



AALBORG UNIVERSITET

# Bag om 225 timers reglen

Et kvalitativt casestudie om professionelles oplevelser med  
implementering af 225 timers reglen

Cecilie Brus

Studienummer: 20151943

Vejleder:

Marianne Skytte

Antal typeenheder: 199.430

Speciale, Efterår 2017

Kandidatuddannelsen i Socialt Arbejde

Institut for Sociologi og Socialt Arbejde

Aalborg Universitet, København

# SUMMERY

In April 2016 the Danish parliament passed a policy that require all cash benefit recipients to work 225 hours in non-subsidised employment during a 1-year period in order to remain eligible for social assistance benefits. The political intention was expressed in the well-known phrase of “making work pay” for long-term social assistance recipients.

The main purpose of the thesis is to contribute to knowledge about the implementation process of the 225-hour rule from the perspective of a group of professionals working with refugees. The thesis examines what characterizes the organization of employment-oriented integration work, and what cross-pressures and challenges the professionals faces when implementing the 225-hour rule. I apply principles of philosophical hermeneutics to interpret and understand the implementation process of the 225-hour rule from the perspective of a group of professionals working with the target group. My examination is based on one focus group interview and semi structured interviews with four individuals from “Team Integration”, a department located in a municipal jobcenter. The theoretical approach is guided by Michael Lipskys conceptual framework on street-level bureaucracy. This framework focus on the street-level bureaucrats as policy makers as well as the conditions of work for the street-level bureaucrats.

Based on my research and analysis I can conclude that the professionals work under great pressure when implementing the 225-hour rule: From management (organization) and from reorganizing the work with the target group that demands administrative and sanctioning practices and challenges their professional discretion. From internal guidelines in the municipality and from local companies. From the target group that has various needs as well as the intentions of the 225-hour rule that do not match the reality the professionals encounter. Further more the situations of

cross-pressure can be experienced differently and cause different challenges in their work.

# INDHOLDSFORTEGNELSE

## **KAPITEL 1: INDLEDNING 3**

MOTIVATION 3

PROBLEMFELT 4

PROBLEMFORMLERING 9

UNDERSØGELSESPØRGSMÅL 9

FREMGANGSMÅDE 10

## **KAPITEL 2: ORGANISATORISK, FORSKNINGSMÆSSIG OG RETLIG KONTEKST 13**

ORGANISATORISK OG FORSKNINGSMÆSSIG KONTEKST 13

DEN RETLIGE KONTEKST 16

LOVENS INDHOLD 16

LOV FORTOLKNING 21

GENERELT OM SAGSFORLØBET 21

UNDTAGELSER FRA 225 TIMERS KRAVET 22

PERSONER OMFATTET AF 225 TIMERS KRAVET 23

DOKUMENTATION 23

## **KAPITEL 3: VIDENSKABSTEORI OG METODE 25**

HERMENEUTIKKEN 25

FILOSOFISK HERMENEUTIK 25

HERMENEUTISK PRAKSIS 28

CASESTUDIET SOM METODISK RAMME 31

VALG OG AFGRÆNSNING AF CASE 32

PRÆSENTATION AF CASE, KONTEKST OG DATA 34

DET KVALITATIVE INTERVIEW 36

FOKUSGRUPPEINTERVIEW 37

SEMISTRUKTURERET INTERVIEWS 39

DATABEARBEJDNING 41

TRANSSKRIFTION	41
MENINGSKATEGORISERING OG KODNING	42
ANALYSESTRATEGI	44
<b>KAPITEL 4: STREET-LEVEL BUREAUCRACY</b>	<b>46</b>
PERSPEKTIVER PÅ IMPLEMENTERING	46
STREET-LEVEL BUREAUCRACY	47
KRITISKE REFLEKSIONER	51
<b>KAPITEL 5: ANALYSE</b>	<b>56</b>
<b>TEMA 1: ORGANISATORISKE UDFORDRINGER</b>	<b>57</b>
PRAKSISLOGIKKER I FRONTLINJEN	58
FRONTMEDARBEJDERROLLEN I KRYDSPRES	64
<b>TEMA 2: MÅLGRUPPENS UDFORDRINGER</b>	<b>73</b>
<b>TEMA 3: RETLIGE UDFORDRINGER</b>	<b>79</b>
UKLAR UNDTAGELSESPARAGRAF	79
NÅR FLYGTNINGENE STÅR TIL RÅDIGHED	83
<b>KAPITEL 6: KONKLUSION OG PERSPEKTIVERING</b>	<b>93</b>
<b>LITTERATURLISTE</b>	<b>100</b>
INTERNETDOKUMENTER:	102
LOVGIVNING/VEJLEDNINGER M.V.	103
LINKS	104
KVALITATIVE INTERVIEWS	105

# KAPITEL 1: INDLEDNING

Formålet med specialet er at bidrage med viden om en aktuell og kompleks problemstilling, der i skrivende stund udspiller sig i de professionelle praksis i landets jobcentre, når de skal implementere den såkaldte 225 timers reglen. 225 timers reglen kan papiret se enkel ud, men har i praksis mange facetter, der spiller ind, når loven af professionelle skal omsættes til virkelighed i mødet med den enkelte borger.

## MOTIVATION

Den 17. marts 2016 vedtager et snævert politisk flertal lovforslag L 113, der blandt andet betyder, at alle kontanthjælpsmodtagere fremover skal arbejde minimum 225 ordinære og udstøttede timer inden for et år, for fortsat at være berettiget deres kontanthjælp. Intentionen er at genindføre en række initiativer, der sikrer at det kan betale sig at arbejde, og at kontanthjælpsmodtagerne står til rådighed for arbejdsmarkedet. Kommunerne får med kort varsel til opgave at udmønte de nye regler, der træder i kraft den 1. april 2016, blot få uger efter vedtagelsen.

Motivationen bag mit speciale er en oprigtig interesse i at forstå, hvad den såkaldte 225 timers regel kan betyde for ledige flygtninge og deres arbejdsmarkedstilknytning. Det er en gruppe, der statistisk set er overrepræsenteret i kontanthjælpssystemet<sup>1</sup> (Wedenborg 2016), og som af mange forskellige årsager har svært ved at leve op til arbejdsmarkedets krav. Det kan handle om sprogbarrierer, sociale udfordringer, manglende faglige eller uddannelsesmæssige kvalifikationer eller fx nedsat arbejds-evne som følge af krig og traumer (Jacobsen et al 2016). Med andre ord er flygtningenes udfordringer i forhold til at få fodfæste på det ordinære arbejdsmarked, som

---

<sup>1</sup> I følge Ugebrevet A4 udgjorde "indvandrere og efterkommere" i 2015 29 procent af alle kontanthjælpsmodtagere, mens de kun udgør 12,5 procent af befolkningen som helhed. (Wedenborg 2016)

225 timers reglen fordrer, ganske indlysende. Jeg finder det derfor relevant at spørge til, hvordan kommunerne håndterer de nye regler, når flygtninge fremadrettet skal opfylde 225 timers kravet for ikke få deres forsørgelsesydelse reduceret eller helt frataget. Specialet vil derfor fokusere på implementering af timekravet, herunder især de krydspres og udfordringer som de professionelle i kommunerne potentielt oplever. Jeg vil forstå og udrede disse oplevelser samt undersøge implikationerne heraf på baggrund af et selvstændigt empirisk studie, som jeg har gennemført i én kommune. Specialets teoretiske ramme er inspireret af street-level bureaucracy traditionen, da jeg i særlig grad er interesseret i implementeringsaspektet af specialets hovedproblematik. Før jeg mere præcist formulerer specialets problemformulering og formål, vil jeg nedenfor skitsere nogle generelle problemstillinger i beskæftigelsesindsatsen over for flygtninge, og kommunernes håndtering af 225 timers reglen.

## PROBLEMFELT

Perioden efter årtusindeskiftet viser, at der er politisk vilje til at tilrettelægge beskæftigelsespolitikken så primært personer med flygtninge- og indvandrerbaggrund bliver berørt. I foråret 2017 understreger Finansministeriet et behov for at få flere flygtninge og indvandrere i arbejde. Det sker i en rapport, der dokumenterer, hvor meget ”ikke-vestlige indvandrere” koster den danske statskasse (Gormsen 2017). I nullerne skærer man i ydelserne (kontanthjælpsloft, starthjælp og timeregler)<sup>2</sup> for netop denne ledighedsgruppe og skaber herigennem et økonomisk incitament, der har til hensigt motivere flygtninge og indvandrere til at søge job og komme i arbejde (Goul Andersen 2010:21). Fra flere sider bliver der sat spørgsmålstegn ved virkningen af de økonomiske incitamenter for ledighedsgrupper med store udfordringer og lange udsigter til en arbejdsmarkedstilknytning. Fx viser en analyse fra Rockwool Fondens Forskningsenhed (2007), at starthjælpen<sup>3</sup> har en marginal beskæftigelseseffekt

---

<sup>2</sup> Den beskæftigelsespolitiske udvikling vil jeg uddybe i kapitel 2.

<sup>3</sup> Starthjælpen erstatter kontanthjælpen for flygtninge og indvandrere. Beløbet er omkring halvt så stort som den hidtidige kontanthjælp.

blandt gruppen af flygtninge og indvandre.<sup>4</sup> Derudover bliver der også dengang prøvet kræfter med en timeregel. I modsætningen til intentionerne med 225 timers kravet fra 2016, bliver den tidligere 300 timers regel (og senere 450 timers regel) udelukkende målrettet ægtepar, hvor begge parter er på kontanthjælp. Reglen træder første gang i kraft i foråret 2007. Den betyder, at ægtefæller hver især skal dokumentere 300 timers ordinært arbejde indenfor to år for at bibeholde deres fulde ydelsesniveau. Hvis arbejdskravet ikke bliver opfyldt kan kontanthjælpen helt bortfalde for den ene part. Det betyder, at den ene ægtefælle bliver betragtet som reelt hjemmegående. Ideelt set er politikken formuleret som et økonomisk incitament for at få begge parter til at søge job, selvom den politiske intention er at ramme kvinder med indvandrerbaggrund, der har været langvarigt på kontanthjælp. Realiteten er, at 80 procent af dem, der bliver berørt af politikken faktisk er kvinder. Fra flere steder bliver politikken kritiseret for eksplicit at inkludere et kønsperspektiv (Ingold et al 2013:629, Jørgensen 2013:125, Diop-Christensen 2015:211).

Skruer vi tiden frem til foråret 2016 genindfører kontanthjælpsreformen foruden et 225 timers krav også et kontanthjælpsloft og en skærpet ret til ferie. Selvom loven ikke specifikt er formuleret så den rammer flygtninge og indvandrere, bliver der under behandlingen af lovforslaget alligevel udtrykt forventninger om, at der er en stor risiko for, at reformen vil ramme netop denne gruppe hårdt. Disse spekulationer bli-

---

<sup>4</sup> Rockwool Fondens Forskningsenhed måler beskæftigelseeffekten for to grupper af flygtninge. Den ene gruppe består af personer med opholdstilladelse før starthjælpen træder i kraft i 2002. Denne gruppe overgår ikke til starthjælpen. Den anden gruppe består af personer, der har fået opholdstilladelse efter 2002, og bliver derfor omfattet af reglerne for starthjælp (Rockwool Fondens Forskningsenhed 2007:2). Sammenligningen mellem de to grupper på henholdsvis kontanthjælp og starthjælp viser, at 9 procent af de flygtninge, der er på kontanthjælp og 14 procent af de flygtninge, der er omfattet af starthjælpen kommer i arbejde 16 måneder efter de får opholdstilladelse. Analysen konkluderer derfor, at beskæftigelseeffekten var større for gruppen af starthjælpsmodtagere. Dog er beskæftigelsen stadig marginal blandt begge grupper, og endnu flere på starthjælp er blevet selvforsørgende uden en lønindkomst. Statistisk set betyder dette, at gruppen, der nu hverken bliver forsørgt af en lønindkomst eller overførselsindkomst rent faktisk er blevet markant større end gruppen, der er overgået til beskæftigelse. Der er reelt set mulighed for, at starthjælpen gør flygtninge og indvandrere fattigere (Rockwool Fondens Forskningsenhed 2007:1-2).



ver cementeret i en endelig opgørelse fra Beskæftigelsesministeriet fra 2015. Opgørelsen demonstrerer at langt de fleste ægtepar på kontanthjælp – faktisk 84 procent – er ægtepar af ”ikke-vestlig oprindelse”. Derudover er antallet af ægtepar på kontanthjælp steget betydeligt de seneste år. I perioden fra 2011-2015 er der kommet ca. 2340 flere ægtepar på kontanthjælp, hvilket svarer til en stigning på 50 procent (Bech-Jessen 2016, Quass 2014).

Som led i bestræbelserne på at få flere flygtninge i arbejde og selvforsørgelse bliver der i 2016 også vedtaget en række ændringer i integrationsloven. Lovændringerne betyder, at kommunerne fremover skal modtage flygtninge som jobparate, selvom de fx har ”sproglige eller it-mæssige udfordringer”. Derudover skal kommunerne styrke det virksomhedsrettede element markant, og stille krav om, at alle nyankomne flygtninge og familiesammenførte fremover skal have et virksomhedsrettet tilbud (UIBM 2016:9). Professor og programleder hos det daværende KORA (i dag VIVE), Jacob Nielsen Arendt, fremhæver i et debatindlæg fra 2015, at jobcentrenes fokus på at få flygtningene hurtigt i arbejde langt fra er den bedste løsning. Han påpeger, at hurtige løsninger kan have en social slagside, fordi de kan bevirke, at flere flygtninge ender i dårligere jobs. Det kan fx være korte vikariater eller lavt lønnede jobs, som de er overkvalificeret til. På lang sigt kan det ifølge Arendt også give dem en dårligere arbejdsmarkedstilknytning, hvilket kan have både økonomiske og sociale konsekvenser. Selvom tidligere erfaringer med fx virksomhedsrettet aktivering har vist sig at være positive, fremhæver Arendt, at særligt gruppen af flygtninge og indvandrere kan få det svært på et dansk arbejdsmarked, der efterspørger faglært arbejde. Kommunernes ensidige fokus på at få gruppen hurtigt i arbejde kan derfor også potentielt betyde, at de svageste i gruppen lades i stikken fordi: ” (...) de ryger ind ad en svingdør, hvor de enten ryger hurtigt ud i ledighed igen eller marginaliseres i usikre, dårligt betalte jobs. ” (Arendt 2015). Den nye timeregel fordrer, at flygtninge der har modtaget kontanthjælp i et år skal arbejde 225 ordinære timer inden for et år. Man kan derfor bekymre sig for, om politikken i sig selv kan skabe en logik, hvor de ender

i lavtlønnet og usikre jobs, fremfor jobs der kan sikre en langsigtet tilknytning til arbejdsmarkedet.

Lovteksten om 225 timers reglen indeholder dog en regel om, at enkelte personer kan undtages fra timekravet, den såkaldte ”undtagelsesbestemmelse”. Dette omhandler personer, hvis arbejdsevne er meget begrænset, og som ikke kan indtræde på det ordinære arbejdsmarked<sup>5</sup>. Reglen er uklar og fordrer, at det er op til de enkelte kommuner, hvordan den skal udfyldes, når de skal vurdere borgernes arbejdsevne. Styrelsen for Arbejdsmarked og Rekruttering udgav i den forbindelse en guide til at hjælpe kommunerne med at vurdere hvilke målgrupper, der kan undtages fra time-reglen (Link B). Guiden omfatter mange og til dels upræcise retningslinjer. Fx at ” (...) manglende dansk kundskaber hos en borger ikke i sig selv er ensbetydende med en begrænset arbejdsevne. ” (Link B, s. 4). Derudover er det ikke afgørende for arbejdsevnevurderingen, om der aktuelt er adgang til beskæftigelse i den pågældende kommune. (Link B, s. 2) Der forekommer store variationer i kommunernes vurdering af borgernes arbejdsevne i henhold til 225 timers reglen. Den seneste opgørelse fra januar 2017 viser fx, at Frederiksberg Kommune i den pågældende måned kun undtager 30 procent af den samlede andel af kontanthjælpsmodtager i målgruppen for at blive omfattet af 225 timers reglen. Omvendt undtager Hvidovre Kommune hele 77 procent af ydelsesmodtagerne i målgruppen for at blive omfattet af timereglen<sup>6</sup> (Link A). Jeg undrer mig over, hvad de store variationer skyldes. To lektorer ved Juridisk Institut på Aalborg Universitet, Trine Schultz og Nina v. Heilmcrone, fremhæver, at dette er ” (...) dybt problematisk og retssikkerhedsmæssigt betænkeligt. ” (Schultz & Heilmcrone:40). I et høringssvar vedrørende udkast til L 113 advarer Institut for Menneskerettigheder desuden, at 225 timers reglen kan føre til indirekte forskelsbehandling af personer, der ikke er født i Danmark (Link C).

---

<sup>5</sup> Indholdet af denne regel uddybes i kapitel 2 under ”Lovens indhold”

<sup>6</sup> I Frederiksberg Kommune var der 1.016 antal ydelsesmodtagere i målgruppen for at blive ramt, hvilket svarer til at 302 blev undtaget fra 225 timers reglen. I Hvidovre Kommune var 882 ydelsesmodtagere i målgruppen for at blive ramt, hvilket svarer til, at 683 borgere blev fritaget fra reglen.

Ifølge Kommunernes Landsforening (KL) kan store dele af det offentlige arbejdsmarked reelt blive utilgængeligt for tusinder af flygtninge. De fremhæver i et notat fra 2016, at flygtninge i praksis ikke kan dokumentere og opfylde kravet om børneattest, hvilket kan afskære flygtninge fra at blive ansat i kommunale jobs på børne- og ungeområdet. Flygtningenes liv inden deres ankomst til Danmark er ofte ubeskrevet, og derfor blot er "tomme oplysninger" (Crone & Jensen 2016). På trods af advarsler fra KL, håndhæver flere kommuner kravet om børneattest. I følge KL kan børne- og ungeområdet være en væsentlig integrationsvej for flygtninge, allerede fordi det udgør ca. 25 procent af de kommunale jobs (Link D).

Hvad vurderer de professionelle, der til daglig arbejder med målgruppen i landets jobcentre, og hvordan forholder de sig til de nye regler i praksis? Dansk Socialrådgiverforening (2016) fremhæver i et notat om kontanthjælpsloftet og 225 timers reglen, at lovændringerne kan skabe udfordringer i medarbejdernes arbejdsmæssige hverdagsliv. Både fordi dele af loven kan være svær at administrere i praksis, men også fordi, at det sociale arbejde med målgruppen kan blive udfordret af de fattigdomsproblemer, som loven kan medføre for målgruppen. Da lovteksten er uklar, er ansvaret blevet lagt over på de enkelte kommuner, der må håndtere disse uklarheder i den daglige praksis (Link E). Alt dette giver anledning til følgende spørgsmål: Hvordan er den beskæftigelsesrettede integrationsindsats organiseret? Hvad betyder det for de professionelle arbejde i den beskæftigelsesrettede integrationsindsats, når de skal forvalte 225 timers reglen i en kommunalpolitisk ramme? Hvordan kan organisationen af indsatsen samt de retningslinjer, der defineres i kommunen, jævnfør fx særlige krav om børneattest, begrænse de professionelle handlemuligheder i indsatsen med at få flygtninge job?

Det er i forlængelse af ovenstående spørgsmål, at jeg formulerer følgende problemformulering:

## PROBLEMFORMULERING

Hvad kendetegner organiseringen af den beskæftigelsesrettede integrationsindsats? Hvilke krydspres og udfordringer oplever frontmedarbejderne, når de skal implementere 225 timers reglen i beskæftigelsesrettede integrationsindsats?

## UNDERSØGELSESPØRGSMÅL

Problemformulering har ledt frem til at stille følgende mere specifikke undersøgelsesspørgsmål:

- 1) Hvilke praksislogikker fordrer organiseringen af arbejdet i den beskæftigelsesrettede integrationsindsats?
- 2) Hvad karakteriserer frontmedarbejderne som flygtningenes udfordringer for at opnå ordinær beskæftigelse, og hvordan kan det opleves som krydspres, når 225 timers reglen skal implementeres?
- 3) Hvilke krydspres og udfordringer oplever frontmedarbejderne, når de skal forvalte 225 timers reglen i overensstemmelse med interne kommunale retningslinjer?

## FREMGANGSMÅDE

Specialets erkendelsesinteresse udspringer, som nævnt ovenfor, af et ønske om at forstå, hvordan den beskæftigelsesrettede integrationsindsats er organiseret samt hvilke udfordringer og krydspres de professionelle oplever, når de skal implementere 225 timers kravet i disse rammer. I problemformuleringen kan der antydes en eksplorativ intention om at finde ud af, hvordan fænomenet kan undersøges konkret. Jeg ønsker altså at undersøge fænomenet ”225 timers reglen” i relation til de professionelles oplevelser og erfaringer med at implementere timereglen i arbejdet med en specifik målgruppe, jeg kan karakterisere som arbejdsløse flygtninge og familiesammenførte, jævnfør den ”beskæftigelsesrettede integrationsindsats”.

I **kapitel 2** præsenteres den organisatoriske, forskningsmæssige og retlige kontekst, som dette speciale skriver sig ind i. Først introducerer jeg nogle af de forskningsmæssige diskussioner, der har været om den organisatoriske og politiske udvikling på beskæftigelsesområdet, der udgør rammen for det sociale arbejde, der udføres på beskæftigelsesområdet. Dernæst præsenterer jeg det lovgivningsmæssige indhold af 225 timers kravet, som følges op af en beskrivelse og diskussion af, hvordan indholdet kan fortolkes af kommunerne og de professionelle.

I **kapitel 3** behandles undersøgelsens videnskabsteori og metode. Her redegør jeg først for, hvorfor jeg trækker på en hermeneutisk forståelsesramme, og hvordan det kommer til udtryk i min metodik. Efterfølgende præsenterer jeg overvejelser om, hvorfor jeg har valgt at designe undersøgelsen af specialets problemstilling som et kvalitativt casestudie i et jobcenter i en større dansk kommune, og hvilke metodiske greb jeg i den forbindelse har anvendt til at genere det empiriske materiale. Det empiriske grundlag udgøres af et fokusgruppeinterview og fire semistruktureret interviews med professionelle fra et team, der arbejder med at få flygtninge i job (herfra: Team Integration). Jeg afslutter dette kapitel med at fremstille, hvordan jeg har bearbejdet og kodet de indsamlede interviews, samt hvordan mit analysearbejde har taget form i denne proces.

I **kapitel 4** præsenteres specialets teoretiske ramme for analyserne, der har hentet inspiration fra Michael Lipskys teori om street-level bureaucracy. Lipskys teori sætter fokus på frontmedarbejderne som de politiske beslutningstagere samt de strukturelle arbejdsvilkår og ikke mindst de krydspres og de udfordringer som dette arbejde kan fordre. Det er især de to sidstnævnte elementer, der har interesse i dette speciale. Lipskys frontmedarbejderbegreb vil derfor blive præsenteret med henblik på at indfange og forstå frontmedarbejdernes arbejdsbetingelser i Team Integration, og hvordan forvaltningen af 225 timers reglen kan været præget af både organisatoriske, retlige og professionelle hensyn, der ikke altid stemmer overens. Jeg vil desuden forholde mig kritisk til Lipskys teori ved at inkludere bidrag fra dansk implementeringsforskning i det teoretiske arbejde. Herunder nuancere street-level bureaucracy perspektivet og gøre det kontekstrelevant med Dorte Caswells (2005) praksislogikker for beskæftigelsesrettet socialt arbejde.

I **kapitel 5** formidles analyserne i tre overordnede temaer. I tema 1 "Organisatoriske udfordringer" vil jeg analysere de organisatoriske rammer for frontmedarbejdernes arbejde i Team Integration, og hvordan en nylig organisatorisk omlægning kan forandre bestemte praksislogikker i deres arbejde med flygtninge. Analysetema 1 besvarer første led i problemformuleringen: Hvad kendetegner organiseringen af den beskæftigelsesrettede integrationsindsats? Formålet med analysen er samtidig at udfolde den kontekst og de rammer, hvori interviewpersonerne skal implementere 225 timers reglen.

I tema 2 "Målgruppens udfordringer" analyserer jeg, hvordan interviewpersonerne karakteriserer flygtningenes udfordringer for at opnå ordinær beskæftigelse og hvordan disse forhold kan opleves som krydspres i arbejde med at implementere 225 timers reglen.

I tema 3 "Retlige udfordringer" analyserer jeg, hvordan de retlige rammer for 225 timers kravet kan opleves som krydspres og skabe udfordringer, når loven skal forvaltes i overensstemmelse med interne retningslinjer i Kommunen. Tema et og to vil

dermed besvare anden led i problemformuleringen: Hvilke krydspres og udfordringer oplever frontmedarbejderne, når de skal implementere 225 timers reglen i den beskæftigelsesrettede integrationsindsats?

I **kapitel 6** samler jeg op på specialets pointer og byder ind med en samlet konklusion, der belyser specialets problemformulering.

## KAPITEL 2: ORGANISATORISK, FORSKNINGSMÆSSIG OG RETLIG KONTEKST

I dette kapitel vil jeg præsentere den organisatoriske, forskningsmæssige og retlige kontekst, som specialet trækker på og skriver sig ind i.

### ORGANISATORISK OG FORSKNINGSMÆSSIG KONTEKST

Jeg vil i det følgende introducere nogle af de centrale forskningsmæssige diskussioner, der har været om den organisatoriske og politiske udvikling på beskæftigelsesområdet, og som har relevans for specialets analyseområde. Jeg vil først diskutere nogle overordnet tendenser inden for den beskæftigelsespolitiske udvikling, med udgangspunkt i begrebet workfare. Derefter vil jeg især fokusere på to tendenser i denne udvikling og afslutningsvist at pointere, hvad det ifølge forskningen kan betyde for frontlinjearbejdet i beskæftigelsesindsatsen.

I mere end to årtier har workfare og aktiveringspolitikker omskrevet forholdet mellem arbejde og velfærdsstaten. (Brodkin & Larsen 2013:57) Begrebet workfare er oprindeligt fra USA, og blev for første gang anvendt af præsident Richard Nixon i en tale om sociale reformer i året 1968. (Torfing 2004:9) Historisk set har begrebet workfare refereret til, at velfærdsmodtagere i USA har været tvunget til at tilbagebetale deres velfærdsydelse gennem ubetalt arbejde. Sidenhen har begrebet workfare i både betydning og praksis været under forandring. I en dansk kontekst har man fx talt om work-first strategier, aktiv beskæftigelsespolitik, aktivering m.v. Derfor kan man i dag bedst forstå workfare som et udtryk, der kan antyde en politisk retning, men ikke en definitiv praksis (Brodkin & Larsen 2013:57).



I Danmark kan årtusindskiftet markeres som starten på en periode, hvor der skete en række markante skift i aktiveringspolitikken, der med regeringsskiftet i 2002 for alvor er begyndte at udvikle sig hen imod en aktiveringsmodel, der var inspireret af workfare eller work-first inspireret strategier. Mens aktiveringspolitikken i regeringsperioderne før 2002 har fokus på aktivering af ledige ud fra en human-kapital tilgang (fx ved at støtte og forbedre de arbejdsløses arbejdsmarkedsstatus gennem uddannelse og opkvalificering, eller jobformidling og ”matching”) betyder regeringsskiftet i 2002 fremkomsten af en ny aktiveringslinje, der var inspireret af regulerende og kontrollerende work-first strategier. Aktiveringsindsatsen har nu i højere grad et fokus på at afkræve, at de ledige tager det første og det bedste arbejde, som de bliver tilbudt, uanset jobbet kvaliteten (Brodin & Larsen 2013:60, Larsen 2013).

I forsøget på at fremme work-first strategierne i aktiveringspolitikken efter regeringsskiftet i 2002, kan der i forskningen fremhæves to overordnede pointer: For det første blev der gennemført ændringer i aktiveringspolitikken gennem formelle politiske reformer. (Larsen 2013:104) De formelle forandringer i aktiveringspolitikken blev målrettet indholdet i lovgivningen fx gennem ændringer i programmer, redskaber, indsatser og målgrupper. (Baadsgaard 2012 et al, Caswell & Larsen 2015:10) Eksempelvis forsøgte man at gøre brug af økonomiske incitamenter ved at beskære i de offentlige ydelser – de såkaldte fattigdomsydelser – og tilrettelægge politikken så den primært ramte personer med flygtninge og indvandrerbaggrund, som jeg beskrev i kapitel 1.

For det andet blev work-first strategierne ledsaget af mindre synlige om end ganske omfattende forandringer i selve styringen og organiseringen af beskæftigelsesområdet. (Larsen 2013:104, 107). Reformene var inspireret af New Public Management inspirerede styringsinstrumenter. Det indebar blandt andet en decentralisering af opgaver, målstyring og en større reorganisering af beskæftigelsesområdet. Fx reorganiserede man hele den institutionelle udformning af beskæftigelsesområdet med

struktureformen i 2007. Man etablerede jobcentre i alle landets kommuner, og samlede beskæftigelsesindsatsen for både de forsikrede og ikke-forsikrede ledige. Det betød, at kommunerne blev suverænt de vigtigste beslutningstagere på området. Side-løbende blev der også introduceret nye metoder og redskaber til at vurdere de ledige og for samtidig at have kontrol med kommunernes og de professionelles arbejde (Baadsgaard et al 2012:31, Caswell 2013:230ff). Struktureformen betød også at man organisatorisk adskilte håndtering af selve ydelsen fra jobcentrene i ydelseskontorer og arbejdet i jobcentrene blev dermed afkoblet den økonomiske og forsørgelsesmæssige del af ydelsen. På den måde adskilte man som en central del af struktureformen ydelse, social indsats og beskæftigelsesindsats (Caswell 2013:230ff).

Frontlinjearbejdet i beskæftigelsesindsatsen er tæt forbundet med denne udvikling. Her peger forskning blandt andet på, at de indholds- og styringsmæssige forandringer af beskæftigelsesområdet har betydning for jobcentrenes faglige praksis og for de kvalifikationskrav, der stilles til de professionelle, der arbejder med de mindst ressourcestærke ledighedsgrupper. Her fremhæves der en udvikling fra en: ”fagprofessionel orientering mod en organisationsprofessionel orientering (...)” (Baadsgaard et al 2012:36).

I tilknytning til de generelle udviklingstendenser på det beskæftigelsespolitiske området, kan man spørge til hvilke krydspres det stiller frontmedarbejderne i, når de skal omsætte politik i overensstemmelse med både politiske, organisatoriske og administrative rammer og samtidig håndtere borgernes problemkomplekser?

## DEN RETLIGE KONTEKST

Lovændringernes formelle beskrivelse er: ” Lov om ændring af lov om aktiv socialpolitik, lov om individuel boligstøtte, integrationsloven og forskellige andre love (kontanthjælpsloft, 225-timersreglen, ferie til uddannelses- og kontanthjælpsmodtagere m.v.) ” (her fra LOV nr. 296). I det følgende fremstilles først de retlige rammer i henhold til 225 timers kravet. Derefter præsenteres nogle juridiske tolkninger af loven, der blandt andet tager afsæt i høringssvar, dokumenter fra udvalgsarbejdet, lovforarbejderne og gældende vejledninger, med det formål at fremlægge nogle af de praktiske og juridiske komplikationer, som 225 timers reglen potentielt kan medføre for de professionelle.

Reglerne om 225 timers kravet varierer alt efter målgruppens ydelse, civilstatus og forsørgerpligt. Jeg vælger derfor at præsentere de dele af loven, der vedrører ægtepar på integrationsydelse, jævnfør specialets interesse for frontlinjearbejdet i den ”integrationsrettede beskæftigelsesindsats”. Jeg vil dermed afgrænse mig fra at præsentere de dele af loven, der omhandler, hvordan ydelsen beregnes, hvis kravet ikke opfyldes, da denne del af lovgivningen i forvaltes i ydelsescentret og ikke i jobcentret.

## LOVENS INDHOLD

LOV nr. 296 blev behandlet i Folketinget som lovforslag 113, der udsprang af en aftale indgået den 18. november 2015 mellem den daværende Venstre-regering, Dansk Folkeparti, Liberal Alliance og det Konservative Folkeparti kaldet ”Aftale om et kontanthjælpssystem hvor det kan betale sig at arbejde – Jobreform fase 1. ” (Link F) L 113 blev vedtaget ved 3. behandling den 17. marts 2016. Afstemningsresultatet viser, at 51 stemte for (DF, V, LA og KF) og 49 stemte imod (S, EL, ALT, RV og SF). Der var ingen, der stemte hverken for eller imod. (Link G)

Lovforslag 113 blev fremsat den 3. februar 2016 af forhenværende beskæftigelsesminister fra Venstre, Jørn Neergaard Larsen. Sagsgangen i behandlingen af lovforslag

113 forløb som følger: 1. behandling/henvisning til udvalg den 9. februar 2016. 2. behandling/henvisning til udvalg, og endelig formulering af lovforslaget den 15. marts 2016, der herefter, som nævnt blev vedtaget ved 3. behandling den 17. marts 2017. (Link G)

Ændringerne i henhold til 225 timers reglen er som følger: Efter § 13 e indsættes § 13 f, der supplerer de gældende rådighedsregler<sup>7</sup> om ”Udnyttelse af uddannelses- eller arbejdsmulighederne” i Bekendtgørelse af lov om aktiv socialpolitik (LBK nr. 269) med et ”Skærpet rådighedskrav”. I forhold til ægtepar på integrationsydelse gør følgende rådighedsforpligtigelser sig gældende:

” Stk. 3. For så vidt angår ægtepar, hvor en eller begge ægtefæller er berettiget til integrationsydelse efter § 11, og hvor hjælpen beregnes efter § 26, stk. 1 eller 2, på baggrund af satsene i §§ 22-25, anses en ægtefælle for ikke at udnytte sine arbejdsmuligheder efter reglerne i § 13, stk. 1-6, og § 13 a og efter reglerne i integrationsloven, når

- 1) ægteparret har modtaget hjælp efter § 11 beregnet efter § 26, stk. 1 eller 2, i sammenlagt 1 år eller derover inden for 3 år og
- 2) den pågældende ægtefælle ikke har dokumenteret at have haft mindst 225 timers ordinært og ustøttet arbejde inden for de seneste 12 kalendermåneder.

---

<sup>7</sup> I henhold til LBK nr. 269 § 13 er det en betingelse for at få kontanthjælp, uddannelseshjælp eller integrationsydelse, at ansøgeren ikke har et rimeligt tilbud om arbejde, og at personen aktivt søger at udnytte sine arbejdsmuligheder. Modtager pågældende uddannelseshjælp, skal vedkommende stå til rådighed for ordinært uddannelse eller en indsats rettet mod dette. Ansøgerens ægtefælle skal også udnytte sine arbejds- eller uddannelsesmuligheder (LBK nr. 269 2017, § 13).

*Stk. 4.* Hjælpen til ægtepar, hvor en eller begge ægtefæller ikke anses for at udnytte deres arbejdsmuligheder efter stk. 3, beregnes efter reglerne i § 26, stk. 8, og § 34, stk. 3. Ægtepar på integrationsydelse, hvor den ene eller begge ægtefæller har forsørgelsespligt over for et barn, skal dog først have beregnet hjælpen efter § 26, stk. 8, og § 34, stk. 3, når de har opnået ret til fuld børne- og ungeydelse, jf. § 2, stk. 1, nr. 7, i lov om en børne- og ungeydelse.

*Stk. 5.* En ægtefælle, der modtager integrationsydelse, og som er gift med en person, der modtager en anden offentlig forsørgelsesydelse, der ikke er betinget af, at den pågældende udnytter sine arbejdsmuligheder, f.eks. i form af folkepension, førtidspension, SU eller efterløn, eller ressourceforløbsydelse efter kapitel 6 a og 6 b, anses for at udnytte sine arbejdsmuligheder, uanset at vedkommende ikke opfylder betingelserne i stk. 3. ” (LBK nr. 296, § 13 f stk. 3-5)

For at blive omfattet af 225 timers kravet skal ægtefæller ifølge stk. 3 punkt 1 altså have modtaget integrationsydelse i sammenlagt et år eller derover inden for de seneste tre år. Hvis den pågældende som følge af stk. 3 punkt 1 ikke kan dokumentere 225 timers ordinært og udstøttet arbejde inden for de seneste 12 kalendermåneder anses vedkommende for ikke at udnytte sine arbejdsmuligheder og vil som konsekvens heraf få nedsat eller frataget sin ydelse, jævnfør stk. 3 punkt 2.

Hvis ægtefæller på integrationsydelse, jævnfør stk. 4 har forsørgerpligt, kan nedsættelsen først forekomme når de pågældende har opnået fuld ret til børne- og ungeydelse. Jævnfør stk. 5 gør reglerne i stk. 3 punkt 1 og 2 sig ikke gældende, hvis den pågældende er gift med en person, der modtager en anden offentlig forsørgelsesydelse, som fx SU eller folkepension, der ikke er betinget af at skulle udnytte sine arbejdsmuligheder.

Loven indeholder også en regel om, at personer kan undtages fra 225 timers kravet efter § 13 f stk. 9, hvis følgende forhold gør sig gældende:

” Stk. 9. 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 ustøttet arbejde inden for de seneste 12 kalendermåneder. Hvis en ægtefælle eller en ugift person er undtaget efter 1. pkt. i 12 sammenhængende måneder eller mere og igen bliver omfattet af kravet i stk. 1, 3 eller 6, begynder opgørelsen af perioden med hjælp, jf. stk. 10, og opgørelsen af arbejde, jf. stk. 12, forfra. ”  
(LBK nr. 269 § 13 f stk. 9)

Ifølge stk. 9 har kommunerne altså mulighed for at undtage personer, hvis arbejdsevne, de vurderer er så begrænset, at pågældende ikke kan opnå beskæftigelse på det ordinære arbejdsmarked.

Opgørelsen af 225 timers ordinært, ustøttet arbejde inden for en 12 måneders periode opgøres desuden for hver ægtefælle for sig uanset typen af ydelse (LBK nr. 269 stk. 12). Perioden for 12 kalender måneder kan dog forlænges, jævnfør lovens § 13 f stk. 12, hvis følgende forhold i perioder gør sig gældende:

- 1) perioder, hvor den pågældende ikke har kunnet arbejde på grund af dokumenteret sygdom,
- 2) perioder, hvor den pågældende har haft ret til fravær ved graviditet, barsel eller adoption, jf. § 13, stk. 7, nr. 4,
- 3) perioder, hvor den pågældende har modtaget støtte efter lov om social service til pasning af handicappet barn eller døende nærtstående

eller efter lov om ret til orlov og dagpenge ved barsel til pasning af alvorligt sygt barn,

4) perioder, hvor den pågældende har aftjent værnepligt,

5) perioder, hvor den pågældendes arbejdsevne har været vurderet så begrænset, at vedkommende ikke har kunnet opnå beskæftigelse på det ordinære arbejdsmarked, jf. stk. 9, og

6) perioder, hvor den pågældende har været under ordinær uddannelse eller anden uddannelse eller opkvalificering til uddannelse, hvor der ikke stilles krav om udnyttelse af arbejdsmulighederne, eller hvor den pågældende har modtaget en anden offentlig forsørgelsesydelse, der ikke er betinget af, at vedkommende udnytter sine arbejdsmuligheder. (LBK nr. 269 stk. 12)

Ifølge stk. 12 har kommunerne således mulighed for at forlænge 12 månedsperioden, hvis den pågældende på grund af sygdom, graviditet m.v., i perioder ikke har kunnet arbejde.

En ægtefælle, hvis hjælp er ophørt eller nedsat som følge af 225 timers kravet, kan igen blive berettiget til fuld hjælp, når den pågældende dokumenterer at have haft mindst 225 timers ordinær og ustøttet arbejde inden for de seneste 12 kalendermåneder. Arbejdet skal ligge efter det tidspunkt, hvor hjælpen ophørte eller blev nedsat. (LBK nr. 269 stk. 14)

I § 13 g fremgår retningslinjer for, hvordan hjælpen beregnes, hvis en eller begge ægtefæller på integrationsydelse ikke opfylder kravet om 225 timers ordinært og ustøttet arbejde inden for 12 kalendermåneder. Disse vil, som nævnt, ikke yderligere blev uddybet.

## LOV FORTOLKNING

Lovforslag 113 blev sendt til høring i perioden fra den 21. december 2015 til den 8. januar 2016. Der kom i alt 26 skriftlige svar retur<sup>8</sup>. Langt størstedelen af høringsparterne udtrykker skepsis over for lovforslaget. To høringsparter – Rigsrevisionen og Danmarks Lejerforening – har ingen bemærkninger til lovforslaget. Dansk Arbejdsgiverforening (DA) giver som den eneste af de 26 høringsparter fuld opbakning til lovforslaget. Foreningen af kommunale social-, sundheds- og arbejdsmarkedschefer (FDS) anerkender også, at lovforslaget kan skabe incitament til at komme i arbejde, men udtrykker samtidig, at der ved nedsættelse eller bortfald af ydelser kan opstå reelle sociale problemer. Flere tilkender som FDS at være enige med regeringens ambition om at få flere i arbejde, men udtrykker skepsis overfor metoderne (Link C, s. 21, 49 & 74).

Den 9. februar 2016 blev lovforslaget efter 1. behandling henvist til beskæftigelsesudvalget, der fik betænkningstid frem til 10. marts. Her blev der ydermere indsendt 162 spørgsmål til beskæftigelsesministeren, samt adskillige samrådsspørgsmål.

Med udgangspunkt i de punkter af loven, der blev refereret ovenfor i den retlige gennemgang, vil jeg i det følgende fremlægge nogle af de juridiske og praktiske komplikationer, som lovændringer ifølge høringsparter med videre, potentielt kan medføre i implementeringsfasen.

## GENERELT OM SAGSFORLØBET

225 timers reglen fik, som nævnt, virkning fra den 1. april 2016, dog med en særlig overgangsordning: I perioden fra 1. oktober 2016 til 1. april 2017 skulle personer eller

---

<sup>8</sup> Ankestyrelsen, Beskæftigelsesrådets Ydelsesudvalget (DA, LO og FTF), Boligselskabernes Landsforening, Børnerådet, Danmarks Lejerforeninger, Danske Handicaporganisationer, Dansk Socialrådgiverforening, Datatilsynet, Det Faglige Hus, FOA – Foreningen af Offentligt Ansatte, Foreningen af kommunale social-, sundheds- og arbejdsmarkedschefer i Danmark, Frivilligrådet, Institut for Menneskerettigheder, KL, Landsforeningen af nuværende og tidligere Psykiatribrugere (LAP), Rigsrevisionen, Rådet for Psykisk Sårbare på arbejdsmarkedet, Rådet for Socialt Udsatte, Sand – De Hjemløses Landsorganisation og Udbetaling Danmark. Herudover er der modtaget høringssvar fra Bedre Psykiatri - landsforeningen for pårørende, Børns Vilkår og Red Barnet (Link Q)



ægtefæller, der havde modtaget ydelse i sammenlagt et år arbejde 113 ordinære og udstøttet arbejdstimer inden for de seneste 6 kalendermåneder. Kommunerne kunne derfor tidligst fra 1. oktober 2016 lade hjælpen nedsætte eller bortfalde som følge af arbejdskravet (VEJ nr. 10310, 2016:47).

Det skærpede rådighedskrav betyder, at kommunerne fortsat og kontinuerligt skal vurdere, om borgerne skal omfattes arbejdskravet, løbende beregne bortfaldsdatoer samt eventuelle udskydelser af bortfaldsdatoer, jævnfør § 13 stk. 3, 9 og 12. Ifølge Dansk Socialrådgiverforening (DS) kan reglerne potentielt give anledning til permanente ændringer i de hidtidige daglige sagsgange (Link E, s. 1).

#### UNDTAGELSER FRA 225 TIMERS KRAVET

Flere høringsparter fremhæver problematikker angående lovens undtagelsesregel. I lovbemærkningerne til L 113 fremgår det at, ”Det må forventes, at en stor andel af de personer, der er vurderet som aktivitetsparate, vil være omfattet af undtagelsen.” (Link H, s. 18) Dette kan også tolkes af en guide, som Styrelsen for Arbejdsmarked og Rekruttering (STAR) udgiver 1. juli 2016. Guiden udgives med henblik på at hjælpe kommunerne med at afklare, hvilke målgrupper, der kan undtages fra timekravet. I guiden fremgår det blandt andet:

” Kravet om 225 timers arbejde er et begrænset beskæftigelseskrav. Det forhold, at en borger er vurderet til at skulle have ekstra støtte og hjælp i længere tid end et år, eller er vurderet til ikke at være i stand til at kunne forsørge sig selv ved ordinært arbejde inden for tre måneder, er ikke ensbetydende med, at vedkommende ikke alligevel vil være i stand til at arbejde i begrænset omfang, således at vedkommende kan optjene 225 timers ordinært arbejde inden for 12 måneder.” (Bilag x, s. 2)

Flere høringsparter foreslår (fx Dansk Socialrådgiverforening, Rådet for Socialt Udsatte, LO og FTF), at undtagelsesparagraffen bør specificeres, så det fremgår af loven, at alle, der er visiteret som aktivitetsparate skal undtages fra 225 timers kravet. (Link C, s. 36, 68, 81) Ifølge Rådet for Socialt Udsatte er det nødvendigt, fordi gruppen allerede én gang er vurderet til ikke at være job- eller uddannelsesparate. Det skaber både unødigt bureaukrati, men kan samtidig også være utrygskabende for borgeren, hvis der skal foretages endnu en vurdering. LO og FTF fremhæver desuden, at den uklare undtagelsesregel giver kommunerne et alt for stort fortolkningsrum, hvilket er bekymrende for retssikkerheden, særligt fordi det handler om borgernes forsørgelsesgrundlag. (Link C, s. 68)

#### PERSONER OMFATTET AF 225 TIMERS KRAVET

Rådet for Socialt Udsatte fremhæver i deres høringssvar, at den største udfordring for de borgere, der omfattes af timekravet fortsat handler om at finde jobs, hvor arbejdsgiveren vil ansætte modtageren med de specifikke kvalifikationer og udfordringer, som personen har. Derfor bør det, ifølge Rådet for Socialt Udsatte, være jobcentrets forpligtigelse at anvise et konkret job, som opfylder kravene stillet i det skærpede rådighedskrav, og hvor arbejdsgiveren vil ansætte den pågældende for minimum 225 ordinære, udstøttet timer. De pointerer at: ” Dette ville gøre afprøvningen af rådigheden reel frem for det nuværende lovforslag, der er en afprøvning af om, der er efterspørgsel efter medarbejdere med den enkelte kontanthjælpsmodtagers kompetenceprofil. ” (Link C, s. 81) Ifølge STARS guide er det ikke afgørende for arbejdsevnevurderingen, om der aktuelt er adgang til beskæftigelse.

#### DOKUMENTATION

Det fremgår af bemærkningerne til L 113, at ” Det er forudsat, at der skal være tale om sædvanligt, lønnet arbejde, dvs. opgørelsen skal baseres på opgjorte løntimer i et

sædvanligt beskæftigelsesforhold, der er i overensstemmelse med gældende overenskomster eller i øvrigt er udført på almindelige løn- og arbejdsvilkår, jf. de regler som anvendes indenfor arbejdsløshedsforsikringens område. ” ([Link H](#))

I et svar til Folketingets beskæftigelsesudvalg uddyber forhenværende beskæftigelsesminister, Jørn Neergaard Larsen, at arbejde i løntilskud eller praktik ikke kan opgøres som ordinært eller ustøttet arbejde. Derudover stilles der i løn- og ansættelsesforholdet ikke krav om en bestemt timeløn ([Link I](#))

# KAPITEL 3: VIDENSKABSTEORI OG METODE

I dette kapitel vil jeg præsentere specialets videnskabsteoretiske og metodiske grundlag. Først introducerer jeg det videnskabsteoretisk afsæt i hermeneutikken. Dernæst præciseres de metodiske valg og fravalg i forbindelse med den empiriske undersøgelse, og det empiriske datagrundlag præsenteres. Afslutningsvist beskriver jeg, hvordan jeg har bearbejdet og organiseret mit interviewmateriale.

## HERMENEUTIKKEN

Jeg har i arbejdet med mit speciale hentet inspiration fra hermeneutikken. Derfor vil jeg først redegøre for, hvad dette perspektiv kan bidrage med. Derefter uddyber jeg, hvordan perspektivet bliver anvendt aktivt i samtlige faser af specialearbejdet. Hermeneutikken har en lang tradition bag sig, og kan inddeles i forskellige forgreninger. Jeg lægger i redegørelsen vægt på de begreber, der har direkte betydning for specialeprocessen. Denne afvejning er foretaget med henblik på at skærpe, hvilke videnskabsteoretiske refleksioner, jeg har gjort mig undervejs. I redegørelsen vil jeg lægge vægt på følgende begreber: *den hermeneutiske cirkel*, *forståelseshorizont* og herunder *fordomme og forståelse* og *horisontsammensmeltning*. Disse begreber præsenteres hovedsageligt med afsæt i den filosofiske hermeneutik.

## FILOSOFISK HERMENEUTIK

Hermeneutikken har visse fællestræk med fænomenologien, men hvor fænomenologien hovedsageligt er optaget af at *beskrive* fænomeners fremtrædelsesformer og af, hvordan mennesker erkender fænomener, er hermeneutikken modsat optaget af at

*fortolke* ”situerede meningsdannelser”. Det betyder, at mennesker tilskriver fænomener og oplevelser mening i forhold til deres tidsmæssige, sociale og rumlige kontekster (Kristiansen 2017:154ff). Menneskers oplevelser og erfaringer bliver i den forstand først forståelige, når de fortolkes i den specifikke kontekst og vice versa. Derfor handler det ud fra et hermeneutisk perspektiv om at forstå, hvordan mennesker erfarer verden i bestemt kontekst, og hvordan denne kontekst præger den måde, som de oplever og erfarer den omkringliggende verden på. (Kristiansen 2017:156)

Noget forenklet kan hermeneutikken bidrage til at forstå den proces, hvori mennesket erkender, fortolker og producerer viden i en given kontekst. Den hermeneutiske tilgang fordrer et fokus på fortolkningen af mening, og i den proces er det relevant at fremhæve den grundlæggende påstand om, at genstanden påvirker den, der fortolker og omvendt (Sonne-Ragans 2012:150). Denne proces kan i den filosofiske hermeneutik betegnes som den *hermeneutiske cirkel*. Den hermeneutiske cirkel optræder imidlertid i forskellige udgaver afhængigt af hvilken hermeneutisk retning, man trækker på. I metodehermeneutikken henviser cirkelbevægelsen fx til relationen mellem del og helhed i den genstand, der fortolkes, hvorimod cirklen i den filosofiske hermeneutik også henviser til forholdet mellem fortolkeren og den undersøgte genstand (Juul 2012:110).

Den tyske filosof Hans-Georg Gadamer og hans udlægning af den filosofiske hermeneutik fik stor betydning for samfundsvidenskaberne. Gadamer antager, at den hermeneutiske cirkel er ontologisk. Det betyder, at når vekselvirkningen mellem del og helhed bliver en bevægelse, der inkluderer fortolkeren og genstanden, kan det ikke længere blot betragtes som en metode til fortolkning, men må betragtes som en betingelse for al menneskelig erkendelse. Derfor kan denne proces også karakteriseres som universel (Højberg 2004:320f). Bevægelsen virker frem og tilbage mellem fortolker og genstand, og på denne måde er fortolkeren så at sige ”flyttet” ind i cirklen. Det vil sige, at fortolkeren positionerer sig som en aktiv medspiller i meningsdannelsen. (Juul 2012:111, Højberg 2004:321) Med denne udvidede forståelse af den hermeneutiske cirkel bliver man inden for den filosofiske hermeneutik opmærksom på, at

fortolkeren derfor altid vil være betinget af den ontologiske antagelse om, at den hermeneutiske cirkel gennemtrænger al form for menneskelig erkendelse. Det betyder, at *for(ud)forståelser* og *fordomme* bliver uundgåelige, men også uundværlige. Pointen ifølge Gadamer er, at vi må udfordre vores fordomme og sætte dem aktivt i spil for at komme frem til forståelsen (Højberg 2004:321 & 323, Gilje 2017:135, Kristiansen 2017:158).

I filosofisk hermeneutik består forståelse altså af *fordomme* og *forforståelser*, og forståelsen er indlejret i den hermeneutiske cirkel. (Højberg 2004:323) Tilsammen udgør fordomme og forståelser et samlet hele, som Gadamer omtaler *forståelseshorisont*. Denne horisont kan aldrig helt overskues. Vi kan gøre os dele af helheden bevidst, men ikke ”hele” helheden, og på den måde vil der altid være dele, vi må tage for givet. Som fortolker, vil man derfor også altid forstå sin genstand ud fra en bestemt forståelseshorisont. På samme måde vil eksempelvis ens interviewpersoner forstå en sag ud fra deres egen horisont (Gilje 2017:136). Forståelseshorisonten udgøres dermed af private erfaringer. Det er den personlige tilgang til verden, men den er også kollektiv i den forstand, at den enkelte person altid vil være en del af et sprogligt, kulturelt og historisk fællesskab. Denne antagelse indebærer derfor også, at forståelseshorisonten er foranderlig og i fortsat bevægelse (Højberg 2004:323f).

I modsætningen til fænomenologien, der hævder, at forforståelsen skal sættes i parentes, er forståelse ifølge Gadamer en proces, hvori horisonter smelter sammen. Denne erkendelsesproces betegner Gadamer for *horisontsammensmeltning*, hvor forskellige horisonter konfronteres med hinanden og herigennem kan forandres, som netop beskrevet. Horisontsammensmeltning indebærer ikke nødvendigvis, at meninger stemmer overens, men blot, at man bliver i stand til at forstå det, der kommunikeres. Åbenhed spiller i denne proces en afgørende rolle, da man ved at konfrontere sine fordomme kan få udvidet sin forståelseshorisont. Ifølge Gadamer er dette at gøre sig en *hermeneutisk erfaring*. At gøre sig erfaringer er i den forstand en uafsluttet proces, da erfaring altid vil åbne for muligheden for at gøre sig nye erfaringer (Juul 2012:125f, Højberg 2004:325).

Disse betragtninger kan også relateres til sandhedsbegrebet i den filosofiske hermeneutik. Gadamer afviser, at sandheden kan afdækkes, som den er, og som den fremstår. Det betyder, at sandhed bliver en hændelse, en proces, der opstår i meningsdannelsen. Derfor kan man aldrig finde frem til en endegyldig og objektiv sandhed om verden. "Sandheden" viser sig i mange og mangfoldige fortolkninger (Juul 2012:133, Højberg 2004:331).

## HERMENEUTISK PRAKSIS

At arbejde inden for en filosofisk hermeneutisk tilgang rejser derfor nogle krav om, at fortolkeren må explicitere og gøre sig sine fordomme om det studerede fænomen bevidst og herunder " (...) gennem vidensindsamling og fortolkning at udvide og bearbejde sin forforståelse således, at der til slut sker en sammensmeltning af forskerens og fænomenets horisont. " (Kristiansen 2017:158f) Jeg vil nu uddybe, hvordan jeg konkret har anvendt den hermeneutiske tilgang i de forskellige trin i min undersøgelse.

Jeg indledte arbejdsprocessen med at læse mig ind på specialets analyseområde. 225 timers kravet var netop året før i marts 2016 blevet vedtaget som en del af en samlet kontanthjælpspakke. Timereglens indgår både før, under og efter vedtagelsen i en større offentlig og politisk debat om kontanthjælpsområdet. I den debat deltog politikere, forskere, fagorganisationer, NGO'er m.v. 26 organisationer indsendte skriftlige høringssvar under det lovforberedende arbejde. Som jeg beskrev i kapitel 1 blev 225 timers reglen i perioden mellem 2007-2011 indført i forskellige afskygninger, først som en 300 timers regel for gifte kontanthjælpsmodtagere. Efterfølgende blev reglen endog sat op til 450 timer (Jørgensen 2013:125). Jeg orienterede mig derfor, jævnfør kapitel 2, i undersøgelser, der havde den politiske og organisatoriske udvikling i fokus.

I opstartsfasen var mine commonsense forståelser og videnskabelig forhåndsviden om emnet i den forstand moduleret af en historisk bevidsthed om den beskæftigelsespolitiske udvikling og af de indtryk, som jeg gradvist fik opbygget ved at følge med i den offentlige debat og ved at orientere mig i litteratur omkring emnet. Jeg fik i hermeneutisk betydning udvidet min forståelseshorisont. Den indledende proces kan karakteriseres som en vekselvirkning mellem refleksioner over, hvad jeg allerede vidste, hvad jeg fortsat undrede mig over, og hvilken viden jeg manglede. Det var med til at skærpe tanker, idéer og antagelser om, hvordan jeg ville afgrænse og undersøge min problemformulering.

Jeg har designet den empiriske undersøgelse af specialets problemformulering som et casestudie baseret på kvalitative interviews med professionelle fra et kommunalt jobcenter. Formålet med et sådan design er at komme dybere i forståelsen af interviewpersonernes forståelseshorisont, og hvordan den konkrete kontekst har betydning for deres oplevede udfordringer og krydspres. Jeg har i forbindelse med udførelsen af de enkelte interviews forsøgt at bringe mine forforståelser i spil. Dette har jeg praktiseret ved at forholde mig kritisk til mine fordomme, det vil sige mine commonsense forståelser og videnskabelige forhåndsviden. Heriblandt den viden og de gradvist opbyggende erfaringer jeg fik i forbindelse med specialets startfase, hvor jeg udarbejdede et problemfelt og fik beskrevet den organisatoriske, forskningsmæssige og retlige kontekst, som specialet skriver sig ind i. Eksempelvis har denne proces bidraget til konstruktionen af min interviewguide. Som jeg senere vil uddybe indgår der her spørgsmål, som tager afsæt i min forhåndsviden. Selve tilrettelæggelsen af interviewguiden afspejler på den måde en hermeneutisk metodik, hvor jeg anvender mine fordomme konstruktivt. I den efterfølgende præsentation af specialets metodiske ramme vil jeg gå yderligere i dybden med, hvordan mine fordomme har indflydelse på de metodiske valg.

Jeg fik nævnt, at der inden for den filosofiske hermeneutik ikke kan identificeres nogen endegyldig og objektiv sandhed. Enhver fortolkning indgår i princippet i konkurrence med mange mulige fortolkninger. (Juul 2012:133) Formålet med analyserne er



altså ikke at finde frem til en dybereliggende og objektiv sandhed. Mit mål er at fortolke og dermed forstå nogle tendenser i forhold til de professionelles forståelseshorisonter. Mine fortolkninger kan i den forstand gøre opmærksom på de professionelles oplevede udfordringer og krydspres og dermed bidrage med en viden, der ikke umiddelbart er indlysende. I den sammenhæng bestræber jeg mig på at opnå *analytisk generaliserbarhed*. Analytisk generaliserbarhed er et begreb hentet fra Kvale og Brinkmann (2009), der henviser til en bedømmelse af, hvorvidt resultaterne fra en undersøgelse kan være vejledende for, hvad der kan ske i andre situationer. Bedømmelsen heraf bør hvile på en grundig dokumentation og eksplicit argumentation fra fortolkerens side (Kvale & Brinkmann 2009:289). Med andre ord bør man være detaljeorienteret og skabe gennemsigtighed i sin tilgang. Jeg har arbejdet detaljeorienteret og skabt gennemsigtighed ved blandt andet at eksplicite fordomme undervejs og tydeliggøre, hvordan jeg konkret er gået frem, herunder hvordan jeg har bearbejdet og analyseret mit interviewmateriale. Jeg ønsker at opnå analytisk generaliserbarhed for at kunne spore nogle tendenser, der kan udsige noget overordnet om organiseringen af den beskæftigelsesrettede integrationsindsats og om de professionelles oplevede udfordringer og krydspres i implementering af 225 timers kravet.

Hvad angår selve fortolkningsarbejdet forholder jeg mig ikke blot beskrivende, men også fortolkende ved at fokusere på meningsindholdet i mine interviewpersoners udsagn. (Kvale & Brinkmann 2009:223) I analyserne bevæger jeg mig desuden mellem dele og helhed for på denne måde at kunne forstå delene i lyset af helheden og omvendt. Eksempelvis tager analysens fortolkninger ikke blot afsæt i interviewpersonernes udtalelser. Jeg forholder mig til dokumentmateriale (fx Kommunens beskæftigelsesplan), andres forskning og derudover teorien om street-level bureaucracy. Disse elementer er altså med til at nuancere fortolkningerne. På den måde bevæger jeg mig ligeledes på flere analyseniveauer, hvilket jeg vil uddybe under præsentation af analysestrategien, hvor jeg har været inspireret af Kvale og Brinkmanns (2009) tre analyseniveauer: *selvforståelse*, *kritisk common-sense forståelse* og *teoretisk forståelse*.

## CASESTUDIET SOM METODISK RAMME

Specialets erkendelsesinteresse udspringer af et ønske om at forstå, hvilke udfordringer og krydspres de professionelle oplever, når de skal implementere 225 timers kravet i den integrationsrettede beskæftigelsesindsats. I problemformuleringen kan der antydes en eksplorativ intention om at finde ud af, hvordan fænomenet kan undersøges konkret. Jeg ønsker altså at undersøge fænomenet ”225 timers reglen” i relation til de professionelles oplevelser og erfaringer med at arbejde med en specifik målgruppe, vi kan karakterisere som arbejdsløse flygtninge, jævnfør den ”integrationsrettede beskæftigelsesindsats”. Denne afgrænsning implicerer dels et professionelt perspektiv på 225 timers reglen, og dels et perspektiv på deres arbejde med en specifik målgruppe. Jeg betragter derfor casestudiet som et nærliggende metodisk valg til at afgrænse specialets genstand og til at forstå samspillet mellem fænomenet og en konkret kontekst.

Metodelitteraturen byder på flere forskellige definitioner af, hvad et casestudium kan og bør rumme. Følgende definition er citeret fra Antoft et al. (2007):

” (...) et casestudium er en empirisk analyse, der undersøger et samtidigt fænomen i en social kontekst, hvor fænomenet udfolder sig. Det gælder specielt, når grænsen mellem fænomenet og konteksten ikke fremstår klart og tydeligt.” (Antoft et al. 2007:32)

Denne definition sætter fokus på to forhold, der kan beskrive, hvorfor valg af casestudiet som metodisk ramme kan være relevant. For det første, når det undersøgte er svært at afgrænse, og for det andet, når man sætter fokus på forholdet mellem det undersøgte fænomen og dets kontekst. Casestudiet fordrer derudover en relativ åben tilgang. Det henviser til, at man ikke skal følge én metodisk opskrift. Derudover må casestudiets erfaringer og oplevelser fremstilles mangfoldigt. Man må ifølge Bent Flyvbjerg (2015) stræbe efter at opbygge ” (...) casehistorien af de mangesidede, kom-

plekse og ofte indbyrdes modstridende historier (...) ” (Flyvbjerg 2015:516), som casen kan være udtryk for. Casestudiet er derfor et nærliggende metodisk valg til at afgrænse specialets genstand og til at forstå samspillet mellem fænomenet og dets kontekst. Jeg vil i det følgende uddybe, hvordan jeg har udvalgt og afgrænset min case. Det vil jeg gøre ved at sætte mine forforståelser i spil.

## VALG OG AFGRÆNSNING AF CASE

Den empiriske undersøgelse er designet som et casestudie med en mellemstor sjællandsk kommune som case. Jeg vil nu redegøre for, hvordan jeg har udvalgt og afgrænset min case.

Bent Flyvbjerg (2015) fremhæver med sine strategier for valg af cases, at man må identificere den casetype, der kan maksimere ens indsigt i et fænomen ud fra overvejelser om, hvilken viden man søger, og hvor denne viden bedst kan findes. Han opdeler strategier for valg af cases i to overordnede selektionstyper: *tilfældig udvælgelse* og *informationsorienteret udvælgelse*. I den tilfældigt udvalgte case skelner Flyvbjerg mellem to typer af strategier for udvælgelse: *tilfældig stikprøve* og *stratificeret stikprøve*. Formålet med denne udvælgelse er at undgå systematisk bias i stikprøven. Stikprøvens størrelse er afgørende for spørgsmålet om generalisering (Flyvbjerg 2015:508). Disse overvejelser har ikke været relevante i udvælgelsen af min case, da det ud fra et forståelsesorienteret perspektiv har været vigtigere at komme dybere ind i forståelsen af frontmedarbejdernes oplevede krydspres og udfordringer frem for blot at beskrive den typiske eller gennemsnitlige case. Som Flyvbjerg fremhæver, er denne type cases heller ikke altid mest righoldig på information. (Flyvbjerg 2015:506)

Den informationsbestemte udvælgelse understreger forskellen fra det tilfældige valg af respondenter som i kvantitative undersøgelser. (Neergaard 2007:11) I den informationsorienterede type vælges cases med det formål at få mest mulig information

om et fænomen. I den type af cases skelner Flyvbjerg mellem fire udvælgelsesstrategier: *ekstreme/atypiske cases*, *cases med maksimal variation*, *kritiske cases* eller *paradigmatiske cases* (Flyvbjerg 2015:508).

Jeg havde forud for den empiriske undersøgelse en viden om, at kommunernes vurdering af de lediges arbejdsevne i henhold til 225 timers kravet varierer ganske betydeligt (Kapitel 1). Da jeg indledte specialearbejdet, var jeg derfor oprindeligt interesseret i at designe min undersøgelse som to cases med maksimal variation ved at udvælge to kommuner med henholdsvis en høj og en lav undtagelsesprocent, hvad angår 225 timers kravet. På grund af manglende tid og ressourcer fravalgte jeg denne strategi. I stedet valgte jeg at komme dybere i forståelsen af en enkelt kommunes praksis, med baggrund i følgende overvejelser:

- 1) For det første var jeg interesseret i et professionelt perspektiv på implementeringen 225 timers reglen. Denne afgrænsning af casen omhandlede overvejelser om medarbejdernes jobfunktioner og organisatoriske placering. På baggrund af min forhåndsviden var jeg klar over, at man med strukturreformen fra 2007 organisatorisk adskilte håndtering af selve ydelsen fra jobcentrenes beskæftigelsesindsats. Selve borgerkontakten foregår derfor nu i jobcentret. Jobcentrenes opgave i henhold til 225 timers reglen er fx at vurdere den enkeltes arbejdsevne, og derudover hjælpe borgerne med at opfylde timekravet. Jeg kunne derfor udelukke at inddrage medarbejdere, som arbejder med udmåling af ydelse<sup>9</sup>. Derudover kunne jeg afgrænse mig fra at inddrage medarbejdere fra fx sygedagpenge- eller flexjobområdet, da deres målgrupper slet ikke er omfattet 225 timers reglen.
- 2) For det andet var jeg interesseret i, at de professionelle der indgår i undersøgelsen arbejder i den beskæftigelsesrettede integrationsindsats. Jeg havde en

---

<sup>9</sup> Ydelsescentrenes hovedopgave er håndtering af selve ydelsen. Det kan fx vedrøre arbejdsopgaver som beregning og udbetaling af ydelse, økonomisk kontrol og eventuelt økonomiske sanktioner – herunder stop og tilbagebetaling af ydelse.

forventning om, at borgernes mulighed for at opfylde arbejdskravet varierede mellem ledighedsgrupper, og at dette kunne få betydning for, hvilke krydspres og udfordringer medarbejderne oplever. Jeg antog på baggrund af min forhåndsviden, at gruppen af flygtninge er særligt udfordret, både i kraft af deres sociale status, men også i kraft af strukturer på arbejdsmarkedet.

Med afsæt i disse kriterier tog jeg kontakt til 12 jobcentre på Sjælland med henblik på at gennemføre kvalitative interviews med udvalgte medarbejdere. Via mail fik jeg etableret kontakt til en kommune, som fremadrettet vil blive omtalt som casen eller "Kommunen". Casen omhandler 2 jobkonsulenter og 2 virksomhedskonsulenter fra Team integration.

## PRÆSENTATION AF CASE, KONTEKST OG DATA

Som tidligere nævnt har jeg indsnævret casen til at omhandle en afgrænset gruppe professionelle i en enkelt kommune. I den empiriske undersøgelse valgte jeg at lave et fokusgruppeinterview og fire semistruktureret interviews med 4 professionelle fra Team Integration. Jeg vil i det følgende rette opmærksomheden mod den kontekst, hvori casen og den empiriske undersøgelse udfolder sig. Derefter præsenteres det empiriske grundlag.

Kontekstbeskrivelsen er baseret på et organisationsdiagram og Kommunens beskæftigelsesplan for 2017 samt oplysninger fra de kvalitative interviews. Af hensyn til anonymisering af den udvalgte kommune vil jeg i henvisningen referere til "Beskæftigelsesplan 2017", "Organisationsdiagram" m.v. for ikke at ophæve anonymiseringen gennem referencen og litteraturlisten.

Jobcentret ligger i en mellemstor dansk kommune på Sjælland. I Jobcentret har man organisatorisk inddelt afdelingerne i teams efter fem forskellige målgrupper: 1) *Team Jobparate* 2) *Team Dagpenge/Team Fleks* 3) *Team Unge* 4) *Team Aktivitetsparate* og 5) *Team Integration*. Til hvert team er der tilknyttet en teamleder. Derudover er der en overordnet jobcenterchef, en kommunal direktion og en række byrådsudvalg,

hvoraf beslutninger i fx økonomi- og beskæftigelsesudvalget har betydning for det arbejde, der udføres i Kommunens jobcenter (Organisationsdiagram 2017).

Team Integration består af 5 virksomhedskonsulenter, 7½ jobkonsulenter, 5 administrative medarbejdere, 2 erhvervsmentorer, 3 familiekonsulenter, ½ fagkonsulent og 1 teamleder. Alle fire interviewdeltagere er som nævnt ansat i Team Integration. 2 som er ansat som jobkonsulenter og 2 som virksomhedskonsulenter. Konsulenterne har fokus på at få flygtninge over 18 år i arbejde og i selvforsørgelse. Som henholdsvis job- og virksomhedskonsulenter bestrider de samtidig forskellige funktioner for at opnå målsætningen om job og selvforsørgelse. Det har betydning for, hvilken rolle de spiller i den konkrete implementering af 225 timers reglen.

Jobkonsulenterne bestrider en myndighedsfunktion. Det indebærer, at de fx skal vurdere den enkeltes jobparathed, hvornår der skal sanktioneres og afholdes samtaler med flygtningene, og hvornår de skal sendes på sprogskole m.v. I forhold til implementering af 225 timers kravet er jobkonsulenternes opgave at (re)vurdere alle borgernes arbejdsevne, uanset om de er visiteret som jobparate eller aktivitetsparate. De skal altså afgøre, i hvilke tilfælde en borger skal undtages fra timereglen.

Virksomhedskonsulenternes jobfunktion indebærer en opsøgende og udadgående kontakt med lokale virksomheder. De arbejder "salgsorienteret" og har til opgave, at de ledige bliver henvist til stillinger, som er slået op på jobnet.dk. (Beskæftigelsesplan 2017:19). Derudover skal de finde virksomhedspraktikker, oprette løntilskudsjobs og finde ordinær beskæftigelse til flygtningene. Deres rolle er væsentlig i forhold til 225 timers kravet, da de hjælper flygtningene med at finde ordinære arbejdstimer.

Den primære målsætning med job- og virksomhedskonsulenternes arbejde er som nævnt at få flygtningene hurtigt i beskæftigelse og selvforsørgelse. I sommeren 2016 vedtager byrådet i Kommunen en ny model for at styrke den beskæftigelsesrettede

integrationsindsats<sup>10</sup>. Modellen indebærer, at jobparate som aktivitetsparate flygtninge og familiesammenførte skal deltage i virksomhedsrettet aktivering inden udløbet af 4 ugers ophold i Kommunen. Den virksomhedsrettede indsats understøttes af danskuddannelse og korte uddannelsesrettede forløb, dog med en betingelse af, at sådanne forløb kan føre til konkrete jobs. Bemandingen i Team Integration opnormeres i 2016 fra to til fem virksomhedskonsulenter. Målet er med udgangspunkt i den virksomhedsrettede indsats at skaffe 60 procent af alle Kommunens flygtninge og familiesammenførte i arbejde inden for tre år efter deres ankomst til kommunen (Beskæftigelsesplan 2017:15).

Den udvalgte kommune ligger i et område, der ikke bærer præg af store industrielle virksomheder, der kan tilbyde arbejdskraft. Kommunens størrelse og geografiske placering kan derfor have betydning for, hvilket udfordringer og krydspres de oplever i forbindelse med at implementere 225 timers kravet.

Den lokale kontekst er vigtig at beskrive for at forstå interviewpersonernes erfaringer og oplevelser. Havde min undersøgelse udfoldet sig i en kommune i Nordjylland, havde de professionelle oplevelser og erfaringer formentlig været anderledes. Interviewpersonernes fortalte oplevelser og erfaringer, bliver altså først forståelige, når de fortolkes i den specifikke kontekst og omvendt. Det er denne vekselvirkning mellem dele og helhed, der danner grundlag for princippet om den hermeneutiske cirkel.

## DET KVALITATIVE INTERVIEW

I den empiriske undersøgelse af den udvalgte case har jeg valgt at lave kvalitative interviews. Det betyder, at den indsamlede viden på baggrund af interviews kan give indsigt i ”de professionelle teori om, hvordan de handler”, men ikke hvad de rent

---

<sup>10</sup> Byrådets beslutning om at indføre en model for virksomhedsrettet indsats hænger også sammen med ændringer i integrationsloven fra 2016. (Beskæftigelsesplan 2016:15) Ændringerne i integrationsloven skete som følge af, at Folketinget den 3. juni 2016 vedtog lovforslag L 189 om ændring af integrationsloven og forskellige andre love (Bedre rammer for at modtage og integrere flygtninge og styrket virksomhedsrettet integrationsprogram m.v.).

faktisk gør (Tanggaard & Brinkmann 2015:33). Dette vender jeg tilbage til nedenfor. Ud fra en filosofisk hermeneutisk tilgang er formålet med de kvalitative interviews at opnå en dybere forståelse af den enkelte frontmedarbejders erfaringer og oplevelser i arbejdet med at implementere 225 timers reglen.

Det hermeneutiske interview er typisk åbent og fleksibelt, hvilket har til formål at skabe et rum, hvor interviewpersonerne frit kan udfolde de aspekter af et fænomen, som er betydningsfulde for netop dem. Denne fremgangsmåde betyder, at interviewet kommer til at udgøre en tekst, der er produceret af den person, der beskriver sine erfaringer og oplevelser, men samtidig også af interviewer, der netop henleder interviewpersonens opmærksomhed mod bestemte temaer (Kristiansen 2017:168). Hvad dette har af betydning, vil jeg i den følgende uddybe med afsæt i mine forforståelser. Som jeg vil eksplicite kan planlægning og udførelse af de kvalitative interviews beskrives med afsæt i princippet om den hermeneutisk cirkel.

## FOKUSGRUPPEINTERVIEW

Datagenereringsprocessen forløb i to faser. I første fase indsamlede jeg data på baggrund af et fokusgruppeinterview med to jobkonsulenter og to virksomhedskonsulenter. I anden fase indsamlede jeg data på baggrund af fire semistruktureret interviews med de samme fire professionelle, der deltog i fokusgruppen. I anden fase fik jeg derfor mulighed for at komme yderligere i dybden med den enkelte interviewpersons oplevelser og erfaringer. Jeg vil i det følgende beskrive dette forløb, og hvilke overvejelser der ligger bag de metodiske greb.

Som alle andre metoder har fokusgrupper både styrker og svagheder. Fokusgruppeinterviews er særligt gode, hvis man er interesseret i at producere viden om sociale gruppers fortolkninger, interaktioner og normer. (Halkier 2015:139)

Fokusgruppeinterviewet kan adskille sig fra gruppeinterviewet ved at data produceres via selve gruppeinteraktionen mellem deltagerne frem for, at den primære interaktion finder sted mellem interviewer og interviewdeltagere. Fokusgruppedeltagerne



vil derved typisk få mulighed for at sammenligne og spørge ind til hinandens erfaringer. Derfor vil intervieweren oftest fungere som en slags moderator, hvor det først og fremmest handler om at muliggøre en interaktion om et bestemt emne (Halkier 2015:139, 143). Da de fire interviewpersoner har forskellige jobfunktioner som henholdsvis job- og virksomhedskonsulenter vil det være en fordel, at deltagerne kan supplere og sammenligne hinandens erfaringer oplevelser.

I fokusgruppeinterviewet deltog som nævnt fire professionelle, og varigheden var ca. en time og tyve minutter. Fokusgruppen var bygget op omkring en løst struktureret interviewguide, der angav følgende fem overordnede temaer: 1) *målgruppen*, 2) *indsatser for borgere der er omfattet timereglen*, 3) *praksis i forbindelse med undtagelser fra timereglen*, 4) *vejledning* og 5) *konsekvenser*.<sup>11</sup> Desuden forberedte jeg en introduktion med det formål at sætte rammerne for, hvordan jeg ville forvalte interviewet. Overordnet var mit budskab til deltagerne at formidle formålet med interviewet og hvordan fokusgruppen skulle foregå. Herunder at de gerne måtte kommentere hinandens erfaringer og synspunkter, især hvis de havde andre oplevelser eller var uenige<sup>12</sup>. Jeg vurderede, at det var særligt vigtigt at få sidstnævnte i spil, da interviewpersonernes jobfunktioner som henholdsvis job- og virksomhedskonsulenter er forskellige, som det netop fremgik ovenfor.

Interviewguidens tematikker var fastlagt ud fra den forhåndsviden, jeg har opbygget i arbejdet med problemfeltet og den organisatoriske, forskningsmæssige og retlige kontekst. Fx var jeg interesseret i at forstå hvilke kriterier, der danner grundlag for, at deltagerne fritager målgruppen fra 225 timers reglen, jævnfør beskæftigelsesministeriets opgørelse over kommunernes varierende praksis i forbindelse med undtagelser fra timereglen (kapitel 1). I den forstand var min forhåndsviden afgørende for, hvad jeg spurgte ind til i fokusgruppeinterviewet.

En svaghed ved fokusgruppeinterviewet er, at deltagerne ofte får mindre taletid i sammenligning med et semistruktureret interview. Derved får intervieweren også

---

<sup>11</sup> Interviewguide vedhæftet som bilag

<sup>12</sup> Introduktion vedhæftet som bilag

mindre mulighed for at spørge ind til den enkeltes erfaringer og oplevelser sammenlignet med individuelle interviews. (Halkier 2015:139) Af den grund valgte jeg at supplere fokusgruppedata med data genereret gennem semistruktureret interviews.

Afslutningsvist vil jeg kort beskrive, hvordan jeg gradvist fik opbygget nye erfaringer fra planlægningen og udførelsen af fokusgruppeinterviewet, som fik betydning for, hvordan jeg udførte de semistruktureret interviews. Som beskrevet var min indgang til casen afledt af en commonsense forståelse og en videnskabelig forhåndsviden, som jeg forsøgte at bringe aktivt i spil under fokusgruppeinterviewet. Jeg har som nævnt haft en formodning om, at de kommunale rammer har betydning for interviewpersonernes oplevelser med at forvalte 225 timers reglen overfor deres målgruppe, men jeg var ikke klar over, hvad der konkret var på spil i den udvalgte kommune. I fokusgruppeinterviewet blev jeg fx opmærksom på de udfordringer, der kan opstå for interviewpersonerne, når flygtningene står til rådighed for at opfylde timekravet, men hvor muligheden herfor bliver indsnævret af de kommunale rammevilkår. Som eksempel kan flygtningene ikke blive ansat i kommunale jobs på børne- og ungdomsområdet, fordi de ikke kan dokumentere en "ren" børneattest. Denne problematik vil jeg analysere i tema 3.

Den indsigt betød, at jeg i de individuelle interviews gik yderligere i dybden med, hvad de oplever, at dette kan betyde for flygtningenes jobmuligheder, og herunder, hvilke potentielle krydspres og udfordringer, det kan skabe i deres arbejde med at få flygtninge i beskæftigelse og i selvforsørgelse. På den måde medbragte jeg nye erfaringer ind i næste fase af datagenereringen.

## SEMISTRUKTURERET INTERVIEWS

Da jeg var interesseret i at komme yderligere i dybden med interviewpersonernes erfaringer og oplevelser valgte jeg i anden fase af datagenereringen at udføre individuelle interviews på baggrund af en semistruktureret tilgang.

Det semistruktureret interview er en interviewform, der forløber som en interaktion mellem interviewerens spørgsmål og interviewpersonens svar. Heraf er det kun nogle af interviewerens spørgsmål, der er planlagt på forhånd, da nye spørgsmål som følge af interaktionen kan dukke op undervejs (Tanggaard & Brinkmann 2015:36).

Som i fokusgruppeinterviewet tog min interviewguide udgangspunkt i nogle generelle temaer, som jeg var interesseret i at forfølge i mine spørgsmål. Disse temaer var: 1) *Interviewpersonens baggrund*, 2) *jobfunktion og arbejdsgang*, 3) *praksis i forbindelse med at undtage fra timereglen* og 4) *praksis når borgere bliver omfattet timereglen*.<sup>13</sup> Tema 3 og 4 blev derfor både udfoldet i fokusgruppeinterviewet og i de semistruktureret interviews.

I fokusgruppeinterviewet fik interviewpersonerne kort introduceret sig selv med afsæt i uddannelsesbaggrund og arbejdserfaring. I de semistruktureret interviews var jeg også interesseret i at komme i dybden med interviewpersonernes jobfunktioner som henholdsvis jobkonsulenter og virksomhedskonsulenter.

Den viden jeg har indsamlet kan som sagt ikke give indsigt i, hvordan de professionelle rent faktisk handler. Derfor kunne det have været et oplagt valg at supplere interviews med observationer i integrationsteamets afdeling og observationer af den enkelte interviewpersons møde med målgruppen. Den svaghed har jeg forsøgt at imødekomme igennem udformningen af mine interviewspørgsmål i de individuelle interviews. Mine interviewspørgsmål var som tidligere beskrevet åbne, men jeg fik opfordret til, at interviewpersonerne kunne tage udgangspunkt i konkrete sager. På den måde kunne interviewpersonernes udsagn relateres til konkrete beskrivelser af arbejdsgange og beslutninger i enkelte sager.

---

<sup>13</sup> Interviewguide vedhæftet som bilag

<b>Navn og stillingsbetegnelse</b>	<b>Uddannelsesbaggrund</b>	<b>Ansættelsestid i jobcentret</b>	<b>Erfaring</b>
<b>Anna</b> <b>Virksomhedskonsulent</b>	Traditionel bankuddannelse	Ca. to år	Bankledelse
<b>Birgit</b> <b>Virksomhedskonsulent</b>	Beskæftigelsesvejleder	Ca. et år	Erfaring inden for den sociale sektor. Senere salg, undervisning og rekruttering.
<b>Clara</b> <b>Jobkonsulent</b>	Pædagog	Ca. to og et halv år	Røde Kors asylcenter
<b>Dorte</b> <b>Jobkonsulent</b>	Socialrådgiver	Halvandet år	Gik direkte i job i Team Integration

## DATA Bearbejdning

I dette afsnit vil jeg indledningsvist kort præsentere, hvordan jeg har valgt at transkribere fokusgruppeinterviewet og de fire individuelle interviews. Derefter vil jeg gå i dybden med at fremstille, hvordan jeg har bearbejdet min data med henblik på fortolkning og analyse.

## Transskription

Jeg har optaget de fem interviews digitalt og har efterfølgende transskriberet optagelserne med henblik på at kode og fortolke interviewmaterialet. Jeg er opmærksom på, at transskriptionen fra lydoptagelse til interviewudskrift kan være forbundet med

både tekniske og fortolkningsmæssige problemer. Fx er det vigtigt at være opmærksom på, at fortolkningsprocessen allerede påbegyndes, så snart når det talte sprog oversættes til de skrevne interviewtekster (Kvale & Brinkmann 2009:199ff).

Jeg har bestræbt mig på at transskribere informanternes udsagn så ordret som muligt. Dog har jeg udeladt at notere pauser og betoning i interviewudskrifterne, da transskriptionerne ikke skal bruges til sproglig analyse (Kvale & Brinkmann 2009:203) Jeg har ligeledes udeladt at transskribere mine egne småord såsom ”ja” og ”hmm” med henblik på, at transskriptionen af informanternes udtalelser fremstår mere sammenhængende. Transskriptionsprocessen har medvirket til, at jeg blev fortrolig med materialet. Det har inspireret til, hvordan jeg har bearbejdet og analyseret min data.

## MENINGSKATEGORISERING OG KODNING

I dette afsnit vil jeg beskrive, hvordan jeg har organiseret mit interviewmateriale med henblik på fortolking af interviewpersonernes udtalelser. Efterfølgende går jeg i dybden med, hvordan jeg fortolker meningsindholdet i interviewpersonernes udtalelser.

Kvale og Brinkmann (2009) skelner mellem meningskategorisering og kodning. Meningskategorisering er en metode til at reducere interviewpersonernes udsagn til nogle få og enkle kategorier. Disse kategorier kan udvikles på forhånd eller opstå ad hoc under analysen (Kvale & Brinkmann 2009:225). Kodning indebærer i modsætningen til kategorisering, at der i mere detaljeret grad knyttes et eller flere nøgleord til interviewpersonernes udtalelser. I generelle termer kan kodningsproceduren være begrebs- eller datastyret. I en begrebsstyret kodningsproces anvender man koder, der i forvejen er udviklet. Dette kan praktiseres ved at se på dele af materialet. Det kan også gøres ved at lade sig rådføre af eksisterende litteratur eller en bestemt teo-

retisk ramme, der er relevant for ens emne. Datastyret kodning er omvendt en kodningsproces, der bygger direkte på datamaterialet. Derfor arbejder man uden på forhånd definerede koder. Der udvikles i den proces koder ved at gennemlæse datamaterialet og der hentes inspiration direkte fra de udforskede udsagn (Kvale & Brinkmann 2009:224, Kristiansen 2015:485).

Bearbejdningen af mit interviewmateriale tog i første omgang form gennem meningskategorisering. Formålet med meningskategorisering var at strukturere interviewmaterialet i nogle overordnede kategorier. Konkret betød dette, at jeg læste transskriptionerne i gennem flere gange. I gennemlæsningerne lod jeg mig inspirere af den tematiske opdeling af min interviewguide samt mine analysespørgsmål. På den måde afsøgte jeg, hvilke generelle tendenser, der var på spil på tværs af mit interviewmateriale. Jeg inddelte herefter materialet i tre kategorier: organisatoriske udfordringer, retlige udfordringer og målgruppens udfordringer. Disse tre kategorier repræsenterer hver for sig et tema, der er gennemgående på tværs af interviewpersonernes fortællinger, og som er omdrejningspunkterne for analyserne. De tre temaer strukturerer altså specialets 3 analysedele. Ud fra disse tre kategorier fortsatte jeg analysearbejdet ved yderligere at kode mit interviewmateriale. I den proces begyndte jeg at få et mere dybdegående indblik i de variationer og mønstre, der kunne tydes i interviewpersonernes udtalelser. Jeg var her blandt andet opmærksom på forskelle, der knytter sig til interviewpersonernes jobfunktioner som henholdsvis jobkonsulenter og virksomhedskonsulenter. Denne kodningsproces bar præg af primært at være begrebsstyret, da jeg var inspireret af specialets teoretiske ramme og samt mine interviewguides. Inden for hvert af de tre kategorier brugte jeg følgende koder til at organisere interviewpersonernes udsagn:

**Organisatoriske udfordringer:**

- Organisering af arbejdet
- Jobfunktioner/karakteristika

- Praksislogikker

#### **Målgruppens udfordringer:**

- ”Individuelle” udfordringer for at komme i arbejde
- ”Kontekstuelle” udfordringer for at komme i arbejde

#### **Retlige udfordringer:**

- Praksis i forbindelse med undtagelsesreglen
- Praksis når flygtningene omfattes af timereglen

### ANALYSESTRATEGI

Et kvalitativt casestudium kan i sin logik trække på en a-teoretisk, teorifortolkende, teorigenerende eller teoritestende tilgang. Forskellen mellem de fire typer kan fx karakteriseres ud fra et spørgsmål om, hvorvidt den videnskabelige fortolkning tager afsæt i empirisk eller teoretisk viden (Antoft & Salomonsen 2007:33f). Denne sondring skal dog læses idealtypisk, da casestudier i praksis sjældent trækker på en rent induktiv eller deduktiv logik. I det følgende vil jeg uddybe, hvordan dette analysearbejde har taget yderligere form med inspiration fra Kvale og Brinkmanns (2009) tre fortolkningskontekster: selvforståelse, kritisk common-sense forståelse og teoretisk forståelse.

Det første analyseniveau i fortolkningsarbejdet er informanternes *selvforståelse*. Dette relaterer sig til ” (...) interviewpersonernes egen opfattelse af, hvad deres udsagn betyder. ” (Kvale & Brinkmann 2009:237), hvilket kan omformuleres i kondenseret form, således som fortolkeren forstår de interviewedes udtalelser. På det analyseniveau har fortolkeren derved en deskriptiv tilgang til de interviewedes udsagn. Med udgangspunkt i det empiriske niveau vil jeg i det forestående analysearbejde fokusere på interviewpersonernes selvforståelse ved at forholde mig beskrivende og refererende til deres udsagn, blandt andet gennem brug af citater.

*Kritisk common-sense forståelse* som fortolkningskontekst rækker udover den deskriptive tilgang til interviewpersonernes selvforståelse. Denne fortolkning kan ifølge Kvale og Brinkmann omfatte ” (...) en bredere forståelsesramme end interviewpersonernes egen, kan være kritisk over for, hvad der bliver sagt, og kan fokusere enten på udsagnets indhold, eller på den person, der fremsætter det.” (Kvale & Brinkmann 2009:238). På det analyseniveau sættes fortolkningen af interviewpersonernes udsagn i en fortolkningskontekst, hvor der inddrages almen viden. Fortolkningen tager dermed udelukkende afsæt i fortolkerens common-sense forståelse, og er altså ikke baseret på teoretiske fortolkninger. Helt konkret har jeg anvendt *kritisk common-sense forståelse* som en fortolkningskontekst ved dels at inddrage mine egne forudsætninger i form af forforståelser, dels ved at trække på problemfeltet i kapitel 1 samt den organisatoriske, forskningsmæssige og retlige kontekst i kapitel 2. På dette niveau udfoldes interviewpersonernes udfordringer og krydspres ved også at inddrage andre empiriske eksempler. Den forskningsmæssige kontekst kan imidlertid betragtes som en glidende overgang til det tredje analyseniveau:

Det sidste analyseniveau er *teoretisk forståelse*. Her anlægges en teoretisk ramme til fortolkningen af meningen med et udsagn (Kvale & Brinkmann 2009:239). Teorien kan dermed anvendes til at komme dybere ind i fortolkningen af mine interviewdata. På dette niveau vil fortolkningen derfor også være tilbøjelig til at overskride interviewpersonernes selvforståelse og række udover fortolkerens common-sense (Kvale & Brinkmann 2009:239). På det niveau vil jeg blandt andet udfolde interviewpersonernes udfordringer og krydspres ud fra det teoretiske perspektiv om street level bureaucracy, der udfoldes i det fjerde kapitel.

I praksis har mit analysearbejde ikke været skarpt adskilt i de tre fortolkningskontekster. Jeg har under hver af de tre tematiseringer, der som nævnt strukturerer analysen, vekslet mellem de forskellige positioner i forhold til fortolkning. Analyseprocessen har derfor heller ikke været en lineær proces, men kan karakteriseres som en vekselvirkning mellem de tre fortolkningskontekster.



# KAPITEL 4: STREET-LEVEL BUREAUCRACY

Dette kapitel præsenterer specialets teoretiske ramme, der er inspireret af street-level bureaucracy traditionen. Først vil jeg kort redegøre for to forskellige retninger inden for implementeringsforskningen. Efterfølgende bruger jeg redegørelsen til at placere street-level bureaucracy traditionen inden et af disse to perspektiver på implementeringsprocesser, for at begrunde hvorfor jeg netop har ladet mig inspirere af Micheal Lipskys teori om street-level bureaucracy. Dernæst redegør jeg for selve teorien om street-level bureaucracy, der udgør den primære ramme for det analytiske arbejde med specialets problemstilling. Jeg følger op på denne redegørelse med nogle kritiske bemærkninger om Lipskys teoretiske arbejde, og hvordan disse kritikpunkter kan imødekommes. Dette forsøger jeg med afsæt i dansk implementeringsforskning samt Dorte Caswells praksislogikker for beskæftigelsesrettet socialt arbejde.

Kapitlet giver en generel indføring i mit teoretiske arbejde. Undervejs i de 3 analyse-temaer præsenterer jeg derfor en række begreber efterhånden, som jeg anvender dem i analyserne. Jeg runder derfor kapitlet af med at afklare, hvilke begreber der først vil blive bearbejdet i selve analyserne, og hvor i analyserne de kan lokaliseres.

## PERSPEKTIVER PÅ IMPLEMENTERING

I gennem tiderne er der blevet udviklet flere forskellige retninger inden for implementeringsforskningen. Vibeke Lehmann Nielsen (2011) sondrer mellem to perspektiver til analyse af implementeringsprocesser, de såkaldte ”top-down” og ”bottom-up” perspektiver. Top-down perspektivet ” (...) tager afsæt i en hierarkisk styringsoptik og ser mangelfuld implementering som et kontrolproblem” (Nielsen 2011:324). Dette fordrer en analyse med fokus på, i hvilken grad politikens og lovgivningens officielle intentioner og mål bliver opnået i implementeringen, hvilket også bliver en

slags målestok for selve implementeringens succes (Nielsen 2011:324f). De politiske beslutninger hviler derfor på en normativ demokratisk præmis: hvis loven bliver udført i bogstavelig forstand, som den er defineret i lovgivningen og bliver forstået af de folkevalgte politiske magthavere, så fører implementeringen også til, at man opnår lovgivningens målsætninger (Nielsen 2011:326). Bottom-up forskningen opstår som en kritik af top-down perspektivet (Nielsen 2011:327). I stedet for at fokusere på, hvorvidt de politiske mål og intentioner bliver opfyldt i implementeringen, ønsker man ud fra et bottom-up perspektiv, at sætte fokus på, om implementeringen er i stand til rent faktisk at løse de problemer, som frontlinjen selv oplever. Formålet med denne perspektivforskydning ud til frontlinjeinstitutionerne er at forstå frontlinjens "interesser og problemforståelser" for at komme med input til, hvordan politikken og den institutionelle implementering bør se ud så den kan løse de problemer frontlinje oplever (Nielsen 2011:328). Det handler altså i højere grad om at forstå, hvilket behov der, så at sige, opstår nedefra.

Street-level bureaucracy traditionen kan placeres inden for bottom-up perspektivet. Der er fokus på frontmedarbejderen som beslutningstager og de vilkår, der knytter sig til dette arbejde. Nu vil jeg introducere Lipskys begreb om "street-level bureaucrats" (herfra: frontmedarbejderen), og de arbejdsbetingelser, der knytter sig til frontmedarbejdernes typiske arbejdspladser. Derefter beskriver jeg, hvordan disse arbejdsvilkår kan opleves som det, der i dansk sammenhæng bliver beskrevet som et krydspres (Møller 2011:271).

## STREET-LEVEL BUREAUCRACY

Det teoretiske arbejde med specialets problemstilling har først og fremmest hentet inspiration fra Lipskys analytiske arbejde om "Street-Level Bureaucracy". I bogen "*Street-Level Bureaucracy. Dilemmas of the individual in public services*" sætter Lip-

sky fokus på det sidste led i den politiske implementeringskæde, der hvor den offentlige politik bliver fortolket og omsat i praksis i mødet med borgerne (Møller 2012:166). Lipsky argumenterer for, at det er her politik bliver til:

” I maintain that public policy is not best understood as made in legislatures or top-floor suites of high-ranking administrators. These decision-making arenas are important, of course, but they do not represent the complete picture. To the mix of places where policies are made, one must add the crowded offices and daily encounters of the street-level bureaucrat. “ (Lipsky 2010:xiii)

Derfor må man, som Lipsky her fremhæver i citatet, lave en perspektivforskydning fra magtens centrum: ”policy is not best understood as made in legislatures or top-floor suites of high-ranking administrators” til de steder, hvor ”policy are made”, som netop er de karakteristiske street-level bureaucracies, eller på dansk frontlinjeinstitutioner. I disse offentlige organisationer arbejder frontmedarbejderen. Ud fra Lipsky er frontmedarbejdere: ” Public service workers who interact directly with citizens in course of their jobs, and who have substantial discretion in the execution of their work (...)” (Lipsky 2010:3). Frontmedarbejdere er i Lipskys definition altså offentligt ansatte, der til dagligt interagerer direkte med borgerne. Arbejdet indebærer derfor, at de besidder et betydeligt skøn. Skønnet og den direkte interaktioner med borgerne er de fællestræk, der kendetegner frontmedarbejderne på tværs af de ellers meget forskelligartede arbejdsområder, der med Lipskys egne eksempler fx er fængelsvagter, lærer, politimænd, dommere og socialarbejdere (Lipsky 2010:13f). Frontmedarbejderbegrebet er altså relativt bredt defineret. Som eksemplerne viser kan begrebet både dække over forskellige professioner, funktioner og roller. Fælles for frontmedarbejderne er dog, at de ingen formel kontrol har over mængden af arbejdsopgaver, som er politisk bestemt. Derudover kan frontmedarbejderne potentielt få stor indflydelse på borgernes liv, når de udøver skøn og træffer beslutninger om borgerne (Møl-

ler 2011:272). Ifølge Lipsky gør det derfor frontmedarbejderne til de facto ”policy makers” (Lipsky 2010:13). Denne position definerer frontmedarbejderne som de virkelige politiske beslutningstagere i implementeringen af den offentlige politik.

Lipskys opfattelse af skøn bygger derfor også på en antagelse om, at arbejdet i frontlinjen ikke kun er lovgivningsmæssigt og politisk reguleret. (Winter & Nielsen 2008:104). Skønnet indeholder også en subjektiv vurdering, som her kan tydeliggøres med et eksempel, hvor Lipsky beskriver fængselsvagters adfærd: ” Clearly what does or does not constitute a dirty look is a matter of subjectivity. ” (Lipsky 2010:14) Men hvorfor opfattes skønnet så både som nødvendigt, og som vanskeligt at indskrænke til standardiserede formler? Det er der ifølge Lipsky to grunde til: man kan ikke indskrænke skønnet til standardiserede formler, fordi frontlinjens arbejde og interaktion med mennesker er kompleks, og fordi deres arbejdsopgaver ofte kræver følsomme oplysninger og vurderinger (Lipsky 2010:15). Det er imidlertid også vigtigt at være opmærksom på, at graden af skøn kan variere mellem forskellige typer af arbejdsområder og jobfunktioner (Winter & Nielsen 2008:104). Dette vender jeg tilbage til nedenfor, hvor jeg anlægger et kritisk perspektiv på Lipsky.

Skønnet er heller ikke det eneste, der præger frontmedarbejdernes arbejde. Frontmedarbejdernes opfattelse af strukturernes legitimitet er, ifølge Lipsky, afgørende for, om de handler i overensstemmelse med de organisatoriske målsætninger:

” (...) participants in organizations often do not share the perspectives and preference of their superiors and hence in some respects cannot be thought to be working toward stated agency goals. “ (Lipsky 2010:16)

Som frontmedarbejder er det desuden et vilkår for deres arbejde, at de skal forholde sig til flere målsætninger og forskellige begrundelser for deres arbejde med borgerne (Møller 2012:167):

” Street-level bureaucrats characteristically work in jobs with conflicting and ambiguous goals. “ (Lipsky 2010:40)

Lipsky giver selv et par eksempler på modstridende og tvetydige mål. Fx kan målet om at fremme helbred og velvære gennem bedre velfærd komme i konflikt med målsætninger om samtidig at gøre borgerne selvforsørgende og uafhængige af det offentlige system og at bibeholde et incitament til at tage lavtlønnet arbejde. (Lipsky 2010:42) Organisationers målsætninger om at være effektive kan også komme i konflikt med borgernes individuelle behov. (Lipsky 2010:44)

De modstridende mål, der er et vilkår for deres arbejde betyder, at de skal forholde sig til lovgivningen og de politiske intentioner, og hvordan det forventes, at de fortolker loven og i den forbindelse udøver skøn. Samtidig skal de også sikre sig at tage de rette administrative hensyn til ”korrekt sagsbehandling”, samt tilslutte sig den pågældende organisations ” (...) institutionaliserede tolkning af såvel regler som politiske intentioner. ” (Møller 2012:167) Udover alle disse hensyn, der ligger uden for den enkelte frontmedarbejder, skal de også agere i overensstemmelse med deres egen faglige integritet. Alt det betyder, at frontmedarbejderen agerer i en konfliktfyldt kontekst, der kan opleves som et krydspres (Møller 2012:167).

Ifølge Lipsky fører disse krydspres til, at frontmedarbejderne udvikler en række overraskende ens copingstrategier, som han identificerer på tværs af professioner. Disse bliver i dansk sammenhæng beskrevet som afværgemekanismer (Winter & Nielsen 2008). Afværgemekanismerne er ikke på spil i mit empiriske materiale, og jeg har derfor fravalgt at anvende denne del af teorien

I forhold til specialets problemstilling kan Lipskys betragtninger om frontlinjebureaukratiet anvendes til at forstå de arbejdsvilkår, der kendetegner den beskæftigelsesrettede integrationsindsats. Derfor knytter ”arbejdsvilkår” og frontmedarbejderbegrebet sig som sådan også til de udfordringer og krydspres, der kan opstå, når frontmedarbejderne i mødet med borgerne skal forvalte 225 timers reglen. Det er fordi denne type af offentligt ansatte har som vilkår at skulle agere som systemets repræsentant og samtidig agere professionelt. (Møller 2011:271)

Begrebet professionel indfanger det, som er karakteristisk ved frontmedarbejderens arbejde. Profession forstås altså ikke her som defineret ved at være en specifik erhvervsgruppe med en særlig teoretisk uddannelse (Järvinen & Mik-Meyer 2012:13) som fx socialrådgivere. Socialrådgivere er langt fra den eneste erhvervsgruppe, der ansættes i jobcentre<sup>14</sup> (Baadsgaard et al 2012:34). Dette afspejles også blandt casens fire interviewpersoner, der har forskellige uddannelsesbaggrunde som henholdsvis socialrådgiver, pædagog, beskæftigelsesvejleder samt en, der er uddannet i bank.

## KRITISKE REFLEKSIONER

Jeg vil her nævne et par kritiske bemærkninger vedrørende Lipskys teori om street-level bureaucracy. Som det fremgik i præsentationen af frontmedarbejderbegrebet dækker Lipskys definition af begrebet over en bred vifte af offentligt ansatte, der i deres arbejde interagerer med borgere og i dette arbejde udøver skøn. Det er imidlertid en misforståelse, hvis man på baggrund af disse ligheder også konkluderer, at alle frontmedarbejdere agerer ens (Nielsen 2011:344.) Det er derfor vigtigt at være opmærksom på, at frontmedarbejdere arbejder under forskellige arbejdsvilkår og institutionelle forhold. Frontmedarbejderne er ligeledes individuelt forskellige, fx i forhold til uddannelsesbaggrunde, arbejds erfaringer, værdier og holdninger. (Nielsen 2007:162) Således kan Lipsky kritiseres for primært at have blik for ligheder og ikke forskelle mellem frontmedarbejderne (Winter & Nielsen 2008:141). Forskelle på frontmedarbejdernes institutionelle og organisatoriske rammer kan fx knytte sig til selve jobfunktionen og dens karakteristika, men kan også handle om forskelle i forhold til, hvilke lovgivninger de skal forvalte, målgruppens karakteristika, samt orga-

---

<sup>14</sup> En spørgeskemaundersøgelse fra 2010 viste fx, at det kun er ” (...) 40 % af sagsbehandlerne i jobcentre, der faktisk var socialrådgiveruddannede, og mens 20 % var administrativt uddannet, og 20 % havde en uddannelse af større eller mindre relevans for sagsbehandlingen (...) ” (Baadsgaard et al 2012:34)

niseringen af arbejdet (Nielsen 2011:348, Winter & Nielsen 2008:142f). De individuelle forskelle kan fx omhandle den enkeltes evne til at overskue en sag og årsager til denne, den enkeltes viden om, hvilke foranstaltninger der er til rådighed i den pågældende situation samt forskel i individuelle værdier og holdninger (Nielsen 2011:349). Derudover er det en misforståelse, hvis man antager, at alle frontmedarbejdere har samme skønsmæssige frihed. Der er således frontmedarbejdere, der i deres jobs varetager stærkt regelbundne opgaver, hvilket efterlader ganske lidt plads for frontmedarbejderen til selv at vurdere, hvordan jobfunktionen skal udfyldes. Det er derfor vigtigt at være opmærksom på, at graden af skøn varierer mellem forskellige typer af frontmedarbejdere og mellem forskellige dimensioner af deres arbejde (Nielsen 2011:344). Udover at der kan være forskelle i den skønsmæssige frihed, er der stor forskel på frontmedarbejdernes kerneopgaver i de job, som de varetager. Nielsen (2011) fremhæver, at man kan sondre mellem følgende dimensioner i forhold til kerneopgavernes karakteristika: ” 1) Graden af myndighedsarbejde vedrørende tilkendelse af velfærdssanktioner 2) Graden af myndighedsarbejde vedrørende tildeling af velfærdsydelser 3) Graden af leverance af service ” (Nielsen 2011:346). I forhold til interviewpersonernes kerneopgaver kan jeg ud fra de tre karakteristika fastslå, at jobkonsulenternes kerneopgaver kan placeres inden for punkt 1 og 2. De foretager myndighedsarbejde, der både rummer tildeling af velfærdsydelse, fx i forhold til bevilling af et aktiveringskursus. Frontmedarbejderen har også myndighed til at tilkende sanktioner. Som det vil fremgå af min analyse i tema 1, har jobkonsulenternes mulighed for at tilkende sanktionering formentligt ændret sig i forbindelse med en ny organisering af deres arbejdsområde i Kommunen. Hvad angår virksomhedskonsulenterne ligger deres kerneopgaver ikke inden for myndighedsarbejdet. Opgaverne er snarere præget af at skulle levere en form for service, der primært handler om eksempelvis at finde praktikpladser, løntilskudsjobs og ordinære jobs. Job- og virksomhedskonsulenternes arbejdsopgaver er altså præget af væsentlige forskelle, selvom de arbejder inde for samme team.

For at imødekomme disse kritikpunkter af Lipsky har jeg ladet mig inspirere af Dorte Caswells "handlingskompas". På baggrund af sin Ph.d.-afhandling fra 2005 har hun identificeret fire praksislogikker i beskæftigelsesrettet socialt arbejde, der karakteriserer frontmedarbejdernes handlemuligheder. De fire praksislogikker bygger på forskellige forståelser af ledighed som et socialt problem, og dermed forskellige mulige handlingsstrategier i forhold til at få borgeren tættere på beskæftigelse (Sørensen 2013:408). Jeg vil først udfolde de fire praksislogikker i analyserne, hvorfor jeg her nøjes med at skitsere, hvordan handlingskompasset skal forstås, og hvad praksislogikkerne kan tilføre analyserne. Her ses det illustreret:



Kilde: Sørensen 2013<sup>15</sup>

Caswell definerer praksislogikkerne som ” (...) forskellige måder at anskue, udføre og organisere socialt arbejde på. ” (Caswell 2005:288). Frontmedarbejderne kan altså ikke frit og bevidst vælge mellem praksislogikkerne, da udfoldelsen af disse er betinget af faktorer, der udspringer af strukturelle forhold, samt faktorer der har med den enkelte frontmedarbejder at gøre (Caswell 2005:290). Som det fremgår af figuren, udspilles de fire praksislogikker *den sanktionerende, inkluderende, administrative og*

<sup>15</sup> Handlingskompasset, der her er illustreret er inspireret af en senere fortolkning af Caswells praksislogikker fra Linda Sørensen (2013). Oprindeligt betegner Caswell selv de fire praksislogikker som: patologiserende (stemplende), bureaukratisk (regolorienteret), inklusionsorienteret (faciliterende), sanktionerende (disciplinerende). Sørensens udgave af handlingskompasset afviger altså i forhold til den omsorgsgivende praksislogik, der hos Caswell betegnes den patologiserende praksislogik.



den omsorgsgivende praksislogik mellem fire yderpunkter, der er illustreret i ”koordinatsystemet”. Yderpunkterne karakteriseres som *omverden*, *individ*, *system* og *faglighed*. Diskussionen om, i hvilken udstrækning, der er plads til at udøve fagligt skøn kan også forholdsvis til handlingskompasset. I en systemorienteret tilgang (sanktionerende og administrativ praksislogik) er skønnet i højere grad bundet op på en regelorienteret tilgang, hvorimod en mere fagligorienteret tilgang (inkluderende og omsorgsgivende tilgang), skaber mere plads til fagligt skøn, baseret på borgernes individuelle behov, karakteristika og situation (Caswell 2005:291f). I systemenden er der altså fokus på strukturer, regler og rutiner, og omvendt orienterer faglighed sig mod grundlæggende værdier i socialt arbejde (Caswell 2005:290, Sørensen 2013:410). Den vertikale akse, der strækker sig fra *omverden* til *individ* indikerer, i hvilken udstrækning borgernes ledighed skyldes individuelle faktorer eller omverdens faktorer. Er det individuelle faktorer, der er i fokus for arbejdet forstås sociale problemer i forhold til individets utilstrækkeligheder. Arbejdet kan derfor handle om at motivere den ledige. I den modsatte pol, *omverden*, opfattes de sociale problemer i et komplekst samspil mellem flere faktorer, heraf faktorer, der kan identificeres uden for individet, fx arbejdsmarkedet. Dette indgår derfor også i arbejdet med at løse borgernes problemer (Caswell 2005:289).

Dorte Caswells handlingskompass kan tilføre analyserne en skærpet opmærksomhed på den kontekstuelle sammenhæng, som specialet skriver sig ind i. I den forstand kan det medvirke til at nuancere Lipskys generelle teori om street-level bureaucracy. For det første fordi handlingskompasset bygger på en dansk, kommunal kontekst, der stiller skarpt på det sociale arbejde, der udføres på beskæftigelsesområdet. For det andet kan begrebet bidrage til at forstå, hvordan organiseringen af arbejdet kan fordrø forskellige praksislogikker, der kan have betydning for, i hvilken udtrækning frontmedarbejderne kan udøve det faglige skøn.

Kapitlet har givet en indføring i mit teoretiske arbejde. I analyserne udfolder jeg Lipskys begreb om frontmedarbejdernes advokatrolle (s. 67), og derudover Caswells praksislogikker: den administrative praksislogik (s. 58), den sanktionerende praksislogik (s. 60) den inkluderende praksislogik (s. 63) og den omsorgsgivende praksislogik (66).

Jeg har i ovenstående introduceret specialets teoretiske ramme. I næste kapitel formidles specialets 3 analyser.

## KAPITEL 5: ANALYSE

Formålet med analyserne er på baggrund af et selvstændigt empirisk studie at bidrage til viden om implementering af et specifikt lovtiltag – 225 timers reglen – ud fra en gruppe professionelles oplevelser og erfaringer med at omsætte denne lov i praksis i den beskæftigelsesrettede integrationsindsats. Med afsæt i et kvalitativt casestudie vil jeg gå i dybden med, hvordan en gruppe professionelle fra Team Integration oplever, erfarer og forstår deres arbejde med at implementere 225 timers reglen.

Analysen er inddelt i 3 temaer: Organisatoriske udfordringer, Målgruppens udfordringer og Retlige udfordringer. Det første tema om Organisatoriske udfordringer har til formål at analysere de rammer, hvorunder interviewpersonerne udfører deres arbejde som henholdsvis job- og virksomhedskonsulenter i Team Integration. Denne kontekst er vigtig at udfolde for at forstå, hvilke udfordringer og krydspres, interviewpersonerne potentielt oplever, når de skal implementere 225 timers reglen. Tema 1 vil besvare undersøgelsesspørgsmålet: Hvilke praksislogikker fordrer organiseringen af den beskæftigelsesrettede integrationsindsats? Det første tema lægger dermed grundstenene for de efterfølgende to analyser, og bidrager med at besvare første led i problemformuleringen: hvad kendetegner organiseringen af den beskæftigelsesrettede integrationsindsats?

Tema 2 om Målgruppens udfordringer har til formål at besvare undersøgelsesspørgsmålet: Hvad karakteriserer frontmedarbejderne som flygtningenes udfordringer for at opnå ordinær beskæftigelse, og hvordan kan dette opleves som krydspres, når 225 timers reglen skal implementeres? Analysen i tema 3 om Retlige udfordringer vil besvare undersøgelsesspørgsmålet: Hvilke krydspres og udfordringer oplever frontmedarbejderne, når 225 timers reglen skal forvaltes i overensstemmelse med interne kommunale retningslinjer? Tilsammen bidrager de to analyser til at besvare problemformuleringens andet led: Hvilke krydspres og udfordringer oplever frontmedarbejderne, når de skal implementere 225 timers reglen i den beskæftigelsesrettede integrationsindsats?

## TEMA 1: ORGANISATORISKE UDFORDRINGER

Det fremgik i kapitel 2 i præsentationen af de forskningsmæssige diskussioner om den organisatoriske og politiske udvikling af beskæftigelsesområdet, at beskæftigelsesområdet har gennemgået store forandringer de sidste årtier. En af pointerne var blandt andet, at udviklingen kunne være et udtryk for, at den kommunale selvforvaltning blev øget, fx med strukturreformen i 2007, men at denne proces paradoksalt nok forekom sideløbende med, at staten introducerede en række styringsmæssige reformer, der blandt andet har til formål at kontrollere og måle kommunernes beskæftigelsesindsats. Disse to modsatrettede tendenser i beskæftigelsesområdets udvikling kan også være et udtryk for, at der er nogle generelle udfordringer på spil for den frontmedarbejder, der skal aflevere politikken til borgeren. (Møller 2011)

I dette tema vil jeg analysere rammerne i Team Integration, der udgør konteksten for interviewpersonernes arbejde med at implementere 225 timers reglen. Analysen vil fokusere på, hvordan arbejdet i Team Integration er organiseret, og hvilke praksislogikker dette kan fordre hos interviewpersonerne. Analysen viser blandt andet, at organiseringen i Team Integration kan udfordre frontmedarbejderrollen, og det skøn, der knytter sig til denne position. Jeg vil understøtte mine interviewpersoners beretninger ved at inddrage kontekstbeskrivelsen, der er fremstillet i kapitel 3, som tog udgangspunkt i Kommunens Beskæftigelsesplan (2017). Derudover vil jeg inddrage dokumentet "Overordnet plan for omlægning af integrationsindsatsen til et styrket beskæftigelsesfokus" (2016) (herfra: "Plan for omlægning"), der beskriver Kommunens plan for at omlægge den beskæftigelsesrettede integrationsindsats efter et styrket fokus beskæftigelse.

Tema 1 er struktureret i to underafsnit: Praksislogikker i frontlinjen og Frontmedarbejderrollen i krydspres.

## PRAKSISLOGIKKER I FRONTLINJEN

Som det fremgår af det teoretiske arbejde i kapitel 4 har Dorte Caswell (2005) på baggrund af sin Ph.d.-afhandling identificeret fire praksislogikker i beskæftigelsesrettet socialt arbejde, der karakteriserer frontmedarbejdernes handlemuligheder: Den administrative, sanktionerende, inkluderende og omsorgsgivende praksislogik. Jeg vil i det følgende tage afsæt i disse logikker for at forstå, hvordan arbejdet i Team Integration er organiseret, og hvilke praksislogikker dette kan fordre.

I ”Plan for omlægning” (2016) fremgår det, at følgende fremadrettet er i fokus for de interne arbejdsgange i Team Integration:

- 1) At strømline og kvalitetssikre sagsbehandling og arbejdsgange ud fra et kvalitetsopfølgningkoncept i forhold til sagsbehandlingen, der fremadrettet skal anvendes som dialogværktøj med jobkonsulenter, med henblik på at sikre korrekt visitation og vejledning af borgeren, og at der herudover aftales jobsøgning med borgerne i alle samtaler.
- 2) Styrket arbejdsgang vedrørende fravær, så fravær og sanktionering håndteres efter fuldstændig stringent arbejdsgang. Dette understøttes blandt andet gennem ansættelse af en administrativ medarbejder pr. 1. januar 2017.
- 3) Løbende optimering for samarbejdet mellem job- og virksomhedskonsulenter. (Plan for omlægning, s. 1)

Lad os starte ved punkt 1, hvor der lægges vægt på, at ”strømline og kvalitetssikre sagsbehandling og arbejdsgange” gennem iværksættelsen af et dialogværktøj, der yderligere fremadrettet skal sikre ”korrekt visitation og vejledning af borgeren”. Det er her analytisk interessant at inddrage den administrative praksislogik. Denne praksislogik har fokus på ”den korrekte sagsbehandling”, og at alle borgere skal behandles lige. Regler skal derfor overholdes, og opfattelsen er, at en sådan praksis vil skabe tryghed og sikkerhed i borgernes kontakt med frontmedarbejderen og jobcentret (Sørensen 2013:409) I handlingskompasset<sup>16</sup> placeres den administrative logik mellem

---

<sup>16</sup> De fire praksislogikker er illustreret i et ”handlingskompas”, der blev præsenteret i kapitel 4.

system og individ, hvilket indikerer, at politiske, juridiske og organisatoriske krav er i centrum for den systemorienterede sagsbehandling. Derudover er opfattelsen, at individuelle faktorer skyldes borgerens ledighed. (Caswell 2005:290, Sørensen 2013:410). Punkt 1 kan altså afspejle en organisering af de interne arbejdsgange, der fordrer en administrativ praksislogik, da der lægges vægt på en korrekt sagsbehandling, hvilket sikres ved at indføre et dialogværktøj, som jobkonsulenterne fremadrettet skal bruge, når de skal visitere flygtningene som enten jobparate eller aktivitetsparate. Netop spørgsmålet om ”den korrekte visitation” bliver der også sat ord på i de individuelle interviews med jobkonsulenterne. De udtaler:

” Altså den første beslutning man allerede træffer, kan man sige, det er jo i forhold til allerede om man skal placere flygtningene som aktivitetsparate eller om man skal sætte dem som jobparate. Det er ligesom allerede den første beslutning under første samtale. Ifølge lovgivningen så skal øh flygtningene modtages som jobparate og står allerede i sagen som jobparate, men så er det så øh jobkonsulentens rolle og øh vurdere, om det er tilfældet her eller om det ikke er. ” (Dorte 2017:4)

” Og så er de jo altid jobparate fra start af (...) Med mindre de er... Altså døende eller så dårlige, at de er psykisk syge, at de ligger i fosterstilling eller et eller andet, så kan man gøre dem aktivitetsparate. Men først... de første tre måneder skal de være jobparate. ” (Clara 2017:5)

Jobkonsulent Dorte fremhæver her en ændring i integrationsloven fra 2016, der betyder, at alle flygtninge som udgangspunkt skal modtages som jobparate, når de ankommer til kommunerne (UIBM 2016:1). Jobkonsulent Clara udtaler, at flygtningene skal være ”døende” eller ”så dårlige, at de er psykisk syge”, før de kan visiteres som aktivitetsparate, og at dette er en beslutning, der først kan træffes efter tre måneders ophold i kommunen. Ud fra disse betragtninger kan det tolkes, at jobkonsulenternes skøn, hvad angår visitering af flygtninge som jobparate eller aktivitetsparate, altså er

bundet af en systemorienteret tilgang (Caswell 2005:292). Fx skal de benytte det førnævnte dialogværktøj, når de skal visitere flygtningene, og derudover skal alle flygtninge som udgangspunkt anses jobparate (UIBM 2016:1). Disse forhold kan været et udtryk for, at det faglige skøn i denne beslutning kan blive undermineret. Der kan give jobkonsulenterne mindre mulighed for at træffe beslutningen ud fra en faglig vurdering, der tager den pågældendes individuelle forudsætninger og situation i betragtning.

I punkt 2, der sætter fokus på, at sanktionering skal håndteres efter en stringent arbejdsgang, kan man sætte den sanktonerende praksislogik analytisk i spil. I den sanktonerende praksislogik, der i handlingskompasset placerer sig mellem system og omverden, organiseres arbejdet ud fra overbevisninger om at gøre den ledige selvforsørgende så hurtigt som muligt. I bestræbelserne på at sikre dette anvendes kontrolforanstaltninger, trusler eller faktiske sanktioner, ud fra den generelle opfattelse af, at det er redskaber, der kan motivere den ledige i job (Caswell 2005:290, Sørensen 2013:410). Det fremgår af punkt 2, at der skal være fokus på at styrke den interne arbejdsgang vedrørende fravær, så fravær og sanktionering håndteres efter ”fuldstændig stringent arbejdsgang”, og at dette yderligere understøttes ved at ansætte en administrativ medarbejder. Ud fra betragtninger om, at jobkonsulenternes arbejde med sanktionering skal udføres ud fra en ”fuldstændig stringent arbejdsgang”, og at der herudover ansættes en medarbejder med fokus på sanktionering, kan arbejdet være udtryk for, at organisationen sætter øget fokus på at bruge sanktioner som et redskab til at få flygtninge hurtigt i job. Det kan altså både fordre en sanktonerende og administrativ praksislogik, hvor skønnet bliver bundet af en regelorienteret tilgang, der defineres af de arbejdsgange, som organisationen internt har fastsat.

Brugen af ”stringent” sanktionering bliver også diskuteret i fokusgruppeinterviewet. Her bliver det påpeget, at interviewpersonerne oplever, at der er et ”lille gap” i forhold til, at man internt i kommunen i mindre grad sanktonerer flygtninge frem for andre kontanthjælpsgrupper. De fortalte, at Kommunen netop forsøger at løse det

problem ved at ansætte en administrativ medarbejder (Fokusgruppe 2017:15). Det kan altså være en strategisk beslutning fra organisationens ledelse, fordi jobkonsulenterne ikke sanktionerer i overensstemmelse med organisationens retningslinjer. Her til fremhæver Jobkonsulent Dorte, at det ikke er alle i teamet, der gør ”stringent” brug af sanktionering. Dortes fortælling bærer her i høj grad præg af, at hun selv trækker på en sanktionerende praksislogik:

” (...) men, det er ikke alle, der er lige hurtige om at sanktionere, kan man sige. Det er jo en menneskelig øh tanke (---), jeg synes jo, det giver mening [at sanktionere] altså... Det er også sådan, jeg opdrager mine børn altså ikke sanktionering på den måde, men jeg opdrager dem med straf-belønning, hvis man kan sige det, sådan altså... ikke slå-straf, vel øhm. Jeg er egentlig på samme måde som jeg er mor på samme måde, er jeg egentlig socialrådgiver i forhold til, at det er deres ansvar her. Og de ved ligesom, hvad de er gået ind til. Her er det så voksen- voksne, vi har med at gøre. Og der mener jeg, at når de ikke ved, at vores idé i Danmark er, at både mand og kvinde skal gå på arbejdsmarked. Det er noget, vi skal lære dem, men de er ikke interesseret i at lære det. Så min ide til det er, at vi skal have skubbet dem ud for at se, at det ikke er farligt. Og det viser sig jo også i ni ud af ti tilfælde, at folk faktisk bliver rigtig glade, når de er skubbet ud, ikke. Men du kan ikke skubbe dem ud altså, det er min erfaring, at du kan ikke skubbe dem ud, før du faktisk presser dem, og du kan kun presse dem økonomisk, ellers er der ikke andre muligheder for at presse dem så... ” (Dorte interview 2017:4-5)

Jobkonsulentens fortælling om brugen af sanktionering stemmer tydeligvis overens med de arbejdsgange, der internt er defineret i Team Integration. Hun lægger vægt på, at der skal nogle hårdere metoder til at motivere flygtningene ud på arbejdsmarkedet. Hun beretter, at det er hendes erfaring, at man kun kan ”skubbe dem ud”, hvis man ”presser dem økonomisk” ved fx at sanktionere. Jævnfør den sanktionerende praksislogik, trækker jobkonsulenten altså på en opfattelse om, at sanktionering hjælper med at motivere den ledige, ligesom det er midlet til at skabe en hurtig vej



ud på arbejdsmarkedet. Det kan også tolkes, at hun betragter sanktionering som en slags metode til at opdrage på flygtningene, hvor hun lægger vægt på behavioristiske idealer om stimuli-respons, eller ”straf-belønning”, som hun selv udtrykker det. Hun sammenligner sin måde at være socialrådgiver på med, hvordan hun er mor. Det kan også være et udtryk for, at hun oplever, at hun faktisk drager omsorg, når hun sanktionerer, fordi hun mener, at det er det bedste for flygtningene.

At det ikke er alle jobkonsulenter, der jævnfør jobkonsulent Dortes udtalelse, ”er lige hurtige om at sanktionere”, kan godt komme i konflikt med virksomhedskonsulenternes erfaringer med målgruppen. Her er det virksomhedskonsulent Birgit, der fortæller om, at job- og virksomhedskonsulenterne kan være ret uenige om, hvornår flygtningene skal sanktioneres:

” (...) der, hvor man nogle gange kan være uenig, det kan være, hvis en borger øh virkelig har svigtet øh og kommer med nogle argumenter til jobkonsulenten om, hvorfor de ikke er kommet i praktik eller, hvorfor de ikke ville i den praktik osv., osv. Altså der kan vi nogle gange være uenige om, er det her ret og rimeligt. Og nogle gange er de blevet sanktioneret, hvor jobkonsulenten efterfølgende skal tage beslutning om, om den skal effektu- hvad sådan sættes i værk eller ej, ikke. Hvor de nogle gange har været for bløde, ikke. Hvor vi andre virksomhedskonsulenter siger: det der, det er sgu ikke i orden, altså. Vi har en anden opfattelse af denne her borger, hvor vi så oplever det, de burde have været sanktioneret, ikke, fordi vi er så tæt på processen ikke. (...)” (Birgit interview 2017:5)

Som virksomhedskonsulent har Birgit ikke myndighed til selv at sanktionere flygtningene, hvis de fx er udeblevet fra praktik. Virksomhedskonsulent Birgit fortæller, at hun oplever, at jobkonsulenterne nogle gange er ”for bløde”. Både jobkonsulentens og virksomhedskonsulentens fortællinger kan være et udtryk for, at teamets praksis omkring sanktionering har været op til den enkelte jobkonsulents fortolkning og overbevisning. Det kan tolkes, at organisationen forsøger at indsnævre det faglige

skøn i forhold til fravær og sanktionering, så dette fremover håndteres efter mere stringente og regelrette arbejdsgange, hvilket organisationen blandt andet forsøger at understøtte ved at ansætte en administrativ medarbejder.

Punkt 3, der omhandler løbende optimering af samarbejdet mellem virksomheds- og jobkonsulenter, vil jeg ikke fokusere på her. Men i forhold til organiseringen af virksomhedskonsulenternes arbejde, og hvilke praksislogikker dette arbejde kan fordre, kan deres fortællinger imidlertid være udtryk for, at de trækker på en inkluderende praksislogik. I den inkluderende praksislogik fokuseres der på borgerens egne ønsker, og frontmedarbejderen har idéer og viden om de muligheder, der findes på arbejdsmarkedet. Derudover orienterer arbejds sig mod borgerens ressourcer frem for problemer (Sørensen 2013:408f). Fx her, hvor virksomhedskonsulent Anna fortæller om et typisk forløb med en borger:

” Ja, altså det starter jo altid med, at jeg ligesom indkalder borgeren til en samtale sammen med en tolk, og så har jo ligesom den virksomhedsrettede indgangsvinkel til det eller beskæftigelsesdelen på det, ikke. Hvor vi ligesom skal tale om, hvad skal vi gøre for at få dem ud på arbejdsmarkedet, og at vi ligesom skal søsætte nogle tiltag for, at de kommer i gang. Og det er selvfølgelig forskelligt, om det er en helt ny borger, eller om det er en, der har været her i længere tid og måske har gået uden aktivering igennem en længere periode eksempelvis, ikke. (...) hvis ikke jeg kender dem i forvejen eller ved, hvad de gerne vil - så taler vi om, hvad der kunne være en god mulighed for dem, øh, og hvad de gerne vil lave, og så skal vi ligesom prøve at spore os ind på, hvad for en virksomhed jeg så skal prøve at have fat i til dem. (...) (Anna 2017:1-2)

Ud fra virksomhedskonsulentens fortælling kan det tolkes, at hendes tilgang til borgeren her er præget af en inkluderende praksislogik. Dette kommer dels til udtryk i hendes kompetencer som virksomhedskonsulent, der giver hende en viden om de muligheder, der findes på arbejdsmarkedet, og derudover at hendes arbejde helt

grundlæggende bærer præg af at finde frem til borgernes ressourcer frem for problemer. Dette gør virksomhedskonsulenten gennem samtaler med flygtningene, hvor hun ud fra deres egne ønsker og overvejelser om arbejdsmarkedets muligheder sporer sig ind på, hvilke virksomheder hun skal kontakte, som hun afslutningsvist selv fortæller.

Ud fra ovenstående kan det tolkes, at omlægningen og organiseringen af i de interne arbejdsgange i Team Integration i høj grad fordrer en sanktionerende og administrativ praksislogik i jobkonsulenternes arbejde. Som vi så kan dette betyde, at jobkonsulenternes skøn bliver bundet af en systemorienteret tilgang, der i mindre grad giver plads til faglig refleksion over den enkelte flygtningssituation. Virksomhedskonsulenternes arbejde kan her tolkes at fordrer en inkluderende praksislogik, fordi jobfunktionen indebærer, at der skal træffes andre typer af beslutninger, hvor omdrejningspunktet er borgerens inklusion på arbejdsmarkedet enten i form af praktik, løntilskud eller i ordinære ansættelser.

Det næste afsnit vil fokusere på, hvordan de organisatoriske rammer kan udfordre frontmedarbejderens dobbelte rolle, der er placeret mellem et hensyn til borgeren, og som samtidig også er underlagt nogle organisatoriske betingelser for det arbejde, der skal udføres. Det kan opleves som et krydspres og være et udtryk for, at der stilles store krav til frontmedarbejderne, når de skal veksle mellem forskellige roller som borgernes advokat, og samtidig være loyal overfor lovgivningen og organisationen (Sørensen 2013:407).

## FRONTMEDARBEJDERROLLEN I KRYDSPRES

Karakteristisk ved frontmedarbejdernes arbejde er, at de ofte er ansat i jobs med modstridende og tvetydige målsætninger. (Lipsky 2010:40) Det kan skabe udfordringer, når frontmedarbejderne skal omsætte politikken til borgerne, og der kan potentielt opstå konfliktfulde situationer, når de skal forholde sig til flere målsætninger og

forskellige begrundelser for deres arbejde. Jobkonsulent Clara giver i følgende citat udtryk for, hvordan hun omlægningen i hendes medarbejderfunktion:

” Altså, jeg er faktisk blevet ansat som integrationskonsulent i sin tid. For der var det, at man skulle tilgodese det hele menneske. Altså, der var godt nok allerede stramninger, men de var ikke så... så voldsomme, at man ikke kunne, at man stadigvæk havde et helhedssyn. (...) Vi måtte også tage os mere af alt det andet, når de kom med andre ting, der ikke havde noget med beskæftigelse at gøre. Og så fik det sådan en drejning - her sidste år efter 1. juli [2016] efter alle de der stramninger. Hm, vi er meget politiske, og lige pludselig skulle alle bare i arbejde. Det er så politikernes svar på flygtninges problemer, at beskæftigelse, beskæftigelse og derefter er der ingen problemer. (...), men det er jo sådan lidt, øhm hyklerisk, fordi vi skal jo alligevel, øhm, tage os af alle de andre ting. Altså, de kommer jo alligevel med det. Vi skal bare lukke øjnene for det og lade som om, det ikke eksisterer. Og så kunne vi bare sige: Jamen det har ikke noget med os at gøre. Det må du selv klare. Men der er ingen, der sikrer, hvordan borgerne får det klaret. Det er tilfældigt, om han har det netværk, om han kender nogle andre mennesker. Og det synes, jeg er ret øhm... Jeg synes ikke, det er særlig godt. Det hjælper ikke integrationen. Og på den anden side er det der, når vi skulle give bolden videre til andre afdelinger. Det har heller ikke..., det fungerer ikke særlig godt. For eksempel over til [anonym]<sup>17</sup>. Det er meget, meget svært. (...) Og i alt den tid kommer borgerne rendende, men vi skal så afvise dem, fordi nu er vi kun jobkonsulenter. Altså, der er noget, man bare sådan lukker øjnene for og siger: Ej men hvis vi kun taler om beskæftigelse så eksisterer de andre ting ikke. (---) Det ligger implicit, ikke, at nu hedder vi jobkonsulenter og ikke integrationskonsulent, men der er ikke noget helt afklaret, hvem der så skal tage over de ting, vi gjorde, og som vi tog os af før. Hvem tager sig af det? Frivillige er så ofte svaret, men frivillige... ja men det fungerer ikke. Altså, der er ikke noget sikkerhed for, at de kan få den hjælp, de har brug for. ” (Clara 2017:1-2)

---

<sup>17</sup> Et center for en særlig social indsats

På et analytisk niveau kan man tolke, at krydspresset her kommer til udtryk i forhold til, at hun oplever, at målsætningerne for hendes arbejde kommer i konflikt med hendes faglige overbevisning, der trækker på idealer om et "helhedssyn". Jobkonsulentens fortælling kan være udtryk for, at ændringerne, eller "drejningen" i arbejdet altså ikke blot har medført "kosmetiske" navneforandringer i jobkonsulentens stillingsbetegnelse, men at de også opleves som ændringer i organisationens målsætninger og i hendes arbejdsopgaver generelt, der nu primært omhandler: "(...) job og beskæftigelse og at få dem i praktik og sanktionere. (...) " (Clara interview 2017:2), som hun lidt senere uddyber. Jobkonsulenten udtaler, at hun forbinder sin daværende funktion som integrationskonsulent med muligheder for at "tilgodese det hele menneske", anskue borgeren ud fra et "helhedssyn" og at have mulighed for at løse opgaver, der ikke relaterer sig direkte til målet om beskæftigelse og selvforsørgelse. Det er analytisk interessant at betragte disse udsagn ud fra *den omsorgsgivende praksislogik*, da denne orienterer sig mod borgerens problemer. Organiseres arbejdet efter den omsorgsgivende praksislogik er der fokus på at kortlægge og beskrive borgerens historik og forstå årsagen til problemerne. Her fortages et fagligt skøn ud fra en opfattelse af, at borgernes problemer kan have stor betydning for deres mulighed for at fastholde et arbejde og derudover, at komplekse problemer kræver forskellige indsatser (Sørensen 2013:409). Det kan tolkes, at hun oplever, at muligheden for at udøve det faglige skøn, der kendetegner den omsorgsgivende praksislogik, er blevet indskrænket i rollen som jobkonsulent.

At "politikernes svar på flygtningenes problemer" er beskæftigelse, og at denne "drejning" i arbejdet er "hyklerisk", opfattes som modstridende, fordi hun desuden stadigvæk oplever at have et ansvar for løse "alle de andre ting", da ændringerne ikke har nogen betydning for, at flygtningene fortsat henvender sig til hende med deres problemer. Dette kan virke modsætningsfuldt, fordi hun på den ene side ikke oplever, at ledelsen har afklaret eller givet konkrete anvisninger om, hvem der skal overtage

den opgaveløsning, hun varetog som integrationskonsulent, hvorfor hun for det andet stadigvæk påtager sig et ekstra ansvar for, at flygtningene får den hjælp, som hun vurderer, at de har behov for. Det kan også tolkes, at ændringerne i jobfunktionen har en større betydning for, hvordan hun oplever sit arbejde med flygtningene, og at ændringerne generelt kan virke uforenelig med hendes faglighed og flygtningenes problemer, da disse ofte rækker udover en manglende arbejdsmarkedstilknytning.

Ifølge Lipsky kan frontmedarbejderen blive fremmedgjort i sit arbejde, hvis ikke de kan påtage sig rollen som borgerens advokat. Advokatrollen relaterer Lipsky til en bred definition af professionalisme, hvor "klientens" behov er det primære, og hvor det forventes, at frontmedarbejderen gør brug af sin viden, kompetencer og positionering til at sikre borgeren den bedst mulige behandling i systemet (Lipsky 2010:72). Pointen er, at der stille store krav til den hjælpende funktion. Samtidig er rollen som borgerens advokat ofte uforenelig med, at frontmedarbejderen i bureaukratiets navn også skal kontrollere og sanktionere deres borgere (Lipsky 2010:73).

Anskuer man ændringerne fra integrationskonsulenten til jobkonsulent ud fra Lipskys betragtninger, kan der fremhæves flere modsætningsforhold, der udfordrer jobkonsulentens såkaldte advokatrolle. Udfordringerne kan opstå, fordi hun oplever, at funktionen som jobkonsulent kommer i konflikt med hendes professionelle og faglige stolthed om at ville "tilgodese det hele menneske". I den forstand kan hun opleve, at hendes faglige viden og kompetencer bliver modarbejdet i arbejdet som jobkonsulent, hvilket kan medføre en følelse af utilstrækkelighed og fremmedgørelse. Måden, hvorpå organisationen vælger at organisere arbejdet med målgruppen i Team Integration, kan i den forstand kompromittere den del af arbejdet, der for jobkonsulenten handler om at hjælpe og sikre, at borgerne får den bedst mulige behandling i systemet. Det kan ydermere tolkes, at disse udfordringer bliver forstærket af de uklare udmeldinger fra organisationens ledelse, der netop ikke har informeret hende om, hvem der skal overtage den opgaveløsning hun i sin tid varetog som integrationskonsulent. Selve funktionen som jobkonsulent kan derfor også tolkes i højere grad at

trække på en administrativ og sanktionerende praksislogik, og omvendt kan funktionen som integrationskonsulent afspejle en mere omsorgsgivende praksislogik.

Konflikterne i forhold til frontmedarbejderrollen, og de udfordringer, der kan opstå som følge af dens dobbelthed, kan tydeliggøres med et konkret eksempel fra interviewet med jobkonsulent Clara. Jobkonsulenten fortæller i forlængelse af et spørgsmål om, hvorvidt hun oplever, at skiftet fra integrationskonsulent til jobkonsulent har ændret hendes adfærd, eller om hun stadig påtager sig et ansvar for at løse de opgaver hun forvalter som integrationskonsulent:

” Om jeg så stadigvæk gør de ting? Hvis jeg ved... hvis der nu kommer, hvis der fx kommer et konkret spørgsmål (...) [om] forlængelse af opholdskort. Det har egentlig ikke noget med beskæftigelse at gøre, men det har noget med deres asylsag at gøre og med deres opholdsgrundlag. Så det er jo egentlig meget vigtigt, at de får hjælp der for, hvis de misser en ansøgning, så kan det have store konsekvenser for dem. Når jeg så har en borger i samtale, og han nævner, at jeg skal søge om opholdstilladelse, eller... at mit opholdskort er væk eller what ever, så sørger jeg for at afslutte samtalen tidligere, så jeg kan sende ham sammen med tolken over til borgerservice, så de lige kan få ordnet de ting. (---) Eller jeg har god kontakt til en frivillig til... Venligboerne her i [anonym]. Så ringer jeg til dem og spørger: Jeg har den og den konkrete sag, er der noget, I kan hjælpe med. Og for det meste kan de, men det er, fordi jeg har den personlige kontakt til dem. Jeg tror ikke, at det er sådan altså, hvis man ikke kender dem så godt, så tror jeg ikke, de vil gøre det altid. Sådan hjælpe her på falderebet. (---) og heller ikke fra kommunens side er der kommet... altså fra vores fagkonsulent eller fra ledelsen, er der kommet, jamen, så kan I gøre sådan og sådan, så kan borgerne henvi- eller I kan henvise dem til det og det sted. Det har vi selv fundet ud af. ” (Clara interview 2017:2-3)

I det empiriske eksempel fortæller jobkonsulenten, hvordan hun forsøger at takle konflikten mellem faglige og organisatoriske hensyn ved selv at tage ansvar for at iværksætte en hjælp, der i det konkrete eksempel handler om at løse problemer, der relaterer sig til borgernes asylsag og opholdsgrundlag. Det kan således tolkes, at jobkonsulentens bevidsthed om, at det kan få alvorlige konsekvenser for borgerne, hvis ikke de er tilstrækkeligt informeret om, hvordan de skal agere i deres asylsag, udfordrer hendes faglighed. Hun gerne vil hjælpe, selvom det rækker udover jobkonsulentens kerneopgaver, der har fokus på beskæftigelse, praktikker og sanktionering. Fordi ledelsen og teamets fagkonsulent, ifølge jobkonsulenten, ikke har givet konkrete anvisninger om, hvad jobkonsulenten stiller op i en sådan situation, opfinder hun selv en løsningsmodel på problemet, ved at få en tolk til at hjælpe eller rette henvendelse til en frivillig organisation. Hun løser ikke selv opgaven, men finder en mellemvej, der sender borgeren videre i systemet. Det kan tolkes, at hun i disse situationer kan opleve et krydspres mellem hendes egen faglighed, borgernes behov og ledelsens forventninger. Dette fordi flygtningene forsat efterspørger en hjælp, som hendes funktion som jobkonsulenten ikke længere har afsat tid til at give.

Omlægningen i jobfunktionen og hendes indskrænkede mulighed for at træffe fagligt funderet beslutninger kan altså være et udtryk for, at jobkonsulenten har svært ved at finde mening i sin funktion som jobkonsulent. Ud fra Lipsky kan det tolkes, at dette potentielt kan medføre fremmedgørelse, hvis rollen som borgerens advokat kompromitteres i arbejdet som jobkonsulent. Over tid, kan fremmedgørelsen og utilfredsigheden med arbejdet, ifølge Lipsky, potentielt have betydelige konsekvenser for opgaveløsningen og ikke mindst for borgeren (Lipsky 2010:75).

Jobkonsulent Dorte blev ansat efter omlægningen i jobfunktioner. Selv fortæller hun om sin funktion som jobkonsulent:



” Altså selve funktionen er jo og få flygtningene hurtigt så muligt ud på arbejdsmarkedet. Og det er lige fra at skulle sende dem i danskuddannelse til at skulle sende dem ud i praktikker og arbejde. Finde ud af, hvad for en vej det er, vi skal med dem. (...) Det er job, der er det primære, men i og med at flygtningene ikke har andre at gå til, så er det automatisk jobcentret, de henvender sig til. Med alle mulige problemer. Det kan være lige fra mug i deres lejlighed til... ja til alle mulige familieproblemer, til familiesammenføringer til at skulle have lavet pas og kørekort og de... (...) altså, de har slet ikke nogen ide om, hvordan og tror det egentlig er os, der klarer alt. (---) Hvis der er tid, så hjælper vi altså med selve det, der skal løses. Hvis der ikke er, så fortæller vi dem, hvor de skal gå hen. Og det er jo også meningen - altså i og med at vi har jo fire lovpligtige samtaler om året [pr. borger], men på grund af, at vi ikke har... eller på grund af, at de ikke har andre at henvende sig til, så er det en meget aggressiv borger at have i sin sagsstamme, altså en flygtning fordi, at de kommer hele tiden. Så inden for et halvt år så i gennemsnit er der holdt allerede otte samtaler med den samme flygtning. Så de har allerede opbrugt deres 2-årige, altså kan man sige lovpligtige samtaler ikke, allerede inden for et halvt år. Så det er bare en borger, der hele tiden kommer med alt. ” (Dorte 2017:1-2)

Betragter vi jobkonsulentens udtalelser om, at ”flygtningene ikke har andre at gå til”, og at det derfor ”automatisk er jobcentret, de henvender sig til” ”med alle mulige problemer” ud fra de oplysninger, hun videre i citatet giver om, at flygtningene har ”fire lovpligtige samtaler om året”, men at hun oplever, at ”inden for et halvt år så i gennemsnit er der holdt allerede otte samtaler med samme flygtning”, kan det tolkes, at hun oplever et krydspres i forhold til flygtningenes forventninger, som ikke stemmer overens med, hvor mange samtaler hun ifølge loven må afholde. I forhold til advokatrollen udtrykker jobkonsulenten omvendt ikke at opleve samme uoverensstemmelse som Clara. Som hun selv udtrykker det: ”Jeg tror på lovgivningen. Jeg er i den så heldige situation, at jeg tror på den. Så jeg er med den.” (Dorte 2017:9) Det kan være udtryk for, at hun opfatter sin professionelle identitet tæt forbundet med lovgivningen (Møller 2011:279). Derudover kan det tolkes, at krydspreset optræder

anderledes i Dortes fortælling. Hun anskuer i højere grad borgeren som "problemet", hvilket kan forstås ud fra, at hun lægger vægt på at beskrive, at en flygtning er en "aggressiv" borger at have i sin sagsstamme. Modsat jobkonsulent Claras fortælling kan det derfor tolkes, at krydspreset ikke handler om, at hun som jobkonsulent mangler muligheder for at hjælpe borgerne med at løse deres problemer. Desuden udtrykker Dorte ikke samme tvivl og usikkerhed omkring, hvem der skal varetage den opgaveløsning, der knytter sig til flygtningenes "familieproblemer", "familiesammenføring" m. v. Det kan indikere, at hun ikke oplever et krydspres mellem ledelsens forventninger, og hvordan hun kan håndtere situationer, hvor flygtningene efterspørger en anden type hjælp, end den hendes jobfunktion fordrer.

Det fremgik ovenfor, at rammerne for jobkonsulenternes arbejde kan tolkes og opleves forskelligt. Det kan medføre forskellige krydspres for den enkelte medarbejder. Helt konkret så vi, at omlægningen af medarbejderfunktioner internt i Team Integration, kan opleves som et krydspres og udfordre frontmedarbejderrollen. Jobkonsulent Clara gav udtryk for, at omlægningen fra integrationskonsulent til jobkonsulent ikke blot får formel betydning i form af en ny stillingsbetegnelse. Det får også indholdsmæssigt betydning for kernen af hendes arbejdsopgaver, der nu i højere grad bærer præg af sanktionerende og administrative praksislogikker frem for en inkluderende og omsorgsgivende tilgang. Organiseringen af arbejdet med målgruppen kan opleves som krydspres mellem på den ene side ledelsens forventninger og organisationens målsætninger og på den anden side den hjælp, som hun oplever, at flygtningene har behov for. Det kommer til udtryk i frustrationer over, uklare udmeldinger om, hvem der skal overtage den opgaveløsning, som hun før i tiden varetog som integrationskonsulent. Derudover kan det tolkes, at manglende mulighed for at arbejde helhedsorienteret og med mindre mulighed for at anskue det hele menneske, potentielt kunne betyde, at det fremadrettet vil være svært at finde mening i arbejdet som jobkonsulent. I henhold til Lipsky kan manglende mulighed for at påtage sig rollen som borgerens advokat medføre, at frontmedarbejderen bliver fremmedgjort og føler sig utilstrækkelig i sit arbejde. I modsætningen hertil oplever Jobkonsulent

Dorte ikke samme krydspres i forhold til jobkonsulentrollen og de kerneopgaver, der medfølger. Men det kom også til udtryk, at flygtningene har mange udfordringer, der kan betyde, at en flygtning, efter hendes mening, kan være en meget aggressiv borger at have i sin sagsstamme. Det kan tolkes, at hun oplever, at den primære udfordring er målgruppen, frem for de arbejdsbetingelser hun er underlagt i organisationen. Det kan også være et udtryk for, at de to jobkonsulenter som individer er forskellige og har forskellige opfattelser af flygtninge som borgere og klienter i jobcenter.

Ovenstående analyse har ikke eksplicit haft fokus på implementering af 225 timers reglen, men på de arbejdsbetingelser, hvorunder interviewpersonerne udøver deres arbejde. Formålet var for at give et indblik i den kontekst, hvor de interviewede frontmedarbejdere skal omsætte politik i praksis. I det næste tema, Målgruppens udfordringer, stiller analysen skarpt på, hvad interviewpersonerne oplever karakteriserer flygtningenes udfordringer for at opnå ordinær beskæftigelse, og hvordan det kan opleves som krydspres, når 225 timers reglen skal implementeres i praksis.

## TEMA 2: MÅLGRUPPENS UDFORDRINGER

I fokusgruppen blev interviewpersonerne spurgt til hvad, de oplever, kendetegner flygtningenes udfordringer for at komme i arbejde. Hertil blev det fremhævet, at sprogvanskeligheder, kulturforskelle, dårligt helbred, flygtningenes vurdering af deres egne kvalifikationer, høje standarder på arbejdsmarkedet, samt mangel på industri i Kommunen, oftest udgør de væsentligste udfordringer for at få flygtningene ind på arbejdsmarkedet. (Fokusgruppe 2017:10-11) Med afsæt i Caswells handlingskompass kan udfordringerne inddeles i to kategorier ud fra betragtninger om, hvad der opfattes at have betydning for borgernes ledighed, som er henholdsvis individuelle faktorer eller omverdens faktorer (Caswell 2005). For det første karakteriserer interviewpersonerne udfordringer, der omhandler det enkelte individ. Disse er: Sprogvanskeligheder, kulturforskelle, dårligt helbred og flygtningenes vurdering af egne kvalifikationer. Her til kan man tilføje, at flygtninge ofte også mangler kendskab til det danske arbejdsmarked, og hvilke muligheder de har her. For det andet peger interviewpersonerne på udfordringer, der relaterer sig til konteksten eller omverdensperspektivet: Det er mangel på industri i Kommunen og høje arbejdsmarkedsstandarder. Det sidstnævnte forhold kan knyttes til strukturelle udfordringer. Eksempelvis mangler mange flygtninge uddannelse, erhvervs erfaring, eller at deres faglige kvalifikationer simpelthen kan være svære at matche med danske forhold (Wedeborg 2016).

Med afsæt i de to kategorier som skaber udfordringer for at få flygtninge i arbejde – individuelle og kontekstuelle – vil jeg i det følgende analysere, hvordan disse forhold kan opleves som krydspres og skabe udfordringer i arbejdet med at implementere 225 timers reglen. Først lidt om 225 timers reglen på det generelle plan: Kravet om at opnå 225 ordinære timer inden for et år, skal for de flygtninge, der er omfattet timereglen stemme overens med den virksomhedsrettede indsats, som kommunerne skal tilbyde alle aktivitetsparate og jobparate flygtninge (Kapitel 3, s. 35f). Et virksomhedsrettet tilbud kan fx være en virksomhedspraktik eller et job i løntilskud. Da

det er forudsat, at flygtninge, der er omfattet timekravet, skal dokumentere "ordinært og ustøttet" arbejde kan timer i løntilskudsjobs eller arbejde i praktikperioder ikke opgøres som ordinært og ustøttet arbejde (kapitel 2). Intentionerne med 225 timers reglen kan i sig selv være udtryk for en sanktionerende logik, hvor fokus lægges på den modydelse, som borgeren skal levere for at modtage kontanthjælpen. Det kan være udtryk for en "work-first" tilgang, der opererer med forestillinger om, at hvilket som helt job er bedre end intet arbejde, og det primære mål er at få borgeren så hurtigt som muligt ud af offentlig forsørgelse. (Caswell 2005:290f) Den første udfordring, jeg kan identificere i mit interviewmateriale, kan relateres til denne problematik. Interviewpersonerne oplever, at 225 timers reglen kan være med til at fastholde flygtningene i ufaglært arbejde frem for at fokusere på opkvalificering. (Fokusgruppe 2017:20) Virksomhedskonsulent Anna uddyber, at " (...) i forhold til, at det er 225 timers reglen vi ligesom jagter for at hjælpe borgeren, så ser jeg ikke noget ekstra opkvalificerende i det. " (Anna 2017:6) Blandt de typer af "småjobs" eller "minimumsjobs", som interviewpersonerne kalder det, nævner de, at deres flygtninge blandt andet tager følgende jobs for at opfylde 225 timers kravet: avisbud, pizzabud eller produktionsarbejde. Her uddyber virksomhedskonsulent Anna med et eksempel om avisruter:

" Også avisruter er der en del, der har taget som jo et eller andet sted er en utaknemmelig opgave fordi det kun er en times arbejde man får løn for, men de skal måske investere to timer hver morgen fra klokken fem om morgenen. Så de skal virkelig ud og overskride nogle grænser for at kunne begynde at tælle de her timer op. " (Fokusgruppe 2017:3)

Virksomhedskonsulent Anna fortæller, at de som virksomhedskonsulenter først og fremmest går efter jobs, som alle deres flygtninge kan udgøre: " (...) altså sådan lidt arme og benarbejde øh, hvor det egentlig ikke kræver så meget øhm sådan faglighed eller sprog eller sådan, men at de kommer ud og forsørger sig selv, ikke. " (Fokus-

gruppe 2017:12) Jobkonsulent Clara giver udtryk for, at hun ofte kan komme i konflikt med dette, fordi hun ikke mener, at flygtningenes problemer bliver løst, når de kommer i beskæftigelse, der som oftest er "lousy", "lavt betalt" og "ufaglært", hvilket ifølge jobkonsulenten herudover er en branche, der er " (...) meget, meget svært at komme ud af, når man først er startet der. " (Clara 2017:9) Det kan tolkes, at interviewpersonerne oplever et krydspres fordi 225 timers kravet kan medvirke til at fastholde flygtningene i ufaglært arbejde. Det kan opleves som modstridende, at de ikke må fokusere på opkvalificering på trods af, at arbejdsmarkedet ifølge interviewpersoner har "høje standarder". Typen af jobs som virksomhedskonsulenterne som følge af timekravet skal finde til flygtningene bliver i stedet en slags "damage control" løsninger, der kun lige nøjagtig sørger for at holde flygtningene på reglerne, så de forsætter berettiget deres ydelse. I arbejdet med at implementere timereglen, kan det udfordre frontmedarbejdernes mulighed for at trække på en inkluderende praksislogik, hvor indsatsen netop fokuserer på en mere langsigtet tilknytning til arbejdsmarkedet.

Flygtningenes individuelle udfordringer eller forudsætninger, som fx sproglige barrierer, kan ifølge interviewpersoner være en udfordring i forhold til at hjælpe flygtningene med at opfylde 225 timers kravet. De har erfaret, at flygtningene ofte kommer i anden række, da mange kæmper om de samme småjobs i Kommunen, fordi der er begrænset efterspørgsel på den type arbejde (Fokusgruppe 2017:16). Virksomheds konsulent Birgit uddyber:

" De kan ikke bare gå ind og udfylde en plads. Der skal sættes nogle ressourcer af til at sætte dem i gang, og få dem til at være der, hvor man gerne vil have, hvor en dansker måske nemmere kan gå ind at vide, hvordan man skal gøre. (---) Og hvis arbejdsgiverne står der og kan vælge, så er det ikke vores, der bliver valgt først. Vi skal sælge dem ind til de her opgaver. " (Fokusgruppe 2017:16f)

Interviewpersonerne giver udtryk for, at flygtningenes forudsætninger ikke altid stemmer overens med de politiske intentioner om, at også denne målgruppe, trods sprogbarrierer med videre, på lige fod med andre kontanthjælpsmodtagere skal leve op til det skærpede rådighedskrav om at arbejde 225 ordinære timer. Jobkonsulent Clara uddyber, at man med intentionerne sidestiller flygtninge med andre kontanthjælpsmodtagere på trods af, at mange hverken har en uddannelse eller erhvervs erfaring og ikke kan sproget, hvorfor det ifølge jobkonsulenten er ”ti gange sværere at finde job og blive ansat hos nogle end hvis der kommer en dansker, der har været nogle år på kontanthjælp, men så har været nogle år i arbejde.” (Fokusgruppe 2017:21) Det kan opleves krydspres i forhold til, at de som frontmedarbejdere er i en position, hvor de skal transformere politikken selvom de oplever, at borgernes virkelighed ikke nødvendigvis rummer de forudsætninger, som den politiske intention her fordrer. (Møller 2011:277) Denne problematik kan underbygges i forhold til, at loven ikke tager højde for, om der rent faktisk er efterspørgsel på arbejdskraft med den enkelte kontanthjælpsmodtagers kompetenceprofil (kapitel 2). Dette uddyber jeg i tema 3.

Som nævnt ovenfor, skal flygtninge, der er omfattet 225 timers reglen også indgå i et virksomhedsrettet forløb (praktik og løntilskud). Ofte skal flygtningene igennem flere forløb med virksomhedspraktik og løntilskud, før de bliver ansat i ordinære timer. (Fokusgruppe 2017:13) Virksomhedskonsulent Anna uddyber, at hun oplever udfordringer med at få virksomhederne til at forstå, hvornår og hvorfor man som virksomhed kan få løntilskud af kommunen. Når virksomhedskonsulenterne opretter løntilskud er det med henblik på, at borgeren potentielt kan blive ansat i virksomheden (Anna 2017:6) Hun understreger, at det ikke er et ” (...) tilskud til virksomhedens økonomi for, at de lige skal få en god økonomisk gevinst, altså det er for at integrere en borger som er flygtning, der ikke kan tale dansk ikke også, og det er dem, vi hjælper (..)” (Anna 2017:5). Anna fortæller, at hun generelt oplever, at virksomhederne i Kommunen er ”en smule forkælet”. Hun kan godt finde løntilskud og praktik til flygtningene, men understreger i forhold til 225 timers kravet, at der kan

være lange udsigter før de rent faktisk kommer i gang med at optjene timerne. Her uddyber hun:

” Så udsigterne er lidt lange, og det... det er det der med, at nogle gange når man sådan lidt synes, at borgeren er egentlig klar til at varetage det her job, men vi kan ikke rigtig rokke virksomheden for, jamen de har ligesom været vant til, at jamen sådan et løntilskud det kan man få op til et år, når det er en flygtning. Ja, men det er i sådan ret særlige tilfælde, at man gør det, altså så skal det virkelig være, fordi at der er et... (...) opkvalificeringsbehov, og de jobs de får, det er jo typisk ikke jobs, hvor man tænker, at der er virkelig behov for og lære helt enormt meget, altså mange af dem er jobs, hvor man tænker, det burde de kunne lære inden for relativ kort tid, ikke. ” (Anna interview 2017:5)

I fokusgruppeinterviewet fortæller virksomhedskonsulenten, at de i forhold til løntilskud derfor må lave nogle ”fleksible, kreative løsninger” med virksomhederne, så borgerne kan opfylde 225 timers reglen, løsninger der ” (...) både er god for virksomheden, men også for borgeren og kommunen, så det hele hænger sammen, ikke. ” (Fokusgruppe 2017:13) Her uddyber hun, hvordan sådan en løsning kan se:

” (...) når de har været i en praktik, så er der måske nogle opgaver, som de har lært og udføre lige så godt som en, der kan tale dansk kan. Jamen så kan de egentlig godt ansættes ordinært for den del af jobbet, men så er der nogle andre ting i jobbet, hvor de stadigvæk skal opkvalificeres, og så laver man måske et løntilskud, hvor at de får tilskud for 25 af timerne, men de bliver ansat på 35 timer, og så optjener de ti ordinære timer om ugen.” (Fokusgruppe 2017:13)

Det kan tolkes, at virksomhedskonsulenten i arbejdet med at finde virksomhedspraktikker, oprette løntilskud, hjælpe borgerne med at opfylde 225 timers kravet så de fortsat er berettiget deres ydelse, bliver placeret mellem flere modstridende hensyn,



der kan opleves som krydspres. Hensynet til virksomhederne kan handle om, at de er en vigtig samarbejdspartner i forhold til at få flygtningene hurtigt i arbejde. I forhold den enkelte flygtning kan det udfordre en faglige vurdering. Løntilskuddet medfører nemlig sjældent, at borgeren bliver ansat på ordinære vilkår på trods af, at det stykke arbejde, de udfører i løntilskudsjobbet ofte ikke kræver særlige kvalifikationer.

Vi så i analysen ovenfor, at flygtninges udfordringer for at opnå ordinære beskæftigelse, ifølge interviewpersonerne handler om komplekse individuelle og kontekstuelle faktorer, der kan opleves som krydspres, når loven skal omsættes i praksis. Det skyldes ifølge interviewpersonerne, at flygtningenes forudsætninger for at opnå 225 ordinære timer inden for et år ikke stemmer overens med de mulige løsninger, som de kan tilbyde. De jobs som flygtningene er nødsaget til at tage for opfylde kravet er sjældent opkvalificerende. Ifølge Interviewpersonerne kan 225 timers reglen fastholde flygtningene i ufaglært arbejde, hvilket kan modarbejde en langsigtet integration på arbejdsmarkedet. I næste tema om Retlige udfordringer vil jeg mere specifikt fokusere på de retlige rammer for 225 timers reglen, og de krydspres og udfordringer frontmedarbejderne kan opleve, når reglen skal forvaltes i overensstemmelse med de interne retningslinjer i Kommunen.

## TEMA 3: RETLIGE UDFORDRINGER

I den retlige kontekst i kapitel 2 blev det gjort tydeligt, at lovteksten om 225 timers kravet flere steder fremstår uklar. Ansvar om, hvordan loven skal administreres i praksis blev videregivet til de enkelte kommuner. Analysen i tema 2 har fokus hvordan loven og den kommunale administration af denne kan opleves som krydspres, der i konkrete sammenhænge ikke altid stemmer overens med, hvad interviewpersonerne ud fra et professionelt perspektiv vurderer er rigtigt at gøre i forhold til målgruppen.

Tema 2 er struktureret i 2 underafsnit: Uklar undtagelsesparagraf og Når flygtningene står til rådighed

### UKLAR UNDTAGELSESPARAGRAF

I forbindelse med implementering af 225 timers reglen skal kommunerne lave en ny arbejdsevnevurdering af alle kontanthjælpsmodtagere, der skal adskille sig fra vurderingen af borgeren som jobparat eller aktivitetsparat. Ifølge lovteksten skal personer, ” (...) hvis arbejdsevne vurderes at være så begrænset, at vedkommende ikke kan opnå beskæftigelse på det ordinære arbejdsmarked (...) ” (LOV nr. 296 § 13 f, stk. 9) ikke omfattes af 225 timers reglen. Det fremgår i kapitel 2 under ”Lovfortolkning”, at denne undtagelsesparagraf, ifølge flere høringsparter, bør specificeres. LO og FTF har udtrykt en bekymring for, at uklarheden giver kommunerne et alt for stort fortolkningsrum. Som det er dokumenteret i opgørelser fra beskæftigelsesministeriet (kapitel 1 & link A), at andelen af borgere, der er undtaget, rent faktisk også varierer betydeligt mellem de enkelte kommuner.

Det første krydspres kan relatere sig til, hvordan jobkonsulenterne oplever Kommunens praksis i forbindelse med, hvordan man internt har valgt at administrere undtagelsesparagraffen. I Team Integration har jobkonsulenterne fået besked på, at flygtningenes arbejdsevne i henhold til, om de må undtages fra 225 timers reglen skal

vurderes ud fra kriterier om, hvorvidt de kan "arbejde" 5 timer om ugen i deres eget hjem. Logikken er, at hvis man har børn, så kan man vaske op og lave mad m.v. Man kan forestille sig, at en sådan praksis betyder, at de fleste flygtninge derfor også bliver omfattet af 225 timers reglen. De to jobkonsulenter fortæller her i de individuelle interviews, hvordan de har fået besked på, at de skal vurdere borgernes arbejdsevne:

" Mm altså, de skal i hvert fald, der bliver sagt, at de skal i hvert fald kunne... hvis de ikke kan arbejde mere end fem timer om ugen så... (...) Så kan man undtage dem. Men, man skal også vurdere... fem timer, det er ikke bare - der synes jeg jo, at det går et skridt for langt - man vurderer, hvis de kan arbejde, og de arbejder jo derhjemme. De vasker op, de gør rent (...) Så det tæller med, selvom det ikke er et arbejde. Det er lidt tarveligt. Så hvis man vurderer, at det kan de, hvis de ikke bare ligger hjemme i deres seng (---) Fordi vi ved, de har børn. Hvis de har børn ikke, så er det jo helt... så kan de jo altså det... det går man ud fra, at det kan de, og gør. (...) Så hvis de kan vaske tøj og gøre rent derhjemme, så kan man også i arbejdsmæssig sammenhæng. Og så er der rigtig mange, der faktisk er jobparate, hvis man går ud fra den vurdering. " (Clara interview 2017:6)

" Vi fik at vide af vores chef, at hvis en borger kunne arbejde mere end fem timer om ugen, så skulle de ikke undtages. Og det kan alle vores borgere jo altså, fordi et arbejde det er altså også, hvad man ser i, at de vasker tøj, og de laver mad, og der er faktisk allerede fem timer og hente der i forhold til, hvad de egentlig kan bare af at være til stede, kan man sige, ikke. Så allerede der, er der en grænse, hvor man... er let at forholde sig til et eller andet sted. Og den forholder jeg mig helt klart til. (...) Så derfor er skillelinjen også blevet, at hvis de kan arbejde mere end fem timer om ugen, hvis man vurderer det, så må de ikke undtages. " (Dorte interview:6)

Det fremgår af de to fortællinger, at kriterierne for vurderingen af den enkeltes arbejdsevne skal bero på en relativ bred definition af, hvornår man er arbejdsparat og kan opfylde 225 timers kravet. Denne definition omfatter, jævnfør de to udtalelser,

også en vurdering af, om den enkelte flygtning kan udføre praktisk arbejde i hjemmet, så som madlavning, rengøring og børnepasning. Har den pågældende fx børn skal jobkonsulenterne, ifølge jobkonsulent Clara, altså gå ud fra, at de kan opfylde 225 timers kravet. Man kan forestille sig, at denne flydende skillelinje mellem, hvad der betragtes som regulært betalt arbejde og ”ikke-arbejde” i praksis kan være svært at forholde sig til.

Det kan tolkes, at de to jobkonsulenter giver udtryk for forskellige opfattelser af legitimiteten i, hvordan Kommunen vælger at administrere denne arbejdsevnevurdering. Jobkonsulent Dorte oplever det som ”en grænse”, der er let at forholde sig til, og som hun, ifølge eget udsagn, ikke afviger fra, men ”forholder sig helt klart til”. Hun forholder sig altså ganske pragmatisk til Kommunens interne retningslinjer for, hvad der skal ligge til grund for arbejdsevnevurderingen, og det kan tolkes, at hun opfatter denne praksis som legitim. Omvendt fortæller jobkonsulent Clara, at hun oplever, at man går ”et skridt for langt”, og at ”det tæller med, selvom det ikke er arbejde”. Det kan tolkes, at hun oplever, at man går ”et skridt for langt”, når arbejdsevnevurderingen ikke ses i forhold til, hvad der betragtes som regulært og ordinært arbejde, men at vurderingen skal bero på, om vedkommende fx har børn og kan vaskes op. Denne vurdering, som kommunen her fordrer stemmer altså ikke overens med, hvad der står i lovgivningen, da det her fremgår, at personer ” (...) hvis arbejdsevne vurderes at være så begrænset, at vedkommende ikke kan opnå beskæftigelse på det ordinære arbejdsmarked (...) ” (LOV nr. 296 § 13 f, stk. 9) må undtages. Loven betoner derved, at den pågældende skal kunne opnå beskæftigelse på det ”ordinære arbejdsmarked”. Claras opfattelse kan altså være et udtryk for, at hun ikke opfatter kommunens retningslinjer for legitime.

Undtagelsesbestemmelsen lægger op til, at jobkonsulenterne skal foretage et skøn i vurderingen af den enkeltes arbejdsevne. Ud fra Caswells handlingskompas kan undtagelsesparagraffen tolkes, at fordrer en administrativ praksislogik, som i stedet for

jobkonsulenternes faglige skøn i denne vurdering bliver bundet af nogle interne regler, som er defineret af organisationen. Tager vi flygtningenes komplekse problemstillinger og muligheder for at opnå ordinær beskæftigelse i betragtning, som det fremgik i analysen i tema 2, kan det være problematisk at indskrænke jobkonsulenternes mulighed for at træffe en fagligt reflekteret beslutning om den enkeltes arbejdsevne og mulighed for at opfylde 225 timers kravet. Særligt fordi det handler om flygtningenes forsørgelsesgrundlag.

Dette kan ifølge Lipsky tolkes som et krydspres mellem to modstridende målsætninger: På den ene side lovgivningens krav om, at borgere kan undtages, hvis deres arbejdsevne vurderes at være så begrænset, at de ikke kan opnå beskæftigelse på det ordinære arbejdsmarked. På den anden side Kommunens interne retningslinjer, hvor jobkonsulenterne ikke må undtage flygtninge fra 225 timers reglen, hvis de er i stand til at udføre husligt arbejde, når de er derhjemme.

I jobkonsulenternes opgave med at vurdere, hvornår borgerne må undtages fra 225 timers reglen, kan jeg også identificere et krydspres i forhold til de retlige krav, der gælder for ægtepar, der begge befinder sig på en kontanthjælpsydelse. Når en gift borger bliver undtaget fra timekravet, kan familien samtidig blive ramt økonomisk, hvis borgerens ægtefælle ikke kan opfylde 225 timers reglen. Den retlige udfordring skildres af jobkonsulent Clara i forlængelse af, at hun fortæller om en borger, som hun har fritaget fra 225 timers reglen:

” (...) Egentlig er det lidt også lidt pudsigt. Hvorfor skal man undtage den ene i en familie, når så den ene alligevel kan blive ramt, så tager man den anden i stedet for. Så den der vurdering, vi skal foretage, den er... jeg kan slet ikke forstå den. I don't know what.... Så vi bliver hele tiden spurgt: hvem er længst væk fra arbejdsmarkedet. Så siger man den og den person, der er længst væk, den skal ikke blive ramt. Men så bliver den... hvis man så ikke kan ramme den, fordi personen er sygemeldt eller, eller... (...) på barsel, så bliver... så er

det den anden alligevel. Så det er jo egentlig ligegyldig, at man laver sådan nogle vurderinger. Og så er det... altså jeg synes for børnefamilier er det rigtig, rigtig hårdt. Og jeg tror ikke det er den rigtige vej. (...) (Clara interview 2017:7)

Jobkonsulenten giver her udtryk for, at undtagelsesreglen kan opleves som meningsløs eller "ligegyldig", når vurderingen omhandler ægtepar. Uanset hvad hun foretager sig, har ægtefællen og familien, der er blevet undtaget stadig mulighed for at blive ramt økonomisk, hvis vedkommende er gift med en person, der er omfattet 225 timers reglen. Også jobkonsulent Dorte understreger udfordringen i det retslige krav om undtagelse i forhold til ægtefæller: " (...) Men hele familien bliver jo også ramt, hvis bare den anden bliver ramt, altså. Så de er jo ligesom to, hvor det går udover den anden, ikke. (Dorte 2017:7)

Selvom loven, jævnfør undtagelsesparagraffen, udsender et signal om, at der her kan udøves et skøn, kan det tolkes, at lovens egen logik kan undergrave det skøn, som loven ellers fordrer. På trods af jobkonsulentens vurdering af, at borgeren skal undtages fra 225 timers kravet, kan loven stadig få indgribende økonomiske konsekvenser for familien, hvis vedkommende er gift med en person, der ikke opfylder 225 timers reglen. Det kan ud fra Lipsky tolkes, at jobkonsulenterne her kan opleve et krydspres mellem lovens målsætninger, og deres egen faglige integritet.

## NÅR FLYGTNINGENE STÅR TIL RÅDIGHED

Det fremgik i kapitel 2 under "Lovens indhold", at ægtefæller bliver omfattet af 225 timers kravet, hvis de har modtaget en kontanthjælpsydelse i sammenlagt et år eller derover inden for de seneste tre år. Kan de ikke dokumentere 225 timers ordinært og ustøttet arbejde inden for 12 kalendermåneder, anses de for ikke at udnytte deres arbejdsmuligheder. Borgerne vil som konsekvens heraf få nedsat eller frataget deres ydelse. Som påpeget i analysen om Målgruppens udfordringer kan det være et udtryk

for en sanktionerende logik, hvor fokus rettes mod den modydelse, som borgere skal levere for at være berettiget til ydelsen. I et høringssvar fra Rådet for Social Udsatte fremgår det, at den store udfordring for de borgere, der omfattes af 225 timers reglen imidlertid handler om fortsat om at finde jobs, hvor arbejdsgiveren vil ansætte dem med de specifikke kvalifikationer og udfordringer, som de nu kan have. (kapitel 2)

I det følgende citatuddrag fra fokusgruppeinterviewet diskuterer de to job- og virksomhedskonsulenter erfaringerne med at få deres målgruppe ud på arbejdsmarkedet:

” **Clara:** Ja, jeg har nogle borgere, jeg har undtaget.

**Dorte:** Ja, det har jeg da også.

**Anna:** Altså det er vel dem, der er meget syge og sådan noget, ikke?

**Dorte:** Ja, ja præcis. Dem hvor du ved, at de ikke kommer ud...

**Anna:** Ja, hvis ikke man kan sende dem ud i nogle ordinære timer så giver det jo ikke nogen mening.

**Dorte:** Men det kan man jo mange gange ikke alligevel med dem vi ved, der ikke fejler noget. Der er jo mange... eller en gruppe ikke, hvor vi ved, at de får ikke noget, selvom de ikke fejler noget.

**Birgit:** Ja, det er rigtigt.

**Anna:** Det er svært det der... det er en helt vildt svær situation. Fordi dem, der ikke står og fejler noget og gerne vil ud at have et job for ikke at blive ramt altså... man kan bare ikke lige få et job vel. For så kan man sige for dem, der er syge de får jo så fri ikke, altså.

**Clara:** Jeg har jo nogle eksempler. Jeg har nogle borgere, der gerne ville og simpelthen ikke kan finde noget.

**Anna:** Og det er helt klart det, der er udfordringen, altså. Vi kan jo se, hvor svært det har været og ligesom få hul på bylden, ikke. (...)"

**Clara:** Der er mange, der står på venteliste. (Fokusgruppe 2017:7)

Virksomhedskonsulent Anna udtaler, "hvis ikke man kan sende dem ud i nogle ordinære timer, så giver det jo ikke nogen mening", hvor til jobkonsulent Dorte lidt kynisk svarer, at "det kan man jo mange gange ikke alligevel med dem, vi ved, der ikke fejler noget. Der er jo mange.... Eller en hel gruppe ikke, hvor vi ved, at de ikke får noget, selvom de ikke fejler noget." Interviewpersonernes erfaringer kan være et udtryk for, at lovens målsætninger ikke stemmer overens med den virkelighed, som de arbejder i, hvor borgerne nærmest "står på venteliste", som jobkonsulent Clara angiver. 225 timers reglens målsætninger fordrer, at man skal udnytte sin arbejdsmuligheder for ikke at få nedsat eller frataget sin ydelse. Som det fremgår af diskussionen mellem frontmedarbejderne, kan selv de borgere, der faktisk står til rådighed ikke altid finde ordinære arbejdstimer. Hvis vi betragter diskussionen ud fra Caswells handlingskompass, og derudover tager analysen i tema 2 i betragtning, kan omverdensperspektivet netop rette opmærksomheden mod den kontekst, som interviewpersonerne befinder sig i. I forhold til beskæftigelsesområdet er indgang til arbejdsmarkedet et afgørende element i denne omverden. (Caswell 2005:289) Lovens indhold tager ikke hensyn til hvilke strukturer, der findes på det lokale arbejdsmarked i de pågældende kommuner, og hvilke forudsætninger den enkelte flygtning har for at opnå ordinær beskæftigelse. Det kan udfordre deres mulighed for at trække på en inklusionsorienteret praksislogik, der netop fordrer en langsigtet arbejdsmarkedsintegration med udgangspunkt i den enkeltes ressourcer og ønsker.



På trods af at flygtningene står til rådighed, som loven tilsiger, er det altså en stor udfordring for interviewpersonerne at finde ordinære timer til deres borgere. Det fremgik også i analysen under tema 2. Udfordringerne i forhold til denne problematik bliver, ifølge interviewpersonerne, især forstærket af nogle interne retningslinjer i Kommunen, der både kan begrænse flygtningenes muligheder for at opfylde 225 timers reglen, men også direkte kan forhindre flygtningene i at opnå beskæftigelse på det kommunale jobmarked. Dette diskuterer interviewpersonerne i følgende citatuddrag:

” **Clara:** Og så kan man sige, at [anonym] Kommune har jo stadigvæk... kører stadigvæk efter sådan en langårig børneattest. Vi må ikke... Vores borgere må ikke være i erhverv, hvor der er børn til stede.

**Birgit:** Så det begrænser også rigtig meget ...

**Clara:** ... Det begrænser rigtig meget deres mulighed for job. Fordi vi kunne få mange flere kvinder måske ud i ...

**Interviewer:** (Afbryder) Hvad skyldes det siger du?

**Birgit:** Børneattest. Altså, at man skal kunne dokumentere de sidste ti år, at man ikke har lavet noget kriminelt med børn

**Interviewer:** Nå... og det har de jo ikke, nej?

**Birgit:** Det kan de jo ikke af gode grunde.

**Clara:** Men den er faktisk ikke helt lovligt, fordi KL har meldt ud, at det kan man ikke. Man kan ikke gå tilbage i historien øhm, hvis de er... kun har været her en måned, så er det kun en måned den gælder. Det var også kun... det var ikke for at beskytte... man kan ikke øhm... den siger ikke noget om man

har pædofile tendenser eller ej. Den siger kun noget om man er blevet bedømt.

**Anna:** Om man er blevet grebet.

**Clara:** Ja, så den ville alligevel ikke.... Du ville alligevel ikke kunne gennemskue det uanset hvad og den skal fornyes hvert år, så det giver ingen mening at gå til det. Det er helt uretfærdigt (...)

**Birgit:** Men det er rigtig vi ville kunne få rigtig mange kvinder på børneområdet.

**Clara:** Også i køkkener...

**Birgit:** Skolelærer. Vi har rigtig mange kvindelige skolelærer.

**Dorte:** Men der er alle mulige ting, jo.

**Birgit:** Hvad siger du?

**Anna:** Ja. Det er jo både museer og... og svømmehaller og biblioteker og alle mulige steder, hvor der kan være børn.

**Birgit:** Ja, ja det er alle mulige steder.

**Anna:** Ja, alle steder, hvor der kan være børn.

**Birgit:** Som virksomhedskonsulenter er vi ekstremt begrænset på, hvad vi kan i forhold til vores omegnskommuner som helt klart har givet... har åbnet

op for det her. Der bliver oprettet IGU<sup>18</sup> stillinger. Alle mulige stillinger. Ordinære jobs inden for de her fag. Vi kan bare ikke. ” (Uddrag fokusgruppe 2017:7-9)

Interviewpersonerne referer i diskussionen til, at Kommunen har indført nogle særlige betingelser for kravet om børneattest, hvis man skal ansættes i jobs på børne- eller ungeområdet i Kommunen. Før jeg går i dybden med citatuddraget, vil jeg først kort indskyde et par bemærkninger om den nationale lov om børneattest. Børneattestloven er fra 2005 og udgør regler for, at arbejdsgiver skal indhente en børneattest ved ansættelse og beskæftigelse af personer, der skal færdes fast blandt børn under 15 år, og som led i udførelsen af deres arbejdsopgaver har mulighed for at opnå direkte kontakt med børn under 15 år. (LBK nr. 362 2014, § 2) I et notat udgivet af Kommunernes Landsforening (KL) fremgår det, at der ikke er hjemmel i børneattestloven til at stille specifikke krav om, at børneattesten skal gå et bestemt antal år tilbage for at være gyldig (Link D, s. 2)

Ifølge interviewpersonerne har man internt i Kommunen besluttet, at alle der skal ansættes i kommunale jobs på børne- og ungeområdet ”skal kunne dokumentere de sidste ti år”, som virksomhedskonsulent Birgit angiver<sup>19</sup>. Det krav, der her angiveligt stilles af Kommunen, er i praksis umuligt for interviewpersonerne opfylde. De kan ikke ”gå tilbage i historien”, hvis de ”kun har været her en måned, så er det kun en måned, der gælder”, som jobkonsulent Clara udtrykker det. Ifølge KL har børne- og ungeområdet erfaringsmæssigt været anvendt som en væsentlig integrationsvej for flygtninge allerede fordi det udgør en meget stor del af det kommunale arbejdsmarked. Ca. 2/5 af alle kommunalt ansatte arbejder med børn i alderen 0-15 år (Link D,

---

<sup>18</sup> Integrationsgrunduddannelsen (IGU) er en treårig forsøgsordning, der skal sikre mulighed for arbejde og opkvalificering for flygtninge og familiesammenførte, hvis kvalifikationer endnu ikke stemmer overens med kravene på det danske arbejdsmarked.

<sup>19</sup> Jeg har ikke kunnet verificere interviewpersonernes oplysninger om retningslinjer for børneattest i Kommunen i et skifteligt dokument, men jeg spurgte også ind til denne oplysning i de individuelle interviews. Alle fire bekræftede igen disse oplysninger.

s. 1f). Jobs som flygtningene som følge af kommunens krav bliver afskåret fra er fx på skoler, i køkkener, på biblioteker, ja faktisk ”alle mulige steder, hvor der kan være børn”, som virksomhedskonsulent Anna påpeger. Kravet om børneattest kan opleves som et krydspres, fordi Kommunen omvendt har en målsætning om, at 60 procent af kommunens flygtninge skal være i arbejde inden for tre år efter deres ankomst til kommunen. Virksomhedskonsulent Birgit tilføjer, at hun som virksomhedskonsulent oplever, at hun er ”ekstremt begrænset” sammenlignet med omegnskommunerne på grund af Kommunens krav om børneattest. Det kan også tolkes, at Kommunens krav om børneattest udfordrer deres faglige integritet. Dels er de opmærksomme på, at Kommunens praksis potentielt ikke stemmer overens med børneattestloven, som jobkonsulent Clara fremhæver i citatuddraget. Dels er det et krav, der specifikt forhindrer flygtningene i at blive ansat på store dele af det kommunale arbejdsmarked.

I diskussionen mellem de fire interviewpersoner bliver der udtrykt frustrationer over, at Kommunens særlige krav om børneattest især kan forhindre dem i at hjælpe kvinderne med komme ud på arbejdsmarkedet. Denne problematik bliver her uddybet af virksomhedskonsulent Birgit, der svarer på et spørgsmål om, hvorvidt hun oplever, at Kommunens krav om børneattest kan begrænse hendes muligheder for at hjælpe flygtningene med at finde jobs:

” Ja, man kan sige inde for det normale omsorgsområde, der kan vi være udfordret, ikke, fordi vi har kun syv plejehjem at trække på, ikke, og som er søde til at tage imod, men der er ikke jobmuligheder, fordi de kræver faguddannet personale, men det er nogle gode praktiksteder. Det er en god måde at komme ud på det danske arbejdsmarked, fordi at kvinderne kommer jo med det der omsorgsgen fra deres hjemlande. De er vant til at passe deres ældre, de er vant til at passe børn og børnebørn, så det er der, de rigtig gerne vil være. Så kan vi på en eller anden måde få dem den vej ville det være fantastisk, ikke. Men vi har ikke en eneste daginstitution eller skole vi må bruge. (...), de vil ikke tage uden for kommunegrænsen. De vil kun være i [anonym]. Hvor vi også siger til dem, det kan I ikke forvente, fordi så mange muligheder

er der ikke. (...) Det kan de slet ikke overskue. Heller ikke mændene. Altså der er også massere af mændene, der ikke... der heller ikke vil. Men for kvinderne er det virkelig en udfordring, ikke.” (Birgit 2017:7)

Virksomhedskonsulent Birgit fortæller, at hun oplever udfordringer med at finde jobs på omsorgsområdet. Hun har erfaringer med, at det er en god måde for kvinderne at komme ud på det danske arbejdsmarked fordi, ”at kvinder kommer jo med deres omsorgsgen”, og ”de er vant til at passe deres ældre” og børn og børnebørn, ”så det er det, de rigtig gerne vil være”. Det fremgik i Tema 1, at organiseringen af virksomhedskonsulenternes arbejde især fordrer en inkluderende praksislogik. Virksomhedskonsulent Birgits udtalelse kan her omvendt være et udtryk for, at Kommunens krav om børneattest udfordrer en inkluderende praksis. Virksomhedskonsulenten udtrykker en tro på, at omsorgsområdet kan være en væsentlig integrationsvej for kvinderne, især fordi det netop er det, som de selv udtrykker ønsker om gerne at ville<sup>20</sup>.

På grund af Kommunens krav er store dele af det kommunale omsorgsområde ikke mulig vej at hjælpe flygtningene ind på arbejdsmarkedet. Det rejser spørgsmål om i hvilket omfang det vil hjælpe kvinderne med at komme i beskæftigelse, hvis Kommunen besluttede at lempe kravet om børneattest? Forskning viser, at flygtningekvindes manglende integration på arbejdsmarkedet er et generelt problem, der især skyldes, at mange af de kvinder, der kommer hertil mangler uddannelse og erhvervs-erfaring. Derudover kan stærke traditionelle kønsroller også være en medvirkende faktor til, at det er sværere at integrere kvinderne end mændene (Jeppesen 2016).

Jobkonsulent Clara uddyber problematikken om børneattesten i følgende citat:

---

<sup>20</sup> Jeg har ikke kunne finde frem til forskning, der peger på, hvilken type jobs flygtningekvinderne foretrækker eller typisk ender ud i, når de skal integreres på arbejdsmarkedet. Men ifølge interviewpersoner, tegner der sig et billede af, at kvinderne typisk foretrækker at blive ansat i omsorgsarbejde, som virksomhedskonsulent Birgit også fremhæver i citatet.

(...) Så så den er... og også, vi har jo været nogle gange på netværksmøder med andre kommuner eller på kurser, hvor vi møder andre jobcentermedarbejdere, også fra team integration. Og så altså, alle har været, og vi har rejst det spørgsmål i sådan en... inde i sådan et forum, hvordan det er hos andre kommuner med det der børneattest, fordi det var rigtig svært for os, fordi det er ti år, at der er nogle, der har uddannet sig til skolelærer eller til sygeplejersker, de må lige pludselig ikke... eller børne... pædagoger, de må ikke komme i praktik og heller ikke arbejde bagefter i kommunen. Og det er jo... man ødelægger jo helt deres fremtid også for dem, der er godt kørende ikke. Og så ryster de alle sammen på hovedet også øh SIRI<sup>21</sup> fra ministeriet, de var helt overrasket, at vi håndterede det på den måde. Jeg kender ikke andre kommuner, der går ti år tilbage, så det er rigtig ekstremt. (Clara 2017:13)

Jobkonsulenten fortæller, at de har forsøgt at rejse problematikken på møder med teams fra andre jobcentre, der arbejder med samme målgruppe. Selvom jobkonsulenten ikke selv har hørt om kommuner, der stiller samme krav til børneattest, kan jeg finde enkelte eksempler på flere kommuner, der har samme praksis (Lange & Tjørnholm 2016). Fx har man i Aarhus Kommune også afskåret flygtninge fra job i skole, daginstitutioner og fritidsordninger. (Ritzau 2016)

Kommunernes bekymringer for at ansætte personer uden børneattest er omvendt ikke uforståelig. Som interviewpersonerne også diskuterer i fokusgruppen, er det forfærdeligt for en kommune, hvis der opstår blot en enkelt sag. Derudover handler forsigtigheden også om at varetage barnets tarv (Fokusgruppe 2017:9). De forhold ændrer dog ikke ved, at det af interviewpersonerne opfattes som en reel udfordring i forhold til faktisk at løse den opgave, som handler om at integrere flygtningene på arbejdsmarkedet. Den retlige udfordring omkring kravet om børneattest er især også aktuel fordi kommunerne som følge af ændringer i integrationsloven, har pligt til at

---

<sup>21</sup> Styrelsen for International Rekruttering og Integration

tilbyde den enkelte flygtning et virksomhedsrettet tilbud i form af virksomhedspraktik eller løntilskud. Hertil fremhæver KL, at børne- og ungeområdet netop har været anvendt til at finde virksomhedsrettede tilbud til flygtninge. (Link D, s. 1) Denne udfordring i forhold til at skaffe praktikker understreges også i ovenstående citater.

## KAPITEL 6: KONKLUSION OG PERSPEKTIVERING

Specialet har haft til formål at bidrage med viden om implementering af 225 timers reglen. Jeg har været interesseret i at give et indblik i en aktuel problemstilling, der i skrivende stund udspiller sig i de professionelles praksis, og som ikke mindst har betydning for borgerne, fordi det handler om deres forsørgelsesgrundlag. Jeg har undersøgt implementeringsaspektet ud fra en gruppe professionelles erfaringer og oplevelser med at omsætte 225 timers reglen i den beskæftigelsesrettede integrationsindsats, og har især haft fokus på de krydspres og udfordringer, som de professionelle potentielt oplever. Denne problematik i forhold til det specifikke lovtiltag har ikke før været studeret. Jeg har taget udgangspunkt følgende problemformulering:

Hvad kendetegner organiseringen af den beskæftigelsesrettede integrationsindsats? Hvilke krydspres og udfordringer oplever frontmedarbejderne, når 225 timers reglen skal implementeres i den beskæftigelsesrettede integrationsindsats?

For at besvare hovedspørgsmålet har jeg opstillet følgende præmis: Jeg har med udgangspunkt i en hermeneutisk forståelsesramme gennemført et selvstændigt kvalitativt casestudie med fire frontmedarbejdere, som arbejder på et jobcenter på Sjælland. Formålet har været at dokumentere, udrede og forstå de professionelles oplevelser og erfaringer med at implementere af 225 timers reglen i den beskæftigelsesrettede integrationsindsats samt de mulige implikationer heraf. Et fokusgrupperview og semistruktureret interviews med fire professionelle fra Team Integration har tilsammen udgjort undersøgelsens empiriske grundlag.

Specialets teoretiske ramme har taget udgangspunkt i Michael Lipsky og hans bidrag om street-level bureaucracy, fordi teorien betoner frontlinjens betydning i implementering af politik samt de strukturelle arbejdsvilkår, der kan medføre, at de pro-



fessionelle kan opleve krydspres og udfordringer, når de skal omsætte politik i praksis. Lipskys frontmedarbejderbegreb er derfor blevet anvendt med henblik på at forstå og indfange de krydspres og udfordringer, der knytter sig til frontmedarbejdernes arbejdsbetingelser. Dorte Caswells handlingskompas er desuden blevet introduceret med henblik på at forstå organiseringen af arbejdet samt skærpe opmærksomheden på den specifikke kontekst, som specialet skriver sig ind i.

Analysen i tema 1 Organisatoriske udfordringer har haft til formål at forstå rammerne og konteksten, hvori interviewpersonerne udøver deres arbejde. Fokus har derfor ikke eksplicit været på implementering af 225 timers kravet, men på hvordan arbejdet i Team Integration er organiseret, og hvilke praksislogikker det kan fordre, når interviewpersonerne udøver deres arbejde. Med udgangspunkt i Caswells handlingskompas viser analysen, at en kommunal beslutning om at omlægge interne arbejdsgange i Team Integration, som følge af et øget politisk fokus på at få flygtninge hurtigt i job, primært fordrer en systemorienteret sagsbehandling, der bærer præg af administrative og sanktionerende praksislogikker. Jeg kan konkludere, at det kan have nogle praktiske implikationer for, hvordan interviewpersoner oplever, at de kan udføre deres arbejde. Fx udfører jobkonsulenterne ekstra arbejdsopgaver eller afholder flere samtaler. De oplever, at flygtningene henvender sig med mange problemer, der rækker ud over teamets fokus på beskæftigelse og selvforsørgelse, og ofte har flygtningene ikke andre de kan henvende til end jobcentret. Det kan også være et udtryk for, at jobkonsulenternes praksis som følge af omorganiseringen i mindre grad muliggør en faglig vurdering af flygtningenes forskellige forudsætninger og behov. I en systemorienteret sagsbehandling er skønnet netop bundet af politiske, juridiske og organisatoriske krav frem for faglig funderet refleksion over den enkeltes behov. Jeg konkludere, at det for nogle kan vanskeliggøre arbejdssituationen, der kan opleves som et krydspres, men også skabe meningsløshed i arbejdet og medvirke til fremmedgørelse, fordi organiseringen giver mindre plads til faglig refleksion og mulighed hjælpe borgerne med deres problemer. Ifølge Lipsky kan følelsen af utilstrækkelighed have stor betydning for selve opgaveløsningen og den enkelte borger. At

disse forhold dog også bliver oplevet forskelligt kan være et udtryk for, at interviewpersonerne tolker rammerne forskelligt og at de har forskellige holdninger til flygtninge som borgere og klienter i et jobcenter.

I analysens andet tema Målgruppens udfordringer har omdrejningspunktet været at forstå, hvad interviewpersonerne karakteriserer som flygtninges udfordringer for at opnå ordinær beskæftigelse, og hvordan de forhold kan opleves som krydspres, når 225 timers reglen skal implementeres. Jeg kan i analysen identificere en række individuelle og kontekstuelle faktorer, der ifølge interviewpersoner i praksis gør deres opgave med at integrere flygtninge på det ordinære arbejdsmarked vanskelig. Fx oplever interviewpersonerne, at flygtningenes individuelle forudsætninger, så som sprogbarrierer, ikke stemmer overens med lovens intentioner og med de mulige løsninger, som de kan tilbyde. For at flygtningene kan opfylde 225 timers reglen og dermed bevare deres ydelse er de nødsaget til at tage ufaglærte småjobs. Det kan udfordre en inklusionsorienteret praksislogik og opleves som et krydspres, fordi det kan fastholde flygtningene i lavtlønnet og usikre jobs frem for at fokusere på opkvalificeringen. Det på trods af, at jobmarkedet i Kommunen efterspørger en anden type arbejdskraft end den ufaglærte. Analysen viser også, at virksomhedskonsulenterne kan opleve krydspres, når de i jagten efter småjobs, virksomhedspraktikker og løntilskud skal indgå aftaler med virksomhederne, som kan placere dem mellem flere modstridende hensyn.

Omdrejningspunktet for analysen i tema 3 om Retlige udfordringer har været at forstå, hvilke krydspres og udfordringer interviewpersonerne potentielt oplever, når 225 timers reglen skal forvaltes i overensstemmelse med de interne retningslinjer i Kommunen. Analysen viser, at der er flere modstridende hensyn mellem loven og den kommunale administration af denne, som interviewpersonerne skal forholde sig til. Jeg kan konkludere, at uklart lovgivningsarbejde i henhold til undtagelsesparagraffen, betyder at kommunen opstiller snævre rammer for jobkonsulenternes vurdering af flygtningenes arbejdsevne. Det kan betyde, at langt de fleste flygtninge i

kommunen bliver omfattet 225 timers reglen uagtet at kommunen, jævnfør undtagelsesparagraffen, kan fritage borgere med begrænset arbejdsevne. Tager jeg analysen i tema 2 i betragtning bliver det netop tydeligt, at flygtningene kan have lange udsigter til at opnå en ordinær arbejdsmarkedstilknytning, som 225 timers kravet fordrer. Analysen viser også, at den sanktionerende logik, som lovtiltaget kan være et udtryk for, på flere parametre udfordrer interviewpersonerne når de skal udføre deres arbejde. Dels fordi interviewpersonerne ikke kan finde nok timer til de flygtninge, der faktisk står til rådighed. Denne problematik bliver forstærket af, at Kommunen har indført særlige krav om en tiårig børneattest, der forhindrer flygtningene i at blive ansat i kommunale jobs, praktikker eller løntilskud på børne- og ungeområdet. Dette har praktiske implikationer for interviewpersoner, der oplever det som en reel udfordring i forhold til at løse den opgave, som handler om at integrere Kommunens flygtninge på arbejdsmarkedet. Derudover har det praktiske implikationer for flygtningene, og her især kvinderne, fordi de særlige krav om børneattest afskærer flygtningene for store dele af det kommunale arbejdsmarked.

Jeg kan på baggrund af de tre analyser konkludere, at interviewpersonerne arbejder under mange krydspres, når de skal implementere 225 timers reglen: Fra ledelsen (organisationen), øget fokus på job og selvforsørgelse, omlægning i organiseringen af indsatsen, der fordrer administrative og sanktionerende praksislogikker og udfordrer det faglige skøn, interne retningslinjer i kommunen, lokale virksomheder, en kompleks målgruppe, der har mangesidet behov samt lovens intentioner, der ikke stemmer overens med den virkelighed, som de møder. Jeg kan også konkludere, at de mange krydspres som følge af interviewpersonernes individuelle forskelle og jobfunktioner også kan opleves forskelligt og medføre forskellige udfordringer i deres arbejde.

Analyserne kan være et udtryk for, at loven om 225 timers reglen kan skabe nye og flere problemer for interviewpersonerne, der kan opleves som reelle udfordringer i forhold til at løse deres opgave med at integrere flygtningene på arbejdsmarkedet. I forhold til det teoretiske perspektiv er det en central pointe, da analyserne kan være

et udtryk for, at virkeligheden som interviewpersonerne oplever den, ikke harmonerer med den måde, hvorpå politikken er formuleret. Det rejser spørgsmål om, hvordan man kan mindske de krydspres og udfordringer, som frontlinjen oplever, når de skal implementere 225 timers reglen.

Ud fra Flyvbjergs definition af cases (kapitel 3, s. 33), kan jeg på baggrund af mine analyser karakterisere den udvalgte case som en ekstrem/atypisk case ud fra følgende ræsonnementer: for det første var analyserne et udtryk for, at den udvalgte case på flere parametre kan betragtes som en usædvanlig case. Fx har kommunen indført særlige krav om børneattest, der eksplicit forhindrer, at interviewpersonerne kan integrere flygtninge i kommunale jobs på børne- og ungdomsområdet, hvilket desuden bliver betragtet at være særligt problematisk i forhold til at få kvinderne i job. Som det fremgår ovenfor, kan jeg finde frem til et fåtal af kommuner, der udøver en sådan praksis. Derudover kan casens geografiske placering have betydning for efterspørgslen på arbejdskraft, da kommunen ligger i et område med begrænset industri. Ud fra førnævnte krav om børneattest kan mangel på industri være yderligere problematisk, da både de kommunale og private aktører, som interviewpersonerne kan gøre brug af for at flygtninge i arbejde derfor kan være yderligere begrænset.

Selvom jeg ikke har gennemført et komparativt studie af to eller flere cases, kan analysen af den udvalgte case give anledning til at bekræfte, at Kommunens fortolkning og implementering af 225 timers reglen giver et broget billede, der netop kan være udtryk, at der forekommer store variationer i den måde, hvorpå kommunerne administrerer loven. Fx fremgår det i analysen af tema 3, at jobkonsulenterne i Team Integration har fået besked på, at flygtninge ikke må undtages fra 225 timers reglen, hvis de vurderer, at de udføre praktisk husarbejde derhjemme i minimum fem timer. Fx hvis flygtningene kan passe deres børn og gøre rent. At variationerne kan indikere forskelle på, hvor stramt kommunerne administrerer reglen, kan netop være et udtryk for uklart lovgivningsarbejde, hvilket kan være problematisk for borgernes retssikkerhed, da det handler om deres forsørgelsesgrundlag. Blandt andet giver flere høringsparter allerede inden lovforslaget bliver vedtaget udtryk for, at de borgere,

der ver visiteret som aktivitetsparate ikke bør blive omfattet af 225 timers reglen (kapitel 2, s. x).

Lipskys teori om street-level bureaucracy har, som nævnt, udgjort den primære inspiration til specialets teoretiske ramme. Lipskys teoretiske arbejde om frontlinjemedarbejderen tager udgangspunkt i amerikanske forhold, hvor knappe offentlige ressourcer, begrænset tid og enorme sagsmængder både i teoretisk og praktisk forstand udgør arbejdsvilkårene i den offentlige sektor (Lipsky 2010:29). Disse tre væsentlige strukturelle elementer, der kendetegner frontmedarbejderens arbejdsvilkår er også genkendelige i en dansk kontekst, men ud fra nogle andre parametre, fordi det danske velfærdssystem adskiller sig markant fra det amerikanske. Det på trods af, at den beskæftigelsespolitiske udvikling peger i retning af workfare eller work-first orienterede modeller, som det fremgik i kapitel 2. I den konkrete case har kommunen faktisk tilføjet flere ressourcer til den beskæftigelsesrettede integrationsindsats. Det ved at ansætte virksomhedskonsulenter og en leder med eksplicit fokus på området med det formål at øge et fokus på at få flygtningene hurtigt i beskæftigelse.

Specialets fokus på de professionelle perspektiv på implementering af 225 timers reglen sætter naturligt grænser for, hvad jeg kan uddrage. Det rejser spørgsmål om, hvorvidt 225 timers reglen faktisk får flere flygtninge hurtigere i arbejde? Foreløbig må jeg konstatere, at loven kun har haft virkning siden 2016 og at der derfor antageligt skal gå længere tid, før den egentlige effekt kan måles. Jeg har spurgt mine interviewpersonerne om deres foreløbig erfaringer med om lovtiltaget virker. De har delte meninger, men oplevelsen er, at signalværdien er stærk og at det presser flygtningene til at finde småjobs. En enkelt af interviewpersonerne sætter dog spørgsmålstegn ved, hvorvidt det faktisk skyldes om signalværdien og loven virker, eller om det er fordi, at kommunen har ansat flere virksomhedskonsulenter, der hjælper flygtningene med at finde arbejde (Fokusgruppe 2017:29).

I lyset af specialets teoretiske perspektiv vil jeg afslutningsvist byde ind med nogle anbefalinger på praksisniveau, som mine interviewpersoner fremhæver. I fokusgruppeinterviewet har jeg spurgt, hvad Kommunens indsats overfor målgruppen,

ifølge interviewpersonerne, bør rumme. En nævner, at man kan ansætte flere jobkonsulenter, så deres sagsstammer bliver reduceret. En anden udtaler, at Kommunen skal blive bedre til selv at tilbyde flygtningene ansættelser. Hun tilføjer, at Kommunen gerne vil oprette praktik og løntilskud, men at det sjældent fører til ordinære ansættelser, der fx kan hjælpe flygtningene med at opfylde 225 timers reglen. Derudover ønsker de et øget fokus på opkvalificering, så flygtningene ikke bliver fanget i en spiral af ufaglært og usikkert arbejde, som de kan have svært ved at fastholde, og som også kan betyde, at de bliver fastholdt i fattigdom (fokusgruppe 2017:18ff).

# LITTERATURLISTE

Antoft & Salomonsen (2007): *Det kvalitative casestudium – introduktion til en forskningsstrategi*. I: Antoft, R. et al (red): Håndværk & horisonter – traditioner og nytænkning i kvalitativ metode. Odense: Syddansk Universitetsforlag

Baadsgaard, Kelvin, Henning Jørgensen, Iben Nørup & Søren Peter Olesen (2012): Fra klientorienteret arbejde til administrativt arbejde – ændringer i den faglige praksis og kvalificering på det beskæftigelsespolitiske område. *Tidsskrift for Arbejdsliv*, 14. Årg. Nr 4

Brodkin, Evelyn Z. & Flemming Larsen (2013): *The Policies of Workfare: At the Boundaries between Work and the Welfare state*. I: Evelyn Z. Brodtkin & Gregory Martston (red): Work and the Welfare State. Street-Level Organizations and Workfare Politics, DJØF Publishing, København

Caswell, Dorte (2005): *Handlemuligheder i socialt arbejde – et casestudie om kommunal frontlinjepsiksis på beskæftigelsesområdet*, Roskilde Universitetscenter & akf Forlaget

Caswell, Dorte (2013): *Socialt arbejde på beskæftigelsesområdet – arbejdsløse, aktive tilbud og sanktioner*, I: Guldager, Jens & M. Skytte (red): Socialt arbejde – teorier og perspektiver, Akademisk Forlag

Caswell, Dorte & Flemming Larsen (2015): Frontlinjearbejdet i leveringen af aktiv beskæftigelsespolitik – hvordan faglige, organisatoriske og styringsmæssige kontekster påvirker dette: Beskæftigelsesindsatsen – antagelse, kontekster og kategoriseringer. *Tidsskrift for Arbejdsliv*, 17. årg. Nr 1

Diop-Christensen, Anna (2015): Is ‘making work pay’ effective for the ‘unemployable’? The impact on benefit sanctions on social assistance recipients in Denmark, I *Journal of European Social Policy*, Vol. 25(2)

Flyvbjerg, Bent (2015): *Fem misforståelser om casestudiet*. I: Svend Brinkman & Lene Tanggaard (red), Kvalitative metoder – En grundbog (2. udgave), Hans Reitzels Forlag

Gilje, Nils (2017): *Hermeneutik – teori og metode*. I: Margaretha Järvinen & Nanna Mik-Meyer (red): Kvalitativ Analyse: Syv traditioner. Hans Reitzels Forlag

Goul Andersen, Jørgen (2010): *Grænser for incitamenter på beskæftigelsesområdet*. Samfundsøkonomen, vol. 2010, nr. 5 s. 32-37

Halkier, Bente (2015): *Fokusgrupper*. I: Svend Brinkman & Lene Tanggaard (red), *Kvalitative metoder – En grundbog* (2. udgave), Hans Reitzels Forlag

Højberg, Henriette (2004): *Hermeneutik*. I: Lars Fulgsang & Poul Bitsch Olsen (red): *Videnskabsteori i samfundsvidenskaberne. På tværs af fagkulturer og paradigmer*. Roskilde Universitetsforlag

Ingold, Jo & David Etherington (2013): *Work, welfare and gender inequalities: an analysis of activation strategies for partnered women in the UK, Australia and Denmark*, I *Work, employment and society*, Vol. 27(4)

Jørgensen, Henning (2013): *Incitamenter der går forkert – ”fattigdomsydelser”, effekter og erosion af universalismen*, I *Dansk Sociologi* nr. 1/24 årg. 2013

Järvinen, Margaretha & Nanna Mik-Meyer (red) (2012): *Indledning: At skabe en professionel*. I: *At skabe en professionel. Ansvar og autonomi i velfærdsstaten*, Hans Reitzels Forlag

Juul, Søren (2012): *Hermeneutik*. I: Søren Juul & Kirsten Bransholm Pedersen (red): *Samfundsvidenskabernes videnskabsteori. En indføring*. Hans Reitzels Forlag

Kristiansen, Søren (2017): *Fortolkning, forståelse og den hermeneutiske cirkel*. I: Margaretha Järvinen & Nanna Mik-Meyer (red): *Kvalitativ Analyse: Syv traditioner*. Hans Reitzels Forlag

Kvale, Steiner & Svend Brinkmann (2009): *Interview. Introduktion til et håndværk*, Hans Reitzels Forlag

Larsen, Flemming (2013): *Active Labour-Market Reform in Denmark: The Role of Governance in Policy Change*. I: Evelyn Z. Brodtkin & Gregory Martston (red): *Work and the Welfare State. Street-Level Organizations and Workfare Politics*, DJØF Publishing, København

Møller, Marie Østergaard (2011): *Socialrådgivere i krydspres*. I: Martin Blok Johansen & Søren Gytz Olesen (red): *Professionernes sociologi og vidensgrundlag*, ViaSystime

Møller, Marie Østergaard (2012): *Socialrådgiverrollen under aktiveringspolitikken*. I: Margaretha Järvinen & Nanna Mik-Meyer (red): *At skabe en professionel i velfærdsstaten*. Hans Reitzels Forlag

Neergaard, Helle (2007): *Udvælgelse af cases i kvalitative undersøgelser*. Samfundslitteratur



Nielsen, Vibeke Lehmann (2011): *Implementeringsteori. I: Anders Berg-Sørensen, Caroline Howard Grøn, Hanne Foss Hansen (red.): Organiseringen af den offentlige sektor - grundbog i offentlig forvaltning.* (s. 319-356). Hans Reitzels Forlag

Nielsen, Vibeke Lehmann (2011a): *Indbydelse til dans omkring markarbejderadfærdsbegrebet. I: Vibeke Lehmann Nielsen & Nils Ploug: Når politik bliver til virkelighed, SFI*

Rockwool Fondens Forskningsenhed (2007): *Starthjælpen virker*, Nyt fra Rockwool Fondens Forskningsenhed

Schultz, Trine & Nina v. Heilmcrone (2016): *Nye regler – nye retssikkerhedsproblemer. I: Finn Kenneth Hansen, Peter Abrahamsen Rikke Posborg, Anne Petersen, Niels Rasmussen, Line Askgaard (...) & Nanna Mørch (red): Social Årsrapport 2016* (s. 36-42), Center for Alternativ Samfundsanalyse (CASA), Analyse & Tal og Socialpolitisk Forening

Sonne-Ragans, Vanessa (2012): *Anvendt videnskabsteori. Samfundslitteratur*

Sørensen, Linda (2013): *Beskæftigelsesområdet – socialrådgiverarbejde i jobcentre. I: Rikke Posborg, Helle Nørrelykke & Helle Antczak: Socialrådgivning og socialt arbejde*, Hans Reitzels Forlag

Tanggaard, Lene & Svend Brinkmann (red) (2015): *Interviewet: samtalen som forskningsmetode. I: Kvalitative metoder. En grundbog*, Hans Reitzels forlag

Torring, Jacob (2004): *Det stille sporskifte i velfærdsstaten. En diskursteoretisk beslutningsprocesanalyse.* Aarhus Universitetsforlag

Winter, Søren C & Vibeke Lehmann Nielsen (2008): *Implementering af politik*, Académica

#### INTERNETDOKUMENTER:

Arendt, Jacob Nielsen (2015): *Hurtigere er ikke altid bedre, når indvandre skal i job*, Altinget. Lokaliseret d. 25. oktober 2017: <https://www.alinget.dk/arbejdsmarked/artikel/kora-hurtigere-er-ikke-aldid-bedre-naar-indvandrerer-skal-i-job>

Bech-Jessen, Freja (2016): *Regeringens nye kontanthjælpsreform kommer til at ramme indvandrere hårdt og spås lille effekt på, hvor mange der kommer i arbejde*, Kristeligt Dagblad. Lokaliseret d. 25. oktober 2017: <https://www.kristeligt-dagblad.dk/danmark/kontanthjaelpsreform-vil-ramme-indvandrerer>

Crone & Jensen (2016): *Flygtninge afskæres fra arbejde med børn*, Berlingske. Lokaliseret d. 25. oktober 2017: <https://www.b.dk/nationalt/flygtninge-afskaeres-fra-arbejde-med-boern>

Gormsen, Cecilie (2017): *Nye tal: Indvandrere og efterkommere koster 28 milliarder om året*, Altinget. Lokaliseret d. 24-04-2017: <http://www.altinget.dk/artikel/nye-tal-indvandrere-og-efterkommere-koster-28-milliarder-om-aaret>

Jakobsen, Vibeke, Mona Larsen & Søren Jensen (2016): *Er der muligheder på arbejdsmarkedet for flygtninge?* SFI. Lokaliseret d. 23. oktober 2017: <https://www.sfi.dk/nyt/nyheder/artikler/er-der-muligheder-paa-arbejdsmarkedet-for-flygtninge/>

Lange, Maike Friis & Natacha Tjørnholm (2016): *Flygtninge må ikke arbejde i daginstitutioner: De mangler børneattester*, DR. Lokaliseret d. 24. oktober 2017: <https://www.dr.dk/nyheder/regionale/midtvest/flygtninge-maa-ikke-arbejde-i-daginstitutioner-de-mangler-boerneattester>

Quass, Lisbeth (2014): *80 procent af ægtepar på kontanthjælp er indvandrere og efterkommere*, Berlingske Nyhedsbureau. Lokaliseret d. 24. oktober 2016: <https://www.b.dk/politiko/80-procent-af-aegtepar-paa-kontanthjaelp-er-indvandrere-og-efterkommere>

Ritzau (2016): *Kommune: flygtninge får ikke lov at arbejde med børn*. Lokaliseret d. 23. oktober 2017: <http://nyheder.tv2.dk/samfund/2016-02-10-kommune-flygtninge-far-ikke-lov-at-arbejde-med-born>

UIBM (2016): *Orienteringsskrivelse om ændringer af integrationsloven m.v. som følge af vedtagelse af lovforslag L 189 i Folketinget den 3. juni 2016*, Udlændinge-, Integrations- og Boligministeriet. Lokaliseret d. 24. oktober 2017: <http://uim.dk/filer/integration/orienteringsskrivelse-l-189.pdf>

Wedenborg, Freja (2016): *Kontanthjælpsreform rammer indvandrere hårdest*, Ugebrevet A4. Lokaliseret den 25. oktober 2017: [http://www.ugebreveta4.dk/kontanthjaelpsloft-rammer-indvandrere-haardest\\_2015.aspx](http://www.ugebreveta4.dk/kontanthjaelpsloft-rammer-indvandrere-haardest_2015.aspx)

## LOVGIVNING/VEJLEDNINGER M.V.

LBK nr. 269 af 21/03/2017 (Bekendtgørelse af Lov om aktiv asocialpolitik)

LBK nr. 362 af 02/04/2014 (Bekendtgørelse af lov om indhentelse af børneattest i forbindelse med ansættelse af personale m.v.)

LOV nr. 296 af 22/03/2016 (Lov om ændring af lov om aktiv socialpolitik, lov om individuel boligstøtte, integrationsloven og forskellige andre love)

VEJ nr. 10310 af 20/12/2016 (Vejledning om 225-timersreglen for ægtepar og ugifte der modtager hjælp efter lov om aktiv socialpolitik § 11)

(Anonym) Beskæftigelsesplan 2017, s. 1-20

Organisationsdiagram (2017)

Overordnet plan for omlægning af integrationsindsatsen til et styrket beskæftigelsesfokus (2016), s. 1-6

#### LINKS

Link A:

<http://star.dk/~media/STAR/Files/Reformer/Jobreform-fase-1/Noegletalside/225-timersrege%20undtagelser%20Januar%20pdf.ashx>

Link B:

<http://star.dk/~media/STAR/Files/Reformer/Jobreform-fase-1/Guide%20%20Undtagelse%20225timersregel%20%20v1%201finalpdf.ashx>

Link C:

<http://www.ft.dk/samling/20151/lovforslag/L113/bilag/1/1595318.pdf>

Link D:

[http://www.kl.dk/ImageVaultFiles/id\\_80320/cf\\_202/Inspirationsmateriale\\_vedr.PDF](http://www.kl.dk/ImageVaultFiles/id_80320/cf_202/Inspirationsmateriale_vedr.PDF)

Link E:

<http://www.socialraadgiverne.dk/wp-content/uploads/2016/03/Kontanthjaelpsloftet-og-225-timersreglen.pdf>

Link F:

<http://bm.dk/~media/BEM/Files/Dokumenter/Pressemeddelelser/2015/kontanthjaelpsloft/Aftaletekst%20pdf.ashx>

Link G:

<http://www.ft.dk/samling/20151/lovforslag/L113/index.htm>

Link H:

[http://www.ft.dk/ripdf/samling/20151/lovforslag/1113/20151\\_1113\\_som\\_fremsat.pdf](http://www.ft.dk/ripdf/samling/20151/lovforslag/1113/20151_1113_som_fremsat.pdf)

Link I:

<http://www.ft.dk/samling/20161/almdel/beu/spm/14/svar/1355677/1683802.pdf>

## KVALITATIVE INTERVIEWS

Fokusgruppe (2017). Fortaget den 2. juni, side 1-35

Anna (2017). Fortaget den 15. august, side 1-7

Birgit (2017). Fortaget den 15. august, side 1-8

Clara (2017). Fortaget den 15. august side 1-16

Dorte (2017). Fortaget den 15. august side 1-12