet og de informationer der kommer fra systemet, synes advokatrollen endnu vigtigere end tidligere.

Det eksistentielle problem i denne sammenhæng er ifølge Lipsky, at selvom frontlinjemedarbejderen kan påtage sig advokatrollen for en enkelt eller nogle få borgere, så kræver det ressourcer, at arbejde fleksibelt og med den påkrævede lydhørhed, som advokatrollen tilsiger. Det er ressourcer som ofte ikke findes i systemet (Lipsky 1980: 99).

En ting er, at der ikke findes uendelige mængder ressourcer i systemet, hvilket gør det svært for socialrådgiverne at leve op til deres ønske om at være borgerens advokater i systemet. Derudover er situationen den, at socialrådgiverne kan se alle systemets fejl og dets kompleksitet, men de kan ikke gøre noget ved det. De har ingen indflydelse på lovgivningens udformning eller den organisatoriske arbejdsdeling udenfor kommunen, hvilket kan bidrage væsentligt til at øge mængden af frustrationer eller stressniveauet. Når stress ikke er et emne

socialrådgiverne selv nævner kan det hænge sammen med arbejdsbetingelserne organisationen, som er med til at sikre socialrådgivernes motivation. Dette vender jeg tilbage til i afsnit 7.5. De kritiske elementer i implementeringen af lovgivningen er dog ikke beskrevet udelukkende gennem lovens kompleksitet og de to ændringer på én gang; også det følgende afsnit om UdbetalingDanmark er et vigtigt element i oplevelsen af kontanthjælpsreformens implementering blandt socialrådgiverne i Team rådgivning.

### 7.3.3. UdbetalingDanmark

Et vigtigt organisatorisk element i kontanthjælpsreformen er, at udbetaling af særlig støtte er flyttet fra at være en kommunal opgave til at være en opgave i UdbetalingDanmark. En socialrådgiver beskriver problematikken således:

*"[...] det er så UdbetalingDanmark der skal udbetale det [særlig støtte]. Og de er to måneder bagud. Så når borgeren står nu og her og mangler pengene, så er det os der har rådgivningen og kan fortælle dem, at der går to måneder før den bliver justeret. Det..." (R1)*

Det opgivende tonefald med hvilket ovenstående udsagn blev ytret, fortæller næsten mere end ord, hvor problematisk og meningsløst den nye arbejdsdeling bliver opfattet af den pågældende socialrådgiver. Socialrådgiverne i Team Rådgivning, ser det som meget problematisk, at der med reformen er kommet en adskillelse mellem beregningen af særlig støtte og udbetalingen ydelsen. Det faktum, at borgernes boligstøtte bliver reguleret med flere måneders forsinkelse bliver anset for problematisk og en forringelse i forhold til tidligere, hvor socialrådgiveren kunne udbetale ydelsen med det samme.

En anden problematik i relation til UdbetalingDanmark kan opstå i udbetalingen af boligstøtte, som UdbetalingDanmark også står for. Set fra socialrådgivernes synspunkt, er UdbetalingDanmarks computersystemer er meget rigide, og der derfor kan opstå problemer, hvis udbetalingen af kontanthjælp ikke går fuldstændig efter planen:

*"Det er så lille en ting som, at ydelsen ikke er blevet godkendt. Det kan være det var en fejl, det kan være vi har afventet en underskrift eller noget. Og så godkender vi den, så den kører d. 1. og den næste udbetaling kører samme måned den sidste i måneden, for det skal de jo normalt. Så har de fået to ydelser*

*samme måned og det kan UdbetalingDanmark slet ikke administrere. Så de tror simpelthen man har haft dobbelt indkomst i en måned. De kan slet ikke forestille sig, at det er fra sidste måned. Og så skylder man på en eller anden måde penge til boligstøtte. Så får de et tilbagebetalingskrav eller hvad det er. De bliver i hvert fald trukket i boligstøtte på en eller anden måde [Suk]. Det er et kæmpe problem.” (R1)*

Citatet illustrerer det anstrengte samarbejde med UdbetalingDanmark, men det viser også den sympati med borgerne og det engagement socialrådgiverne ligger for dagen. I princippet er det ikke deres ansvar, at UdbetalingDanmarks system fungerer så ufleksibelt, at borgerne skal vente længe på reguleringen af deres ydelser. Alligevel er det et punkt, de påpeger som problematisk.

Dette kan tolkes som en umiddelbar frustration over den vejledningsbyrde og de ulykkelige borgere de må forholde sig til, men også som en reel bekymring for borgerens velfærd. Det er følelsesmæssigt hårdt at møde ulykkelige skæbner uden at have reel indflydelse på deres situation og det kan, ifølge Lipsky, medvirke til fremmedgørelse blandt frontlinjemedarbejdere. Dette aspekt vil jeg vende tilbage til i afsnit 7.6.

Resultatet af den komplekse lovgivning og UdbetalingDanmarks ufleksible systemer bliver ofte, ifølge socialrådgiverne, at de må rådgive om, hvorfor tingene ikke fungerer optimalt ved UdbetalingDanmark. Der er en opfattelse af, at vejledning og kundeservice i UdbetalingDanmark er meget dårlig, og at det er svært for såvel borgere som socialrådgiverne at komme igennem til en medarbejder der har kompetence til at rette op på eventuelle fejl:

*”Og nogle gange ringer vi flere gange. [R2, red.] havde en sag, hvor fejlen var hos dem [UdbetalingDanmark], og de ville slet ikke lytte til hvad der bliver sagt. Og så bliver jeg simpelthen så arrig, at jeg endte med at ringe derind og endte med at komme igennem til en eller anden der kunne gøre noget. Men [R2, red.] havde ringet fire gange og det var fuldstændig åndssvagt.” (R4)*

Som citatet viser, er samarbejdet med UdbetalingDanmark, eller mangel på samme, et element i kontanthjælpsreformen, som socialrådgiverne i Team Rådgivning finder meget problematisk.

Det er også tydeligt, at socialrådgiverne frygter, at tendensen fortsætter, og at eksempelvis udbetaling af kontanthjælp vil gå fra at være en kommunal opgave til at være en opgave for UdbetalingDanmark:

*”Det er jo os der kigger dem i øjnene og kan se desperationen nogle gange.” (R3)*

*”Det er allerede svært med særlig støtte og boligstøtte, når de mangler det. Prøv og tænk på, hvis det er kontanthjælpen [de mangler pga. fejl ved UdbetalingDanmark]. Så bliver de frustrerede, hvis ikke vi kan løse det for dem.”*

*(R1)*

Frygten for yderligere centralisering og automatisering af udbetaling af ydelser, er ikke til at tage fejl af. Med deres hidtidige oplevelse af UdbetalingDanmarks ufleksible organisation, vil sådan en udvikling hverken lette socialrådgivernes opgaveløsning eller være til fordel for borgerne.

#### *7.3.3.1. Det skønsmæssige handlerum under pres*

Med den nye arbejdsdeling er socialrådgivernes skønsmæssige handlerum blevet mindre. Socialrådgiverne har ikke længere mulighed for at prioritere bestemte borgere og udbetalingen af deres ydelser; De kan ikke selv trykke på en knap og sende pengene afsted til borgeren. Den nye fordeling sætter således socialrådgivernes skønsmæssige handlerum under pres, hvilket fra socialrådgivernes synspunkt besværliggør muligheden for at prioritere sager og handle med tilstrækkelig lydhørhed overfor den enkelte, som tidligere har kunnet prioriteres i højere grad.

Socialrådgivernes arbejde kræver, ifølge Lipsky, muligheden for at handle på baggrund af den enkelte borgers behov. Som nævnt i teoriafsnit 6.1.3., giver det skønsmæssige handlerum frontlinjemedarbejderen en vis fleksibilitet i forhold til behandling- og prioritering af sagerne. Det giver mulighed for at kunne handle hurtigt i sager, hvor der er særligt behov for det.

Som eksemplerne ovenfor illustrerer, er socialrådgivernes skønsmæssige handlerum væsentligt indskrænket ved udliciteringen af udbetaling af 'særlig støtte' til UdbetalingDanmark. Tidligere kunne socialrådgiverne selv udbetale særlig støtte og handle hurtigt eller rette eventuelle fejl i udbetalingen.

Ifølge Lipsky, og med den teknisk-rationelle ændringsstrategi in mente, er det ikke mærkeligt, at tendensen går mod et mere indskrænket skønsmæssigt handlerum. Det er vigtigt for politikere og ledelse at sikre, at en given lovgivning bliver implementeret efter den planlagte proces og administreret i tråd med de politiske intentioner. Hvis ikke implementeringen er gået efter planen i implementeringsprocessen har socialrådgiverne i princippet mulighed for at modarbejde implementeringen eller vinkle ændringerne i den retning de finder bedst. Det kan resultere i målforskydning. Muligheden for at modarbejde implementeringen gør politikere og ledelse interesseret i at indskrænke det skønsmæssige handlerum mest muligt; det gør det både nemmere at sikre en strømlinet implementering efter hensigten og lave kvantitative effektmålinger på området.

Tendensen er som nævnt ikke gået socialrådgivernes næse forbi. Fra deres perspektiv er tendensen problematisk, fordi det vanskeliggør deres arbejde med at tilgodese den enkelte borgers behov. Det bliver opfattet som mistillid til deres faglighed og dømmekraft. Som en socialrådgiver udtrykker det: *"Det kunne være rart hvis der bare blev stilet på, at vi havde vurderet at de var aktivitetsparate og ikke kunne arbejde lige nu."* (A3)

Netop den ekstra klassificering (omfattet eller fritaget) der er indført med 225-timers reglens indførelse finder socialrådgiverne i Tema Afklaring problematisk af flere årsager, som næste afsnit sætter fokus på.

#### 7.4. Økonomien fylder og kompromitterer den faglige vurdering

Mens det i Team Rådgivning er den komplekse lovgivning og uhensigtsmæssige organisering som fylder meget, så er det i Team Afklaring det øgede økonomiske fokus de finder særligt problematisk.

##### 7.4.1. Økonomi stjæler fokus fra afklaring og beskæftigelse

En af de problematikker som socialrådgiverne i Team Afklaring giver udtryk for fylder mest, er borgernes øgede fokus på økonomi, frem for afklaring og beskæftigelse. Den mest mærkbare ændring for borgerne på baggrund af reformen har været, at en stor andel har fået reduceret deres ydelse på grund af kontanthjælpsloftet og 225-timers reglen. Ikke overraskende er økonomien derfor et element som fylder meget i borgernes hverdag. Og som en af socialrådgiverne siger om kontanthjælpsloftet:

*”Det er jo ikke noget der er individuelt [ingen individuel vurdering]. Men alligevel synes jeg, det er noget der har fyldt rigtig meget hos mange af mine borgere. Og det kommer også til at fylde rigtig meget i vores arbejde. [...] Så jeg synes det er noget der har fyldt rigtig meget at snakke om. Men hvor vi ingen handlemuligheder har” (A4)*

Samtalerne, som socialrådgiverne i Team Afklaring har med borgerne, bør handle om afklaring og vejen mod arbejdsmarkedet, men er ofte fyldt med snak om deres økonomiske situation. Når samtalerne først til allersidst kommer til at handle om afklaring og beskæftigelse, så kræver det mere tid og flere møder at opnå progression hos borgeren. Og som en socialrådgiver opsummerer:

*”Jeg kommer til at bruge meget af min tid i mødet med borgeren på at drøfte økonomi, frem for den socialfaglige indsats. Igen fordi det er det der fylder for dem, ofte, og så er det selvfølgelig det de har brug for at snakke om, når de kommer herop. Men det går jo tit ud over den plan jeg også havde håbet vi skulle snakke om. Og så kommer det hele til at strække sig over længere tid og kræve nogle flere møder.” (A3)*

Socialrådgiverne giver således udtryk for, at kontanthjælpsreformen har medvirket til at afspore fokus, fordi borgernes økonomi er blevet det største fokus i borgerens liv, og det er sværere at holde samtalen på det, den egentlig bør omhandle.

En anden kilde til bekymring blandt socialrådgiverne i Team Afklaring er, at de bliver sat i en situation, hvor deres socialfaglige vurderinger faktisk har betydning for borgerens økonomi. Tidligere har de kunnet lægge planer med borgeren uden at tage stilling til borgerens økonomi. I modsætning til kontanthjælpsloftet, som berører alle borgere, så kan borgere bliver fritaget fra 225-timers reglen. Med 225-timers reglen skal socialrådgiveren efter hver samtale vurdere, hvorvidt borgeren skal være omfattet af- eller fritaget fra 225-timers reglen og deres vurdering af borgeren kan derfor have direkte konsekvenser borgerens økonomi. Konsekvenserne af at være omfattet af 225-timers reglen, uden af leve op til kravene resulterer i en ydelsesreduktion på 1.000 kr. for enkeltpersoner på kontanthjælp, og fratagelse

af hele den ene kontanthjælp, for par hvor begge er på kontanthjælp. En socialrådgiver i Team Afklaring ser ændringen således:

*"Før vi skulle tage stilling til det her [fritagelse fra 225-times reglen], så var det ret let at sige: "Book en tid hos din økonomiske sagsbehandler, så må du tage den der. For jeg kan intet gøre fra min stol, så lad os drøfte det vi to skal drøfte." Men den kan man ikke rigtig sige længere, fordi vi jo netop har en finger med i spillet nu." (A1)*

Ændringen betyder, at socialrådgiverne nu føler, at de ikke kun skal tage stilling til, hvordan borgeren bliver afklaret, og der kan arbejdes i retning af beskæftigelse eller en anden ydelse end kontanthjælp. De har nu også fået en del af ansvaret for, hvordan borgerens økonomi er.

Der er bred enighed blandt socialrådgiverne i begge teams om, at økonomiske sanktioner ikke virker på deres borgere. Jeg skal vende tilbage til socialrådgivernes manglende tro på effekten af kontanthjælpsreformens økonomiske incitamenter i afsnit 7.5. Jeg vil for nu blot konstatere, at socialrådgivernes manglende tro på de økonomiske incitamenter er med til at give dem en følelse af ansvar i forhold til borgerens økonomi. Det er en ansvarsfølelse, som i nogle tilfælde giver socialrådgiverne lyst til at udnytte deres skønsmæssige handlerum til at tolke lovgivningen til det yderste.

#### *7.4.1.1. The myth of altruism*

Den medmenneskelige omsorg socialrådgiverne giver udtryk for i det ovenstående afsnit, hænger sammen med socialrådgivernes ønske om at gøre en forskel for borgeren.

Ifølge Lipsky er socialrådgivernes altruistiske idealer under pres af bureaukratiet. Når frontlinjemedarbejdere indordner sig de bureaukratiske rammer, er de tvunget til at fravige deres altruistiske serviceideal for at kunne modstå det bureaukratiske pres. Det er således de organisatoriske strukturer, som er med til at skabe det Lipsky kalder *"the myth of altruism"*. Der er en idé om at frontlinjemedarbejderne udøver en medmenneskelig omsorg i deres arbejde, men hvis frontlinjemedarbejderne skal kunne leve op til de krav, der bliver stillet af organisationen, er det ikke muligt at drage omsorg for alle borgere (Lipsky 1980: 72-75).

I den udvalgte case, ses visse tendenser i retning af *the myth of altruism* f.eks. det store administrative arbejde, som tager tid fra et mere borgernært og, i socialrådgivernes optik, meningsfyldt arbejde. Dog giver socialrådgiverne også udtryk for, at de har så stor egen kompetence og opbakning fra ledelsen, at en vis medmenneskelige omsorg er mulig. Den kan eksempelvis udøves i form af tolkning af loven til det yderste og en vis fleksibilitet i arbejdet på baggrund af det skønsmæssige handlerum. Dette hænger også i høj grad sammen med muligheden for at agere som borgerens advokat i systemet, som beskrevet i afsnit 7.3.2.1., da muligheden for at agere som advokat for borgeren også er en måde at udvise medmenneskelighed.

Trods tendenser i retning af et bureaukratisk system, som hindrer at frontlinjemedarbejderne kan handle ud fra deres altruistiske idealer, føler socialrådgiverne samtidig, at den kommunale organisation gør hvad der er muligt for at vise dem tillid og give dem så frie ramme som muligt, for at de kan føle at de gør en forskel.

#### 7.4.2. Økonomi vs. socialfaglig vurdering

Ud over det dilemma, der kan opstå på baggrund af en medmenneskelig omsorg for borgeren, når borgeren enten skal fritages fra- eller omfattes af 225-timers reglen, så kan vurderingen også have stor betydning for det videre arbejde med borgeren. Socialrådgiverne i Team Afklaring giver udtryk for, at de efter den seneste kontanthjælpsreform føler sig tvunget til at tænke økonomi med ind i deres socialfaglige vurdering af, hvilken plan der skal lægges for borgeren.

I modsætning til tidligere, hvor der alene blev tænkt på hvilke tiltag der ville være de mest hensigtsmæssige for at bringe den enkelte borger tættere på arbejdsmarkedet eller i retning af en anden ydelse, er der nu indlagt et ekstra parameter.

I loven står der, at en borger kan fritages fra kravet om 225-timers ordinært udstøttet arbejde inden for de seneste 12 måneder, hvis personens arbejdsevne er meget begrænset:

*"En ægtefælle eller en ugift person, hvis arbejdsevne vurderes at være så begrænset, at vedkommende ikke kan opnå beskæftigelse på det ordinære arbejdsmarked, er ikke omfattet af kravet i stk. 1, 3 eller 6 om 225 timers*



*ordinært og ustyttet arbejde inden for de seneste 12 kalendermåneder”*  
(Retsinformation 2017b: §13f, stk. 9).

Socialrådgiverne giver udtryk for, at deres dilemma opstår, når en borger måske godt ville kunne arbejde 225-timer indenfor 12 måneder, men at borgeren ved det øgede rådighedskrav ville blive så stresset, at det ville hindre den langsigtede positive udvikling. Det betyder, at en efterlevelse af loven i strengeste forstand potentielt kan modvirke det overordnede mål om selvforsørgelse.

Socialrådgivere i Team Afklaring beskriver, hvordan de i situationer hvor dilemmaet opstår, udnytter deres skønsmæssige handlerum til at beskrive borgerne dårligere end de måske er, for at kunne fritage dem fra 225-timers reglen. Følgende dialog udspillede sig, da emnet faldt på dilemmaet omkring fritagelse:

*”Jeg kommer bare til at tænke på det her med, når vi skal sidde som hver enkelt socialrådgiver og træffe en vurdering, som har økonomiske konsekvenser for borgeren alt efter hvor dårlige de er, eller ikke dårlige de er. Så tænker jeg også, at det kan have en negativ effekt, på den måde at borgerne bliver beskrevet dårligere end de måske er, fordi så kan de blive fritaget fra 225-timers reglen. Jeg siger ikke at det er sådan vi gør her. [...] Men når vi ligesom skal skrive i vores begrundelse hvorfor de bliver fritaget fra 225-timers reglen. Jamen, så vil man jo nogle gange skulle gøre nogle borgere dårligere end de er, hvis man tænker at her er der behov for en fritagelse. Det kan i hvert fald være en fare.” (A4)*

*”Men det vil jeg da godt stå ved og sige at det gør jeg. Det gør jeg. [...] Men det bliver også noget med at beskrive borgerne lidt dårligere end de måske er. Fordi det ikke giver mening for det jeg skal arbejde med borgeren, at de bliver trukket i hjælp. For det gør deres liv meget sværere: Så kan de ikke få mad på bordet og så kan de ikke komme op næste dag og være friske og deltage i tilbuddet. De kan ikke tage toget... Altså, du ved... Det kommer til at fylde i vores samtaler.” (A1)*

*”Og så er det igen en borger, hvor vi skal bruge tid på det, når vi mødes.” (A3)*

*"Præcis. Og de mister også noget motivation af det [at miste en del af deres ydelse]. Men jeg vil godt stå ved, at jeg beskriver dem dårligere, end de måske er, for at kunne fritage dem. For at vi så kan arbejde." (A4)*

*"Når man er lige på grænsen, så vil jeg sige, at de fleste gange bliver de fritaget." (A2)*

*"Det har vi også aftalt. Det er også blevet sagt højt fra ledelsens side, at hvis man er i tvivl, så skal man lade det komme borgerne til gode og så fritager man dem. Og jeg skriver da nogle gange, at "ind til andet er påvist gennem praktik, så fritages de fra 225-timers reglen på baggrund af deres problemer". Altså sådan et eller andet. Det skal ligesom vises at de kan. Jeg vil ikke bare antage at selvfølgelig kan de det, når jeg ikke har set at de kan." (A3)*

Som det fremgår af dialogen, så er det et vigtigt dilemma, og noget som socialrådgiverne tænker meget over i deres vurdering af, hvorvidt en borger skal omfattes af 225-timers reglen eller ej. En socialrådgiver beskriver dilemmaet, som et dilemma om økonomi overfor socialfaglighed.

*"Det flytter fokus fra den socialfaglige vurdering, til at handle om noget økonomi. Der skal jo heller ikke herske nogen tvivl om, at nogle gange sidder man også og tænker: "Okay, den er måske lige på grænsen, i forhold til hvad den korrekte vurdering er her." Og så laver man en vurdering som er til borgernes fordel ud fra nogle økonomiske tanker, i stedet for at man bare kan træffe en udelukkende socialfaglig vurdering [...] At jeg så kan sige; "nå, men hvis jeg træffer den her beslutning, så betyder det 1.000 kr. mindre til mad om måneden for den her borger, som i forvejen har et meget lille rådighedsbeløb." Så er det det der bliver grundlaget for min vurdering – pakket ind i en socialfaglig vurdering, og det synes jeg er et problem." (A4)*

I denne sammenhæng bliver socialfaglighed tolket som evnen til at se det hele menneske og derigennem træffe beslutninger, som bidrager til det overordnede mål uden nødvendigvis at følge en streng tolkning af lovgivningen. Det handler også om evnen til at træffe beslutninger på baggrund af mellemregninger udenom systemet. F.eks. ved at fritage borgere som i striks

forstand burde omfattes af 225-timers reglen, fordi socialrådgiveren vurderer at borgeren vil blive så stresset over det øgede rådighedskrav, at det vil hindre den positive udvikling vedkommende er i.

#### *7.4.2.1. Godkendt af nærmeste ledere*

Dette syn på faglighed og den følgende tolkning af loven til det yderste, som socialrådgiverne ind imellem foretager, er ifølge socialrådgiverne godkendt af deres nærmeste ledere. De nærmeste ledere er også socialfagligt uddannet, og har derfor forståelse for tolkningen af loven til fordel for borgeren og det socialfaglige arbejde. En socialrådgiver beskriver sin glæde over tilliden til socialrådgiverne således:

*”Man hører så mange skrækhistorier om, at man vil få noget at vide om, hvor mange penge man havde brugt og budgetterne osv. Men det har jeg aldrig hørt et ord om her. Det synes jeg er dejligt. Det er ikke noget pres på at, nu har du givet for mange enkeltydelser eller et eller andet, nu skal du stoppe [grin].” (R2)*

Tilliden som bliver udvist overfor socialrådgiverne giver mulighed for, at de i højere grad kan lave individuelle vurderinger og træffe beslutninger, som de finder korrekte og rimelige, uden at følge en streng tolkning af lovgivningen og økonomien.

En socialrådgiver ser det endda som sin opgave at udfordre lovgivningen og finde grænsen for tolkning af den:

*”Jeg tænker også der ligger noget i det for den enkelte sagsbehandler at se, hvortil kan man ligesom... Hvor går grænsen i forhold til loven. Hvor langt kan man presse den i forhold til den individuelle vurdering om fritagelse fra 225-timers reglen. Det er jo også noget man ligesom må afprøve, hvis man synes, at... Det er nok sådan min egen strategi.” (A4)*

I denne type lovgivning, som ikke kan skrives detaljeret, da dets subjekt er mennesker, hvis situationer er forskellige fra person til person, er det tilmed oplagt at der ikke er én måde at tolke loven på, og at lovens administration konstant er til forhandling.

Et andet tilfælde, hvor tilliden til socialrådgiverne skinner igennem, er en socialrådgiver, der nævner, at det er fagligheden i form af helhedssynet på borgerens situation, frem for en streng

tolkning af loven, som er afgørende for hvilken beslutning omkring 225-timers reglen der bliver taget, når et dilemma opstår:

*”Det er jo det, som jeg også nævnte før, at så er det socialfagligheden der vinder i mit tilfælde. Hvis jeg slet ikke kan se rimeligheden i at skulle sige at en borger er omfattet af 225-timers reglen. Det kan godt være, at vedkommende kan komme ud at arbejde eller et eller andet, men der er så mange andre problemstillinger. Altså en med problemer i familien eller... Altså som ikke lige er borgeren selv, men i borgerens liv i øvrigt, så bruger jeg min socialfaglige viden og erfaring og så stoler jeg godt nok på mine vurderinger og mine argumentationer til at sige: Jamen, så fritager jeg ham.” (A1)*

Proceduren som citatet er udtryk for er næppe en officiel kommunal procedure, med derimod et udtryk for en professionsetik eller en personlig holdning. Ikke desto mindre giver den store tillid til socialrådgiverne udslag i et umiddelbart større skønsmæssigt handlerum end man kunne forvente. Det er med til at muliggøre en tolkning af loven til borgerens fordel.

#### *7.4.2.2. Forskellige tilgange til at tolke loven*

At tolke lovgivningen handler ikke kun om, at tolke lovgivningen til det yderste for at skabe sammenhæng mellem økonomi og socialfaglighed. Det er en disciplin, som er nødvendig for at handle mest korrekt i relation til lovgivningen, når man står overfor en usædvanlig situation.

Da aktivitetsparate borgere ofte ikke passer til de kategorier og eksempler, der er eksemplificeret i lovgivningen og vejledningerne, er det nødvendigt at tolke lovgivningen for at administrere den på den mest korrekte måde:

*”Der er jo rigtig mange fine eksempler, men det er de færreste mennesker der passer ned i de her kasser, så der er rigtig mange sager, hvor man må sige, øh, hvad gør vi lige her. Hvordan skal vi lige håndtere den.” (R4)*

Når socialrådgiverne tolker lovgivningen er der forskellige tilgange til det. Nogle foretrækker at drøfte vanskelige sager med ledelsen, andre foretrækker at drøfte sagen med kolleger, mens andre igen foretrækker at anvende bekendtgørelser og vejledninger som rygdækning for deres tolkninger.

En socialrådgiver beskriver sin fremgangsmåde således:

*”Det jeg så har gjort, når jeg har været i tvivl, det har været at drøfte det med vores leder. For at have nogen i ryggen også. For jeg var meget ny og føler mig også stadig meget ny. Så jeg stoler ikke altid lige så meget på min egen vurdering og min faglighed som andre med mere erfaring. Så der synes jeg, at det er rigtig rart, at man har en ledelse man går til at drøfte det med dem.” (A3)*

En anden socialrådgiver beskriver sin fremgangsmåde således:

*”Jeg læser i vejledningen til 225-timers reglen og så prøver jeg at træffe en vurdering og hvis der så på et tidspunkt er nogen der siger til mig: du har fritaget for mange fra 225-timers reglen. Du må lave det om. Jamen, så har jeg jo fundet ud af at... Så har jeg trukket dem over grænsen. Det er den måde jeg selv prøver at navigere i det på. Altså prøver at stole på min egen faglige vurdering, men også støtte mig til den vejledning der er. Og så se hvordan det går med det [grin].” (A4)*

Trods forskellige tilgange til tolkning af loven er der i Team Afklaring et ønske om at tolke loven i en sådan retning, at det giver mest muligt mening for både borgeren og socialrådgiveren selv – en fremgangsmåde som socialrådgiverne endnu ikke har fundet modsagt af deres nærmeste ledere.

#### *7.4.2.1. Socialrådgiverne som advokater (2)*

De forskellige tilgange til at tolke lovgivningen kan ses, som udtryk for, hvor sikker de forskellige socialrådgivere er på deres egne socialfaglige evner eller på den linje der er lagt i kommunen. Det kan også tolkes som forskellige måder at påtage sig advokatrollen – enten ved at lægge vægt på, at den beslutning man tager, er så korrekt som muligt i konteksten af jobcenteret, eller at lægge vægt på at den beslutning man tager er så korrekt som muligt i en juridisk forstand uden, at den nødvendigvis flugter fuldstændig med normen på arbejdspladsen. Fælles for de forskellige tilgange til tolkningen af lovgivningen er dog, at socialrådgiverne giver udtryk for at de altid læser lovgivningen til borgerens fordel.

Muligheden for at læse lovgivningen så den er bedst for borgeren, gør socialrådgiverne i stand til at påtage sig den advokatrolle overfor borgeren, som er med til at gøre deres arbejde meningsfyldt. At tolke lovgivningen vil altid være fulgt af dilemmaer: Nogle borgere vil potentielt, ubevidst eller bevidst, modtage en positiv forskelsbehandling i forhold til andre og det vil formentlig kræve mere tid end ellers at udregne det helt rigtige tilbud til den pågældende borger, og derefter argumentere overbevisende for det i borgerens sag, hvis revisionen skulle kigge på netop den sag.

Som nævnt i afsnit 6.1.7. kan frontlinjemedarbejderen hævde et større skønsmæssigt handlerum som et forsvar mod bureaukratiet. Det større handlerum de hævder, kan hjælpe dem til at udføre hvad de mener er en anstændig behandling af borgerne. Der kan argumenteres for, at det er denne tendens som ses i citatet, hvor socialrådgiveren insisterer på at tage hele familiens situation i betragtning, før der træffes større beslutninger.

Muligheden for at læse lovgivningen til borgeren fordel er dog trods socialrådgivernes dilemmaer med til at motivere socialrådgiverne og modvirke den fremmedgørelse som, ifølge Lipsky, er næsten uundgåelig i arbejdet som frontlinjemedarbejder.

### 7.5. Manglende effekt for aktivitetsparate borgere

I begge teams bliver der peget på, at sanktioner og skærpede rådighedskrav ikke virker for gruppen af aktivitetsparate borgere, hvis målet er at gøre disse borgere selvforsørgende. Det bliver påpeget, at de økonomiske incitamenter måske har en effekt på jobparate borgere, men at aktivitetsparate borgere som oftest ikke reagerer på de skærpede rådighedskrav eller på sanktioner. Det er socialrådgivernes opfattelse, at problemet for disse borgere ikke ligger i motivationen, men i deres reelle mulighed for at varetage et job. Som en socialrådgiver påpeger, så vil de fleste rigtig gerne have et job, men kan bare ikke:

*”De kan ikke... Altså, der er en grund til at de er her, så det er ikke det [motivationen] der står i vejen; at de har det for rart og at de sagtens kan leve på kontanthjælp. Altså de vil gerne videre de fleste af dem og de vil gerne ud, men de kan bare ikke.” (A2)*

I forlængelse af dette giver socialrådgiverne udtryk for, at deres borgere på grund af deres problemer ud over ledighed har dårlig mulighed for at reagere på de økonomiske

incitament, som skal motivere borgerne til at finde arbejde. En socialrådgiver i Team Afklaring beskriver det således:

*”Den her borgergruppe ikke har nogen mulighed for at reagere på de her incitament. Heller ikke hvis de får et partshøringsbrev om udeblivelse fra samtale eller tilbud. Der er mange der ikke reagerer på det, selvom det har store konsekvenser for deres økonomi. Så man kan sige; jo, okay det skal kunne betale sig at arbejde, men der er simpelthen så meget andet der fylder i deres liv ud over det, at det skal kunne betale sig at arbejde, så de ikke kan reagere på 225-timers regel eller kontanthjælpsloft. Mange af dem bliver bare endnu mere passive. Det er min oplevelse.” (A4)*

Socialrådgiverne er enige om, at reformen ikke havde nogen positiv effekt i forhold til at få borgerne tættere på arbejdsmarkedet. I Team Afklaring er konklusionen, at de nye tiltag i nogle tilfælde næsten modarbejder dette overordnede mål ved at gøre borgerne mere stressede eller passive.

Selvom socialrådgiverne giver udtryk for, at de næsten finder det en gåde, hvordan nogle borgere kan klare sig for den ydelse de får fra kommunen, så lykkes det som oftest borgerne alligevel. En socialrådgiver beskriver rådgivningen og sine bekymringer således:

*”På en eller anden måde, når man får snakket med borgerne om det, og forbereder dem på, at det er det de skal forvente, så klarer de sig på en eller anden måde. Hvad de gør, det fortæller de os jo ikke. Og vi kan jo sidde tilbage og være frustrerede og kede af det på deres vegne, og bekymre os om hvordan de klarer sig, men de fortæller os det jo ikke.” (R3)*

Selvom socialrådgiverne ikke får at vide, hvordan borgerne klarer sig, så har de ingen problemer med at komme med kvalificerede gæst i form af forskellige typer af mobillån, kviklån og lån af familien. Konklusionen er, at rådighedskrav og sanktionen i de fleste tilfælde ikke fører til, at aktivitetsparate borgere bliver mere motiverede for at tage et arbejde.

I de tilfælde hvor de økonomiske sanktioner har en motiverende effekt og borgeren faktisk finder nogle timers arbejde om ugen, opstår et andet problem, fordi det er

UdbetalingDanmark som administrerer kontanthjælpsloftet. Når en borger, der har fået reduceret sin ydelse på grund af kontanthjælpsloftet, arbejder, så bliver loftet højere. Det betyder, at borgeren kan få udbetalt mere i boligstøtte og særlig støtte. Der går flere måneder før borgerens kontanthjælpsloft bliver reguleret, og borgeren får udbetalt flere penge i boligstøtte og særlig støtte, fordi det er UdbetalingDanmarks som står for udbetalingen.

Socialrådgiverne giver udtryk for, at UdbetalingDanmark er et meget bureaukratisk system, som heller ikke i dette henseende understøtter arbejdet med borgerne. Det bliver påpeget som problematisk, at der går så lang tid før borgerne mærker en forskel, når de arbejder. Det er socialrådgivernes opfattelse, at den administrative langsommelighed direkte modarbejder deres arbejde med at få borgeren tættere på arbejdsmarkedet, fordi deres borgere har behov for at se hurtige resultater af deres anstrengelser, for at holde motivationen oppe.

Det er ikke kun borgerne, som har behov for at se resultater af deres anstrengelser for at holde motivationen oppe. Blandt socialrådgiverne er der flere gange i løbet af fokusgruppe interviewene tydelige suk eller opgivende grin, ved snak om eksempelvis lovgivningens udformning, den nye organisation og de politiske prioriteringer i almindelighed. Det synes tydeligt, at socialrådgiverne ikke mener, at reformen har gjort deres arbejde nemmere, og frem for at bringe borgeren tættere på arbejdsmarkedet, har den i nogle tilfælde haft den modsatte effekt. Alt i alt ikke en kombination som skaber hurtige resultater.

#### 7.5.1. Motivation blandt socialrådgiverne

At se borgeren udvikle sig og arbejde sig væk fra kontanthjælp på baggrund af deres hjælp, er en af de ting, socialrådgiverne giver udtryk for motiverer dem mest og giver dem en følelse af at deres arbejde nytter. Derfor bliver de mange problematiske elementer i kontanthjælpsreformen ekstra betydningsfulde, fordi de virker meningsløse og demotiverende for socialrådgiverne.

Ifølge Lipsky er det ikke underligt, at socialrådgiverne føler sig demotiverede og fremmedgjorte. Lipsky's teori siger dog ikke meget om, hvorfor frontlinjemedarbejderne rent faktisk står op hver morgen og går på arbejde. Trods de mange problemer socialrådgiverne giver udtryk for, at de møder i hverdagen bl.a. på baggrund af den seneste kontanthjælpsreform, er de glade for deres arbejde. For at forklare, hvorfor socialrådgiverne,



trods udfordringer i hverdagen alligevel går glade på arbejde, og hver dag gør deres bedste inden for de givne rammer, er det relevant at supplere Lipsky med teori om motivation.

Som beskrevet i teoriafsnittet 7.3. skelnes der i motivationslitteraturen mellem tre typer motivation i relation til arbejdslivet; *ekstrinsisk motivation*, *intrinsisk motivation* og *public service motivation*. Det er anerkendt, at mennesker i en eller anden grad er motiveret af alle tre motivationsformer. Forholdet mellem de forskellige typer motivation er dog forskelligt, og undersøgelser viser en tendens til at mennesker, der arbejder i den offentlige sektor i meget høj grad er motiveret af at hjælpe borgerne, for borgernes egen og for samfundets skyld; public service motivation.

En socialrådgiver i Team Rådgivning beskriver sine motivationsfaktorer således:

*”Det mest motiverende er selvfølgelig, at gøre en forskel for borgere. Det kan betyde, at behandle en ansøgning om f.eks. boligindsud til en borger som er hjemløs hurtigt, så pågældende kan komme i en bolig. Det kan også betyde, at behandle en ansøgning om kontanthjælp eller enkeltydelse hurtigt, hvis en borger står uden penge.” (R2)*

En socialrådgiver i Team Afklaring beskriver sin motivation således:

*”Min motivation stammer fra det at arbejde med mennesker og kunne være med til at hjælpe dem videre eller give dem klarhed over deres situation. Jeg kan gå glad på arbejde, fordi jeg kan se en mening ved mit arbejde.” (A2)*

Begge socialrådgivere påpeger muligheden for at hjælpe borgerne som en vigtig motivationsfaktor og i det sidste citat også eksplicit som det der gør arbejdet meningsfyldt. Dette er endnu et område, som kan relateres til socialrådgivernes trang til at påtage sig advokatrollen, i Lipsky's terminologi.

I relation til det forudgående afsnit om kontanthjælpsreformens manglende effekt, er det tydeligt, hvordan socialrådgiverne mener, at den seneste kontanthjælpsreforms tiltag er forfejlede, da det ikke er deres oplevelse, at det er borgernes motivation for at tage et arbejde, der er problemet.

Ud over frustrationen over de ineffektive rådighedskrav og sanktioner, er der som tidligere beskrevet flere elementer som socialrådgiverne finder meningsløse og derved demotiverende: Den komplicerede lovgivning, som indeholder mange undtagelser og er svær at forstå for både socialrådgivere og borgere; Arbejdsdelingen med UdbetalingDanmark, som giver socialrådgiverne ekstraarbejde hindre muligheden for at yde borgerne en direkte og hurtig hjælp; Lovgivningens udformning såvel som systemets organisatoriske udformning, som giver behov for ekstra vejledning af borgerne.

Lovgivningen antyder, med det indskrænkede skønsmæssige handlerum mistillid til socialrådgivernes dømmekraft. Alligevel giver socialrådgiverne udtryk for, at de er glade, når de går på arbejde, og generelt er meget tilfredse med deres arbejde. Det tyder på, at der er andre elementer i deres arbejdsliv, som giver dem en følelse af anerkendelse, og af at gøre en forskel for borgeren og derved understøtte public service motivationen.

Det er tydeligt, at socialrådgiverne ikke er begejstrede for den nuværende tendens i lovgivningen, som antyder mistillid til socialrådgivernes dømmekraft og indskrænker deres skønsmæssige handlerum. Alligevel viser de ovenstående citater, at socialrådgiverne finder det muligt at gøre en forskel for borgerne f.eks. ved at kunne behandle en ansøgning hurtigt, hjælpe den videre eller give dem klarhed over deres situation.

Selvom lovgivningen ikke i alle henseender understøtter socialrådgivernes arbejde, viser tiltag i den lokale organisation i Gentofte Kommune, at organisationen har meget tillid til socialrådgivernes faglighed og dømmekraft. Socialrådgiverne påpeger deres arbejdsbetingelser i Gentofte kommune, som en væsentlig del af årsagen til deres arbejdsglæde.

Socialrådgiverne påpeger den store egen kompetence de har i Gentofte Kommune i forhold til andre kommuner:

*”Man skal ikke indstille og sidde at vente hele tiden på at man får en afgørelse og det ekstraarbejde der ligger i det af lave indstillinger og skulle stå og forklare sig hele tiden. Men der er også et stort ansvar i det.” (R3)*

Som socialrådgiveren siger, så kommer der også et stort ansvar med den eftertragtede egen kompetence. I job- og ydelsescenteret har alle medarbejdere, der arbejder med borgere med problemer ud over ledighed, en socialfaglig uddannelse. Det er oplagt, at kommunen med denne ansættelsespolitik forsøger kun at ansætte frontlinjemedarbejdere, de ved har en faglig ballast, og derfor kan leve op til det ansvar der følger med muligheden for at træffe betydningsfulde beslutninger på egen hånd.

Ud over egen kompetencen, nævner en socialrådgiver et andet arbejdsvilkår, som understøtter arbejdsglæden:

*”Derudover er det vigtigt for min arbejdsglæde og stressniveau, at vi i denne afdeling har en stor selvbestemmelse over vores tid og prioritering af vores opgaver. Vi har flekstid, som betyder at jeg kan arbejde sent på dage, hvor jeg har overskud og få noget fra hånden og at jeg kan gå tidligere på dage, hvor det passer mig.” (A2)*

Muligheden for selvbestemmelse over tid og prioritering af arbejdsopgaver er et vigtigt punkt, fordi det giver medarbejderen indflydelse på sin egen arbejdsdag. Manglende kontrol over og indflydelse på egne arbejdsopgaver er en anerkendt årsag til stress. Socialrådgiverne har ingen indflydelse på udformningen af lovgivningen eller på hvilke borgere der træder ind ad døren. Men ved at give socialrådgiverne indflydelse på tilrettelæggelsen af egen arbejdstid og ulighed for selv at prioritere deres opgaver, så giver Gentofte Kommune socialrådgiverne indflydelse på de parametre der er mulighed for, uden at omgå lovgivningen.

Med den store egen kompetence og frihed til at planlægge arbejdet, synes det tydeligt, at Gentofte Kommune i høj grad har succes med at veje op for de demotiverende elementer som lovgivningen og den seneste kontanthjælpsreform indeholder.

#### 7.6. Administration, registrering og at være tro mod lovgivningen

Som det allerede er antydnet, så har kontanthjælpsreformen medført, hvad der fra socialrådgivernes perspektiv synes at være meningsløs administration. Selvom dette og andre dele af reformen udfordrer socialrådgivernes tålmodighed, så er der stadig fokus på at være tro mod lovgivningen.

### 7.6.1. Ekstra administration

En af de ting socialrådgiverne giver udtryk for, er et dagligt irritationsmoment, er den ekstra administration, der har fulgt med den seneste kontanthjælpsreform. Selvom det ikke er muligt at finde helt nye undersøgelser, som kan understøtte socialrådgivernes oplevelse af en massiv administrationsbyrde, så viser tidligere undersøgelser, at andelen af borgertid (den kontakt, socialrådgiveren har med borgeren; ansigt-til-ansigt, over telefon eller via mail) har ligget stabilt omkring 20 procent af tiden. De resterende 80 procent af tiden er gået med administration og interne opgaver (Dansk Socialrådgiverforening 2010).

Når en borger er omfattet af 225-timers reglen, så følger månedlig registrering af de timer ordinært udstøttet arbejde vedkommende har udført. En socialrådgiver i Team Rådgivning giver udtryk for, at det virker som meningsløst arbejde, fordi det ikke synes at skabe resultater:

*”Vi skal jo registrere alt muligt, men jeg synes ikke, at vi får registreret nogle timer og ser nogle der får optjent nogle timer, så de får optjent de der 1.000 kr. eller den der kontanthjælp, hvad man nu har mistet. Men jeg ved ikke, om det er fordi at det ikke har varet så lang tid endnu, og så skal folk først nå at opfatte det og så ud og optjene de her timer. Men det er min opfattelse, at dem som kan ville gøre det alligevel. Uanset om den var der. Så jeg synes bare det giver rigtig meget registrering.” (R2)*

Det store administrative arbejde burde understøttes af et velfungerende IT-system. Fejl på IT-systemet betyder dog, at systemet ikke registrerer, når en borger har arbejdet de krævede 225-timer, og derved generhvervet den tabte ydelse. Socialrådgiverne må tælle borgernes timer sammen manuelt, for at være sikker på, at borgeren får udbetalt de korrekte ydelser.

To socialrådgivere supplerer hinanden i beskrivelsen af deres vanskeligheder med IT-systemet:

*”Så er der så i øvrigt et problem med vores system. Det system vi bruger til at registrere og udbetale timer, kan åbenbart ikke finde ud af hvornår de der 225-timer er optjent.” (R1)*

*"[...] Det program der skulle fungere og køre og bare skulle være så lækkert. Det overhovedet lækkert. Det fungerer ikke. Det tæller ikke rigtigt."* (R4)

Selvom socialrådgiverne ikke har meget til overs for IT-systemet, så øjner de et håb, fordi der er et nyt IT-system på vej. Det nye IT-system Kommunernes Ydelsessystem, er dog stadig under udvikling og skal ifølge tidsplanen først rulles ud i 2019 (Kombit 2017).

I modsætning til socialrådgiverne i Team Rådgivning, som har mest arbejde med administration af de borgere der er omfattet af 225-timers reglen, så har socialrådgiverne i Team Afklaring, det største administrative arbejde, når en borger er fritaget fra 225-timers reglen. Da alle borgere i udgangspunktet er omfattet af 225-timers reglen, skal socialrådgiverne efter hver samtale med borgeren tage stilling til, hvorvidt borgeren stadig skal være fritaget fra 225-timers reglen, og i så fald for hvor lang tid den pågældende skal fritages. Socialrådgiverne skal så huske at notere fritagelsens "udløbsdato", så de kan forlænge den, hvis der er behov for det. Så både de omfattede og de fritagne borgere har med den seneste kontanthjælpsreform skabt en øget mængde administrativt arbejde.

#### 7.6.2. At være tro mod lovgivningen

Selvom lovgivningen tolkes, og ind imellem tolkes til det yderste for at beslutninger skal give mening for såvel borger som socialrådgiver, så er der samtidig fokus på vigtigheden af at være tro mod lovgivningen. At det ikke er muligt at tolke lovgivningen i øst og vest.

At være tro mod lovgivningen betyder f.eks. at socialrådgiverne ikke kan kompensere for de reducerede ydelser gennem enkeltydelser<sup>4</sup>. For socialrådgiverne i Team Rådgivning, som bl.a. behandler ansøgninger til, og udbetaling af enkeltydelser, er de økonomiske konsekvenser af kontanthjælpsreformen for alvor begyndt at vise sig et halvt år efter dens ikrafttræden. Ved emnet om de økonomiske konsekvenser udspillede følgende dialog sig:

*"Vi har kunnet se sager, hvor de har klaret sig over de første par måneder over efteråret, og så har de klaret sig og lånt nogle penge, men er begyndt at komme nu og ikke kan mere. Det er jeg begyndt at opleve nu, at de så står her og spørger."*

---

<sup>4</sup> Enkeltydelser er økonomisk hjælp til rimeligt begrundede enkeltudgifter, som kan ydes i særlige tilfælde efter en konkret vurdering (Retsinformation 2017b: § 81)

*Men der er jo ikke sket nogen social begivenhed. Der er ikke sket noget nyt. Det er jo de løbende udgifter, så vi kan ikke rigtig gøre noget for dem.” (R3)*

*”Og så har vi talt rigtig meget om, også i forbindelse med integrationsydelsen, at vi ikke kompenserer med enkeltydelser. Men vi har talt om i hvilke situationer vi så...” (R2)*

*”Der blev vi så også enige om undtagelsesvis med aconto elregninger kunne vi gå ind første gang, eller et eller andet, at hjælpe, selvom man egentlig ikke kan det med lovgivningen.” (R1)*

*”Og det er så der, hvor vi en nået til nu, for det vi brugte som argumentation tilbage i december og januar: ”Jamen det er første gang de får regningen, de skulle lige tilpasse økonomien, de skulle lige finde ud af det” Den holder ikke længere. Nu er det tilbage fra oktober, så den holder ikke længere.” (R3)*

Det kan være svært at stå uden reel mulighed for at hjælpe en borger i økonomiske vanskeligheder. Selvom det kan synes svært at se, hvordan nogle borgere kan klare sig for den ydelse de har tilbage efter kontanthjælpsloft og 225-timers reglen, så er der stort fokus i Team Rådgivning på ikke at kompensere for de nye regler gennem enkeltydelser. To socialrådgivere supplerer hinanden i beskrivelsen af dilemmaet:

*”Jeg har også et ægtepar, hvor de har mistet den ene [kontanthjælp], fordi manden er syg og konen ikke har et arbejde. Jeg tænker, at der også er nogle andre sociale problemer, men hun er i hvert fald ikke fritaget, så derfor har de mistet hele den ene kontanthjælp og pga. kontanthjælpsloftet får de intet boligstøtte eller særlig støtte. De får ikke noget ud over det. Der er selvfølgelig børneydelser, men den tager vi ikke med. Så de lever en familie på to voksne og tre børn af én kontanthjælp. Det er jo umuligt. Det kan man ikke. Så de har været og søge om enkeltydelser.” (R2)*

*”Ja, der kommer dilemmaet netop. Fordi man jo i princippet med enkeltydelser ikke kan kompensere for anden lovgivning. For de her stramninger i anden*

*lovgivning. Man kan jo ikke tage kontanthjælpen fra den ene lovgivning og så give det over enkeltydelser.” (R1)*

*”De har ikke fået nogle enkeltydelser. Selvom man synes, at man godt kan se...”  
(R2)*

I situationen hvor borgere er kommet i klemme på grund af UdbetalingDanmarks langsomme systemer, er der mulighed for at give økonomiske trængte borgere økonomisk hjælp med tilbagebetalingspligt. Ansøgning om enkeltydelser kræver dog, at socialrådgiverne får indblik i den pågældende borgers økonomi vha. kontoudskrifter mv. Denne praksis finde nogle borgere en krænkelse af deres privatliv og de vælger derfor alligevel at takke nej til hjælpen.

Selvom nogle borgere må gå fra rådgivningen uden at have opnået den ønskede hjælp, er det oplevelsen blandt socialrådgiverne i Team Rådgivning, at borgerne generelt retter deres frustrationer andre steder end mod socialrådgiverne:

*”Måske er borgerne også mere taknemmelige, når man så endelig giver dem noget [lille grin], altså når de endelig er berettiget til noget. Og de er jo klar over... Jeg synes altså de er meget forstående. Det er de færreste der går amok på os. De ved jo godt at det ikke er os der sidder og laver lovgivningen.” (R1)*

Borgernes forståelse hænger ifølge socialrådgiverne bl.a. sammen med deres evne til at give borgerne en forklaring på de beslutninger der bliver truffet. Dog kan måden det ovenstående citat bliver sagt på tolkes som et udtryk for en begyndende opgivende holdning og distancering til borgeren. Det lille grin antyder, at der må tages ironiserende bemærkninger i brug for at håndtere den svære situation.

Den distancerede holdning som ind i mellem kommer til udtryk i socialrådgivernes udsagn, ses også tydeligt i måden de sætter en skarp skillelinje mellem deres roller som henholdsvis privatperson og fagperson:

*”Når jeg sidder her og træffer afgørelser, så sidder jeg har som en fagperson og jeg gør det på vegne af Gentofte Kommune. Jeg gør det ikke på vegne af mig selv. Det tror jeg er vigtigt at huske på. Jeg sidder her som en fagperson. Så det er sådan set... Vi har en kollega. Han er sådan lidt: ”Det er Gentofte Kommune som*

*har truffet den her afgørelse. Det kan godt være, at det er mit navn der står på det, men der er Gentofte Kommunes afgørelse det her.” Og det tror jeg er ret vigtigt i sådan nogle situationer at huske, at det er jo ikke mig personligt, som har truffet den her afgørelse. Det har jeg gjort i kraft af, at jeg sidder i ydelsescenteret. ” (R4)*

Selvom socialrådgiverne forsøger at skelne mellem egne holdninger og de beslutninger de træffer som fagpersoner der skal administrere lovgivningen, så giver en socialrådgiver udtryk for, at det alligevel kan være hårdt at skulle være en del af et system man ikke synes om:

*”Jeg synes mere på et helt personligt plan, at jeg har fået det lidt mere sådan, at jeg bliver sgu sur over, at jeg skal sidde der og se folk være fattige på den måde, og så se at staten godt kan bruge penge på andre måder [opgivende grin]. Jeg bliver faktisk irriteret over at skulle sidde og vurdere nogle gange, om en borger kan få lidt ekstra hjælp til kost eller vide at de ikke har nogle penge, og så jeg ser på at staten har smidt 12 mia. ud af vinduet. Det kan jeg sgu ikke... Så begynder jeg at tænke: ”Gider jeg sidde her og administrere lovgivningen, når de opfører sig sådan inde på Christiansborg.” Sådan en tanke får jeg.” (R3)*

Den meningsløse administration og bevidstheden om ikke at måtte kompensere for en lovgivning, som socialrådgiverne ikke bifalder, er elementer som virker demotiverende og med Lipsky's ord fremmedgørende.

### 7.6.3. Et fremmedgørende arbejde

De tre sidste citater fra socialrådgivere i Team Rådgivning er på hver deres måde et udtryk for den fremmedgørelse, der ifølge Lipsky uundgåeligt vil opstå på grund af de problematiske arbejdsvilkår frontlinjemedarbejderne har. I det første citat må der en ironisk distance til, for at udholde de vilkår systemet byder borgerne. I det næste citat må der en skarp skelnen mellem privatpersonen og fagpersonen til, for at forlig sig med forholdene. I det sidste citat er en skelnen mellem privatperson og fagperson ikke nok, og socialrådgiveren overvejer, om det virkelig er et system vedkommende har lyst til at være en del af.

Lipsky fremhæver særligt fire årsager til fremmedgørelsen som alle synes relevante i denne case.



Socialrådgiverne får kun mulighed for at arbejde med en lille del af borgerens liv, selvom socialrådgiverne igennem deres uddannelse er trænet i at se helhedsorienteret på borgerens situation. Det er helt indlysende, at socialrådgivernes beføjelser til at hjælpe borgeren kun strækker sig til den del der omhandler offentlige ydelser og aktivitetstilbud. Og ikke engang i relation til dette snævre felt synes lovgivningen at lægge op til at tage borgerens situation som en helhed i betragtning. Problemstillingen ses f.eks. i afsnit 7.4.2. hvor en socialrådgiver fortæller, hvordan det også er vigtigt at se på familiesituationen og borgerens situation i øvrigt for at kunne træffe den rette beslutning i forhold til en eventuel fritagelse fra 225-timers reglen. Som nævnt er fremgangsmåden dog næppe en kommunalt godkendt procedure, men resultatet er endnu ikke blevet sagt imod.

Et andet element der kan medføre fremmedgørelse, er at socialrådgiverne ikke har kontrol over resultatet af deres arbejde. Når socialrådgiverne i Team Afklaring har lagt en plan med borgeren, så er det ude af deres hænder hvorvidt borgeren følger planen, møder op i tilbuddet osv. Socialrådgiverne nævner også, at de ofte må rette planer til eller lave nye planer, fordi borgerne af forskellige årsager ikke har kunnet gennemføre det planlagte. I de fleste henseender har socialrådgiverne, som i eksemplet, ikke mulighed for at føre sagen til ende og "levere et færdigt produkt".

Ligesom socialrådgiverne ikke har kontrol over outcome af deres arbejde, så har de heller ikke kontrol over input. Kommunen er forpligtet til at hjælpe borgere på offentlige ydelser, som henvender sig. Om end det ikke er et emne som socialrådgiverne eksplicit tager op, så er det tydeligt, at der i nogle perioder kan være mange borgere og i andre perioder færre som har behov for socialrådgivernes hjælp. Socialrådgiverne har heller ingen indflydelse på hvilken type borgere der henvender sig. Nogle gange vil det være borgere med tunge sager, andre gange vil det være borgere som behøver mindre vejledning inden de er på rette spor igen.

Som det fjerde punkt påpeger Lipsky, at socialrådgiverne ikke har indflydelse på tempoet i deres arbejde. Fordi der arbejdes med mennesker med unikke problemstillinger er der svært at lave rutiner for arbejdet for derigennem at kontrollere arbejdets hastighed. Socialrådgiverne må trods en pakket kalender have en vis fleksibilitet, for at kunne hjælpe borgere med uventede problemstillinger. Socialrådgiverne giver dog udtryk for, at dette til en

vis grad er muliggjort af deres flekstid. Alligevel er socialrådgivernes glæde om flekstiden netop en konsekvens af arbejdets uforudsigelige natur.

Også i afsnit 7.3.3. berørte analysen et element, som kan fremme socialrådgivernes fremmedgørelse overfor arbejdet. Socialrådgivere har ikke mulighed for at reagere på en fuldt ud menneskelig måde overfor borgeren, og hjælpe dem, som de ville gøre, hvis de ikke havde været bundet af bestemte arbejdsbetingelser (Lipsky 1980: 75-76).

Med Winters teori om individuelle faktorerers betydning for udfyldelsen af det skønsmæssige handlerum, kan det indvendes, at tendenserne til en negativ holdning overfor borgerne og arbejdet, kommer af personlige præferencer frem for strukturelle årsager. I dette tilfælde synes det dog oplagt, at der er en strukturel forklaring på holdningen, da socialrådgiverne i andre henseender ikke antager den negative distancerede holdning.

Eksemplet med socialrådgiveren som en ind imellem kan finde på at tænke, om vedkommende virkelig gider administrere en lovgivning som ikke passer med vedkommendes værdier og serviceideal, kan også ses i lyset af den afværgestrategi, hvor frontlinjemedarbejderen fjerner sig fra arbejdet. Her er konsekvensen potentielt at vedkommende stopper i arbejdet. Det er en ændring i opfattelsen af arbejdet, der, som nævnt i afsnit 6.1.7. kan være med til at mindske kløften mellem serviceideal og ressourcer.

Ifølge Lipsky indvirker fremmedgørelsen negativt på frontlinjemedarbejdernes opgaveløsning, fordi det giver dem et mere distanceret forhold til borgerne og giver dem mindre ansvarsfølelse overfor borgeren. Den utilfredshed med arbejdet der ligeledes følger, vil få socialrådgiverne til at udnytte det skønsmæssige handlerum til deres egen fordel. Frem for at udnytte det skønsmæssige handlerum til at handle til fordel for borgeren, er der en risiko for, at det vil blive brugt på en måde, som kan bringe socialrådgiveren igennem arbejdsdagen på den lettest mulige måde. Fremmedgørelsen vil således bringe en ligegyldighed med sig, som også gør det lettere for socialrådgiverne at acceptere organisatoriske ændringer uden at tage et borgerperspektiv. Alle disse 'worst case scenarier' synes dog ikke at være til stede i denne case. Om end der ses tendenser til at distancere sig fra borgerne og de beslutninger der bliver truffet i administrationen af lovgivningen, så er behovet til at på tage sig advokatrollen og tage et borgerperspektiv meget stærk.

Hvordan fremtiden ser ud når det kommer til at holde de fremmedgørende tendenser i skak, vil tiden vise, men det er tydeligt, at der blandt socialrådgiverne stadig er en vilje til at tage borgernes perspektiv og gøre sit bedste for at gøre en forskel.

## 8. Konklusion

Formålet med dette speciale har været, at give socialrådgiverne i stemme i debatten om implementeringen af den seneste kontanthjælpsreform. Det er sket gennem med udgangspunkt i problemformuleringen: *Hvilke problemer og muligheder oplever frontlinjepersonalet med den seneste kontanthjælpsreform, herunder deres vurderinger af kontanthjælpsreformens konsekvenser for opgaveløsningen?*

Ovenstående problemformulering er blevet undersøgt gennem et kvalitativt casestudie i en større dansk kommunes jobcenter. Undersøgelsen har et hermeneutisk udgangspunkt, og empirien er genereret ved to fokusgruppe interview. Specialet er teoriinspireret, og trækker i høj grad på Michael Lipsky's teori om street-level bureaucracy, hertil kommer supplerende teorier om top-down implementering og mixed motivation.

Den seneste kontanthjælpsreform har, ifølge socialrådgiverne ikke bragt nogle positive ændringer med sig i forhold til at bedre livssituationen for kontanthjælpsmodtagerne, eller socialrådgivernes mulighed for at hjælpe borgerne med økonomisk rådgivning eller beskæftigelsesmæssig afklaring. Selv ikke et positivt øget fokus på at skaffe borgerne nogle få ordinært udstøttede timers arbejde er uden faldgruber, da det potentielt nye og gode fokus lægger et stort ansvar over på den enkelte socialrådgiver.

Alene implementeringsforløbet har ifølge socialrådgiverne langt fra været noget ønskescenarie; kaotisk og mere intensivt end det er hensigtsmæssigt. Implementeringsvanskelighederne er dog ikke overraskende, hvis man ser på reformen fra et top-down implementeringsperspektiv.

Lovgivningen er svært tilgængelig med mange undtagelser, hvilket gør den svær for borgerne at forstå og svær for socialrådgiverne at forklare. Tilmed kom der to store ændringer på én gang, og brevene til borgerne om dette har været svære for dem at forstå. Tilsammen har det skabt ekstra behov for vejledning af borgerne i implementeringsfasen.

I implementeringsprocessen er socialrådgivernes trang til at påtage sig advokatrollen blevet tydelig. Deres tanker er gået til borgerne, og hvordan det må være, at være borger i det uoverskuelige system. Som en del af et system med begrænsede ressourcer, er det dog svært at være advokat for alle borgere, selvom det synes endnu mere nødvendigt end tidligere.

Blandt socialrådgiverne i Team Rådgivning er et tilbagevendende punkt, det dårlige samarbejde med UdbetalingDanmark, som har overtaget udbetalingen af 'særlig støtte'. UdbetalingDanmarks rigide og automatiserede systemer, gør samarbejdet svært. Det er socialrådgiverne der skal se borgerne i øjnene og vejlede dem, selvom de ikke har nogen handlemuligheder i modsætning til tidligere, hvor socialrådgiverne selv kunne udbetale ydelsen. Det er derved en indskrænkning af deres skønsmæssige handlerum, fordi de ikke længere kan lave en prioritering i udbetalingen af ydelser. Indskrænkningen af det skønsmæssige handlerum kan opfattes som en mistillid til socialrådgivernes faglighed og dømmekraft.

I Team Afklaring er den største problematik, at kontanthjælpsreformen har flyttet borgernes fokus fra beskæftigelse og afklaring til økonomi, hvilket influerer socialrådgivernes mulighed for at arbejde med dem. I forhold til kontanthjælpsloftet har de ingen handlemuligheder, men alene på baggrund af en almenmenneskelig trang til at hjælpe borgeren, er det et dilemma for socialrådgiveren, hvorvidt borgerne skal være fritaget eller omfattet af 225-timers reglen. Også af faglige grunde kan det være det dilemma, hvorvidt en borger skal fritages fra 225-timers reglen. Det er svært at arbejde med en borger der er meget stresset over sin økonomiske situation, og socialrådgiverne har ofte lyst til at tolke lovgivningen til det yderste. Det hjælper dog på situation, at socialrådgiverne har ledelsesmæssig opbakning til at fritage borgere, som ligger på grænsen af fritagelseskriterierne. Selvom socialrådgiverne også i Team Rådgivning kan have lyst til at tolke lovgivningen til det yderste, så er der stadig fokus på at være tro mod loven. Der kan eksempelvis ikke kompenseres for en reduktion i kontanthjælpen ved at give enkeltydelse.

De økonomiske incitamenter som kontanthjælpsreformen lægger vægt på, har, ifølge socialrådgiverne, ikke nogen positiv effekt for borgere med problemer ud over ledighed. Tværtimod er de økonomiske incitamenter ofte med til at gøre borgerne endnu mere passive. Selv hvis borgeren finder nogle timers arbejde ved siden af kontanthjælpen, er det stærkt demotiverende, at der går flere måneder før UdbetalingDanmarks beregning og udbetaling af ydelser bliver ændret, og borgeren ser frugten af sine anstrengelser.

Det kan være nødvendigt for socialrådgiverne at skabe en vis distance til deres arbejde med borgerne, for at kunne "overleve" i de arbejdsmæssige rammer. Det kan ske i måden man taler på eller en skelnen med et personlig og et professionelt selv. Data tyder på en tendens til fremmedgørelse blandt socialrådgiverne. Med et Lipsky-blik er dette ikke mærkeligt; de har svært ved at arbejde helhedsorienteret, og de har hverken mulighed for kontrollere hvor mange borgere de skal hjælpe, hvilken type borgere det er, eller om deres hjælp faktisk gør en forskel for disse borgere.

Kontanthjælpsreformens tiltag har på mange måder været demotiverende for socialrådgiverne, fordi de ikke understøtter arbejdet med at rådgive, udbetale ydelser eller afklare borgerne. Også de administrative opgaver er blevet flere med 225-timers reglen. Trods de svære arbejdsvilkår, så giver socialrådgiverne udtryk for, at de er glade for deres arbejde. Det synes dog ikke at være lovgivningens fortjeneste at socialrådgiverne er glade for deres arbejde. Det er nærmere fordi deres arbejdsplads udviser stor tillid til at de kan styre deres egen arbejdstid og på egen hånd kan træffe korrekte faglige beslutninger.

Samlet set bidrager disse analyseresultater til konklusionen, at socialrådgiverne, som frontlinjepersonale, oplever mange forskelligartede og store problemer med implementeringen af den seneste kontanthjælpsreform: ekstra administration, yderligere kompleksitet i lovgivningen, samarbejdsproblemer med UdbetalingDanmark og borgere som pga. stress og passivitet bevæger sig længere væk fra arbejdsmarkedet. Socialrådgiverne forsøger at imødekomme disse problematikker ved at udnytte deres skønsmæssige handlerum og således gøre den forskel for borgerne, der er så vigtig for deres arbejdsglæde. En del af årsagen til at socialrådgiverne trods daglige udfordringer føler sig i stand til at gøre en forskel for borgerne, er i høj grad arbejdsforholdene tilvejebragt af Gentofte Kommune. Det er i høj grad disse forhold og den tillid til medarbejderne, som modarbejder den i Lipsky's teori næste uundgåelig fremmedgørelse, med de dertilhørende negative konsekvenser for opgaveløsningen.

### 8.1 Perspektivering – Lipsky's anvendelighed og frontlinjes stemme i fremtiden

Lipsky's teori om frontlinjemedarbejdere har været en gennemgående inspirationskilde og har været det teoretiske grundlag for mange af specialets delanalyser. Lipsky's teori er udsprunget

af hans egne og andres studier af forskellige typer frontlinjemedarbejdere, hvor han har fundet mange bemærkelsesværdige fællestræk i deres arbejdsbetingelser og handlemåder. Trods teoriens bredde er det påfaldende, hvor godt Lipsky's teori har passet sammen med de empiriske data, i nærværende speciale. Der har dog også været steder, hvor der har været behov for at supplere Lipsky's teori med implementeringsteori og motivationsteori for at forstå de empiriske data. Det bedste eksempel er at socialrådgiverne faktisk er rigtig glade for deres arbejde og oplever, at de trods forskellige problematikker kan gøre en forskel for borgerne. Med Lipsky's teori er det svært at forstå, at socialrådgiverne ikke er mere desillusionerede. Det stiller spørgsmål tegn ved, hvor stor forklaringskraft Lipsky's teori har, i den enkelte case om en specifik type frontlinjemedarbejdere. Teoriens bredde gør den i sagens natur mindre specifik og nuanceret i sine delelementer, men ikke desto mindre synes teoriens forklaringskraft at have nået en grænse ved dette tema.

Et andet punkt, hvor man kan stille spørgsmålstejn ved teoriens anvendelighed, er ved dens anvendelse i en dansk kontekst. Lipsky's teori er skrevet i en amerikansk kontekst, hvor frontlinjemedarbejderen, og i særdeleshed socialarbejderen, har meget anderledes arbejdsbetingelser end i en dansk kontekst. I Danmark bliver der eksempelvis brugt langt flere penge på aktive beskæftigelsesindsatser. Faktisk ca. dobbelt så meget som i USA, hvis man kigger på andelen af BNP (Sletting 2013). Med den vægt Lipsky lægger på de strukturelle faktorer er det oplagt, at hans teori ikke kan være spot on i en danske kontekst, hvor man kan forestille sig, at økonomien muliggør væsentlig bedre strukturelle betingelser. Dertil kommer, at nærværende speciale i flere henseender er skrevet på baggrund af en best case, og derved på flere parametre skiller sig ud, selv i en dansk kontekst.

Selvom Lipsky ser mange fællestræk på tværs af professioner, er det oplagt, at det ikke er præcis de samme dilemmaer en skolelærer, en læge, en politibetjent og en socialrådgiver oplever. Fra profession til profession og situation til situation vil dilemmaerne variere. Kontekstafhængigheden i disse studier skinner også igennem i dette speciale, hvor det er alene er en analytisk generalisering, som er mulig. Det kunne dog være interessant at lave yderligere undersøgelser om hvorvidt de problematikker, som den empiriske data i dette speciale udfolder, også er til stede i andre kommuner. Her ville et komparativt casestudie eller et mixed method studie være interessant; et sammenlignende studie ville kunne sætte fokus,

på strukturelle forskelle og ligheders betydning for socialrådgivernes opgaveløsning, mens et mixed metod studie kunne give et mere kvantitativt udgangspunkt og derved sige mere om udbredelsen af de forskellige dilemmaer.

Fremtiden må vise om socialrådgivernes stemme bliver mere markant. Det vil sandsynligvis kræve en politisk efterspørgsel på den praksis-viden socialrådgiverne besidder, og med det fokus der for tiden er på evidens, er det måske ikke så underligt, at socialrådgivernes viden endnu ikke har været i høj kurs. Det er en viden, der rangerer lavt i det snævre evidenshierarki, som i stigende grad har vundet indpas på beskæftigelsesområdet, hvor RCT-studier og lignende effektmålinger vægtes, som den bedste viden at basere politik- og indsats på (Andersen & Gøgsig Randrup). Det er f.eks. svært at måle på hvorvidt 1.000 kr. mindre eller mere i månedlig ydelse vil gøre en forskel eller ej, når borgerens situation i øvrigt er meget kompleks. Ikke desto mindre ligger der, som dette speciale har bidraget til at tydeliggøre, en uvurderlig viden i frontlinjen, som ikke bør negligeres. Det der derimod en viden som bør inddrages, når der skal laves fremtidige beskæftigelsesreformer.



## 9. Litteraturliste

Andersen, I. (2013) *Den skinbarlige virkelighed: vidensproduktion i samfundsvidenskaberne* (5. udgave) Samfundslitteratur: Frederiksberg

Andersen, L. B. & Pedersen, L. H. (2011) "Motivation i den offentlige sektor" I: *Organiseringen af den offentlige sektor: Grundbog i offentlig forvaltning* af Berg-Sørensen, A., Grøn, C. H., & Foss, H. H. (Red.) Hans Reitzels Forlag: København

Andersen, M. V. P. (2016, 20. september) *Overblik: Så mange rammes af kontanthjælpsloftet i din kommune*. Altinget.  
<http://www.alinget.dk/artikel/overblik-saa-mange-rammes-af-kontanthjaelpsloftet-i-din-kommune>

Andersen, N., & Gøgsig Randrup, A. (2017). Evidensbaseret politikudvikling: Viden som oplysning eller indskrænkning af beskæftigelsespolitikken? *Tidsskrift for Arbejdsliv*, 19(2).

Antoft, R, Jacobsen, M. H., Jørgensen, A. & Kristiansen, S. (2007) "Kvalitativ sociologi: renæssance, særegenhed, mangfoldighed" i *Håndværk & horisonter – tradition og nytænkning i kvalitativ metode*. Antoft, R, Jacobsen, M. H., Jørgensen, A. & Kristiansen, S. (Red.) Syddansk Universitetsforlag: Odense

Antoft, R. & Salomonsen H. H (2007) "Det kvalitative casestudium: introduktion til en forskningsstrategi" I: *Håndværk & horisonter – tradition og nytænkning i kvalitativ metode* af Antoft, R, Jacobsen, M. H., Jørgensen, A. & Kristiansen, S. (Red) Syddansk Universitetsforlag: Odense

Arkil, H. H. (2016, 1. oktober) *Kommuner anvender 225-timersreglen vidt forskelligt*  
Information  
<https://www.information.dk/indland/2016/09/kommuner-anvender-225-timersreglen-vidt-forskelligt>

Berg-Sørensen, A., Grøn, C. H. & Hansen, H. F. (2011) "Offentlig organisation" I: *Organiseringen af den offentlige sektor: Grundbog i offentlig forvaltning* af Berg-Sørensen, A., Grøn, C. H., & Foss, H. H. (Red.) Hans Reitzels Forlag: København

Beskæftigelsesministeriet (2013, 13. september) *Ændring af bekendtgørelse om en aktiv beskæftigelsesindsats: Visitation til nye målgrupper i efteråret 2013 som følge af kontanthjælpsreformen*  
<http://ams.dk/~media/AMS/Dokumenter/Kontanthjaelp/Orienteringsbrev%20til%20jobcentret%20mfl%20om%20bekendtg%20pr%201%20okt%20-%20300913%20pdf.ashx>

Beskæftigelsesministeriet (2015a, november) *Hovedelementer i kontanthjælpsaftalen*.  
<http://bm.dk/~media/BEM/Files/Dokumenter/Pressemeddelelser/2015/kontanthjaelpsloft/Fakta%20Hovedelementerne%20i%20aftalen%20pdf.ashx>

Beskæftigelsesministeriet (2015b) *Rådighedsbeløb for forskellige familietyper – i dag og med et nyt kontanthjælpsloft*.  
[http://bm.dk/~media/BEM/Files/Dokumenter/Pressemeddelelser/2016/kontantshj%C3%A6lploftet\\_baggrund%20pdf.ashx](http://bm.dk/~media/BEM/Files/Dokumenter/Pressemeddelelser/2016/kontantshj%C3%A6lploftet_baggrund%20pdf.ashx)

Beskæftigelsesministeriet (2016, 25. februar) *Beskæftigelsesudvalget 2015-16, L 113 endeligt svar på spørgsmål 43*  
<http://www.ft.dk/samling/20151/lovforslag/l113/spm/43/svar/1302960/1603922.pdf>

Beskæftigelsesministeriet (2017a, februar) *Antal personer berørt af kontanthjælpsloftet i december måned 2016*.  
<http://star.dk/~media/STAR/Files/Reformer/Jobreform-fase-1/Personer-beroert-af-kontanthjaelpsloftet-december.ashx>

Beskæftigelsesministeriet (2017b, februar) *Tal for undtagelser i forbindelse med 225-timersreglen - December måned*.  
<http://star.dk/~media/STAR/Files/Reformer/Jobreform-fase-1/Noegletalside/Notat-og-tal-til-kommuner-225-timersregel-december.ashx>

Borum, F. (1995) *Strategier for organisationsændring*. Handelshøjskolens Forlag: København

Brock, I. L. (2016, 19. september) *Forstå regeringens nye kontanthjælpsloft*. TV ØST.  
<http://www.tveast.dk/artikel/forstaa-regeringens-nye-kontanthjaelpsloft>

Brodkin, E. (2012) *Reflections on Street-level Bureaucracy*. Public Administration Review.

Caswell, D. (2005) *Handlemuligheder i socialt arbejde: et casestudie om kommunal frontlinjepraksis på beskæftigelsesområdet*. Ph.D.-afhandling. Institut for Samfundsvidenskab & Erhvervsøkonomi. Roskilde Universitetscenter og AKF.

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

Danmarks Statistik. <http://danmarksstatistik.dk>

Dansk Socialrådgiverforening (2010) *Notat om socialrådgiveres tidsforbrug i jobcentre*.  
<http://www.socialraadgiverne.dk/wp-content/uploads/2017/06/2010-06-03-Tidsforbrug-i-jobcentre.pdf>

Dansk Socialrådgiverforening (2016, 25. oktober) *Kontanthjælpsloftet og 225-timerreglen*.  
<http://www.socialraadgiverne.dk/wp-content/uploads/2016/03/Kontanthjaelpsloftet-og-225-timersreglen.pdf>

Debatten (2016, 15. september). *Sviger vi de svage?* Programvært: Clement Kjersgaard Danmarks Radio, DR2.

Det Nationale Forskningscenter for Arbejdsmiljø (2014):  
<http://www.arbejdsmiljoforskning.dk/da/arbejdsmiljoedata/arbejdsmiljoe-og-helbred-20>

DenOffentlige.dk (2017b, 27. april) *Nu vil KL have et opgør med 30.000 sider regler: Du kan være ledig på 80 måder, men fem er nok.*  
<http://www.denoffentlige.dk/nu-vil-kl-have-et-opgoer-med-30000-sider-regler-du-kan-vaere-ledig-paa-80-maader-men-fem-er-nok>

Foldspang, L. (2014, 23. juni) *Misvisende at det ikke kan betale sig at arbejde for 42.500 danskere.* Arbejderbevægelsens Erhvervsråd.  
<https://www.ae.dk/analyser/misvisende-at-det-ikke-kan-betale-sig-at-arbejde-for-42500-danskere>

Højbjerg, H. (2014) "Hermeneutik" I: *Videnskabsteori i Samfundsvidenskaberne* (3. udgave) af Fuglsang, L., Olsen, P. B. & Rasborg, K. (Red.) Samfundslitteratur: Frederiksberg

Gentofte Kommune (2016) *Statistik 2016.*  
<http://www.gentofte.dk/Om-kommunen/Gentofte-i-tal/Statistikker>

Grøn, C. H. & Hansen, H. F. (2011) "Organisation og omgivelser i et rationelt perspektiv" I *Organiseringen af den offentlige sektor: Grundbog i offentlig forvaltning* af Berg-Sørensen, A., Grøn, C. H., & Foss, H. H. (Red.) Hans Reitzels Forlag: København

Halkier, B. (2016) *Fokusgrupper* (3. udgave) Samfundslitteratur: Frederiksberg

Harder, M. (2015) "Indledning til Del I" I: *Socialt arbejde i en foranderlig verden* af Harder, M. & Nissen, M.A. (Red.) Akademisk Forlag: København

Juul, S & Pedersen, K. B. (2012) "Hvorfor videnskabsteori?" I: *Samfundsvidenskabernes videnskabsteori: En indføring.* Af Juul, S. & Pedersen, K. B. (Red.) Hans Reitzels Forlag: København

Karpatschof, B. (2015) "Den kvalitative undersøgelsesforms særlige kvaliteter" I: *Kvalitative metoder* (2. udgave) af Brinkmann, S. & Tanggaard, L. (Red.) Hans Reitzels Forlag: København

Kombit (2017) *Tidsplan for projekter i monopolområdet*  
<http://www.kombit.dk/monopolbrudstidsplan>

Kristiansen, S. & Krogstrup, H. K. (1999) "Deltagende observation, introduktion til den samfundsvidenskabelige metode". Hans Reitzels Forlag: København

Kvale, S. & Brinkmann, S. (2014). *Interview. Introduktion til et håndværk.* (3. udgave) Hans Reitzels Forlag: København

Larsen, J. N. (2016, 2. oktober) *I Danmark skal det kunne betale sig at arbejde*. Venstre.dk.  
<http://www.venstre.dk/nyheder/i-danmark-skal-det-kunne-betale-sig-at-arbejde#>

Lauth, M. (2016, 13. juni) *Er sagsbehandleren på jobcenteret uddannet frisør eller tømrer?* Avisen.dk  
[https://www.avisen.dk/er-din-sagsbehandler-paa-jobcenteret-uddannet-frisoe\\_391167.aspx](https://www.avisen.dk/er-din-sagsbehandler-paa-jobcenteret-uddannet-frisoe_391167.aspx)

Lipsky, M. (1980). *Street Level Bureaucracy: Dilemmas of the Individual in Public Services* The Russell Sage Foundation: New York, NY

Madsen, J. J. & Kern-Jespersen, R. (2013, 4. november) *Jyderne driver rådhuset tre gange så billigt*. Berlingske.  
<https://www.b.dk/politiko/jyderne-driver-raadhuset-tre-gange-saa-billigt>

Nilsson, K. (2016a, 16. april) *Kommuner: Hastværk med nye regler skader ledige* Politiken  
<http://politiken.dk/indland/politik/art5619035/Kommuner-Hastv%C3%A6rk-med-nye-regler-skader-ledige>

Nilsson, K. (2016b, 16. april) *Minister: Det foregår i god ro og orden* Politiken  
<http://politiken.dk/indland/politik/art5619034/Minister-Det-foreg%C3%A5r-i-god-ro-og-orden>

Nielsen, V. L. (2011) "Implementeringsteori – implementeringsperspektiver og frontlinjemedarbejderadfærd" I: *Organiseringen af den offentlige sektor: Grundbog i offentlig forvaltning* af Berg-Sørensen, A., Grøn, C. H., & Foss, H. H. (Red.) Hans Reitzels Forlag: København.

P1 Debat (2016, 29. februar). *Hvem skal rammes - og hvem skal undtages fra kontanthjælpsloftet?* Programvært: Christian Schou. Danmarks Radio, P1.

Pedersen, K. (2006) "Videnskabsteori i det problemorienterede arbejde" I: *Problemorienteret projektarbejde: En værktøjsbog* (3. udgave) af Olsen, P. B. & Pedersen, K. (Red.) Samfundslitteratur: Frederiksberg

Ramian, K. (2012) *Casestudiet i praksis*. (2. udgange) Hans Reitzels Forlag: København

Retsinformation (2017, 11. april) *Bekendtgørelse af lov om en aktiv beskæftigelsesindsats*  
<https://www.retsinformation.dk/forms/r0710.aspx?id=184891#ide7ec02dd-174b-40d8-b984-cb456ec05568>

Retsinformation (2017, 21. marts) *Bekendtgørelse af lov om aktiv socialpolitik*  
<https://www.retsinformation.dk/Forms/r0710.aspx?id=188312>

Rigsrevisorerne (2016) *Beretning til Statsrevisorerne om Beskæftigelsesministeriets implementering af reformer*.

<http://www.rigsrevisionen.dk/media/2104244/beskæftigelsesministeriets-implementering-af-reformer.pdf>

Routhe, I. (2015, 17. april) *RÆSON undersøger valgslogans: 'Det skal kunne betale sig at arbejde'*.

<http://raeson.dk/2015/raeson-undersoeger-valgslogans-det-skal-kunne-betale-sig-at-arbejde/>

Sletting, L. J. (2013, 13. maj) *Danmark har den dyreste beskæftigelsesindsats*. Agenda. <http://www.agenda.dk/2013/05/danmark-har-den-dyreste-indsats/>

Spradley, J. P. (1979) *The Ethnographic Interview*. Harcourt Brace Jovanovich: Orlando

STAR (2016, 13. september) *Foreløbige tal for undtagelser i forbindelse med 225-timers reglen*.

[http://star.dk/~media/STAR/Files/Nyheder/2016/Notat%20og%20tal%20til%20kommuner%20-%20225-timersregel\\_tabeller%20pdf.ashx](http://star.dk/~media/STAR/Files/Nyheder/2016/Notat%20og%20tal%20til%20kommuner%20-%20225-timersregel_tabeller%20pdf.ashx)

Strauss, H. (2016) "Socialrådgiveren på beskæftigelsesområdet – professionen i et historisk og teoretisk perspektiv" I: *Beskæftigelsespolitik og socialt arbejde i teori og praksis*. (2. udgave) af Goli, M. & Hansen, L. (Red.) Hans Reitzels Forlag: København.

Toft, H. (2017) *Et endnu bedre Gentofte*.

<http://www.cig.dk/>

Winter, S. (2002): *Explaining Street-level Bureaucratic Behaviour in Social and Regulatory Policies*. SFI Paper presented at the 2002 Annual Meeting of the American Political Science Association. 29. august-1. september 2002.