

Titelblad

**KOMMUNAL IMPLEMENTERING
AF 300 TIMERS REGLER**

Speciale

Marts 2008

10. Semester

Politik & Administration

Antal tegn: 174.436 \approx 73 normalsider



Vejleder: Flemming Larsen

Stinus Tarp Møller

Studienummer: 2002 1242

Abstract

Since the 1980s the Danish politicians have shifted their focus from welfare to workfare in the Danish labour market policy. This shift has among other things entailed that demand after working capacity among social security receivers has increased – especially for married couples. In 2005 the so called “300 hours rule” was introduced. The law states that recipients of welfare benefits who are married will lose the right to welfare payments if they work less than 300 hours during a two year period. The aim with this project is to examine how the 300 hours rule is implemented in two Danish municipalities and why only few couples have lost their welfare payment in these municipalities.

The analysis is based on an analytical model by Bo Rothsteins. The model focuses and combines process and substance in the following three areas: the policy’s design, organization, and legitimacy. The analysis shows that the two municipalities, Aalborg and Svendborg, have decided to focus very hard on making sure that no one falls for the 300 hours rule and this project shows that Aalborg and Svendborg have done so with success. These municipalities success is a compost of different factors who combined are the main reason for their success. The factors are a weakening of the municipalities’ autonomy in labour market policies. This development in the autonomy has caused an even larger reluctance against the government’s use of power and in this case, against the implementation of the 300 hours rule.

This weakening combined with the shift to workfare has created a politicisation in the two municipalities which stretches through out both municipalities. The politicisation is both a consequence and a result of the disagreement of the rules political intentions and methods.

The low effect of the rule in Aalborg and Svendborg is a combination of the conditions as stated above and is mainly due to the street level bureaucrats’ effort, their additional focus on the target group and their softening of the 300 hours rule.

Forord

Dette speciale er overordnet et bidrag til debatter omkring kommunal implementering, overgang fra welfare til workfare samt kommunalt selvstyre inden for det arbejdsmarkedspolitiske område – eller mangel på samme.

I forbindelse med udarbejdelsen af dette speciale har flere personer være involveret, og de har alle været behjælpelige med interview og andre informationer, hvilket de skal have tak for. Derudover skal der også lyde en tak til Vibeke Lei Stoustrup fra Erhvervsafdelingen i Aalborg Kommune for via sit netværk at sætte mig i forbindelse med de rigtige personer, der kunne sikre mig Aalborg Kommune som casekommune. Den samme tak skal sendes til den sydfynske, hvor min Moster Karen gennem sin ansættelse i administrationen i Svendborg Kommune, hendes store charme og ikke mindst kampgejst har sikret mig Svendborgs deltagelse.

Derudover skal der i særdeleshed rettes en stor tak til min vejleder, Flemming Larsen, for kyndig vejledning og inspiration.

Aalborg Universitet, marts 2008

Stinus Tarp Møller

Indholdsfortegnelse

1.	PROBLEMFOMULERENDE INDLEDNING	1
1.1.1.	Den overordnede debat	1
1.1.2.	Policyprocessen omkring og op til 300 timers reglen	2
1.1.3.	Kommunalt selvstyre	6
1.2.	Problemstilling	6
1.3.	Præcisering og afgrænsning	8
2.	TEORI	11
2.1.	Implementeringsforståelser	11
2.1.1.	Top-down tilgangen	12
2.1.2.	Bottom-up tilgangen	14
2.1.3.	Diskussion og kritik af tilgangene	15
2.1.4.	Valg af tilgang	18
2.2.	Implementeringsteori	18
2.2.1.	Rothsteins analysemodel	19
2.2.1.1.	At vide hvad man vil – indholdet i policien	21
2.2.1.2.	At være tydelig – processen omkring policyudformingen	24
2.2.1.3.	Kunsten at organisere – organiserings substans	25
2.2.1.4.	Organisering som proces	27
2.2.1.5.	Policens legitimitet	30
3.	BESVARELSE AF PROBLEMFOMULERING	33
3.1.	Casedesign	33
3.2.	Præsentation af cases	34
3.3.	Metode og empiri	35
3.3.1.	Indsamling og bearbejdning af interviewene	36
4.	ANALYSE	39
4.1.	At vide hvad man vil – policyindholdet	40
4.1.1.1.	Regeringens politiske intentioner og kausalteori	40
4.1.1.2.	Formuleringen af 300 timers reglen	43

4.2.	At være tydelig – processen omkring policyformuleringen	45
4.3.	Kunsten at organisere – organiserings substans.....	47
4.3.1.	Aalborg Kommune.....	48
4.3.1.1.	Opfattelsen af de politiske intentioner.....	48
4.3.1.2.	Organiseringen i Aalborg kommune.....	50
4.3.2.	Svendborg Kommune	53
4.3.2.1.	Opfattelse af politiske intentioner.....	53
4.3.2.2.	Organiseringen i Svendborg kommune.....	55
4.3.3.	Kommunernes ekstra indsats.....	57
4.4.	Organisering som proces	59
4.4.1.	Aalborg Kommunes planlægningsproces.....	60
4.4.2.	Svendborg Kommunes planlægningsproces.....	61
4.4.3.	Ansvar.....	63
4.4.4.	Kontrol	66
4.4.5.	Opsamling.....	68
4.5.	Legitimitet	68
5.	KONKLUSION.....	75
6.	LITTERATURLISTE	76
7.	BILAG.....	80

1. Problemformulerende indledning

Den 1. april 2007 trådte en ny regel inden for kontanthjælpsområdet i kraft – den såkaldte 300 timers regel. Bevæggrundene for denne lov skal bl.a. findes i den arbejdsmarkedspolitiske udvikling og ændringer i det samfundsmæssige værdigrundlag generelt. Indførelse af en ny regel i den sociale lovgivning har naturligvis en indvirkning på alle involverede parter, ikke mindst i forhold til kommunerne og deres selvstyre.

Som indledning til nærværende speciale er der i det efterfølgende foretaget en kort beskrivelse af den overordnede samfundsmæssige debat indenfor arbejdsmarkedsområdet samt en skitsering af baggrunden for 300 timers reglen. Ud fra den kontekstuelle præsentation af 300 timers reglen formuleres problemstillingen og dennes konkrete problemformulering. I forlængelse af problemformuleringen er der foretaget en række afgrænsninger og præciseringer af de centrale områder i specialet.

1.1.1. Den overordnede debat

Gennem de seneste år har der været godt gang i de danske hjul – økonomien er i vækst og arbejdsløsheden er rekordlav. Som følge af dette, er der i Danmark kommet en voksende mangel på arbejdskraft. Det arbejdsmarkedspolitiske område er hele tiden i forandring, og det er et område, som langsomt har fået større og større betydning – ikke mindst efter, at man tilbage under Nyrup-Regeringen startede bevægelsen mod et mere workfare-orienteret samfund frem for et welfare-orienteret samfund (Andersen, 2002). Denne bevægelse har VK-Regeringen videreført og sat ekstra skub i. Kort fortalt er bevægelsen gået fra et forsørgelsesprincip til i højere grad at fokusere på et aktiveringsprincip. Dette betyder naturligvis, at fokuset på arbejdsmarkedspolitikken kun er blevet større i forhold til at løse forskellige problemer i samfundet.

I lyset af manglen på arbejdskraft og workfare-linjen er en af løsningerne 300 timers reglen, som gennem hårde økonomiske incitamenters skal få kontanthjælpsmodtagende ægtepar ud på arbejdsmarkedet.

Man kan imidlertid ikke undersøge 300 timers reglen nærmere uden kort at beskrive den kontekst hvori denne er skabt samt den historiske baggrund, hvilket vil blive gjort i følgende afsnit.

1.1.2. Policyprocessen omkring og op til 300 timers reglen

Indholdet i 300 timers reglen er, at kontanthjælpsmodtagende ægtepar, der ikke har haft 300 timers udstøttet arbejde i de sidste to år, mister den enes kontanthjælp. Reglen er, ifølge Beskæftigelsesministeriet, lavet for at løse det problem, at alt for mange personer på kontanthjælp i årevis *ikke* har stået til rådighed for arbejdsmarkedet. Disse passive kontanthjælpsmodtagere er et problem fordi kontanthjælpssystemet er tiltænkt som et midlertidigt system, og at målet er, at modtagerne hurtigst muligt kommer i arbejde.

Med denne nye regel har Regeringen slået fast med syv tommer søm, at reglens stramning udspringer af Regeringens princip om, at det skal kunne betale sig at arbejde. Dette princip forsøger at gøre op med beskyldninger om, at systemet parkerer personer på kontanthjælp og således giver dem penge for at gå hjemme. Regeringen vil lave om på denne forestilling og sikre et incitament for at komme i arbejde (www.bm.dk).

Fokuset på kontanthjælpsområdet startede tilbage i 1997, hvor man indførte det såkaldte "forklædetillæg". Forklædetillægget betød, at en ægtefælle, der ikke tidligere havde haft tilknytning til arbejdsmarkedet, kunne vælge at være hjemmegående. Konsekvensen blev at kontanthjælpen til denne person forsvandt og i stedet blev der udbetalt et forklædetillæg til ægtefællen.

Nogle år senere – nærmere bestemt i 2002 – blev der indgået et bredt forlig i Folketinget under navnet "Flere i arbejde". Forliget indeholdt bl.a. et supplement til "forklædetillægget", der betød, at den ellers frivillige ordning blev skærpet. Forliget gav nu kommunerne mulighed for at fratage kontanthjælpen fra personer ud fra en skønsmæssig vurdering, af om personen reelt var hjemmegående eller ej. Dette supplement blev dog aldrig rigtig implementeret i kommunerne (Bredgaard, 2007).

I 2005 foreslog Regeringen, at forklædetillægget blev sat op, mod at kommunerne rent faktisk begyndte at bruge reglen. Dette blev imidlertid ikke anvendt, så Regeringen og Dansk Folkeparti fremsatte i forbindelse med integrationsforliget i 2005 – "Ny chance til alle" et forslag om at afskaffe forklædetillægget og i stedet fratage den ene ægtefælle kontanthjælp, hvis ikke ægteparret kunne præstere 300 timers arbejde over en periode på to år. Denne idé afviste Socialdemokratiet i starten, da de mente, den var kønsdiskriminerende. Holdningen ændrede sig dog hos Socialdemokratiet, som senere skrev under mod, at *både* skønsreglen og forklædetillægget blev droppet. Efter forliget om

"Ny chance til alle" var underskrevet, opstod der uenighed om vilkårene for 300 timers reglen. Regeringen mente at kontanthjælpsmodtagere i matchgruppe 4 skulle være underlagt reglen, hvilket Socialdemokratiet var imod. Uenigheden endte med, at Socialdemokratiet forlod aftalen, da Regeringen ikke ville give sig på dette punkt. 300 timers reglen bliver alligevel vedtaget, og pr. 1. oktober 2006 skulle kommunerne have sendt advarselsbreve ud til de første ægtepar, som var i farezonen for at miste den ene kontanthjælp, hvis ikke de specifikke krav blev opfyldt (Bredgaard, 2007).

Det var altså matchgrupperne, der var genstand for den politiske uenighed, og det var nærmere bestemt inddragelsen af matchgruppe 4, Socialdemokraterne var uenige i¹:

<p><i>1. Umiddelbar match</i></p> <p>Den ledige har kompetencer og ressourcer, der umiddelbart matcher arbejdsmarkedets krav. Den lediges kompetencer og ressourcer er forenelige med varetagelsen af jobfunktioner, der er bredt eksisterende på det ordinære arbejdsmarked. Den ledige har eventuelt kvalifikationer og kompetencer inden for flaskehalsområder på arbejdsmarkedet.</p>
<p><i>2. Høj grad af match</i></p> <p>Den ledige har kompetencer og ressourcer der umiddelbart i væsentlig grad matcher arbejdsmarkedets krav. Den lediges kompetencer og ressourcer er i høj grad forenelige med varetagelsen af jobfunktioner, som er bredt eksisterende på det ordinære arbejdsmarked, men der kan dog i mindre grad være en manglende match fx med hensyn til specifikke kvalifikationer eller lignende.</p>
<p><i>3. Delvis match</i></p> <p>Den ledige har kompetencer og ressourcer, der umiddelbart kun delvis matcher arbejdsmarkedets krav. Den ledige vil imidlertid være i stand til at varetage jobfunktioner, som i et vist omfang eksisterer på det ordinære arbejdsmarked.</p>
<p>4. Lav grad af match</p> <p>Den ledige har så væsentlige begrænsninger i kompetencer og ressourcer, at den ledige ikke umiddelbart vil kunne indgå i jobfunktioner på det ordinære arbejdsmarked. Den lediges arbejdsevne er aktuelt så betydeligt nedsat, at jobfunktioner, der er forenelige med den lediges kompetencer og ressourcer, kun vil kunne findes i et meget begrænset omfang på det ordinære arbejdsmarked.</p>
<p><i>5. Ingen match</i></p> <p>Den ledige har så omfattende begrænsninger i kompetencer og ressourcer, at den ledige aktuelt ikke har nogen arbejdsevne, der kan anvendes i jobfunktioner på det ordinære arbejdsmarked.</p>

¹ Kilde: *Kulegravning af kontanthjælpsområdet*, Beskæftigelsesministeriet, oktober 2006

Hvis man dykker ned i, hvilket omfang 300 timers reglen var estimeret til at få, var der ifølge Regeringens egne beregninger cirka 27.500 kontanthjælpsmodtagere, hvis ægtefælle, også er på kontanthjælp. Af dem har godt 20.000 (heraf $\frac{3}{4}$ af dem er flygtninge- indvandrere) været på kontanthjælp i mere end et år², hvilket placerer dem i farezonen for 300 timers reglen (Regeringen, 2005). Disse 20.000 personer vil altså blive berørt af 300 timers reglen, hvis ikke de formår at få et arbejde, påbegynde en uddannelse, eller på anden måde få forfaldsdatoen udskudt.

Det skal dog i denne sammenhæng nævnes, at der har været megen forvirring blandt kommunerne om hvorledes 300 timers reglen skal fortolkes. Hvis man fulgte Arbejdsdirektoratets anvisning, så gjaldt reglen både for ægtepar, hvor begge var på kontanthjælp samt for ægtepar, hvor kun den ene var på kontanthjælp (JP, 12.10.07). Forvirringen bunder i definitionen, af hvad et kontanthjælpsmodtagende ægtepar er.

Reglen er siden sin tilblivelse blevet mødt af kritik. Kritikken går bl.a. på, at reglen skubber flere væk fra arbejdsmarkedet, hvor hensigten ellers var/er den modsatte (Information, 24.09.07). Andre kritikpunkter går på, at reglen er umenneskelig, ond, amoralsk, og at det eneste, den fører med sig, er fattigdom (Bredgaard, 2007). Generelt er kritikpunkterne mange, men en helt grundlæggende kritik går på, at reglen kan opleves som en straf, hvilket ikke bringer flere i arbejde – simpelthen fordi mange kontanthjælpsmodtagere har meget svært ved at indgå som en del af en arbejdsplads af fysiske såvel som psykiske årsager. Problemet bliver, heller ikke mindre af, at mange i denne gruppe er flygtninge-indvandrere, hvilket også tilfører reglen en integrationsdimension.

Kritikken er både før og efter den 1. april 2007 meget spredt. Eksempelvis udtaler Svendborg Kommunes Borgmester (V) til Politiken, at han ikke agter at følge reglen, da de vil behandle deres borgere sagligt og ordentligt. Beskæftigelsesministerens kommentar til borgmesterens udmelding var, at kommunerne har haft masser af tid til at imødekomme kravene. Han fortsætter og slår fast, at hvis kommunerne ikke implementerer reglen, så smækker Staten pengekasen i (Politiken, 03.03.07). Beskæftigelsesministerens trussel indikerer, hvor stor en rolle kommunerne har i forhold til implementeringen af love på kontanthjælpsområdet. Kommunernes rolle på det arbejdsmarkedspolitiske område er

² Dette skyldes, at reglen i det første år lyder på minimum 150 timers ustøttet arbejde inden for en periode på ét år.

øget siden midten af 1970'erne (Larsen et al, 2001). Det er kommunerne, der er i direkte kontakt med de berørte kontanthjælpsmodtagere og har en generel forpligtigelse til at hjælpe disse personer med at finde et arbejde. Kommunerne står ligeledes for al vejledning – både i forhold til reglens indhold, men også vejledning omkring mulighederne for at undgå reglen (www.bm.dk). Kommunerne har imidlertid haft vanskeligt ved at løfte opgaven. Det har vist sig, at flere kommuner *ikke* fik sendt brevene ud til tiden, og derfor måtte udskyde datoen for reglens virkning. En undersøgelse foretaget af Anna Meyer Christensen om virkningen af økonomisk incitamentsstruktur viser, at kun ca. halvdelen af kommunerne havde implementeret reglen til tiden. Undersøgelsen viste endvidere, at 1/3 af de resterende kommuner *ikke* havde implementeret reglen overhovedet. Der er altså stor forskel på, hvor gode kommunerne har været til at implementere den nye regel (Christensen, 2007).

I forlængelse af ovenstående er det interessant, at Christensens undersøgelse viser at det ikke er de økonomiske incitament, der får kontanthjælpsmodtagerne i arbejde – i hvert fald ikke de svageste. For denne gruppe er det andre barrierer, der betyder, at de ikke er i arbejde (Christensen, 2007). Undersøgelsen viser ligeledes, at man ved at "ruske op i kommunerne" kan mindske nogle af de systembarrierer, der tidligere har været over for den svageste gruppe af kontanthjælpsmodtagere (Christensen, 2007).

Kritikken af reglen og ikke mindst af kommunernes implementering af reglen er ikke blevet mindre, efter at Ankestyrelsen har undersøgt kommunerne implementering af 300 timers reglen og har fundet frem til, at kun to procent af de kontanthjælpsmodtagende ægtepar, der har været i farezonen, er kommet i ordinær beskæftigelse (Ankestyrelsen, 2007).

Alt i alt synes der at være en del modstand og uenighed om reglens virke og berettigelse, men ikke desto mindre er reglen langsomt på vej til at blive implementeret i kommunerne. En af motivationsfaktorerne for kommunerne er fratagelsen af refusionen ved en manglende implementering. Det er altså en nødvendighed for Regeringen på en eller anden måde at sikre kommunernes implementering af reglen. Dermed har kommunerne ikke mulighed for selv at bestemme, om de vil implementere 300 timers reglen – ikke uden at det koster dem dyrt. Dette afføder en interessant tendens inden for det arbejdsmarkedspolitiske område – nemlig udviklingen inden for det kommunale selvstyre, hvilket næste afsnit vil omhandle.

1.1.3. Kommunalt selvstyre

Udvikling inden for det kommunale selvstyre forsøger Regeringen at styre. Det er bl.a. forsøgt gennem en opsplittning af de arbejdsmarkeds- og de socialpolitiske områder. Ved denne opsplittning forsøger Regeringen at simplificere to områder, som er yderst komplekse – ikke mindst fordi de overlapper hinanden og påvirker hinanden på kryds og tværs. Dette har betydet, at man har bevæget sig tilbage til en regelstyring, da lovene nu i højere grad er målrettet ét af områderne og meget præcise i deres formulering. Kombinationen af disse faktorer betyder, at kommunernes selvstyre og herunder mulighederne for en eventuel opblødning af lovens politiske intentioner minimeres – eller gør de?

300 timers reglen er et eksempel på en regel, som er meget præcis i sin formulering og krav, og som umiddelbart synes fokuseret på at løse et arbejdsmarkedsproblem. Regeringens ønske om at minimere kommunernes selvstyre på dette område skal ses i lyset af kommunernes manglende implementering af forklædetillægget, og at Regeringen generelt strammer lovene på det arbejdsmarkedspolitiske område, for at sikre, at dele af loven implementeres (Larsen og Andersen, 2004).

Det interessante er, hvorledes kommunerne tager imod 300 timers reglen, og om det kommunale selvstyre påvirker implementeringen af denne – hvis der da overhovedet er mulighed for selvstyre?

1.2. Problemstilling

Ovenstående afsnit viser, at Regeringen med 300 timers reglen forsøger at kontrollere, og i sidste ende måske styre kommunernes implementering af det arbejdspolitiske område, hvilket påvirker kommunernes selvstyre. Netop kommunernes selvstyre er interessant i forhold til implementeringen af 300 timers reglen, da den manglende implementering i kommunerne, som nævnt, kan skyldes, at der sker en opblødning i kommunernes implementering af disse sager i forhold til Regeringens intentioner omkring implementeringen af reglen. Dette kan betyde, at kommunerne forsøger at omgå reglen i behandlingen af disse sager, fordi de af forskellige årsager er uenige i den politiske intention og metode. Det spændende i denne forbindelse er, at der ikke alene har været forskel i, hvor hurtige kommunerne har været til at implementere 300 timers reglen, men

også på, hvor mange ægtepar, der er faldet for reglen i de forskellige kommuner. Som eksempel kan det nævnes, at nogle kommuner er oppe på en fratagelsesprocent på over 40 pct., hvorimod andre kommuner ligger på under 5 pct.³.

Det interessante i denne sammenhæng er bl.a. at finde ud af, hvad der er årsagerne til denne store forskel kommunerne imellem, når reglen er meget kontant og standardiseret i sin formulering. I forlængelse heraf skal det påpeges, at Ankestyrelsen i en rapport om håndteringen af 300 timers reglen fra 2007 fastslår, at kun cirka 2 pct. af de varslede kontanthjælpsmodtagere er kommet i ordinært arbejde. Dette betyder, alt andet lige, at der burde være en forholdsvis stor andel af disse kontanthjælpsmodtagere, der falder for 300 timers reglen. Der kan være mange årsager til, at der er forskel kommunerne i mellem, når der ses på antallet af ægtepar der er faldet for 300 timer reglen, bl.a. kan der være en række karakteristika ved kommunerne og kontanthjælpsmodtagerne, der er årsag til den lave fratagelsesandel. Det er imidlertid ikke forhold, som disse der vil blive fokuseret på, men derimod kommunernes implementering af 300 timers reglen. Dette skyldes bl.a., at der har været en stor statslig indgriben i kommunernes forvaltning af det arbejdspolitiske område. Implementeringen i kommuner, hvor andelen af ramte ægtepar er lav, er i særdeleshed interessante at undersøge, fordi reglen, som nævnt, forsøger at styre og kontrollere det kommunale selvstyre. I disse kommuner, hvor andelen er lav, er det spændende at undersøge, om resultatet skyldes en opblødning af reglen i implementeringsprocessen, og om disse kommuner forsøger at holde fast i deres selvstyre.

Dette betyder tilsammen, at disse kommuner, ud fra Regeringens perspektiv, er worse cases, hvorfor det er denne metodik, der vil blive anvendt i udvælgelsen af casekommuner til undersøgelsen. Disse kommuner vælges for netop at undersøge, om Regeringen har opnået den indflydelse på kommunernes implementering, som de ønsker, eller om det kommunale selvstyre stadig består.

Dette har ikke været tilfældet i en del kommuner, hvorfor det er interessant at undersøge dette nærmere. Derfor lyder problemformuleringen:

³ Tallene er baseret på en rundringning til en række kommuner.

Hvad er i casekommunernes implementeringsproces årsagerne til, at kun få ægtepar er faldet for 300 timers reglen?

Problemformuleringen er vigtig at få præciseret og afgrænset, således at det står klart, hvorledes den skal undersøges, hvilket nedenstående afsnit omhandler.

1.3. Præcisering og afgrænsning

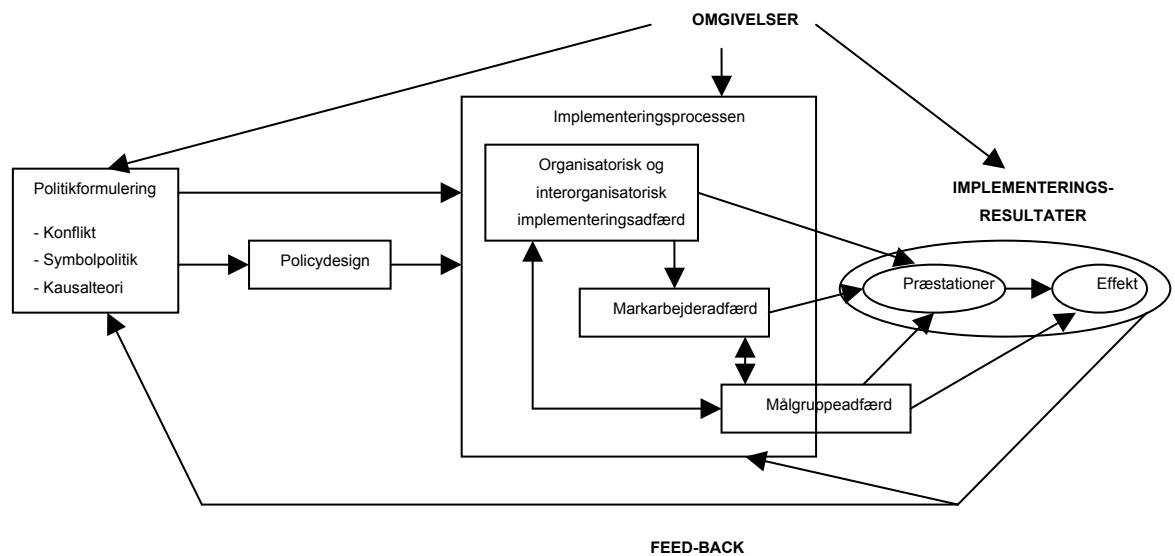
Eftersom fokuset i specialet er implementeringsprocessen i to såkaldte worse cases vil der i følgende afsnit være en kort præcisering af, hvor implementeringsprocessen befinder sig i forhold til policyområdet. Dermed bliver fokuset for specialet ligeledes præciseret.

Implementering er overordnet fortalt den praktiske realisering, af en given bestemmelse. Dermed ikke sagt at implementering er det samme som forvaltningen af en given bestemmelse. Selve implementeringen starter allerede i den politiske udformningsproces og er den del, hvor bestemmelsen indholdsmæssigt fastlægges (Larsen et al, 2001, s. 13).

I nedenstående figur⁴ ses, hvorledes en politisk beslutning, som eksempelvis 300 timers reglen, realiseres i *implementeringsprocessen*, og hvilke faktorer der kan påvirke resultatet af implementeringen. Elementerne i figuren vil efterfølgende kort blive præsenteret for derigennem at præcisere projektets fokusområde.

⁴ Figuren er lavet af Søren Winter, professor ved SFI

Figur 2: Implementeringsprocessen



Kilde: Winter, 1994, s. 57

Figurens formål er at overskueliggøre de faktorer, der påvirker tilblivelsen, den praktiske realisering og ikke mindst effekten af implementeringen. De enkelte faktorer spiller hver især en rolle i implementeringen og er alle vigtige for at forstå for at få et fyldestgørende billede af implementeringen. Det er essentielt at forholde sig til alle elementerne i implementeringen for at kunne afveje de enkelte elementers betydning for implementeringsresultatet. Det skal i denne sammenhæng pointeres, at Søren Winter har en meget styringsorienteret og hierarkisk opfattelse af implementeringsprocessen. Dette fremgår også af ovenstående figur, som netop anskuer processen som elementer, der fører videre til næste element. Figuren anvendes dog alligevel, da den forsøger at simplificere et ellers meget komplekst område – implementeringsprocessen.

Den første del af figuren omhandler selve politikformuleringen – herunder hvorledes den politiske proces omkring tilblivelsen har været. Dernæst følger selve implementeringsprocessen, som er fokus for dette projekt. I denne kasse indgår en række delelementer: Først og fremmest er der den *organisatoriske og interorganisatoriske implementeringsadfærd*, som er den positive eller negative adfærd, der på strategisk niveau kan påvirke arbejdet med reglen. Adfærd kan blive påvirket internt i organisationen eller i samspillet mellem de involverede organisationer. Denne adfærdstype er vigtig i implementeringsprocessen, da den former de vilkår, som praksisniveauet arbejder ud fra. Praksisniveauet findes i den næste kasse; *Markarbejderadfærd*.

Markarbejder er de personer, som leverer politikken til den enkelte borger. Markarbejderens adfærd påvirkes i større eller mindre grad af det strategiske niveau, som skaber de vilkår, markarbejderen arbejder under. I dette tilfælde er det eksempelvis sagsbehandleren, som ud fra de givne vilkår skal føre den givne bestemmelse ud i livet.

Selve implementeringen er et resultat af ovenstående elementer – altså den organisatoriske- og interorganisatoriske adfærd efterfulgt af markarbejderens adfærd. Derudover har omgivelserne, som vist i figuren, en indflydelse på alle elementerne i processen, hvorfor det er vanskeligt at isolere de faktorer, der har betydning for implementeringsprocessen.

Når man diskuterer implementeringsprocesser og analyserer disse er, der forskellige måder at anskue processerne på. De forskellige tilgange til området vil i følgende afsnit blive diskuteret nærmere, idet disse har betydning for implementeringsforståelsen og dermed også valget af implementeringsteori.

2. Teori

Teoriansnittet vil først og fremmest omhandle implementeringsteori, som skal give et overordnet indblik i, hvilke tilgange man kan have til en implementeringsanalyse. Denne viden vil derefter danne baggrund for valg af teori, som mere direkte relaterer sig til den pågældende implementeringsproces samt beskæftigelsespolitiske emner, herunder 300 timers reglen. Igennem afsnittet vil der blive præsenteret flere teorier inden for hvert område for derigennem at finde frem til den mest anvendelige i forhold til besvarelse af problemformuleringen.

2.1. Implementeringsforståelser

Implementeringsteori er en forholdsvis nyt fænomen. Det er først i 1970'erne, at man for alvor begyndte at undersøge implementeringsprocesserne. Årsagen til dette var en omfattende evaluering af de amerikanske statsprogrammer i 1960'erne. Evalueringerne viste, at målopfyldelsen i en række reformer var for dårlig. Det interessante ved disse evalueringer var, at den manglende målopfyldelse ikke skyldes, at reformerne ikke blev gennemført, men derimod at processen omkring gennemførelsen ikke gik som planlagt (Winter 1994, s. 75-78).

Før 1970'erne var politisk forskning i udpræget grad fokuseret omkring beslutningsprocessen. Altså var forståelsen, at politikker kun blev påvirket i beslutningsprocessen, og ikke som man senere opdagede – at alle elementerne i implementeringsprocessen påvirkede resultatet og ikke mindst processen i helhed. Man får ligeledes øjnene op for, at de forskellige processer kan styres, og hvordan de hver især kan være årsag til en dårlig implementering (Parsons, 1999, s. 457-458).

For danskernes vedkommende kom interessen først i slutningen af 1970'erne, efter at flere offentlige programmer ikke blev gennemført som lovet. Forskningen af disse programmer viste, at embedsmænd havde en større indflydelse på implementeringsresultatet, end man tidligere havde antaget. Forskningen viste ligeledes, at en bureaukratisk organisationsform i sig selv udgør en hindring i forhold til implementeringen af de politisk bestemte målsætninger. Den tredje væsentlige ting var, at informationsniveauet hos beslutningstagerne ofte var/er for lavt til at kunne foretage en velargumenteret beslutning. Sidst men ikke mindst kom man frem til, at de bedste

beslutninger bliver taget på baggrund af dialog mellem de aktører, der har en direkte forbindelse til det givne policyområde.

Det blev altså tydeligt, at der er stor forskel på den teoretiske- og den praktiske implementering, hvorfor man bør bestræbe sig på at inddrage de praktiske aktører tidligere i processen (Sørensen, 1998, s. 46-47).

Når man ønsker at forske i implementering/implementeringsteori, er der to overordnede implementeringsforståelser, der gør sig gældende. De to implementeringsforståelser bliver i implementeringsteorien betegnet som henholdsvis *Top-down* og *Bottom-up*. Top-down perspektivet fokuserer på den hierarkiske forståelse af implementeringsprocessen. Perspektivet ser implementeringen fra et styringsideal – altså oppefra og ned, hvorfor den er blevet kritiseret for ikke at se nuanceret nok på implementeringsprocessen. Som resultat af denne kritik opstod bottom-up tilgangen, som netop anerkender, at en implementeringsproces er en kompleks størrelse, og at implementeringsprocessen kan blive påvirket på vej ned gennem hierarkiet. Denne tilgang ser, i modsætning til top-down tilgangen, processen nedefra og op, hvilket betyder at medarbejderens rolle i implementeringen og problemløsningen er meget central for resultatet. Bottom-up tilgangen blev også kritiseret for at have en forsimplet tilgang til den ellers så komplicerede implementeringsproces (Parsons 1995, s. 457-459).

I følgende afsnit vil tilgangene blive nærmere beskrevet. Beskrivelserne vil indeholde en præsentation af tilgangene – herunder hvordan de hver især anskuer implementeringsprocessen samt hvorledes de adskiller sig fra hinanden. Efter hver gennemgang vil der være en kort diskussion af den pågældende tilgangs anvendelse i forhold til besvarelse af problemformuleringen – dette for at finde frem til den mest relevante for besvarelse af problemformuleringen.

2.1.1. Top-down tilgangen

Top-down tilgangen fokuserer, som nævnt, på starten af implementeringsprocessen jf. figur 1. Denne tilgang anskuer implementeringsprocessen ud fra et styringsperspektiv, hvor det er politikformulering, policydesign, kontrol og kommunikation, der tilsammen sikrer en optimal implementering. Grundtanken i top-down tilgangen er, at der skal være

en sammenhængende kæde mellem beslutningstagerne og borgerne. Denne kæde er vigtig for at kunne implementere den pågældende politik bedst muligt. En forudsætning for dette er, at beslutningstagerne har en forståelse af de involverede aktørers rolle i implementeringen. Denne viden er afgørende for, at beslutningstagerne kan opstille realistiske mål for politikken og ligeledes for, at der er sammenhæng mellem målene og mængden af ressourcer, der stilles til rådighed. Der er ligeledes vigtigt, at der imellem alle aktørerne i implementeringsprocessen er en effektiv kommunikation og at der løbende føres kontrol med de involverede aktører, så processen hele tiden optimeres.

Kernen i denne teori (Pressman og Wildavskys fra 1970'erne) er, at beslutningstagerne, ud fra deres processuelle viden, opstiller mål, som systemet har en realistisk chance for at opnå. Hvis ikke det lykkes at opnå de opstillede mål, må mindre opstilles, da uopnåede mål vil kunne skabe frustration og utilfredshed blandt befolkningen (Parsons, 1995, s. 463-467).

Senere teoretikere⁵ har opstillet fem forhold, som skal være tilstede, hvis implementeringen skal være perfekt (Parsons, 1995, s. 465):

- Der kræves en "militæragtig" organisation, som har klare autoritetslinjer
- Normer skal styrkes, og målene skal på forhånd være givet
- De involverede personer skal gøre, hvad de bliver bedt om
- Der skal være perfekt kommunikation mellem organisationerne
- Der må ikke være et tidspres

Overordnet set er top-down tilgangen styret af troen på, at de bedste resultater opnås når politikerne står bag og samtidig skabes ligeledes en demokratisk legitimitet. Implementeringen falder på, om aktørerne igennem hierarkiet formår at følge politikernes instrukser, så der sikres en kontrolleret implementeringsproces.

I forhold til specialet vil top-down tilgangen kunne opstille en række teoretiske svar på, hvorfor der er forskel i kommunernes implementering af 300 timers reglen. Denne tilgang ville vise, hvorledes reglerne ønskes implementeret i den pågældende kommune, og om denne følges ned igennem hierarkiet. Problemet ved at anvende denne

⁵ Christopher Hood (1976) *Limits to Administration*

implementeringsforståelse er, at den mere eller mindre forudsætter at beslutningstagerne har den fornødne viden om, hvorledes 300 timers reglen bedst implementeres og at der er styr på kommunernes implementering. Det er vigtigt i denne sammenhæng at pointere at det kommunale system ikke er hierarkisk opbygget, hvorfor tilgangen ikke synes at være ideel for besvarelse af problemformuleringen.

2.1.2. Bottom-up tilgangen

I modsætning til top-down tilgangen fokuserer bottom-up tilgangen på slutningen af implementeringsprocessen – altså på den del hvor den pågældende politik leveres til borgeren.

Bottom-up tilgangen anskuer processen fra markarbejderens synspunkt – altså fra et problemløsningsperspektiv frem for styringsperspektivet som i top-down tilgangen. Tankegangen bag bottom-up tilgangen er, at den bedste forståelse af implementeringsprocessen fås ved at undersøge det praktiske arbejde med politikken – nede fra og op. På den måde vil man kunne spotte eventuelle fejl ved implementeringsprocessen eller den pågældende politik (Sørensen, 1998, s. 43).

Inden for denne tilgang står Michael Lipsky, som en helt central teoretiker. Han mener, at det er markarbejderens praktiske arbejde med politikken, der gør denne til en afgørende aktør i implementeringsprocessen. Netop markarbejderne, mener Lipsky, er centrale i forhold til implementeringsprocessens resultat, da det er dem, der leverer politikken til borgeren. I forbindelse med markarbejderen er der kort fortalt forskellige afværgemekanismer, som medarbejderen bevidst eller ubevidst anvender for at løse sine opgaver på nogenlunde tilfredsstillende vis. Markarbejderen er altså vigtig i forhold til implementeringsresultatet, hvorfor det er afgørende at forstå markarbejdernes arbejde og typer adfærd. Det skal dog nævnes, at tilgangen anerkender at markarbejderne f.eks. kan påvirkes af organisatoriske regler, betingelser og retningslinjer (Winter, 1994, s. 78-79).

Lipsky er ikke den eneste teoretiker, der fokuserer på markarbejderen i implementeringsprocessen. Andre teoretikere, som f.eks. Elmore, Hull og Hjern, beskæftiger sig også med markarbejderen, men har et mere positivt syn på markarbejderens rolle i implementeringen end Lipsky. Overordnet anskuer de

markarbejdere som selvstændige individer, der ikke lader sig begrænse af organisatoriske rammer, men derimod som individer, der går indtil problemets kerne og derudfra søger en løsning. Markarbejderne løser opgaverne på en rationel måde, hvorfor de ikke altid følger opstillede rammer og regler. Den store forskel i forhold til Lipsky er, at arbejdsbetingelserne og de organisatoriske rammer ikke har afgørende betydning for opgaveløsningen (Winter, 1994, s. 82-83). Dette vil især have betydning for det kommunale selvstyre, da det netop er på markarbejderniveauet, at uafhængigheden for de centrale regler for alvor kan finde sted.

I forhold til specialet vil bottom up tilgangen kunne sige noget om, hvorvidt den forskellige implementering af 300 timers reglen skyldes forskydningerne i selve systemet. Tilgangen vil starte undersøgelsen ved markarbejderen og undersøge, om der på dette niveau sker ændringer i forhold til reglens tiltænkte forløb og egentlige formål. Undersøgelsen vil tage afsæt i markarbejderens arbejdsvilkår og adfærdsmønstre for derigennem at finde frem til, hvorfor der er forskel i kommunernes implementeringsresultater.

Bottom-up tilgangen synes ikke umiddelbart at være anvendelig i forhold til besvarelse af problemformuleringen. Dette skyldes, at specialet ikke kun søger at undersøge kommunernes implementering, og hvorledes kommunerne løser de problemer 300 timers reglen skal løse. Specialets fokuset, er mere at få et generelt billede af implementeringsprocessen, som både indeholder de politiske intentioner og processen omkring disse samt kommunernes implementering og proces omkring denne.

Der har været mange forsøg på at lave syntesetilgange, som forsøger at kombinere styringsperspektivet med fokuset på problemløsningen i kommunerne, men kun nogle få kan bruges til undersøgelse af den generelle implementering. Tilgangen giver via sit generelle overblik ligeledes mulighed for at undersøge forholdet mellem stat og kommune og herunder det kommunale selvstyre.

2.1.3. Diskussion og kritik af tilgangene

Top-down tilgangen er baseret på den klassiske Weberske tanke omkring bureaukratiet, som betyder, at der lægges vægt på arbejdsdeling, hvilket øger specialiseringen og styringen. Tanken bygger på en lodret kompetencefordeling ned gennem hierarkiet, hvilket betyder, at de overordnede kontrollerer de underordnede. Kritikken af netop denne tankegang er bl.a., at den centraliserede ledelse ikke har kunnet leve op til dette

styringsideal, som den har sat i udsigt. Dette betød, at bottom-up tilgangen blev opfattet som en udvikling af nye og bedre styringsinstrumenter (Sørensen, 1998, s. 45-47).

Et af de helt centrale kritikpunkter ved top-down tilgangen er, at den fokuserer for meget på kontrol frem for målopfyldelse. Dette medfører, at tilgangen med sit fokus på kontrol overser, at beslutningstagerne ikke kan håbe på en effektiv implementering uden at anerkende, at markarbejderen har en stor rolle i implementeringsprocessen (Sørensen, 1998, s. 47).

Kritikken går ligeledes på, at der kræves absolut information hos beslutningstagerne i forhold til det pågældende policyområde, hvis top-down tilgangen skal kunne sætte lighedstegn mellem formuleringerne og resultaterne. Top-down tilgangen inddrager altså ikke markarbejderen, som ellers står for den konkrete implementering over for borgeren og derfor har større indsigt i, hvilke barrierer der kan være i forhold til en effektiv målopfyldelse. Alt i alt går det primære kritik på, at top-down tilgangen ikke tillægger de individuelle aktører handlinger den rette værdi og betydning for den samlede implementering.

Hvor top-down tilgangen tager afsæt i et styringsideal, tager bottom-up sit udgangspunkt i processens outcome og markarbejderens løsning af problemer. Dermed ser man på de individuelle aktørers indflydelse i stedet for blot at se på det formelle regelsæt. Man anerkender, at der i implementeringsprocessen kan være uformelle spilleregler, som kan betyde, at outcomet ikke bliver som tilsigtet. Markarbejderen bliver, i bottom-up tilgangen, set som en central og betydningsfuld aktør i modsætning til i top-down tilgangen, hvor markarbejderen "blot" er ledelsens forlængede arm, der skal aflevere den pågældende policy til målgruppen (Sørensen, 1998, s. 48-50).

Bottom-up tilgangen har det problem at den ikke kan forklare de policyområder, hvor det rent faktisk er muligt at gennemføre en effektiv implementering via en top-down kontrolleret styring. Et andet problem med bottom-up tilgangen er, at den ser markarbejderen som værende et rationelt individ. Kritikken går i denne sammenhæng på, at markarbejderen handler ud fra rutiner, eller efter hvad de tror der forventes af dem (Sørensen, 1998, s. 52).

Generelt for begge tilgangene lyder kritikken, at de simplificerer en ellers kompliceret proces, og at det derfor er vanskeligt at få et fyldestgørende og sandfærdigt billede af den

pågældende implementeringsproces (Parsons, 1995, s. 471). Dette kritikpunkt forsøger de førnævnte syntesetilgange netop at imødekomme ved at foreslå en lang tidsperiode samt en øget fokusering på den kontekst, hvori implementeringen sker.

Som beskrevet tidligere i afsnittet har kritikken af top-down og bottom-up tilgangene betydet, at endnu en tilgang så dagens lys – nemlig syntesetilgangen. Denne tilgang mikser top-down og bottom-up tilgangene i forsøget på at skabe en tilgang, som kan imødekomme kompleksiteten i implementeringsprocessen. På netop dette punkt er syntesetilgangen blevet kritiseret. Kritikken går på, at tilgangen kun formår at kombinere de metodiske aspekter i stedet for at kombinere teorielementerne (Winter, 1994, s. 61). Kigger man nærmere på Sabatiers syntese tilgang, lyder den primære kritik på, at han har taget for meget med sig fra top-down tilgangen, hvilket kommer til udtryk ved et forsat stort fokus på beslutningstagerne (Parsons, 1995, s. 487).

Helt overordnet for de tre tilgange er det essentielt at diskutere det normative aspekt i tilgangene. Når man arbejder inden for implementeringsforskning, kan man tale om deskriptive og normative teorier. I denne forbindelse indgår det normative aspekt kun i, om implementeringsprocessen skal undersøges med en top-down tilgang eller ud fra bottom-up tilgang. Top-down tilgangen har et overvejende normativt syn på implementeringsprocessen, da den ser tilgangen som en måde at opnå en effektiv realisering af den pågældende policy. Dette medfører, at tilgangen får en demokratisk berettigelse, da beslutningstagernes fingeraftryk gerne skal være på outcomet.

Bottom-up tilgangen har derimod et mere deskriptivt syn på processen. Her fokuseres der på, hvad man ønsker at opnå og ikke mindst hvordan. Dette betyder, at implementeringen menes i højere grad at være styret af rationalitet, hvis man vælger en bottom-up tilgang (Sørensen, 1998, s. 47-48).

På baggrund af ovenstående beskrivelse og diskussion af de tre tilgange vil, der i næste afsnit blive valgt den tilgang, som synes at være bedst til at besvare problemformuleringen.

2.1.4. Valg af tilgang

I forbindelse med valget af tilgang er det vigtigt at pointere, at det er umuligt at fastslå hvilken tilgang der er den rette, da de hver især har forskellige kvaliteter. Disse kvaliteter skal afvejes i forhold til det pågældende område for derigennem at finde frem til den tilgang, der passer bedst til policyområdet og ikke mindst, er bedst til at besvare problemformuleringen.

Diskussionen omkring valget af tilgang er, ifølge Bo Rothstein, en pseudodiskussion, da top-down tilgangen overser implementeringens tilpasningsevnen, i forhold til omgivelsernes konstante ændringer, mens bottom-up tilgangen fjerner demokratiets betydning og indflydelse ved at give markarbejderen så stor betydning. Rothstein har udarbejdet en analysemodel, som forsøger at kombinere beslutningstagernes mulighed for at foretage rationelle beslutninger med muligheden for en rationel organisering. Derudover fokuserer han ligeledes på legitimitet som en vigtig faktor for at få et samlet billede af implementeringsprocessen.

Besvarelsen af specialets problemformulering vil tage afsæt i Rothsteins analysemodel, da det netop er forholdet mellem stat og kommune/intention og gennemførelse, som er i genstandsområderne.

2.2. Implementeringsteori

Som implementeringsteori har jeg valgt at anvende Bo Rothsteins teori. Dette valg skyldes, at Rothstein har udarbejdet en anvendelsesorienteret analysemodel til analyse af implementeringsprocesser. Det specielle ved Rothsteins analysemodel er, at den konkretiserer de elementer, der tilsammen kan give en god implementering. I stedet for kun at fokusere på indholdet og organiseringen, inddrager han en tredje faktor – legitimitet. Hvor "indholdet" forholder sig til de politiske intentioner med policien, ser "organiseringen" på udførelsen af den pågældende policy. Inddragelsen af legitimitet, er ifølge Rothstein, med til at give et fyldestgørende billede af, hvilke elementer der er essentielle for, hvad stater kan gøre og ikke gøre. Legitimiteten spiller altså en stor rolle i processen, hvorfor legitimiteten er relevant i forhold til undersøgelse af implementeringen. Analysemodellen er skabt på baggrund af implementeringsforskning af sociale reformer, hvorfor teorien er forholdsvis praktisk orienteret (Rothstein, 1998, s. 71-72).

Den anden og mere teoretiske årsag til dette valg er teoriens normative tilgang til implementeringsanalysen. Teorien fokuserer nemlig *både* på at finde frem til, hvordan staten *bør* implementere forskellige policies, samt hvorledes kommunerne *kan* implementere den pågældende policy. Altså skaber Rothsteins analysemodel en forbindelse mellem den normative teori og den empiriske teori. Den normative teori viser, hvordan staten *bør* gøre, mens den empiriske teori viser, hvordan staten *kan* gøre. Dermed skaber teorien en såkaldt konstruktiv teori, som opstår i samspillet mellem den empiriske og den normative teori.

En tredje årsag til valget af Rothsteins analysemodel er, at den bygger på ny forskning inden for det sociale område i Sverige. Dette gør modellen relevant i forhold til at undersøge implementeringen af danske programmer, da den samfundsmæssige kontekst forskningen foregår i, er meget ens.

Hvis man et øjeblik ser bort fra de positive sider af analysemodellen og kigger på kritikpunkterne, er der særligt et punkt, der er værd at have in mente. Rothstein anskuer nemlig policyforløbet som værende rationelt og logisk opbygget. Hermed ser han processen som et forløb, hvor det næste stadie i implementeringen først påbegyndes, når det forrige er afsluttet. Han har dermed ikke fokus på, at beslutningstagerne gennem reglen eksempelvis kan forsøge at påvirke struktureringen og organiseringen for derigennem at ændre eller opnå politikens egentlige intention.

Analysemodellen vil i dette speciale blive anvendt til at først finde frem til baggrunden og indholdet af reglen fra politisk side. Dernæst vil det blive analyseret, hvorledes de forskellige kommuner har opfattet 300 timers reglen, og hvorledes de derudfra har valgt at implementere den. I følgende afsnit vil der være en nærmere præsentation af Rothsteins analysemodel.

2.2.1. Rothsteins analysemodel

Målet med analysemodellen er for Rothstein at finde frem til hvilke faktorer der kendetegner en effektiv implementering af offentlige programmer. Der er for Rothstein to formål med at lave analysemodellen: Det første formål er at undersøge, om det i det hele taget er muligt at diskutere implementering i mere grundlæggende begreber end i de

usorterede tjeklister, som størstedelen af den eksisterende implementeringsforskning læner sig op af. Det andet formål er at bidrage til formuleringen af en generel teori om implementering af policy-programmer – herunder for at finde frem til, hvad staten kan og ikke kan gøre (Rothstein, 1998, s. 71).

Når man skal analysere en policy implementering, er det vigtigt at skelne mellem de faktorer, som kan være årsag til en dårlig implementering. Skyldes den dårlige implementering en fejl i konstruktionen af den pågældende policy, eller er det en fejl i organiseringen af implementeringsprocessen? Grundideen bag denne sondring er, at en policy kan være godt konstrueret, men hvis ikke organiseringen af implementeringen passer til det pågældende område, kan resultatet være en usuccesfuld implementering (Rothstein, 1998, s. 71).

I forlængelse af sondringen mellem indhold og organisering, tilføjer Rothstein, som tidligere nævnt, en tredje dimension til modellen – politik legitimitet. Argumentet er, at policyindholdet og organiseringen af implementeringen kan være nok så god, men uden befolkningens og aktørens opbakning vil implementeringen sandsynligvis ikke blive en succes (Rothstein, 1998, s. 71). Dette punkt henviser især til diskussionen om de forskellige niveauer/aktørers policyopfattelse, og om hvorledes disse påvirker eller måske ændrer implementeringsprocessen.

Rothstein har dermed opstillet tre centrale kategorier for implementeringsforskningen – policyindholdet, organiseringen af implementeringen og legitimiteten. Disse kan hver især ansues fra to vinkler; fra en substantiel synsvinkel og fra en processuel synsvinkel. Dette betyder, at Rothstein hermed har opstillet seks kategorier, som skal være til stede for en succesfuld implementering, hvilket naturligvis afhænger af Statens evne til at håndtere denne (Rothstein, 1998, s. 72-73 – for tekst samt krydstabel):

Tabel 1: Rothsteins analysemodel

	Substans	Proces
Indhold	1	2
Organisering	3	4
Legitimitet	5	5

Tallene i krydstabellen angiver i hvilken rækkefølge, de forskellige teoretiske områder/kategorier vil blive gennemgået. Årsagen til, at både den substantielle og den processuelle legitimitet er angivet med et femtal, er, at legitimiteten vil blive gennemgået samlet. Årsagen til denne sammenslutning er, at problemformuleringen ikke lægger op til en analyse af legitimiteten blandt målgruppen.

2.2.1.1. At vide hvad man vil – indholdet i policien

Rothstein påpeger, at der i forbindelse med analysen af policiens indhold særligt er to områder, som er vigtige at være opmærksom på. Først og fremmest er det vigtigt at være opmærksom på, at der er forskellige typer af offentlige politikker, og at nogle policyområder er sværere at implementere end andre. Dernæst er det et problem, at der sjældent er tilstrækkelig viden omkring, hvordan de forskellige policies skal kategoriseres. Selv hvis den fornødne viden alligevel skulle være til stede, kan der være etiske, økonomiske eller politiske årsager til at implementeringen er usuccesfuld (Rothstein, 1998, s. 73-74).

Kategoriseringen af policien er vigtig for at kunne finde de kausalteorier, som identificerer årsagssammenhængene og dermed de centrale faktorer. Rothstein pointerer i denne sammenhæng, at et for stort fokus på kausalteorier i analysen af implementeringsprocesser kan være farligt, fordi der ikke nødvendigvis behøver at være en kausalteori tilstede, for at en implementering kan være en succes.

I forhold til 300 timers reglen er hensigten med reglen helt central – herunder hvilken kausalteori, der ligger til grund for reglen, samt hvilket problem det er man ønsker løst. Opfattelsen hos beslutningstagerne danner grundlag for opfattelsen af kausalsammenhængene, og det har dermed betydning for det konkrete indhold.

Opfattelsen af kausalsammenhængene er centrale i forbindelse med dette teorielement, for beslutningstagerne har højst sandsynligt ikke den fuldstændige viden omkring policiens virkning og heller ikke om det område, det pågældende program er indenfor. Den manglende viden bunder i en manglende praktisk erfaring med denne målgruppe, hvilket gør, at der ikke er tilstrækkelig viden om, hvilke problemer og ressourcer denne gruppe har, og derudfra hvordan problemet løses bedst. Den manglende viden kan også

betyde, at problemet udspringer af en utilstrækkelig viden om området. Det synes dog ikke at være tilfældet i forhold til 300 timers reglen, hvor Regeringen angiveligt har en meget klar kausalteori.

Det er altså urealistisk at stille som betingelse at beslutningstagerne enten har en kausalteori eller en fuldstændig viden omkring området, før policyindholdet besluttes (Rothstein, 1998, s. 74). I denne sammenhæng er det interessant at undersøge hvilken kausalteori beslutningstagerne har haft i forbindelse med formuleringen af 300 timers reglen.

Selvom staten, i dette tilfælde Regeringen, ikke har den tilstrækkelige viden og en pålidelig kausalteori omkring kontanthjælpsområdet, er det ikke ensbetydende med, at et program ikke iværksættes eller implementeres. Dette kan skyldes to ting. Dels kan bestemmelsen have en symbolsk betydning, og dels kan bestemmelsen af moralske årsager blive gennemført. Hvis policiens iværksættes af disse årsager betyder det ikke nødvendigvis, at implementeringen ikke er en succes, men det kan være tilfældet (Rothstein, 1998, s. 74-75).

I forbindelse med at finde frem til hvilke policykategorier, der er vanskeligere at implementere end andre, typologiseres policiene efter indsatsens type og efter de operative forhold:

Tabel 2: Operative forhold kombineret med indsatsstyper

		Operative forhold	
		Statiske	Dynamiske
Indsatsstyper	Regulerende	- <i>Børnepen­ge</i> - <i>Folkepension</i>	- <i>Civilret</i>
	Interventionistiske	- <i>Boligstøtte</i>	- <i>Arbejds­marked­spolitik</i>

I tabellen ses de typer af indsatser, som anvendes i forhold til at opnå policiens mål, og ligeledes hvilke operative forhold der er til stede i den kontekst, hvori policien skal realiseres. I krydsfelterne er der indsat forskellige eksempler på policyområder, der

befinder sig i den pågældende sammensætning. Tabellen vil i analysen blive anvendt til at kategorisere Regeringens forståelse af problemet, den eventuelle kausalteori og herunder hvorledes 300 timers reglen er sammensat.

De operative forhold siger noget om antallet af forstyrrende faktorer, der kan have betydning for implementeringen. Inden for de operative forhold er der to kategorier; statiske og dynamiske forhold. Er der tale om dynamiske forhold, forandres disse hele tiden, hvorfor der kræves en større grad af tilpasning af indsatsen, for at de ønskede mål skal opnås. Er der derimod tale om statiske forhold, kan man i stedet benytte sig af forholdsvis standardiserede løsninger, da der allerede vil være en kausalteori. Altså kræver de dynamiske programtyper en anderledes implementering end hvis der var statiske forhold. Under de statiske forhold eksisterer der en kausalteori og der er ikke de mange faktorer, der pludselig kan påvirke implementeringsprocessen og dermed også resultatet.

Indsatstypen opdeles ligeledes i to kategorier; den regulerende indsatstype og den interventionistiske type. Disse to typer viser, hvorledes man ønsker at påvirke samfundet med den pågældende policy. Den regulerende indsats ønsker ikke at ændre noget – den opstiller blot nogle rammer policyen gør sig gældende indenfor. Den anden indsatstype er som sagt den interventionistiske. Denne type søger at påvirke borgernes og organisationer adfærd ved at gribe ind i eksempelvis borgerens private forhold og forsøge at ændre deres adfærd på den måde (Rothstein, 1998, s. 77-79).

I forbindelse med tabel 2 er det vigtigt at pointere, at beslutningsprocesser ikke nødvendigvis er styret af rationelle processer trods eventuelle kausalteorier. Dette og den politisering, der finder sted/kan finde sted i forbindelse med implementeringen, kan påvirke processen meget – dette gør sig ligeledes gældende i forhold til de andre teoretiske områder.

Eftersom hovedfokus i problemformuleringen ikke er at undersøge beslutningsprocessen, men derimod den kommunale implementering af regelen, vil det substantielle indhold kun blive diskuteret i forhold til at give et billede af 300 timers reglens fundament og hensigt - policyopfattelsen.

Policyopfattelsen er meget central i forhold til netop denne kategori i modellen. Dette skyldes, at 300 timers reglen som udgangspunkt kan siges at være under statiske forhold og være en regulerende indsatsstype. Dette er umiddelbart en forholdsvis ukompliceret policy at implementere, men altså kun hvis ikke den opfattes anderledes. I dette konkrete tilfælde kunne man f.eks. forestille sig kommuner, som opfatter de operative forhold som værende mere dynamiske. En sådan opfattelse kunne stamme fra en forståelse af, at lovens sigte er, at få flere i arbejde, og at det derfor er kommunernes opgave at hjælpe disse enkelte individer. Dette betyder, at arbejdet med klienterne ikke er ensartede, da hver klient har forskellige forudsætninger, muligheder og behov.

Indsatstypen kan ligeledes opfattes på forskellige måder. Her er det helt centralt, om Regeringen vil have 300 timers reglen til at virke som en gulerod eller en pisk i forhold til at få kontanthjælpsmodtagere i ordinært arbejde.

Begge diskussioner har betydning for, hvorledes Regeringen definerer problemerne og dermed også deres forståelse af, hvorledes disse problemer skal løses.

2.2.1.2. At være tydelig – processen omkring policyudformingen

I forhold til policyudformningsprocessen er der især én faktor, implementeringsforskere beskriver som værende helt central – nemlig de politiske konflikter. De politiske konflikter opstår i forhandlingerne om de fornødne mandater. Dette betyder, at der indgås kompromisser, hvilket kan sløre policiens oprindelige mål. Det skal i denne sammenhæng pointeres, at sådanne politiske konflikter udspringer af politiske diskussioner, og at konflikterne opstår, hvis der er uenighed.

Hvis man tager afsæt i en dynamisk og interventionistisk policy, vil policyformuleringen oftest være meget upræcis, da forholdene kræver, at markarbejderen har mulighed for at målrette arbejdet i forhold til den enkeltes behov (Rothstein, 1998, s. 82-83).

En sådan policy er ligeledes meget udsat for politiske konflikter, da graden af variation er meget stor, hvorfor kausalteoriene kan være mange og forskellige.

Policyudformningen vanskeliggøres af, at den forudsætter bestemte indsatser på de forskellige niveauer i systemet. Selve implementeringen sker på alle de politiske niveauer, og jo større decentralisering der er, jo større er risikoen for at policiens egentlige mål ikke

opfyldes. Det skal dog nævnes, at der i denne forbindelse kan ske et trade off mellem styringen og de egentlige resultater. Dette skyldes, at en decentralisering også kan medføre et større politisk engagement på de forskellige niveauer. Samtidig kan decentraliseringen også blive valgt for at sikre, at der tages højde for de lokale forhold og udfordringer (Rothstein, 1998, s. 84).

I forhold til specialets problemstilling skal dette analyseelement diskutere selve processen omkring 300 timers reglens tilblivelse. Dette vil i høj grad hænge sammen med forrige punkt om policyopfattelsen og den efterfølgende implementering og dennes organisering. Det er især interessant at undersøge, om der i beslutningsprocessen har været konflikter i forbindelse med formuleringen, da sådanne konflikter eller manglende politisk interesse kan tænkes at have stor betydning for den videre implementering af reglen.

De substantielle indhold og processen omkring dette skal tilsammen give et indtryk af Regeringens problemopfattelse, og herunder hvilken kausalteori der ligger til grund for 300 timers reglen. De kommende to teorielementer fokuserer på kommunernes problemforståelse og derudfra deres organisering af implementeringen. De er ligeledes opdelt i substans og proces, men forholder sig til den konkrete planlægning og ikke tankerne og ideerne bag den pågældende policy.

2.2.1.3. Kunsten at organisere – organiserings substans

Rothstein peger på tre faktorer, som man i implementeringsforskningen fejlagtigt har anset for at være de eneste af betydning. De tre faktorer som angiveligt skulle have altafgørende betydning for implementeringens organisering og resultat, er; tilstrækkelige ressourcer, engagerede og kompetente medarbejdere og ikke mindst regelmæssige evalueringer af den ansvarlige organisation/institution. Rothstein mener, at der er andre om mere dybdegående forhold, som har indflydelse på implementeringens organisering og resultat. Det, der mangler, er kommunens og dennes medarbejdernes opfattelse af den pågældende policy og dennes eventuelle kausalteori, samt en anerkendelse af at alle niveauer i implementeringen i princippet kan påvirke implementeringen og dermed også dens resultat (Rothstein, 1998, s. 87-88).

For bedre at kunne finde frem til hvilken organisering, der passer bedst, imødekommer de karakteristika, som pågældende område opstiller, har Rothstein lavet en krydstabel, der opdeler organiseringen i to overordnede elementer; indsats teknologien og opgavens type (Rothstein, 1998, s.91):

Tabel 3: Opgavens type og indsats teknologien

		Opgaver	
		Ensartede	Variierende
Indsats teknologi	Standardiserede	<i>Bureaukratisk organisering</i>	<i>Professionel organisering</i>
	Ikke-standardiserede	<i>Management og rammeorganisering</i>	<i>Undersøgende og nyskabende organisering</i>

Krydstabellen angiver hvilken type organisering, der passer bedst på de givne sammensætninger. Den bureaukratiske organisering er den optimale, hvis opgaverne er ensartede og standardiseret. Denne organisering opnår sine resultater ved at opstille præcise regler for styringen af implementeringen. 300 timers reglen må overvejende karakteriseres som værende en regel, som lægger op til en bureaukratisk organisering. Dette skyldes den meget konkrete formulering, hvilket betyder, at det i teorien, er en regel, der blot skal inkorporeres i den almindelige forvaltning, administration og sagsbehandling.

Hvis man derimod har med varierende opgaver at gøre, så er det helt og holdent de professionelle inden for det pågældende område, der bestemmer, hvilken indsats der er den rette. Dette skyldes, at det i disse tilfælde kræver en specialiseret viden for at forudse, hvordan implementeringen får størst succes.

Er det i stedet de ikke-standardiserede indsats på de forholdsvis ensartede opgaver, opnås den bedste organisering ved at opstille ramme for organiseringen for derigennem at kontrollere implementeringen. Dette vanskeliggøres af, at man i dette tilfælde arbejder med forandringer og varierende mål, hvorfor kontrollen kan være svær at opretholde.

Sidst er det den ikke-standardiserede indsats og de varierende opgaver. Denne kombination gør, at institutionen/organisationen er nødsaget til at søge ny viden omkring hvilken organisering, der vil passe bedst i den givne situation (Rothstein, 1998, s. 90-91).

Der, hvor dette teorielement bliver interessant, er, hvis kommunerne har en anden policyopfattelse end Regeringen, hvilket betyder, at de har en anden fornemmelse af hvad den bedste organisering er. Dette kan betyde, at organiseringen bliver en anden end den, der passer bedst til den pågældende policyopfattelse, hvilket kan give en usuccesfuld implementering. En anden policyopfattelse hos aktørerne kan også betyde, at organiseringen kommer til at passe bedre på den pågældende policy, hvilket bl.a. kan skyldes en større viden om netop dette område, end beslutningstagerne har haft.

Der findes naturligvis ikke nogen rigtig og forkert måde at organisere implementeringen på, men krydstabellen giver et praj om, hvilken organiseringsform, der arbejder bedre med den pågældende policy end andre (Rothstein, 1998, s. 92).

Dette teorielement kommer nærmere ind på, hvorledes implementeringen organiseres, og på den måde er det muligt i analysen at finde frem til, hvorledes kommunerne opfatter det givne problem, løsningen og dermed en eventuel kausalsammenhæng mellem de to.

2.2.1.4. Organisering som proces

Antallet af forskellige typer opgaver i det offentlige er meget stort, og derfor er der heller ikke én rigtig organiseringsform, som beskrevet i ovenstående. Implementeringsforskningens opgave er derfor at udpege eventuelle problemer i den givne situation. Det er vigtigt at undersøge, hvorledes processen omkring fastlæggelsen af organiseringen har været, og et af de helt centrale problemer ved implementering af policies er placeringen af det administrative ansvar. Årsagen til dette problem er, at ansvaret for administrationen oftest ikke ligger det samme sted, hvor magten til at gennemføre policien er. Dette skaber et demokratisk problem, da beslutningstagerne ikke nødvendigvis har det administrative ansvar og derfor ikke skal stå til ansvar for eventuelle negative konsekvenser. Placeringen af ansvaret er dog mere besværligt i virkeligheden da der sjældent kun er en organisation, der står for administrationen og dermed har ansvaret. Især i de tilfælde, hvor der er tale om dynamiske omgivelser og en interventionistisk indsatsstype, vil der være flere aktører involverede – også på forskellige politiske niveauer (Rothstein, 1998, s. 93-94).

De mange involverede aktører betyder, at implementeringsprocessen oftest skal ses som en tredimensionel relation mellem de politiske niveauer; Staten, producenten og borgeren. Årsagen til, at det ikke kun er en todimensional relation, er, at det sjældent er staten selv, der udfører den pågældende policy – dette sker gennem en producent. Problemet med denne tredeling er, at jo flere organisationer, der inddrages i processen, jo flere egeninteresser kan påvirke processens resultat. Et andet problem er, som tidligere nævnt, placeringen af ansvaret for implementeringen og ikke mindst resultatet. Dette understreger vigtigheden af, at beslutningstagerne har den fornødne viden og overblik til at gøre implementeringsprocessen så overskuelig og simpel for de involverede parter, så der heller ikke opstår tvivl om ansvarets placering (Rothstein, 1998, s. 94-95).

I forhold til implementeringen af 300 timers reglen inddrages der i udgangspunktet ikke andre organisationer, men de enkelte niveauer kan, som tidligere nævnt, have en anden policyopfattelse og derfor ændre organiseringen, så den følger deres opfattelse/egeninteresser. En sådan ændring i organiseringen bliver ikke mindre sandsynlig eftersom 300 timers reglen er en meget politiseret regel. Netop denne politisering kan få meget stor betydning for, hvorledes implementeringen organiseres i de to kommuner.

Altså er det i princippet kommunen, der håndterer 300 timers reglen. Dette betyder derfor, at ansvaret for implementeringen af 300 timers reglen er hos kommunerne, hvilket underbygges af, at kommunerne mister refusionen, hvis reglen ikke efterleves. I dette tilfælde kan ansvarets placering med rette diskuteres. Ovenstående scenarie kan selvfølgelig tage sig anderledes ud, hvis kommunerne opfatter 300 timers reglen anderledes og vælger at håndtere reglen anderledes.

Måden, hvorpå magten håndteres og udøves, sker traditionelt gennem formelle regel- og kontrolsystemer. Disse regel- og kontrolsystemer er dog ikke umiddelbart anvendelige, da de kan være vanskelige at konkretisere og tilpasse den pågældende policyimplementering. Trods dette forudsættes det dog tit, at der eksisterer et regel- og kontrolsystem, da det er demokratiske organisationer, der står for implementeringen. Disse regel- og kontrolsystemer kan ligeledes virke begrænsende for personalet, da systemerne opstiller regler for, hvad personalet må og ikke må (Rothstein, 1998, s. 97).

I forhold til problemet omkring regel- og kontrolsystemer, er der to områder, som kan hjælpe staten med at håndtere disse problemer; det offentlige personales etik og borgernes frihed til at vælge. Det første omkring personalets etik omhandler, hvorledes de etiske principper bliver til og især i hvilken grad, personalet bliver holdt ansvarlig for disse principper. Dette punkt kan have stor indflydelse på netop implementeringen af 300 timers reglen, da den, som beskrevet i problemstillingen, indeholder store kontroversielle områder, som workfarens berettigelse og ikke mindst kommunernes selvstyre. Medarbejdernes og i det hele taget aktørernes policyopfattelse og etik kan i høj grad påvirke reglens implementering, hvilket sandsynligvis også vil smitte af på ansvarets placering.

I forhold til borgernes valgfrihed kan staten lade borgerne *vælge med fødderne* – altså får borgerne mulighed for frit at vælge mellem forskellige serviceudbydere. Dette valg behøver ikke udelukkende at være mellem private og offentlige serviceudbydere, men det kan også være mellem offentlige organisationer/institutioner. En fordel ved denne valgfrihed er, at beslutningstagerne får en ide om, hvilke servicetilbud borgerne synes bedst om. Derudfra kan de undersøge disse tilbud nærmere for derigennem at få en større viden omkring, hvilke der er bedst til at løse borgernes problemer (Rothstein, 1998, s. 99). Det må formodes, at der er stor forskel kommunerne imellem på hvor ”stramme tøjler”, de ansatte har i sagsbehandlingen. Dertil kommer også graden af kontrol over for de ansatte, hvilket også hænger sammen med policyopfattelsen og den dertilhørende organisering af implementeringen.

Dette teorielement går mere konkret ind i implementeringsprocessens organisering – herunder uddelegeringen af arbejdet og placering af ansvaret. Dette er interessant, fordi det giver et indblik i, hvordan dialogen og opgavefordelingen mellem niveauerne har været, og ikke mindst med hvilket resultat og konsekvenser – både positive og negative. Der er imidlertid en ekstra dimension i forhold til dette teorielement og kommunernes implementering af 300 timers reglen. Det er hele spørgsmålet om, hvorvidt *placeringen* af ansvaret, og om kontrollen er den rigtige.

2.2.1.5. Policiens legitimitet

Som nævnt i indledningen til Rothsteins analysemodel vil den substantielle og den processuelle legitimitet blive gennemgået sammen. Afsnittet vil behandle legitimiteten under ét med elementer fra de to typer legitimitet.

Det offentliges legitimitet er meget vigtig i forhold til at gennemføre og implementere policies. Befolkningens tillid til staten er afgørende for, hvad staten kan gøre og hvad den ikke kan gøre. Denne tillid smitter også af på de enkelte policies og omvendt. Dette skyldes, at hvis den generelle tillid til staten ikke er til stede, så vil befolkningen sandsynligvis ikke bakke op om en given policy. Omvendt kan enkelte policies' manglende legitimitet svække statens samlede legitimitet blandt befolkningen.

Rothstein opstiller to antagelser omkring eksistensen af legitimitet. For det første anser han legitimitet som værende delvis historisk bestemt, dog med det forbehold, at legitimiteten kan påvirkes gennem konkrete politiske beslutninger. For det andet er legitimiteten svær at opbygge, men ganske simpel at svække (Rothstein, 1998, s. 100-103).

Statens magt i vestlige demokratier skabes gennem demokratiske processer, som sikrer frie valg og borgerrettigheder, hvilket er med til at legitimere statens beslutninger. Dette betyder dog ikke, at staten har den fornødne legitimitet til selve implementeringen, for det er væsentligt at skelne mellem statens overordnede legitimitet og legitimiteten i de konkrete implementeringer. Hvis man ser på implementeringens legitimitet, så er det sjældent simpelt at implementere policies, som ellers er besluttet under de bedst demokratiske processer. Årsagen er, at der ikke er nogen stat, som er i stand til at udforme en altomfattende policy, der dækker alle tænkelige tilfælde i samfundet. Derudover kan staten ikke være sikker på, at befolkningen vil se den pågældende policy (som ellers er et direkte resultat af befolkningens ønske) som værende et refleksivt resultat af en legitim demokratisk proces. Altså er der andre mål, som staten skal inddrage i implementeringen, hvis staten skal opnå en legitimitet hos befolkningen. Rothstein opstiller tre aspekter som værende styrende for legitimiteten i implementering. De tre aspekter går på i hvilken udstrækning, befolkningen:

- tolererer statens intervention
- accepterer statens beslutninger i forhold til at påvirke grupper og individernes handlen

- samarbejder med staten om at nå de opstillede mål

Et helt centralt punkt i forståelsen af en policys legitimitet er, at denne legitimitet kan variere. Det kan variere mellem forskellige stater og mellem forskellige policies i samme stat. Legitimiteten kan ligeledes være generel og specifik – den kan være rettet mod enkelte programmer og enkelte institutioner eller også mod det politiske system, som helhed (Rothstein, 1998, s. 104).

Rothstein påpeger, at man i det offentlige er begyndt at gå mere over til målstyring i stedet for den mere traditionelle form – regelstyring. I stedet for at staten laver en præcis beskrivelse af, hvad implementeringens aktører skal gøre, formulerer staten blot generelle mål for den pågældende policy. Problemet med dette punkt er, at staten kan opstille yderst ambitiøse mål og derefter lægge ansvaret for opnåelsen af et tilfredsstillende resultat ud til implementeringsaktørerne.

I sådan en situation vil det være uklart for befolkningen, hvad de generelle mål er værd. Det kan altså betyde, at staten ikke er bundet af deres opstillede mål, da de ikke står for implementeringen. Dette kan resultere i en lavere legitimitet, da befolkningen mister interessen for selve administrationen af policien. Dette scenarie er præget af en del pessimisme, hvorimod det næste vil være mere optimistisk.

Indførelsen af målstyring er sket, fordi staten har indset, at der er en stor variation i samfundet, og at regler derfor må tilpasses befolkningens forskellige betingelser og forhold. Ved at staten opstiller overordnede mål, giver beslutningstagerne de enkelte aktører mulighed for at imødekomme de forskelligheder, der er i samfundet. Dette giver de enkelte aktører et større råderum for at være kreativ og fleksibel og derved opnå bedre resultatet for den enkelte borger.

Målstyringen vil, ifølge dette forslag, betyde en øget legitimitet, da befolkningen føler at deres individuelle behov bliver anerkendt og imødekommet.

I forlængelse heraf skal det dog nævnes, at mål- og regelstyring hver især opnår en forskelligartet legitimitet. Målstyringen opnår sin legitimitet ved at skabe mulighed for fleksibilitet i implementeringen og giver dermed plads til skøn over for borgeren.

Regelstyringen opnår derimod sin legitimitet ved at lave standardiserede løsninger, hvor der er lighed for loven.

Legitimiteten kan altså opsplittet i to; selve 300 timers reglens legitimitet og legitimiteten af kommunernes implementering. Hvorledes kommunerne vælger at arbejde med loven afhænger meget af, hvordan kommunen *opfatter* loven – altså hvilket problem, det skal løses, og hvilke kausalteorier der eventuelt er på området. Kommunernes opfattelse af 300 timers reglen har derfor indvirkning på, hvilken implementering der er mest gunstig for legitimiteten. Hvis loven er kontroversiel, har legitimiteten dermed også en større betydning, og derfor er det også vigtigere, hvorledes der arbejdes med implementeringen (Rothstein, 1998, s. 108):

Dette teorielement er både interessant i forhold til legitimiteten, men det er også interessant at se, om legitimiteten har haft en rolle i kommunernes valg af organisering, og om denne stemmer overens med deres policyopfattelse. Kommunernes policyopfattelse kan have betydning for, hvorledes kommunen vælger at implementere reglen og dermed også hvorledes denne påvirker legitimiteten.

Legitimiteten er en vigtig brik i forhold til at finde ud af, hvorfor casekommunerne har opnået de resultater, de har. Dette skyldes, at en af grundpillerne i problem- og policyopfattelsen er spørgsmålet om, hvorvidt reglen skal være skræddersyet til at hjælpe det enkelte individ, eller om den skal cementere, at der i kontanthjælpssystemet er lige vilkår og regler for alle.

3. Besvarelse af problemformulering

For at kunne besvare problemstillingen er det nødvendigt at præcisere de design- og metodemæssige valg, der er foretaget. Som beskrevet i den problemformulerende indledning vil undersøgelse ske ud fra to casekommuner – to såkaldte worse cases. Ved at anvende to kommuner, hvor ganske få er blevet ramt, vil kommunerne være illustrative eksempler på best practise kommuner.

I dette afsnit vil opgavens metode og design blive præsenteret og diskuteret. Først vil det være designet, der præsenteres og derefter metoden og empiriindsamlingen.

3.1. Casedesign

Besvarelsen af problemformuleringen vil altså have et casedesign, og i denne forbindelse er der en række forhold, der er centrale for den nærmere præcisering af designet.

Målet med specialet er at finde frem til årsagerne til, at få har fået frataget kontanthjælpen i casekommunerne, hvilket giver designet en eksplorativ dimension. Dette eksplorative design skal gennem Rothsteins analysemodel finde disse årsager og ikke at undersøge om teorien passer i forhold til de pågældende cases. Det er med andre ord implementeringen i casene, der er interessante at undersøge, og teorien er blot et instrument til at udføre denne undersøgelse i modsætning til, hvis casene blev inddraget for at af- eller bekræfte teoriens gyldighed. Hermed er casedesignet nærmere bestemt et *clinical case studie*, som netop har casene i centrum for undersøgelsen og ikke teorien. Det betyder, at omdrejningspunktet for specialet er, gennem teoriens begrebsapparat og strukturering, at finde årsagerne til, hvorfor der er få, der i casekommunerne er faldet for 300 timers reglen.

I forbindelse med casedesignet og herunder også denne undersøgelse er det vigtigt at være opmærksom på, at resultaterne fra undersøgelsen ikke kan overføres direkte til andre kommuner. Resultaterne giver kun et indblik i, hvorledes resultaterne er opnået i casekommunerne. Resultaterne skal altså virke som eksempler på implementeringer, hvor få er blevet omfattet af reglen og ikke som en facitliste for, hvorledes kommunerne kan undgå, at mange falder for 300 timers reglen. Undersøgelsens resultater vil dog kunne give et billede af, hvilken organisering og indsats casekommunerne har haft succes med.

3.2. Præsentation af cases

Der har været en del vanskeligheder med at finde kommuner, der har været villige til at deltage i undersøgelsen, men det har med hjælp fra mit personlige netværk været muligt at få et samarbejde op at stå med to kommuner, hvor der er få, der er faldet for 300 timers reglen. Casekommunerne er Aalborg Kommune og Svendborg Kommune og i følgende afsnit vil disse kort blive præsenteret⁶.

Svendborg Kommune er en sydfynsk kommune med næsten 59.000 indbygger, hvoraf godt 28.000 er i arbejdsstyrken. Aalborg Kommune er en del større med cirka 194.000 indbyggere, hvor næsten 99.000 er i arbejdsstyrken. Der er altså en forholdsvis stor størrelsesforskel mellem de to – hvor Aalborg Kommune er Danmarks tredje største by har Svendborg Kommune en gennemsnitlig størrelse. I nedenstående tabel vil de mere specifikke kriterier omkring den kontanthjælpsmodtagende del af borgerne være vist – både i antal og i procent (tallene er på baggrund af optællinger fra varslinger den 1. oktober 2006 og fratagelser fra den 1. april 2007):

	Aalborg Kommune	Svendborg Kommune	Hele Landet
Antal borgere på kontanthjælp <i>(i procent ud af arbejdsstyrken i kommunen/på landsplan)</i>	5.844 (6%)	1.845 (7%)	133.847 (5%)
Antal ægtepar på kontanthjælp <i>(i procent ud af antal kontanthjælpsmodtagere i kommunen/på landsplan – til procentberegningen er det antal modtagere i ægtepar, der anvendes)</i>	769 (26%)	390 (42%)	27.539 (41%)
Antal varslede ægtepar <i>(i procent ud af antal ægtepar på kontanthjælp i kommunen/på landsplan)</i>	302 (39%)	88 (23%)	4.244 (16%)
Antal ægtepar der har fået frataget den ene kontanthjælp <i>(i procent ud af antal varslede ægtepar i kommunen/på landsplan)</i>	13 (4%)	2 (3%)	395 (9%)

Som det ses, ligger procentandelen af kontanthjælpsmodtagere, der har fået frataget kontanthjælpen i begge kommuner, under landsgennemsnittet. Det interessante er, at Aalborg og Svendborg Kommune ligger en smule højere end gennemsnittet i forhold til

⁶ Oplysningerne er fra Danmarks Statistik eller beregninger på baggrund af data herfra. Tallene omkring varslede borgere og modtagere, der har fået frataget kontanthjælpen, stammer fra en de konkrete resultater fra en rapport, som jeg ikke må nævne navnet på – tallene er dog blevet bekræftet af Svendborg pr. mail og mundtligt af Aalborg.

andelen af borgere på kontanthjælp samt på andelen af varslede borgere. Kommunerne har altså en forholdsvis stor gruppe kontanthjælpsmodtagere, hvilket understreger, at disse to kommuner i Regeringens objektiv er worse cases – altså cases hvor reglen tilsyneladende ikke blot implementeres rent administrativt.

Det skal i denne sammenhæng dog nævnes, at det senere i processen har vist sig, at Svendborg Kommune *ikke* fik implementeret 300 timers reglen i tide, hvorfor Svendborg Kommune mistede refusionen i april måned 2007. Dette havde, ifølge bilag 5, imidlertid ingen konsekvenser for antallet, da ingen borgere i juni og juli måned får kontanthjælpen frataget.

I næste afsnit vil metoden samt empiriindsamlingen og -behandlingen blive præsenteret og ligeledes diskuteret for, at denne bedste belyser implementeringsprocessen i de Svendborg Kommunen og i Aalborg Kommune.

3.3. Metode og empiri

Det empiriske grundlag består af kvalitative interviews med relevante personer i henholdsvis Aalborg Kommune og Svendborg Kommune. Disse interviews skal ud fra teoriens begreber og sammenhæng give et billede af kommunernes implementering af 300 timers reglen med det formål at lokalisere forskelle og ligheder. Interviewene skal ligeledes give svar på, hvorfor der er disse forskelle og ligheder. Det efterfølgende afsnit vil beskrive indsamlingen af empirien og diskutere anvendelsen af denne.

Udover interviewene vil der ligeledes blive inddraget forskellige dokumenter i form af artikler, skrivelser og mødereferater. Disse vil blive anvendt, hvor det er relevant, og indholdet vil blive behandlet kvalitativt. Altså vil jeg fortolke indholdet og derved vil dokumenterne såvel som interviewene gennemgå en subjektiv vurdering i forhold til analysens indhold. Denne subjektive vurdering vil naturligvis blive anvendt med forsigtighed for at minimere risikoen for overfortolkninger.

3.3.1. Indsamling og bearbejdning af interviewene

Som beskrevet i ovenstående vil empirien være kvalitative interviews. Disse kvalitative interviews indsamles, fordi de giver det nødvendige indblik i implementeringsprocessen i hver af de to casekommuner. Interviewene giver ligeledes et indblik i, hvorledes interviewpersonerne opfatter implementeringen. Dette indblik bliver ydermere interessant, da interviewpersonerne alle arbejder med reglen og dennes implementering, hvorfor deres viden og erfaring indenfor dette område, og selve implementeringen er stor.

Ligesom tilfældet var ved valget af casekommuner, har det været vanskeligt at få relevante personer til at stille op til interviews. Trods dette er det lykket at rekruttere nogle i hver kommune, som kender til arbejdet med reglen, implementeringen og dennes tilrettelæggelse.

Ideelt set ville cirka fem interviewpersoner fra forskellige niveauer i hver kommune kunne give et nogenlunde fyldestgørende indblik i kommunens implementering og strategien for denne. For at kunne opnå et mere nuanceret billede, ville det være relevant at interviewe en politiker, en forvaltningsleder, en embedsmand, en jobkonsulent samt en rådgiver i jobcentrene. Hver især kan de fortælle om, hvordan de har arbejdet med reglen og ikke mindst hvorfor. Tilsammen vil de give et overblik i, hvorledes sammenhængen mellem de forskellige led har været, og om der er sket ændringer imellem de forskellige led. Det har imidlertid været vanskeligt at få relevante personer til at stille op til interviews. I begge kommuner lykket det dog at få tre i hver kommune til at deltage. Det har ikke været muligt at få de fem interview, som ellers ønsket, hvilket naturligvis får en betydning for analysen. Det betyder, at validiteten ikke er den samme, og at reliabiliteten ligeledes svækkes. Validiteten fordi ikke alle de relevante niveauer er repræsenteret og reliabiliteten fordi noget af den viden interviewene giver er andenhåndsviden. Trods disse problemer vurderer jeg stadig at interviewene er tilstrækkelige, da personer repræsenterer forskellige niveauer i systemet, hvormed hele processen afdækkes af personer, som har en stor indsigt i implementeringen og strategien for implementeringen.

Interviewene var semistruktureret med udgangspunkt i en spørgeguide⁷. Der er imidlertid lavet to spørgeguides – en til det administrative led og en til det udførende led. De to

⁷ De to spørgeguides findes i bilag 6 og 7. Bilag 6 er for de administrative led og 7 er for det udførende led.

guides minder meget om hinanden, men der er forskel i formulering og nogle enkelte spørgsmål. Spørgsmålene er opdelt efter Rothsteins analysemodel, og de enkelte spørgsmål er valgt for at belyse de enkelte elementer i analysemodellen.

I nedenstående afsnit vil interviewpersonerne fra henholdsvis Svendborg og Aalborg Kommune blive præsenteret, og herunder hvilket område denne person kan give indblik i. Informationer om interviewpersonerne identitet er, så vidt det er muligt, holdt skjult.

Interviewpersoner fra Aalborg Kommune:

Socialrådmand: Eftersom Aalborg Kommune er magistratsopbygget, har de en politisk valgt person, som ansvarlig for dette område. Rådmanden vil give indsigt i det politiske led samt hvilke politiske overvejelser, der er blevet foretaget i denne forbindelse og deres eventuelle indflydelse på implementeringsprocessen og dens resultat.

Lene: Lene er socialfaglig konsulent i Jobcentrets sekretariat – Familie- og Beskæftigelsesforvaltningen. Hun vil være repræsentant for det administrative led og i kraft af hendes indsigt i forløbet og den politiske involvering, anses hendes interview for at være tilstrækkeligt.

Marianne: Marianne er Jobkonsulent i Jobcenter Integration. Hun vil være repræsentant for det udøvende led, da hun dagligt håndterer disse sager og ligeledes arbejder tæt sammen med rådgiverne, hvorfor hun har en stor viden om deres holdninger og arbejdsgange.

Interviewpersoner fra Svendborg Kommune:

Borgmester: Eftersom der ikke er rådmænd i Svendborg Kommune, skal borgmesteren give den politiske indsigt i planlægningen af processen.

Erna: Teamleder i Jobcentret, og hun har ligeledes haft en rolle i planlægningen af implementeringen, hvorfor hendes viden omkring planlægningen og processen herom er central.

Pedersen: Pedersen er til dagligt rådgiver for matchgruppe 4 og 5. Det betyder, at hun har et stort kendskab til, hvilke problemer der er i forhold til arbejdet med 300 timers reglen og samtidig kan hun give et indblik i, hvorledes implementeringen af reglen faktisk føres ud i livet.

I forhold til interviewene og deres anvendelse i analysen vil det hele tiden blive præciseret, om det i det givne tilfælde er holdninger, fornemmelser eller om det beror på faktisk viden. Som nævnt tidligere i afsnittet vil interviewpersonernes holdninger, fornemmelser og viden omkring de andre led i implementeringsprocessen blive anvendt som indikationer for hvorledes repræsentanter for de manglende niveauer ville kunne formodes at svare. Dette vil blive inddraget for at komme tættere på det faktiske billede af implementeringsprocessen, men det vil naturligvis være pointeret klart i teksten og gjort med forsigtighed.

Interviewene er blevet transskriberet og udgår bilag 8, 9, 10 og 11. Interviewene med Rådmanden fra Aalborg Kommune og Borgmesteren fra Svendborg Kommune kunne først finde sted sent i processen, hvorfor disse ikke er blevet transskriberet. Lydfilerne for samtlige interviews er vedlagt på en CD-rom.

I næste afsnit vil analysen begynde, og trådene fra empirien og teorien vil blive samlet, så det på den baggrund bliver muligt at lokalisere årsagerne til, at der i de to casekommuner, Aalborg og Svendborg, kun er få kontanthjælpsmodtagende ægtepar, der er faldet for 300 timers reglen.

4. Analyse

I analysen vil de empiriske resultater blive præsenteret og diskuteret i forhold til teorielementerne. Målet med specialet er at finde ud af, hvorfor så få har fået frataget kontanthjælpen i henholdsvis Aalborg Kommune og Svendborg Kommune. Analyseafsnittet vil være opdelt efter Rothsteins analysemodel:

Gengivelse af tabel 1: Rothsteins analysemodel

	Substans	Proces
Indhold	1	2
Organisering	3	4
Legitimitet	5	5

Elementerne i analysemodellen vil blive gennemgået et efter et og under hvert vil relevante informationer fra empirien blive inddraget og diskuteret. Som beskrevet i teoriafsnittet vil element 1 og 2 være en analyse af selve indholdet i 300 timers reglen og processen omkring tilblivelsen – altså på statsniveau. Disse to elementer skal tilsammen give et overblik over Regeringens politiske intentioner med reglen. Analyseelementerne 3 og 4 vil efterfølgende blive anvendt med det formål at undersøge, hvorledes de to kommuner har opfattet reglen og ikke mindst, hvilken indflydelse dette har på deres implementering. 5'erne om legitimitet vil både rumme en analyse af legitimitet i forhold til selve 300 timers reglen, men også legitimiteten i forhold til kommunernes implementering.

Casekommunerne vil blive analyseret enkeltvis – først Aalborg Kommune og derefter Svendborg Kommune. For at nuancere argumenterne og resultaterne af analysen, vil der i gennem analysen af Svendborg Kommune blive draget paralleller til Aalborg Kommune. Der vil naturligvis være overlap mellem de forskellige elementer i analysemodellen, men de vil så vidt det er muligt, være opdelt.

I følgende afsnit vil det, jf. gengivelsen af tabel 1, være 300 timers reglens substantielle indhold, der analyseres og diskuteres – herunder Regeringens problemforståelse, politiske intentioner og kausalteori bag reglen.

4.1. At vide hvad man vil – policyindholdet

Under dette teorielement er målet at finde frem til, hvordan Regeringen, med Beskæftigelsesminister Claus Hjort Frederiksen i spidsen, anskuer 300 timers reglen. Som beskrevet i teorien, er policyopfattelsen vigtig for, hvorledes man ønsker, at reglen bedst implementeres. Med andre ord har opfattelsen betydning for, hvilken kausalsammenhæng der er mellem problem og løsning.

Dette og næste analyseelement er meget centralt i forhold til specialets problemstilling, da det skal danne fundament for den videre analyse af casekommunernes implementering af reglen, herunder hvorledes denne organiseres og opfattes i kommunerne.

4.1.1.1. Regeringens politiske intentioner og kausalteori

Ifølge Beskæftigelsesminister, Claus Hjort Frederiksen, rettede VK-regeringen fokus på især ét område, efter de overtog magten fra Nyrupregeringen – nemlig arbejde. Dette øgede fokus bliver for alvor synligt, da Danmark kommer ind i en højkonjunktur, og efterspørgselen stiger. Langsomt kan udbuddet af arbejdskraft ikke følge med efterspørgslen og der opstår en decideret mangel på arbejdskraft. Dette betyder, at det for Regeringen bliver meget vigtigt at få de sidste ledige ind på arbejdsmarkedet. Det er her 300 timers reglen kommer ind i billedet, idet gruppen af kontanthjælpsmodtagere kan være med til at imødekomme denne efterspørgsel. Et af kravene for at få kontanthjælp er, at man skal stå til rådighed for arbejdsmarkedet, hvorfor Claus Hjort Frederiksen mener, at denne gruppe *skal* tage et job, hvis de kan. For ham handler det om princippet om ret og pligt. Alle i Danmark har *ret* til at få kontanthjælp, men har samtidig *pligt* til at arbejde, hvis de kan. Argumentet er, at hvis alle gjorde dette ville, der komme flere i arbejde, og dermed ville der være flere penge til omsorg for de svageste (Politiken, 17.08.2007).

Alt dette bygger på en opfattelse af, at det er gennem arbejde, at den enkelte borger får den bedst mulige levestandard. Som Claus Hjort Frederiksen udtaler, er tiltagene gjort, fordi Regeringen *"mener, at raske mennesker har det bedst med at tage vare på sig selv i stedet for at blive forsørgt af det offentlige"*. Dette betyder dermed også, at det er vigtigt, at det kan betale sig at arbejde. Som Claus Hjort Frederiksen giver udtryk for, så giver det ingen mening, hvis ikke det er mere lukrativt for et ægtepar at arbejde frem for at gå hjemme på kontanthjælp. Det er her 300 timers reglens berettigelse kommer frem, for den skal netop løse disse problemer. Reglen er en del af Regeringens aktive linje over for de

personer på kontanthjælp, som ikke vil tage et arbejde, selvom de kan (Politiken, 17.08.2007).

Ovenstående er imidlertid ikke den eneste årsag til, at Regeringen har vedtaget 300 timers reglen. Ifølge Claus Hjort Frederiksen skal reglen også være med til at styrke integrationen, hvorfor reglen indgik i et integrationsforlig i foråret 2005 vedtaget af VK-Regeringen og Dansk Folkeparti. En stor del af de ægtepar, der er på kontanthjælp, er flygtninge- indvandrerrægterpar og denne gruppe bliver ikke integreret ved at *"tulle rundt i en lejlighed med parabol-tv fra hjemlandet"* (citater: Claus Hjort Frederiksen). Dette integrationstiltag vil altså betyde, at man bevæger sig fra en passiv integration over til ansvar og handling. Regeringens overbevisning er nemlig, at den bedste integration sker ved at have arbejde og kollegaer (Politiken, 17.08.2007).

Der synes imidlertid også at være et styringsmæssigt perspektiv i hensigterne med 300 timers reglen. Dette er at sikre sig, at kommunerne retter fokus mod den svageste gruppe, frem for at "gemme dem i skufferne" og dermed lade dem forblive på kontanthjælp (Beskæftigelsesministeriet, 2006, s. 3-4). På denne måde er en af de politiske intentioner at påvirke kommunernes styring, hvilket vil svække kommunernes selvstyre.

Det helt centrale i ovenstående præsentation af baggrunden for 300 timers reglen er altså, at kontanthjælp kun er en midlertidig løsning for dem, der ikke kan få arbejde. Dermed har disse personer pligt til, at arbejde, hvis de har muligheden for det. Lysten til at arbejde skabes og styrkes ved at opsætte økonomiske incitamentter for gruppen, og stramningen skal ligeledes få kommunerne til at tage disse sager seriøst. Disse tiltag vil tilsammen gavne den samlede integration.

Hvor ovenstående har givet et indblik i de politiske intentioner med 300 timers reglen, skal følgende typificere Regeringens intentioner med reglen:

Gengivelse af tabel 2: Operative forhold kombineret med indsattstyper

		Operative forhold	
		Statiske	Dynamiske
Indsattstyper	Regulerende	- <i>Børnepenqe</i> - <i>Folkepension</i>	- <i>Civilret</i>
	Interventionistiske	- <i>Boligstøtte</i>	- <i>Arbejdsmarkeds-politik</i>

Ud fra denne tabel og dennes begreber vil følgende analysere, hvor 300 timers reglen befinder sig i Regeringens objektiv. Analysen vil ske på baggrund af diverse dokumenter, og resultaterne vil, som nævnt, indgå i analysen af casekommunernes organisering af implementeringen.

Fra Regeringens side er reglen placeret under statiske forhold, fordi forholdene omkring arbejdet med reglen over for gruppen af kontanthjælpsmodtagere i princippet forbliver de samme. Dette skyldes, at der er nogle helt klare krav, som kontanthjælpsmodtagerne skal opfylde, hvis de fortsat skal have ydelsen. Disse specifikke krav er et udtryk for, at Regeringen anser gruppen af kontanthjælpsmodtagende ægtepar for at være overvejende ens, hvorfor det er muligt at opstille generelle regler for gruppen som hele. Et konkret eksempel på, at 300 timers reglen hører under statiske forhold er, at der i reglen stilles de samme krav til matchgruppe 1, 2, 3 og 4, trods de meget forskellige forudsætninger og muligheder, hvilket også fremgår af matchgruppebeskrivelsen i problemstillingen. De kontanthjælpsmodtagende ægtepar ses med andre ord som værende en forholdsvis homogen gruppe, hvorfor der er en samlet kausalteori for hele gruppen.

I forhold til indsattstypen vil Regeringen kategorisere 300 timers reglen som værende interventionistisk. Dette skyldes, at Regeringen ønsker, at denne gruppe af kontanthjælpsmodtagere skal begynde at arbejde. Intentionen med reglen er dermed at ændre denne gruppes adfærd fra at være hjemmegående til at arbejde. Hvis indsatsen skulle være regulerende, ville der, som med folkepensionen, ikke være noget overordnet mål med indsatsen – folkepensionen gives ikke, fordi man ønsker at ændre pensionisternes adfærd.

Den interventionistiske indsatsstype bygger, i forbindelse med 300 timers reglen, på en grundlæggende filosofi om, at man gennem en økonomisk incitamentsstruktur kan ændre de kontanthjælpsmodtagende ægtepars adfærd og derigennem få dem i arbejde, hvilket også vil spare penge på kontanthjælpen.

4.1.1.2. Formuleringen af 300 timers reglen

Som beskrevet i problemstillingen, har 300 timers reglens konkrete formulering affødt nogle fortolkningsmæssige uenigheder. Uenighederne har gået på, om begge ægtefæller skulle være på kontanthjælp for at være omfattet af reglen, eller om ægtepar, hvor den ene havde arbejde, også er omfattet af reglen. Fortolkningen er interessant i forhold til policyopfattelsen, fordi den giver et indtryk af, hvor hårdt man ønsker, at reglen skal ramme.

Uenigheden opstod, da Arbejdsdirektoratet i et orienteringsbrev fra februar 2007 skrev til kommunerne, at ægtepar, hvor kun den ene var på kontanthjælp, også var omfattet af reglen. Dette er interessant i forhold til diskussionen omkring Regeringens politiske intentioner med reglen, fordi det betyder, at hensigten har været at ramme flere, end man umiddelbart skulle tro var meningen. Denne tolkning er siden blevet underkendt af Ankestyrelsen, og i den forbindelse har Claus Hjort Frederiksen udtalt, at hans jurister hele tiden har tolket reglen, som også gældende, hvis kun den ene var på kontanthjælp. Det må derfor formodes, at det hele tiden har været intentionen og at det ikke "blot" er en formuleringssfejl i så forholdsvis simpel en lov (Jyllands Posten, 26.01.2008).

Regeringens må konkluderes at have en kausalteori, der kort fortalt hedder, at nogle af arbejdskraft- og integrations problemer kan løses ved at skabe økonomiske incitament for de kontanthjælpsmodtagende ægtepar, hvilket betyder, at de ændrer adfærd og kommer i arbejde. Indtrædelsen på arbejdsmarkedet betyder, at denne gruppe bedre bliver integreret i det danske samfund. Man kan sige, at denne kausalteori og ideen om, at det skal betale sig at arbejde, bygger på et negativt økonomisk incitament, da man bliver straffet ved fratagelse af kontanthjælpen, hvis ikke man opfylder reglens krav. Hvis den derimod skulle skabe et positivt økonomisk incitament, ville det betyde, at gevinsten ved at arbejde var større, end hvis man forblev på kontanthjælp.

Når man ser på Regeringens politiske intentioner med reglen og den kausalsammenhæng, der ligger bag, synes Regeringen at anskue problemerne som

værende "tamme". Tamme i den forstand, at problemerne kan adskilles fra andre problemer, og at der er forholdsvis klare mål for indsatsen. Derudover er forståelsen af hvilken løsning, der er den bedste, meget klar. Denne tamme problemforståelse står i modsætning til "vilde" problemer. Vilde problemer er anderledes opbygget. Her findes ingen klar problemdefinition, og den er vanskelig at adskille for andre problemer. Ved de tamme problemer er der ikke klare mål for løsningen, og der er heller ikke en klar forståelse af, hvordan problemet/problemerne løses bedst (Krogstrup, 2003, s.17).

Denne kategorisering af Regeringens problemforståelse synes at passe ganske godt med deres relativt præcise kausalteori mellem de problemer, 300 timers reglen skal løse og de løsninger, de mener, løser problemerne. Regeringens problemanskuelse har sandsynligvis konsekvenser for kommunernes implementering af reglen, da denne kan være anderledes i kommunerne og hos deres medarbejdere, som kan gå ind og påvirke implementeringen og dermed sandsynligvis også resultatet.

Alt i alt synes 300 timers reglen at være et skridt om yderligere workfare i den forstand, at det danske samfund siden 1980'erne langsomt har bevæget sig fra et forsørgelseskoncept til en aktiveringskoncept. Groft skitseret kan de to begreber opstilles i nedenstående tabel:

	Welfare (forsørgelse)	Workfare (aktivering)
Grundlag	<i>Rettighedsbaseret</i>	<i>Rettigheder kombineret med pligter</i>
Mål	<i>Sikre levestandard og mulighed for masseforbrug</i>	<i>Sikre arbejdsmarkedsintegration</i>
Middel	<i>Generøse forsørgelsesydelse</i>	<i>Individuelle, fleksible og behovsrettede aktiveringstilbud</i>

Som det ses, er arbejdsmarkedet en meget større del i workfare-modellen end i welfare-modellen, og man er i den forbindelse også begyndt at bevæge sig fra en passiv- til en mere aktiv involvering af borgerne på arbejdsmarkedet. I workfare-modellen stiller man altså krav til borgeren om aktiv deltagelse mod ydelserne. Dette stemmer ganske godt overens med Regeringens intentioner med 300 timers reglen, om at kontanthjælpen fratages, hvis visse aktivitetskrav ikke opfyldes (Andersen, 2002, s.7).

I den følgende analysedel vil det politiske forløb op til vedtagelsen af 300 timers reglen blive analyseret og herunder undersøges konflikter og kompromisser omkring fastlæggelsen af indholdet i reglen.

4.2. At være tydelig – processen omkring policyformuleringen

Som nævnt skal dette teorielement belyse processen omkring policyformuleringen – herunder eventuelle politiske konflikter og kompromisser. Omfanget af sådanne konflikter og kompromisser er meget tæt knyttet til policytypen og dermed også den opfattelse, Regeringen har af problemerne og løsningerne.

En del af forløbet er ganske kort beskrevet i problemstillingen. Her bliver bl.a. forklædetillægget nævnt som en af de centrale årsager til 300 timers reglens tilblivelse. Det var nemlig kommunernes manglende implementering af denne, der sandsynligvis gjorde beslutningstagerne opmærksomme på nødvendigheden af en strammere og mere præcis lovgivning.

Selve processen omkring vedtagelsen af 300 timers reglen udspringer egentlig tidligere med overgangen til en mere workfare-orienteret tankegang. Dette har skabt en path for den videre arbejdsmarkeds (og integrationspolitik), som stille og roligt har ændret den måde, man anskuer begreber som for eksempel ret, pligt, ansvar, velfærd osv. Denne path har VK-Regeringen fulgt, og den har dannet fundamentet for indførelsen af 300 timers reglen. Det ville være interessant at undersøge substansen i path'en og processen omkring denne nærmere, men da dette ikke er omdrejningspunktet for specialet, vil dette ikke blive gjort.

Selve 300 timers reglen er, som tidligere nævnt, en del af integrationsforliget i 2005. I starten tegnede dette forlig til at blive et bredt forlig mellem Regeringen, Dansk Folkeparti, De Radikale og Socialdemokratiet. Dette skulle siden vise sig ikke at være tilfældet. Forliget var egentlig på plads i juni 2005 – dog uden De Radikale, som lige inden vedtagelsen sprang fra, fordi de ikke ville acceptere, at matchgruppe 4 også var omfattet af 300 timers reglen. Tilbage var så Regeringen, Dansk Folkeparti og Socialdemokratiet, som senere i juni indgik integrationsforliget.

Først i midten af oktober 2005 sker der noget i sagen igen. Socialdemokratiet vil pludselig diskutere inddragelsen af matchgruppe 4 i 300 timers reglen, selvom de ikke tidligere bakkede op om De Radikales kritik af reglen. Kravet fra Socialdemokratiet bliver ikke imødekommet af Regeringen og Dansk Folkeparti, hvorfor de smider Socialdemokratiet ud af forliget, da de ikke ønsker at ændre forligets indhold. Begrundelsen fra den daværende integrationsministeren, Rikke Hvilshøj (V), var, at *"enten er man med i aftalen fuldt og helt, eller er man ikke med. Man kan ikke være med i det store dele"*. Denne politiske konflikt og den politisering, den skaber, viser sig efterfølgende ikke at have betydning for vedtagelsen af loven. Regeringen og Dansk Folkeparti havde tilstrækkelig mandater og vælger at gennemføre forliget, trods Socialdemokratiet forsøg på at genoptage drøftelserne om 300 timers reglen (Jyllands Posten, 15.10.2005).

Hvorfor Socialdemokratiet så sent i forløbet ønsker at ændre indholdet, kan der kun gisnes om, men det er et faktum, at Regeringen og Dansk Folkeparti står ved forliget, hvorfor uenighederne med Socialdemokratiet, ikke har ændret indholdet i reglen.

Alt i alt må det konkluderes, at den politiske policyformuleringsproces ikke har haft den store betydning for indholdet i reglen, men processen har dog betydet en politisering af reglen, hvilket kan have betydning for opfattelserne af reglen og dermed og kommunernes implementering. Den videre analyse vil vise, om og i hvor høj grad den har haft betydning for kommunernes implementering.

Inden casekommunernes implementering analyseres vil dette afsnit kort opsummere de vigtigste pointer i forbindelse med Regeringens politiske intentioner og processen omkring policyudformningen.

Det væsentlige i de to afsnit synes at være bevægelsen mod en mere workfare-orienteret arbejdsmarkedspolitik er sket ganske gnidningsløst. Dette har, kombineret med en tam problemforståelse, betydet, at 300 timers reglen bygger på en kausalteori, der hedder, at den manglende arbejdskraft, integrationsproblemerne og "parkeringen af borgere på kontanthjælp" løses gennem en økonomisk incitamentsstruktur.

I de efterfølgende to analysedele vil det være casekommunernes problemforståelse og opfattelse af kausalteori, der vil blive analyseret for derigennem at finde frem til, hvorfor der er få, der har fået frataget kontanthjælpen i de to kommuner. Derudover vil afsnittene finde frem til politiseringens indflydelse på kommunerne implementering.

4.3. Kunsten at organisere – organiserings substans

Under dette teorielement vil kommunernes valg af organisering blive analyseret. Analyseelementet vil komme omkring kommunernes opfattelse af selve 300 timers reglen, Regeringens kausalteori og dennes politiske intentioner. På den baggrund vil kommunernes organisering blive analyseret med det formål at finde frem til årsagerne til kommunernes valg af organisering. Afsnittet vil bygge på informationer fra diverse dokumenter og hovedsageligt fra interviews med personer, som hver især fungerer som repræsentanter for de forskellige niveauer/aktører i processen.

Før den nærmere analyse af kommunernes organisering vil der først være en kort opsummering af organiseringstyperne, samt en analyse af, hvorledes reglen placerer sig i forhold til Regeringens problemforståelse. I forhold til organiseringstype er det centralt at se nærmere på opgavens karakteristika samt hvilken indsats, der passer til området for derigennem at finde frem til det rette organiseringstype. Som beskrevet i teoriafsnittet opstiller Rothstein disse elementer i en krydstabel, som vist i nedenstående:

Gengivelse af tabel 3: Opgavens type og indsatssteknologien

		Opgaver	
		Ensartede	Varierende
Indsatsteknologi	Standardiserede	<i>Bureaukratisk organisering</i>	<i>Professionel organisering</i>
	Ikke-standardiserede	<i>Management og rammeorganisering</i>	<i>Undersøgende og nyskabende organisering</i>

Hvis man ser på 300 timers reglen med Regeringens øjne, vil den passende organisering befinde sig et sted mellem den bureaukratiske og management og rammeorganiseringen. Dette skyldes at reglen i sin formulering af kriterier og krav er meget præcis, og at Regeringen, jf. tidligere analyseafsnit, mener, at beskæftigelse er løsningen på de fleste problemer for personer i matchgruppe 1, 2, 3 og 4. Dette underbygges ligeledes med kategoriseringen af problemerne som værende tamme. Men da intentionen er at få kommunerne til at tage denne type sager mere alvorligt, må Regeringens perspektiv siges at hælde mest i retning af management- og rammeorganiseringen. Dette indikerer, at

Regeringen gerne ser, at kommunerne gør mere end blot at håndtere de enkelte sager og ikke kun håndtere reglen rent administrativt og dermed bureaukratisk.

Det er, som tidligere nævnt, forholdsvist simpelt at afgøre, om en borger skal miste kontanthjælpen (især efter at Ankestyrelsen har slået fast, at reglen *kun* gælder ægtepar, hvor *begge* er på kontanthjælp). Derudover er det i teorien en ganske ensartet opgave for kommunen at behandle disse sager – det kræver ”blot”, at man tager kontanthjælpen fra de modtagere, der ikke har haft 300 timers arbejde med undtagelse af matchgruppe 5-modtagerne. Det er en opgave at holde styr på antal timers arbejde og døde perioder, men eftersom edb-systemerne bliver tilpasset 300 timers reglen, bliver det lettere at opgøre timeregnskabet. Derudover er opgaven forholdsvist ensartet jf. tabel 3, fordi Regeringen anser denne gruppe af kontanthjælpsmodtagere, som værende i stand til at varetage et arbejde, og anser årsagen til arbejdsløsheden som manglende vilje. Oven i dette kommer så det øgede fokus på workfare, hvilket betyder, at kontanthjælpsmodtagerne har *pligt* til at gøre en aktiv indsats. Dermed er kravene til disse borgere ens, og det samme er opgavens type. I følgende afsnit vil casekommunerne blive analyseret enkeltvis – først Aalborg Kommune og derefter Svendborg Kommune.

4.3.1. Aalborg Kommune

Analysen af Aalborg Kommunes organisering vil være opdelt i to mindre underafsnit. Som nævnt vil kommunens opfattelse af reglen og den politiske intention med denne blive analyseret. Derefter vil kommunens valg af organisering blive præsenteret med paralleller til kommunes policyopfattelse for derigennem at kategorisere kommunens organiseringstype.

4.3.1.1. Opfattelsen af de politiske intentioner

Policyopfattelsen i Aalborg Kommune adskiller sig en anelse fra Beskæftigelsesministeriets egentlige politiske intentioner. Lenes (embedsmand i socialforvaltningen og derfor repræsentant for forvaltningsniveauet) opfatter et stykke hen ad vejen 300 timers reglen på samme måde som ministeriets. Som embedsmand opfatter hun reglen som et forsøg på at sende et signal til ægtepar på kontanthjælp, at de *skal* stå til rådighed for arbejdsmarkedet, hvis de er i stand til at arbejde. Derudover er det hendes vurdering, at reglen ligeledes skal sende et signal til de flygtninge- indvandrerkvinder, der

ikke er interesseret i at arbejde om, at det ikke er acceptabelt. Altså ønsker man, ifølge Lene, at presse disse kvinder til at komme ud på arbejdsmarkedet (Lene, linje 37-46).

Marianne, som er repræsentant for det udførende led, er meget enig i de to sidste punkter om signalværdien og tvangselementet i reglen. Hun mener ikke, at den primære årsag til reglen er at mætte arbejdsmarkedets efterspørgsel på arbejdskraft, men derimod at styrke signaleffekten over for de kvinder, som er tilfredse med at gå hjemme. At få flere folk i arbejde, mener Marianne, er en sekundær årsag (Marianne, linje 76-80).

Det politiske niveau i Aalborg Kommune, med Rådmanden som repræsentant, er ikke i tvivl om, at intentionen med reglen er, at tvinge folk i arbejde gennem en politik, som bygger på hårde økonomiske sanktioner. Rådmanden er i princippet enig i, at de borgere, der kan arbejde, også skal stå til rådighed for arbejdsmarkedet, men hun mener samtidig, at det skal ske inden for rimelighedens grænser (Int. med Rådmanden).

Det politiske-, forvaltende- og det udførende niveau synes umiddelbart at have samme opfattelse af de politiske intentioner, som første analyseelement viser. Den efterfølgende analyse vil typificere opfattelsen i Aalborg Kommune og samtidig undersøge, hvordan kommunens problemforståelse påvirker organiseringen i Aalborg Kommune.

Hvor 300 timers reglen ud fra Beskæftigelseministeriets synspunkt er af interventionistisk karakter og placeret under statiske forhold, så ser man en smule anderledes på det i Aalborg Kommune. Både Lene og Marianne er enige med Regeringen i, at indsatsen er interventionistisk, men de er ikke enige i Regeringens kausalteori om, at det bedst sker gennem en negativ økonomisk incitamentsstruktur (Lene, linje 61-62 og Marianne, linje 84-85). Forskellen mellem intentionen i ministeriet og opfattelsen i Aalborg Kommune viser sig, når man kigger nærmere på de operative forhold. I Aalborg Kommune opfatter man ikke de operative forhold som værende statiske. Der er mange faktorer, som går ind og gør hver enkelt sag mere eller mindre speciel. Dette gør sig dog ikke i lige så høj grad gældende, når man taler om de kontanthjælpsmodtagere, der er i matchgruppe 1, 2 og 3. Dette skyldes, at denne gruppe består af personer, som ifølge matchgruppekategoriseringen, godt kan varetage et arbejde og derfor blot skal deltage i jobsøgningskurser og måske et kompetencekursus. Hvis man derimod ser på matchgruppe 4, er billedet et helt andet. Denne gruppe slås, ifølge Lene, med andre problemer udover ledighed, og derfor er jobsøgnings- og kompetencekurser ikke tilstrækkeligt (Lene, linje 150-154 og Marianne, linje 151). I og med at reglen rammer både matchkategori 1, 2, 3 og 4 kan disse kontanthjælpsmodtagere altså ikke betragtes

som en statisk gruppe, hvorfor hjælpen til den enkelte er forskellig og hele tiden skal overvejes og tilpasses den enkelte (Marianne, linje 7-13).

Overordnet er der i Aalborg Kommune ikke en udpræget positiv opfattelse af 300 timers reglen, herunder dens formål og ikke mindst metode. På alle niveauer i kommunen anser man, i modsætning til Regeringen, problemerne som værende vilde. Dermed har Aalborg Kommune ikke adopteret Regeringens problemforståelse. Dette bygger på interviewpersonernes meninger, men også på deres fornemmelser og viden omkring forvaltningens og politikernes opfattelse. Rådmanden har i forbindelse med 300 timers reglen været meget aktiv i forhold til at advokere mod reglen via forskellige medier og ved at sende caseeksempler til Christiansborg. Denne politiske modstand kommer i forlængelse af politiseringen og er med til at skabe et incitament for en implementering, der forsøger at minimere reglens virkning (Int. med Rådmanden).

Det interessante bliver dermed at finde ud af, om dette er tilfældet og derudover at finde frem til, hvorledes problemforståelsen og policyopfattelsen påvirker kommunens valg af organisering, hvilket analyseres i følgende afsnit.

4.3.1.2.Organiseringen i Aalborg kommune

I Aalborg Kommune er det ydelseskontoret, der via optælling skal finde frem til, hvilke kontanthjælpsmodtagere, der umiddelbart står til at være omfattet af 300 timers reglen. Det er ligeledes ydelseskontoret, der står for at sende varslingsbrevene ud. Derefter er det jobcentrene, det almindelige jobcenter eller jobcenter integration, der skal finde ud af, hvordan kommunen kan hjælpe til, at vedkommende ikke falder for reglen. Det er ligeledes jobcentrene, der står for al informationen til de berørte kontanthjælpsmodtagende ægtepar, og således også centres opgave at finde frem til, om borgeren rent faktisk kan varetage et arbejde, eller om muligheden for en omgruppering til matchgruppe 5 skal undersøges nærmere. Det sidste sker dog i tæt samarbejde med rådgiverne og relevante læger og psykologer. Jobcentrene skal altså se, om de kan få disse borgere i arbejde eller et uddannelsesforløb, som kan kvalificere dem til at kunne varetage et arbejde. Sådanne forløb vil sandsynligvis være kategoriseret som værende

særligt tilrettelagte forløb, som resulterer i en såkaldt død periode⁸, hvilket jobcenteret meddeler ydelseskontoret, så bortfaldsdatoen udskydes (Lene, linje 8-33 samt bilag 2). Det skal i denne sammenhæng nævnes, at Aalborg Kommune ikke har oprettet flere uddannelses tilbud til denne gruppe, da man vurderede allerede at have et tilstrækkeligt antal tilbud (Lene, linje 92). Uddannelses tilbuddene er lavet for at hjælpe denne gruppe af borgere til at komme i arbejde, og ikke som tilfældet ifølge Lene bl.a. er i Københavns Kommune, nemlig at parkere borgerne på kurser og dermed sikre døde perioder for den enkelte, hvilket udskyder kontanthjælpens fratagelsesdato (Lene, linje 102-103).

I selve jobcenteret (jobcenter integration) har man internt besluttet at oprette nogle såkaldte "jobklubber", hvor gruppedynamikken skal få disse personer ud på arbejdsmarkedet. I disse jobklubber bliver de undervist i at udnytte deres evner og erfaringer. Størstedelen af deltagerne er borgere, der står til at blive ramt af 300 timers reglen, men også andre kontanthjælpsmodtagere deltog i møderne (Marianne, linje 36-41). Derudover blev borgerne indkaldt til personlige samtaler, hvor jobkonsulenten skulle finde frem til årsagen til borgerens arbejdsløshed og derudfra eksempelvis igangsætte en ressourceprofil, sende borgeren på et uddannelse- eller kompetenceforløb. Det kan også være, at borgeren "kun" skal have hjælp til at finde relevante jobs og/eller hjælp til at ansøge. Alt dette finder Jobkonsulenterne ud af i dialog med borgeren og andre relevante parter (Marianne, linje 9-17 og 25-28).

Organiseringstype

Overordnet set må organiseringen i Aalborg Kommunes anses for at placere sig et sted mellem en "professional organisering" og en "undersøgende og nyskabende organisering". Årsagen til placeringen er, at kommunen har oprettet jobklubberne, hvor man forsøger at styrke en række kompetencer for mange borgere på en gang. Dette indikerer, at indsatsen indeholder standardiserede tiltag, men modsat arbejdes der også med borgerne individuelt. Under de individuelle møder er det den enkeltes behov og ønsker, der fokuseres på, og dermed er der også tale om en ikke-standardiseret indsats type. I indsatsen indgår også diverse uddannelses- og kompetence forløb, og det er Lenes oplevelse, at Aalborg Kommune "*generelt har mange tilbud til disse borgere*" (citater, Lene, linje 92). Det skal dog i denne sammenhæng nævnes, at der ikke er oprettet

⁸ En død periode er en periode, som ikke medregnes i den to årige periode, hvor man borgeren skal have haft 300 timers udstøttet arbejde.

flere tilbud til denne gruppe af borgere. Dette betyder nødvendigvis ikke, at indsatsen ikke er stor, for som Lene siger, så har kommunen, og altid haft, mange tilbud af denne type.

I forbindelse med diskussionen omkring kommunernes placering i forhold til opgavetype og indsats teknologi er det vigtigt at understrege, at dette er indikationer for, at man i Aalborg Kommune synes at ligge mellem den professionelle- og den undersøgende og nyskabende organisering – dog med størst vægt på den undersøgende og nyskabende organisering. Det skal nævnes, at Marianne fra jobcentret i Aalborg Kommune ikke har oplevet, at kommunen har bedt medarbejderne om at øge fokus på denne gruppe. Hun udtaler, at *"det var ledelsens syn at de selvfølgelig skulle behandles på lige fod med alle andre"* (citat: Marianne, linje 19-20). I forlængelse af dette kommer Marianne også ind på, at de i jobcentret har besluttet at opprioritere gruppen, og at det ikke er noget, de fik besked på (Marianne, linje 130-131). Det er i denne sammenhæng meget interessant, at Jobcentret selv beslutter at opprioritere 300 timers gruppen. Dette er et klart eksempel på, at organiseringen ikke er så stregent, som Regeringen ønsker, og det er ligeledes et eksempel på, at kommunerne i nogen grad lader det være op til det udførende led at vurdere behovene fra sag til sag. Dette underbygges af Rådmanden, som pointerer, at kompetencerne til at foretage sådanne skøn bevidst er lagt ud til det udførende led. Dette "frirum" er naturligvis under ansvar, og så længe arbejdet er i orden, er der ifølge Rådmanden ingen grund til at indskrænke dette frirum (Int. med Rådmanden). Derudover er Lene inde på, at det ikke vil komme bag på hende, hvis rådgiverne var mere villige til at diskutere en matchgruppeændring fra 4 til 5 end tidligere, og i en sådan situation vil skønnet komme borgeren til gode (Lene, linje 70-71). Eftersom det antal ikke er blevet gjort op er dette blot en fornemmelse, men Lene udtrykker ingen problemer ved denne fornemmelse, hvorfor det kunne se ud som om, at forvaltningen accepterer sådanne håndteringer. Altså anser kommunerne sagerne som værende varierede og indsatsen for at være overvejende ikke-standardiserede.

Fordelen ved at lade Jobcentret tage denne beslutning uden forvaltningens indblanding er, at socialforvaltningen dels er politisk ledet, og at man dermed fjerner det politiske spil fra denne del af implementeringen, og dels lader man enheder med faglige viden og erfaring tage beslutningen. I denne sammenhæng er det relevant at påpege, at Lene giver udtryk for en usikkerhed om, hvorvidt rådgiverne husker at være opmærksom på de rigtige ting. Det er altså ikke helt uden bekymring, at rådgiverne har så forholdsvis stort et

råderum i organiseringen (Lene, linje 233-241). I denne forbindelse går Rådmanden ind og understreger at der holdes øje med medarbejdernes håndtering med disse sager (Int. med Rådmanden). Omfanget og metoden for denne kontrol er ikke præcist defineret og en del af redskaberne til at foretage denne kontrol er endnu ikke blevet implementeret, så det må formodes, at kontrollen sker via konferering med forskellige aktører og deres ledere i systemet.

I Aalborg Kommune synes der ikke umiddelbart at være nogen uenighed mellem niveauerne om, hvilken indsatsstype der passer bedst til de forskellige og varierede borgere, som kan blive omfattet af 300 timers reglen. Der er dog ikke nogle direkte udtalelser omkring dette, men begge er inde på vigtigheden af at imødekomme den enkeltes behov via skøn, hvilket peger i retningen af en ikke-standardiserede indsats teknologi (Lene, linje 83-88, Marianne, linje 16-18 og Rådmanden).

4.3.2. Svendborg Kommune

Her vil analysen af kommunens valgte organisering ligeledes være opdelt i underafsnit. Forholdene i Svendborg Kommune vil, som nævnt, løbende blive sat i forhold til Aalborg Kommune, hvilket *ikke* gøres for at fremhæve forskelle og ligheder, men derimod for at undgå for mange gentagelser og ligeledes for at nuancere analysen.

4.3.2.1. Opfattelse af politiske intentioner

I Svendborg Kommune giver interviewpersonerne på flere fronter udtryk for at have meget den samme opfattelse som i Aalborg Kommune. Således mener de ikke, at reglen er lavet for at få flere i arbejde, men derimod er tænkt som redskab til at straffe de familier, der vælger at have et familiemønster, hvor den ene part er hjemmegående. I denne sammenhæng skal det nævnes, at størstedelen af disse familier er flygtninge-indvandrefamilier og at det er kvinden, der går hjemme. Derudover påpeger Teamleder i Svendborg, Erna, at indførelsen af 300 timers reglen også skal ses i en bredere kontekst. Hun mener, at en af begrundelserne for den hårde stramning, som 300 timers reglen repræsenterer, er at forklædetillægget aldrig blev implementeret i de danske kommuner, hvorfor en hård regel med sanktioner over for kommunen og kontanthjælpsmodtagerne var den rigtige løsning (Erna, linje 81-88 og linje 99-100 samt Pedersen, linje 36- 37).

Dette følger opfattelsen af, at 300 timers reglen fortsætter ad sporet mod en mere workfare-orienteret tankegang. Borgmesteren bakker op om ovenstående opfattelse og tilføjer at intentionen er at give kommunerne et værktøj til at kunne presse restgruppen ud i arbejde (Int med Borgmesteren).

Pedersen erkender, at 300 timers reglen har fået kommunerne til at fokusere mere på de "tunge" sager, som tidligere ville komme bagerst i rækken (Pedersen, linje 17). Trods denne umiddelbart positive effekt er Pedersen, ligesom de andre interviewpersoner, ikke positivt stemt over for reglen, hvilket hun begrundet med, at reglen straffer, borgerne og at dette blot skærper forskellen på top og bund blandt befolkningen (Pedersen, linje 42-43). Borgmesteren kan egentlig godt forstå intentionen med reglen, men han understreger, at de økonomiske incitament er ikke kan gøre det alene. Når det kun er økonomiske incitament, der tages i brug, skabes der en umenneskelig situation, som helt eliminerer skønnet fra sagsbehandlingen.

Pedersens kritik af reglen bygger også på en fornemmelse om, at hun allerede mener, at Svendborg Kommune før 300 timers reglen fik "luet ud" i dem, der ikke gad arbejde. Den resterende gruppe er matchgruppe 4 og 5, som endnu ikke har fået foretaget en ressourceprofil eller en diagnosticering. Hun har i den forbindelse ligeledes erfaret, at det ikke kun er kommunerne, der har oppet sig – også lægerne er begyndt at behandle sager, som ingen ellers har interesseret sig for (Pedersen, linje 68-74).

Der var flere grunde til, at Socialdemokratiet sprang fra integrationsforliget, men det var især i inddragelsen af matchgruppe 4 og 5, at politiseringen for alvor fandt sted. Erna tilkendegiver da også, at hun ikke ville have de samme problemer med reglen, hvis den kun havde omfattet matchgruppe 1, 2 og 3 – og dermed ikke matchgruppe 4. Da man har valgt, at reglen også skal omfatte matchgruppe 4, har man ligeledes gjort rådgiverens individuelle skøn i forhold til, om man er matchgruppe 4 eller 5, yderst central. I Aalborg Kommune ville det, som nævnt, ikke komme bag på Lene, hvis rådgiverne var mere tilbøjelige til at omkategorisere 4'er til 5'er. I Svendborg Kommune fortæller Pedersen, at det ikke er hendes fornemmelse, at det sker i særlig høj grad i Svendborg Kommune. Hun mener, at rådgiverne, og heriblandt hende selv, er loyale over for matchgruppeplaceringerne, og de kriterier de indeholder. Rådgiverne har selvfølgelig ommatchet der, hvor skønnet har kunnet retfærdiggøres (Pedersen, linje 62-64). Skønnet bliver, ifølge Erna, ikke mindre alvorligt af, at borgeren ikke kan anke denne afgørelse,

hvilket svækker borgerens retssikkerhed. Dermed har borgeren ingen mulighed for at klage over et fejlskøn (Erna, linje 104-113). Ligesom tilfældet er i Aalborg Kommune, opfatter Pedersen helt overordnet 300 timers reglen som værende symbolpolitik. Denne symbolhandling sker, som Erna også er inde på, for at sende et signal til gruppen af flygtninge- og indvandrekvinder om, at det ikke er acceptabelt, at de er hjemmegående (Pedersen, linje 44-49 og Erna, linje 85-88).

Helt overordnet erkender man i Svendborg Kommune, at indførelsen af 300 timers reglen er nødvendig, for at denne typer sager får den fornødne opmærksomhed. Derudover synes der ikke at være en fælles problemforståelse og fortolkning af kausalteori. I Svendborg Kommune mener man at reglen er for stram og at den kommer til at skubbe nogle borgere længere væk fra arbejdsmarkedet og hæmme integrationen. Pedersen pointerer, at hun ikke tror på 300 timers reglen kan løse problemerne med jobs og integration, ved at straffe kommunerne og borgerne (Pedersen, linje 42-46).

4.3.2.2.Organiseringen i Svendborg kommune

I Svendborg Kommune er opgavefordelingen mellem ydelseskontoret og jobcenteret den samme som i Aalborg Kommune. Som det ses i bilag 3 er processen dog ikke beskrevet så udførligt, som tilfældet er i Aalborg Kommune. Udover disse to enheder inddrager man i Svendborg Kommune et firma, der hedder "A to B". Kommunen køber firmaet til at sammensætte intensive jobtræningsforløb til disse borgere for at klæde dem bedre på til arbejdsmarkedet. Brugen af firmaet erstatter ikke jobcentrets arbejde med denne gruppe, men supplerer den blot. Der, hvor A to B's rolle for alvor bliver interessant, er, når en borger falder for reglen. Her har man i Svendborg Kommune besluttet, at man ikke giver slip på dem endnu – man fortsætter den målrettede indsats hos A to B. Altså arbejder firmaet fortsat med borgeren for at få denne i arbejde, hvilket bliver betalt af kommunen (Erna, linje 43-47). Denne ekstra indsats, i form af inddragelsen af firmaet, kunne indikere, at man i Svendborg Kommune har mere sympati for disse borgere, hvorfor man vælger at bruge flere ressourcer til at hjælpe dem ud på arbejdsmarkedet – eller i hvert fald sikre dem 300 timers arbejde. Det skal imidlertid pointeres, at A to B's indsats *efter* en borger er faldet for 300 timers reglen ikke er relevant i forhold til specialets problemstilling, da den ikke indgår i implementeringen af 300 timers reglen. Denne supplerende indsats skal derfor kun ses som en indikation for kommunens sympati for gruppen og ligeledes i forhold til kommunens holdning til Regeringens tamme problemforståelse og dertilhørende kausalteori.

Årsagerne til denne ekstra indsats kan være mange, og det er sandsynligvis en kombination af flere. Det kunne for eksempel være, fordi politikerne har involveret sig i processen og at borgmesteren har udtalt, at han ikke havde tænkt sig at følge 300 timers reglen, idet han ønskede at behandle sine borgere "ordentligt og sagligt" (Politiken, 03.03.2007). Dette kan være et resultat af policyopfattelsen i kommunen, men det er også væsentligt, at det er en mindre kommune, og at det derfor er begrænset, hvor mange der rent faktisk får denne ekstra indsats, hvorfor den ekstra udgift umiddelbart synes overskuelig.

Organiseringstype

I Svendborg Kommune har man i ledelsen valgt at øge indsatsen over for denne gruppe af kontanthjælpsmodtagere – ikke kun med inddragelsen af anden aktør, men indsatsen øges allerede, når de bliver varslet (Erna, linje 56). Denne beslutning skyldes, at man i Svendborg Kommune anser integrationsspørgsmålet som en større helhed, hvorfor fratagelsen af kontanthjælpen kan have andre konsekvenser for disse personer og deres familier end økonomiske (Erna, linje 68-70).

Hvis man ser nærmere på, hvorledes kommunerne karakteriserer indsatsstypen, så er der en vis uenighed i Svendborg Kommune. Rådgiveren mener *ikke*, at der kan laves standardiserede løsninger for denne gruppe af kontanthjælpsmodtagere, da det er de personlige behov, der skal styrkes for, at de kan komme i ordinær beskæftigelse (Pedersen, linje 114-116). Teamlederen er knap så afvisende over for disse forholdsvis standardiserede løsninger (Erna, linje 146). Denne holdningsforskel skal dog tages med visse forbehold, da Pedersen i samme svar siger, at det altid er vigtigt at have de generelle behov for øje (Pedersen, linje 114-115). Således er der en lille forskel i Svendborg Kommune, men størrelsen og vigtigheden af denne er ret lille, da de sandsynligvis er enige – forskellen ligger måske kun i formuleringen.

Samlet set kan Svendborg Kommunes organisering kategoriseres som værende mere "undersøgende og nyskabende" sammenlignet med Aalborg Kommune.

Kategoriseringen af indsatsstypen og de operative forhold i Svendborg Kommune adskiller sig ikke meget fra Aalborg Kommune. Således anser interviewpersonerne fra Svendborg Kommune ligeledes reglen for at være interventionistisk. Det er imidlertid vanskeligt at sætte præcise henvisninger på dette, men overordnet er både borgmesteren, Erna og Pedersen enige i, at 300 timers reglen er blevet indført med det formål at tvinge

kommunerne til at få folk i arbejde, og dét ved at benytte en metode, der straffer dem, det ikke lykkedes for (Erna, linje 81-88 og Pedersen, linje 37-44). Altså er 300 timers reglen et redskab til at få kommunerne og de kontanthjælpsmodtagende ægtepar til at ændre adfærd.

I Svendborg Kommune anses de operative forhold som værende overvejende dynamiske. Dette fordi Jobcentret bl.a. inddrager anden aktør i visse sager, hvis behovet er der, samt at Jobcentret udbyder en del kurser – alt efter hvilke kompetencer borgeren mangler for at kunne få/varetage et ordinært arbejde (Erna, linje 74-77 og linje 164-166).

I forhold til Regeringens problemforståelse og tiltænkte indsats placerer Svendborg Kommune sig meget anderledes. Svendborg Kommune anser nemlig den krævende indsatsstype for varierede. Det betyder, at Svendborg Kommune har en overvejende ”undersøgende og nyskabende organisering”, hvorimod Regeringen lægger op til en kombineret organisering mellem bureaukratisk- og rammeorienteret organisation.

Denne forskel mellem stat og kommune er yderst interessant i forhold til diskussionen om kommunernes selvstyre, idet der tydeligvis er forskel på, hvorledes man anskuer problemerne og dertilhørende løsninger. Forholdet mellem stat og kommune skal i denne sammenhæng nok mere ses som et forsøg fra Regeringens side på at styre/påvirke kommunernes implementering og dermed kommunernes selvstyre. Regeringen vil altså gennem meget snævre rammer sikre, at kommunerne implementerer reglen, så de politiske intentioner i nogen grad opnås. Dette påvirker dermed selvstyret og er ligeledes med til at ændre forholdet mellem stat og kommune – især inden for det arbejdsmarkedspolitiske område. Regeringen forsøger at trække kommunerne længere væk fra selvstyre og ligeledes tættere på Regeringens politik, så indflydelse i kommunerne stiger og deres politiske intentioner i højere grad bliver indfriet. For at kompensere for dette ændrede forhold og den øgede styring fra Regeringens side forsøger begge kommuner at gøre en ekstra indsats for de omfattede kontanthjælpsmodtagere, hvilket vil blive diskuteret i følgende afsnit.

4.3.3. Kommunernes ekstra indsats

Som nævnt i teoriafsnittet påpeger Rothstein i sin analysemodel, at der overordnet er tre forhold i organiseringen af implementeringsprocessen, som implementeringsforskningen fejlagtigt har anset for at være de eneste afgørende faktorer i implementeringen:

- Tilstrækkelige ressourcer
- Engagerede og kompetente medarbejdere
- Regelmæssige evalueringer af den ansvarlige organisation/institution

Som nævnt i teoriafsnittet er det vigtigt, at man graver dybere ned i implementeringen end de tre ovenstående forhold for at kunne få et overblik over, hvad der har betydning for implementeringens resultat. Dette afsnit vil kort analysere om, og eventuelt hvorledes, de to casekommuner kommer dybere ned end disse grundlæggende faktorer. Dernæst også hvilken betydning dette har haft på antallet af ramte ægtepar i kommunerne

I Aalborg Kommune synes der umiddelbart at være forskellige faktorer, som tilsammen spiller en væsentlig rolle i forhold til implementeringen. Empirien vil i denne forbindelse kunne give indikationer for en sådan ekstra indsats. I Aalborg Kommune får man indtrykket af, at aktører på alle niveauer i implementeringen ønsker, at der skal gøres alt for, at så få ægtepar som muligt bliver omfattet af 300 timers reglen. Det politiske led, med rådmanden i spidsen, har hele tiden haft den holdning, at færrest muligt skulle rammes af reglen (Int med Rådmanden og Lene, linje 181). Dette har manifesteret sig hos rådgiverne og jobkonsulenterne som har *"fået goodwill til at gå så langt man overhovedet kunne"* (citat: Marianne, linje 108) for, at disse kontanthjælpsmodtagere ikke falder for reglen. Denne fornemmelse bliver, som tidligere nævnt, bekræftet af Rådmanden, som netop siger, at det er bevidst, at medarbejderne har fået goodwill til at gå så langt, de kan. Dermed har man fra politisk- og ledelsesmæssig hånd fået grønt lys til at foretage en opblødning af reglen overfor disse borgere – naturligvis inden for lovens rammer. Det kan for eksempel være ved at starte et kursusforløb på dagen inden, hjælpen ellers ville falde (Marianne, linje 108-109). I det udførende led har man, som tidligere nævnt, valgt at opprioritere 300 timers reglen, hvilket understreger, at man i Aalborg Kommune gør mere for, at implementeringen skal give et godt resultat end blot ved at opfylde de tre faktorer, som nævnt i starten af afsnittet.

I Svendborg Kommune er der flere indikationer på, at de ansatte i kommunen gør en personlig indsats i forhold til at hjælpe denne gruppe af kontanthjælpsmodtagere. Bl.a. udtaler borgmesteren, at der er skabt et frirum til rådgiverne for, at de kan hjælpe disse borgere og tilbyde dem de tilbud, der vil stille dem bedre i forhold til at få et arbejde (Int

med Borgmesteren). Ledelsesniveauet påpeger, at for at kommunen skal følge 300 timers reglen og dens sanktioner, er det langt hen ad vejen en forudsætning, at man adopterer den problemforståelse og kausalteori, der ligger til grund for reglen, hvilket næsten ingen gør, og derfor forsøger at kompensere for dette ved at yde en personlig indsats og ved at opløde reglen overfor borgeren (Int med borgmesteren og Erna, linje 89-93).

Alt i alt synes medarbejderne i begge kommuner at gøre en personlig indsats i forlængelse af, at man ligeledes i begge kommuner generelt har besluttet at øge indsatsen over for disse borgere. Årsagen til dette bunder sandsynligvis både i gyldigheden af reglens politiske intentioner, men også i Regeringens fejlagtige kausalteori – ud fra disse to kommunernes perspektiv.

4.4. Organisering som proces

Dette afsnit skal belyse planlægningsprocessen i henholdsvis Aalborg og Svendborg Kommune. Afsnittet vil både komme omkring den konkrete proces, men vil ligeledes undersøge placeringen af ansvar og graden af kontrol i de to kommuner. For at undersøge disse to punkter nærmere skal man overordnet anskue implementeringsprocessen som en tredimensionel relation mellem de politiske niveauer:



Hvis man betragter 300 timers reglen isoleret, så er det Staten, der har vedtaget reglen, men det er kommunen, der står for at administrere reglen i forhold til borgeren. Dermed kan man sige, at kommunen bliver producenten af reglen. Det interessante i denne sammenhæng er placeringen af det administrative ansvar og kontrollen i forhold til dette. Det er nemlig Staten, der har besluttet reglen, men det er producenten (kommunen), der

har det administrative ansvar for, at reglen implementeres. Det betyder, at kommunen har ansvaret for en regel, som er vedtaget af en højere politisk instans. Dette skaber et demokratisk problem fordi kommunerne har ansvaret for en regel, som de ikke har kunne være med at formulere. Begrænset fordi Staten har opstillet specifikke krav, betingelser og sanktioner i form af mistet refusion, hvis ikke reglen implementeres til tiden og efter hensigterne. På denne måde fralægger Staten sig størstedelen af det administrative ansvar og lægger det over på kommunen. Altså har kommunen ansvaret for at implementere en regel, som de ikke har haft indflydelse på, og som de ikke nødvendigvis er enig i. Før diskussionen af ansvar og kontrol i forhold til 300 timers reglen vil processen omkring planlægningen blive analyseret.

4.4.1. Aalborg Kommunes planlægningsproces

I Aalborg Kommune er beslutningen vedrørende kommunens håndtering af 300 timers reglens implementering udelukkende blevet taget af det administrative niveau – altså i socialforvaltningen. Det var specialkonsulent Lene (interviewpersonen), der lavede et udkast til, hvorledes kommunen skulle håndtere og organisere implementeringen af 300 timers reglen. Udkastet (Bilag 2) præciserer opgavefordelingen mellem de to centrale aktører i sagsbehandlingen (Jobcentret og Ydelseskontoret) samt tidspunkter og tidsfrister for sagsbehandlingen. Dette udkast blev efterfølgende læst og accepteret af cheferne i forvaltningen. Hvor udkastet omhandlede selve håndteringen af reglen, var spørgsmålene om brugen af uddannelsesstilbud, som skulle føre til ordinær beskæftigelse, oppe på ledelsesniveau i forvaltningen. Dette indbefattede også socialrådmanden, som skulle sikre det politiske fingeraftryk i forhold til netop dette spørgsmål. I Aalborg Kommune er den administrative del af 300 timers reglens implementering altså blevet besluttet uden den helt store politiske involvering og debat, dog har der været politiske drøftelser enkelte steder. Ifølge Rådmanden er det centrale i denne sammenhæng imidlertid, at man på kommunalpolitiskniveau ikke har eller ikke har kunnet, diskutere om en lov skal følges eller ej. Det kommunalpolitikerne kan og har gjort i Aalborg Kommune er at tilkendegive deres uenighed med reglen og dermed også give et signal til sine medarbejdere, om at der er politisk opbakning til at gøre en ekstra indsats inden for lovens rammer. Dette understreges af at Rådmanden er meget aktiv i forhold til at give sin mening til kende, både internt i partiet, men også i offentligheden (Int med Rådmanden og Lene, linje 109-119). Jobkonsulent, Marianne, har samme fornemmelse af, at der har været politisk snak

i forvaltningen om reglens udformning og berettigelse, men ikke uenighed om hvorledes reglen skulle implementeres (Marianne, linje 122-126).

Planlægningen af implementeringen i Aalborg Kommune synes altså umiddelbart at være forløbet uden politiske konflikter og kompromisser. Dette underbygges både af Rådmanden og Lene, som begge har været tæt involveret i planlægningen, og af Marianne, som ikke mener, at kommunen kunne have gjort mere for disse kontanthjælpsmodtagere. Planlægningen er, som nævnt, udformet af faglige personer, som er ansat i forvaltningen og derefter godkendt af forvaltningsledelsen og af den valgte politiker (Rådmanden).

4.4.2. Svendborg Kommunes planlægningsproces

Hvis man kigger på, hvorledes processen omkring planlægningen i Svendborg Kommune er forløbet, så er de to kommuner egentlig meget ens – i hvert fald i begyndelsen. Planlægningen skete også rent administrativt, og politikerne blev ligeledes orienteret. Det skal dog pointeres, at Svendborg Kommune var længere tid om at implementere 300 timers reglen, hvilket vil blive afdækket senere. Det er først, da Arbejdsdirektoratet kommer med deres orienteringsbrev angående fortolkningen af reglen, at forløbet i Svendborg Kommune begynder at adskille sig fra det i Aalborg Kommune. Da brevet kommer, opstår der nemlig røre blandt politikerne i Svendborg Kommune (Erna, linje 20-25). Dette blev rejst som punkt på dagsordenen i Byrådet (Bilag 1). På dette punkt fremsatte Enhedslisten nogle ændringsforslag til, hvorledes Svendborg Kommune skulle implementere reglen. Byrådet havde i grove træk besluttet et forslag⁹, som indbefattede, at kommunen i videst muligt omfang skulle etablere muligheder for at tilbyde målrettede ordninger til personer, der var i fare for at falde for 300 timers reglen. Indsatsen skulle især omfatte to grupper af kontanthjælpsmodtagere:

- kontanthjælpsmodtagere med store helbreds- og psykosociale problemer, som ikke umiddelbart er i stand til at varetage et arbejde

⁹ Forslag fremsat af Socialdemokratiet, SF og Tværsocialistisk liste i Svendborg Kommune

- kontanthjælpsmodtagere der aktivt søger job og aktivt deltager i kommunale arbejdsmarkedsmålrettede aktiviteter

For at hjælpe disse personer yderligere skulle kommunen tage initiativ til at offentlige og private virksomheder ville blive tilbudt en mentorordning og sociale partnerskab¹⁰, hvis de ansatte en borger fra én af ovenstående to grupper. Målet med ordningen, og i det hele taget med forslaget, er, at de omfattede kontanthjælpsmodtagere skal tilbydes et job eller en uddannelse, som de er i stand til at varetage.

Ændringsforslagene fra Enhedslisten består, kort fortalt, af 10 punkter, der alle øger kommunens ansvar, opgaver og ressourceforbrug i forhold til at få den udsatte gruppe i arbejde. Dette skal, ifølge Enhedslisten, ske gennem en stigning i antallet af særligt tilrettelagte kurser, flere kommunale stillinger til netop denne gruppe, og kommunale institutioner skal tilbydes en hjælpende hånd i minimum 300 timer. Disse forslag skal tilsammen sikre, at ingen borgere falder for 300 timers reglen. Da forslagene kommer til afstemning, var det dog kun det ene medlem fra Enhedslisten, der stemte for – 27 imod (Bilag 1).

Når man ser overordnet på det, så har der i processen i Aalborg Kommune været langt mindre politisk uenighed om håndteringen af 300 timers reglen sammenlignet med Svendborg Kommune. Hvor man i Aalborg Kommune planlagde organiseringen af reglen i forvaltningen, var emnet på dagsordenen i byrådet og diverse udvalg i Svendborg Kommune. Punktet kom på dagsordenen, fordi kommunen brugte så megen tid på kommunesammenlægningen, at implementeringen af 300 timers reglen ikke fik den fornødne opmærksomhed (Erna, linje 175-176). Både Erna og Borgmesteren mener, at kommunen kunne have løftet opgaven bedre, hvis ikke der havde været tidsmæssigt sammenfald med kommunesammenlægningen. Ifølge Erna har det betydet, at processen har været præget af for mange "hovsaløsninger". Dette henviser hovedsageligt til processen og ikke indholdet, for som hun understreger, så føler hun *ikke*, at indholdet kunne have været anderledes. Processen skulle derimod have været sat i gang noget før, hvilket ville have imødekommet nogle af de problemer, kommunen har oplevet (Int med

¹⁰ Et socialt partnerskab er en gensidig forpligtigelse om at påtage sig et socialt ansvar mellem kommunen og en eller flere virksomheder.

borgmesteren og Erna, linje 170-173). At tidsperspektivet i processen i Svendborg Kommune ikke har været optimal, understreges af, at kommunen i april måned mistede refusionskroner i form af 146.000 kr. fordi de ikke rettidigt havde sendt varslingsbrevene ud (Bilag 4). Eftersom specialets tidsperiode er afgrænset til april og maj 2007 kunne det betyde, at fratagelsen af kontanthjælp i Svendborg Kommunes blot blev skubbet til månederne efter maj. Dette er imidlertid ikke tilfældet – forsinkelsen har ikke haft indflydelse på antallet af omfattede borgere, da der ikke var nogle borgere, der fik frataget kontanthjælpen i juni eller juli (Bilag 5).

Hvorvidt denne politiske involvering og politisering har ændret Svendborg Kommunes organisering og håndtering, kan der kun gisnes om. Dog kan man forestille sig, at behandlingen i byrådet har gjort aktørerne mere opmærksomme på de borgere, der ville blive omfattet af 300 timers reglen og ligeledes sendt et signal til medarbejderne om, at kommunen ikke er enig i intentionen og metoden. På denne måde bliver det "legalt" for medarbejderne at være modtager af reglen, og man understreger det frirum, de har i implementeringen (Int med Borgmesteren). Derudover har politikerne jævnligt efterspurgt meldinger om emnet og implementeringen, hvilket blot styrker signalværdien (Erna, linje 57-58). En af årsagerne til at det er vanskeligt at fastlægge betydningen af den politiske involvering kan være, at byrådet diskussioner ikke førte til markante indgreb i håndteringen af 300 timers reglen. Det er dog vigtigt endnu engang at understrege, at de politiske diskussioner sandsynligvis har givet Jobcentret og dets medarbejdere arbejdsro og anerkendt deres arbejde med disse borgere.

Alt i alt har den politiske involvering ikke haft den store betydning på den direkte håndtering af sagerne, men den har givetvis betydet, at forvaltningen af 300 timers reglen er blevet mere sammenhængende. Dette skyldes, at politikerne gennem deres behandling og diskussioner er gået ind og påtaget sig noget af ansvaret for implementeringen, hvilket vil blive behandlet i følgende afsnit.

4.4.3. Ansvar

Afsnittet vil diskutere ansvarets placering i forhold til 300 timers reglen og løbende undersøge dette i hver af de to casekommuner. Der vil løbende blive draget paralleller mellem de to kommuner. Jf. "ansvarskæden" består kommunen/producenten som regel af flere aktører. Det betyder, at kommunen internt skal placere ansvaret for

implementeringen af reglen. I og med at 300 timers reglen i udgangspunktet er meget præcist formuleret, begrænser det kommunernes råderum, og dermed mindskes kommunens ansvar, idet de officielt ikke har mulighed for at variere indsatsen særlig meget. Det er altså Staten, der har ansvaret, men i realiteten er det kommunerne, der bærer ansvaret for implementeringen. Dette ses bl.a. i et interview med Beskæftigelsesminister, Claus Hjort Frederiksen, hvor han betragter 300 timers reglen som en succes, fordi kommunerne nu gør en ekstra indsats for denne gruppe, samt at kommunerne mister refusion, hvis reglen ikke implementeres til tiden.

I forhold til de to casekommuner er ansvaret internt i kommunen blevet placeret lidt forskelligt. I Aalborg Kommune er det i princippet Socialforvaltningen, der har ansvaret for implementeringen af 300 timers reglen, men her har man, som tidligere nævnt, udarbejde en udførlig beskrivelse af, hvorledes de forskellige aktører skal håndtere reglen og ikke mindst tidsfristerne for disse (bilag 2). Ved præcist at formulere hvorledes reglen skal implementeres, overtager de udførende aktører ansvaret for at udføre implementeringen ordentligt. Det overordnede ansvar ligger altså fuldt ud hos forvaltningen i Aalborg Kommune, og jobcentret har derefter ansvaret for at følge de nævnte regler og tidsfrister.

Når man ser på Svendborg Kommune er, der især to forhold, der adskiller sig fra Aalborg Kommune. Her er den politiske involvering sket på byrådsniveau, hvor byrådet har været inde og diskutere, hvorledes kommunen skulle forholde sig til 300 timers reglen. Dette har betydet, at de dermed har påtaget sig noget af ansvaret for implementeringen. På baggrund af dette må det politisk fingeraftryk på implementeringen anses for at være ret stort i Svendborg Kommune. Hvorvidt dette har en stor effekt på planlægningen af implementeringen og kvaliteten af denne, er vanskeligt at afgøre, men det betyder uden tvivl, at byrådet dermed tager en stor del af ansvaret for implementeringen og kvalitet af den implementeringsløsning, som man vælger. Pedersen er i denne sammenhæng inde på at den politiske interesse i Svendborg Kommune var forholdsvis kortvarig, hvorfor betydningen og effekten af denne er til at overskue (Pedersen, linje 133).

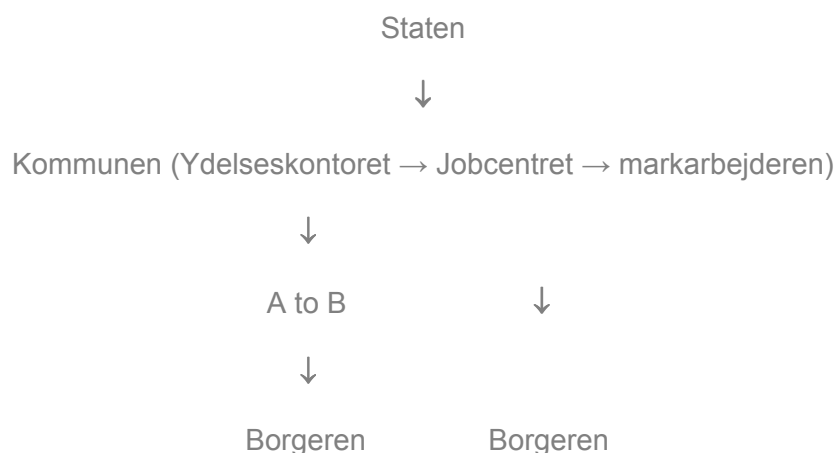
Årsagen til at byrådet i Svendborg Kommune er trådt ind i sagen er, at *"det skulle ikke hedde sig, at Svendborg Kommune ikke kunne hjælpe sine folk"* (citater: Pedersen, linje 133-134). En mere praktisk årsag er, at emnet kom på dagsordenen, fordi en politiker ikke mente, at implementeringen af 300 timers reglen fik tilstrækkeligt opmærksomhed, grundet den store opgave med kommunesammenlægningen (Erna, linje 175-176).

Ved inddragelsen af et eksternt firma i Svendborg Kommune til at opkvalificere nogle af disse borgere og derved øge chancen for ordinært arbejde. Inddragelsen af et eksternt firma betyder, at kommunen fralægger sig opgaven, men de har stadig ansvaret for, at firmaet leverer en acceptabel resultat. Det skal i denne sammenhæng påpeges, at dette gælder i forhold til firmaets fortsatte indsats, efter borgeren er faldet for reglen. Dette skyldes, at indsatsen dermed ikke længere er en del af implementeringen af 300 timers reglen. At Svendborg Kommune lægger nogle af opgaverne ud til anden aktør kan betyde, at de faktisk inddrager en fjerde led i "ansvarskæden", som vist i nedenstående:

Aalborg:



Svendborg:



Organiseringen i Svendborg Kommune gør placeringen af ansvaret endnu sværere, end tilfældet er i Aalborg Kommune, hvor kommunen selv står for hele implementeringen. Den fjerde dimension i Svendborg Kommune betyder, at kommunen pludselig også er ansvarlig for at definere opgaverne klart i forhold til anden aktør, hvilket kræver en præcis

jobbeskrivelse og dermed et grunddigt forarbejde. Om denne delvise udlicitering faktisk fratager Svendborg Kommune en del af ansvaret, kan der kun gisnes om, men jeg vil umiddelbart mene, at Svendborg Kommune, ligesom Regeringen, får mulighed for at føre en del af ansvaret over på det pågældende firma i tilfælde af en dårlig implementering.

Selvom det på baggrund af empirien ikke er muligt at finde frem til, om ansvarsplaceringen har været en faktor i inddragelsen af anden aktør, er der umiddelbart ingen tvivl om, at den påvirker ansvarets placering i kommunen – sandsynligvis kun i forhold til signalværdien og legitimiteten, men ikke i forhold til det egentlige ansvar. Spørgsmålet omkring legitimiteten vil blive diskuteret nærmere i næste teorielement.

4.4.4. Kontrol

Som tidligere påpeget giver ansvar incitament for kontrol – kontrol er en forudsætning for at kunne følge med i udviklingen og håndteringen. Det skal nævnes, at kontrolværktøjet både kan anvendes positivt og negativt. Formålet med kontrollen og omfanget af denne vil blive diskuteret i følgende afsnit.

Det overordnede ansvar for 300 timers reglen ligger, som nævnt, i princippet hos Staten, men det betyder dermed ikke, at det næste led er frataget fra ansvar. I eksempelvis Aalborg Kommune er ansvaret for forvaltningen af 300 timers reglen lagt ud til Jobcenter Integration. Forvaltningen lægger altså noget af ansvaret ud til aktørerne ved, at de skal følge håndteringsbrevet og dens tidsfrister (Bilag 2). Dette fremgår også af interviewet med jobkonsulenten fra Aalborg Kommune, som netop er inde på, at ledelsen i jobcentret har muligheden for at kontrollere dem, hvis han/hun skulle få lyst (Marianne, linje 139-141). Der i Aalborg Kommune lavet et dokument (bilag 2), som bl.a. beskriver, hvorledes eksempelvis konsulenterne skal arbejde med disse borgere, men der er opstillet en række forhold, som det skal overholde – det er altså mere rammer for implementeringen, forvaltningen her har sendt ud. Med dette forholdsvis præcise håndteringsbrev er det lettere at kontrollere medarbejdernes arbejde med 300 timers reglen. På baggrund af dette kunne man forledes til at tro, at Aalborg Kommune benyttede sig af denne mulighed. Dette synes ikke at være tilfældet, for Lene udtaler at *"det er mit indtryk at rådgiverne gør hvad de kan"* (citater: Lene, linje 175-176). I dette citat udviser Lene, som repræsentant for forvaltningen, tillid til, at rådgiverne arbejder med reglen efter bedste evne, hvorfor kontrol ikke er relevant. Dette betyder dog ikke, at Aalborg Kommune ikke holder øje med, hvad hver enkelt medarbejder laver. Marianne kommenterer i følgende citat på, om der bliver

holdt øje med, hvad hun foretager sig: *"Ja, det noteres helt præcist. De kan se hvad hver enkelte af os sætter i gang. Men vi bliver ikke personligt holdt op på det. Det er mere på afdelingsniveau. Jeg føler mig ikke kontrolleret, men jeg ved at de kan gøre det hvis de vil"* (citater: Marianne, linje 139-141).

At den enkeltes rådgivers arbejde noteres, giver kommunen muligheden for at kontrollere medarbejderne. Dette gør de ikke på nuværende tidspunkt, men de har redskaberne, hvis de får lyst. Der er imidlertid ikke noget, der tyder på, at dette vil ske, da disse "kontrolresultater" ifølge Lene, kan give kommunen et overblik over, hvad disse kontanthjælpsmodtagere rent faktisk tilbydes, og hvordan deres forløb er sammensat (Lene, linje 176-177). En af årsagerne til at kommunen, trods muligheden, sandsynligvis ikke vil benytte sig af denne kontrolmulighed er, at der, som tidligere nævnt, er en generel utilfredshed med 300 timers reglens grundidé om økonomisk tvang. Derfor vil resultaterne udelukkende blive brugt internt i Jobcentret for at opkvalificere deres sagsbehandling og kurser, så færre rammes af reglen. At forvaltningen har muligheden for at få disse resultater giver dem en realistisk mulighed for at evaluere planlægningen og deres rolle i denne og ikke mindst i forhold til implementeringens faktiske resultat. Dette er et vigtigt redskab i forbindelse med at forbedre arbejdsprocesserne internt i forvaltningen. Hvorvidt kommunen på et tidspunkt ikke vil behandle resultaterne kontrollerende i forhold til enkelte personer beror naturligvis på ledernes indstilling til dette område. De har værktøjet til at kontrollere, men resultaterne kan anvendes på mange måder.

I Svendborg Kommune er det imidlertid sværere ud fra empirien at finde frem til omfanget af kontrollen. Af interviewet med Pedersen fremgår det dog, at de indfører resultaterne i et edb-system, der hedder WorkBase. Her kan alle i organisationen gå ind og se resultaterne (Pedersen, linje 120-121). Kontrolniveauet i Svendborg Kommune og i Aalborg Kommune synes umiddelbart at være af samme omfang. Det interessante i forhold til Pedersen i Svendborg Kommune er, at hun ikke føler, at Staten nogensinde har kontrolleret dem så meget, som de gør nu (Pedersen, linje 163-164). Hun kommenterer ikke rigtig på, hvorvidt ledelsen i Svendborg Kommune kontrollerer hendes resultater, men eftersom de er indtastet i systemet, har de muligheden for det. I denne sammenhæng må det formodes, at man i Svendborg Kommune ikke ønsker at kontrollere sine medarbejdere for derigennem af få dem til at arbejde hårdere. Et af argumenterne skal findes i Pedersens udtalelse angående Statens kontrollerende adfærd. Hun vælger at fremhæve Statens øgede kontrol, hvorimod hun slet ikke kommer ind på Svendborg Kommunes brug af

kontrol. Dette kan tolkes som, at hun ikke føler sig kontrolleret af kommunen, og eftersom hun slet ikke nævner det, må det formodes, at hun ikke forestiller sig, at kommunen begynder at kontrollere dem enkeltvis.

4.4.5. Opsamling

I Aalborg Kommune er planlægningsprocessen forløbet ganske smertefrit. Implementeringsprocessen er blevet planlagt på forvaltningsniveau med accept fra rådmanden. Det er først, når man kommer til det udførende led, at man for alvor ser, at det er vilde problemer, 300 timers reglen skal løse. I Svendborg Kommune fornemmer man allerede denne problemforståelse i starten af processen og ikke mindst i inddragelsen af byrådet i processen.

I de to kommuner sker en politisering af implementeringen og der er ingen tvivl om, at man har en vild problemeforståelse, men i Aalborg Kommune bliver organiseringen på ledelsesniveauet behandlet mere hektisk end i Svendborg Kommune. I forhold til placeringen af ansvar tyder noget på, at toppen lægger mere af ansvaret ud til det udførende led, hvor politikerne (mere eller mindre bevidst) i Svendborg Kommune påtager sig en del af ansvaret. I begge kommuner synes, der ikke at være en høj grad af kontrol, hvilket sandsynligvis hænger sammen med policy- og problemforståelsen. Dette skyldes, at kommunerne sandsynligvis ikke er interesseret i, hvorledes antallet af ramte ægtepar holdes nede, når blot det sker inden for lovens rammer. Derudover er den lave grad af kontrol også et udtryk for en tiltro fra ledelses side, hvilket synes vigtig – især i implementeringen af en regel, som anses af mange for at have en forkert incitamentsforståelse.

I følgende afsnit vil legitimiteten blive analyseret – både selve 300 timers reglens legitimitet, men også hvorledes denne opfattes, og om denne har haft betydning for implementeringen af reglen i kommunerne.

4.5. Legitimitet

Helt overordnet er en beslutnings legitimitet vigtig i forhold til befolkningens tillid, da en svækket tillid kan betyde, at Staten ikke har den nødvendige opbakning til at vedtage en

given regel, hvilket også gælder den anden vej. Der er, ifølge Rothstein, især to ting, der bestemmer legitimiteten. For det første er legitimiteten delvis historisk bestemt, men den kan også påvirkes af politiske beslutninger. Dernæst pointerer han, at legitimitet er svær at opbygge, men forholdsvis let at svække. Når man med disse to punkter i baghovedet undersøger 300 timers reglen nærmere, er det derfor vigtigt at kigge på den historiske kontekst, hvori reglen er besluttet, for derigennem at finde frem til legitimitetens rolle i implementeringen. Det er især i forhold til legitimitet, at opfattelse og enighed i Regeringens problemforståelse og dertilhørende løsning kommer ind i billedet.

Selve 300 timers reglen er, som tidligere beskrevet, kommet i forlængelse af andre tiltag – heriblandt forklædetillægget, som viste sig aldrig rigtig at blive implementeret. Dette har betydet, at Regeringen med denne regel har fået gjort noget ved det problem, som hedder, at der er personer, som vælger at gå hjemme i stedet for at stå til rådighed for arbejdsmarkedet.

Dette problem ønsker Regeringen sandsynligvis at løse, og med mangel på arbejdskraft kan disse to løses på samme tid. Dette er naturligvis kun gisninger, men de bakkes op af Erna, Lene og Pedersen. Erna henviser netop til, at man ikke kunne få kommunerne til at implementere forklædetillægget, og derfor har man i sin afmagt overvejede hvordan man ellers kunne få fat i gruppen af kontanthjælpsmodtagere, der efter sigende ikke reelt står til rådighed for arbejdsmarkedet (Erna, linje 81-88). Lene er enig i dette ræsonnement og tilføjer aspektet med den manglende arbejdskraft, mens Pedersen kalder det en straf for de folk, der ikke kan komme i arbejde, hvilket bakkes op af Rådmanden i Aalborg Kommune (Lene, linje 37-46, Pedersen, linje 36-38 samt int med Rådmanden).

Regeringen kan altså have vedtaget denne regel for at mætte arbejdsmarkedet, men også for at sende et klart signal til især flygtninge- og indvandrerkvinder: Hvis de *kan* arbejde, så har de også *pligt* til at arbejde, hvilket som tidligere nævnt er blevet forstærket i takt med den stigende workfare-mentalitet. Man søger med andre ord at få flere ud på arbejdsmarkedet gennem brug af økonomiske incitament. Det er ikke kun borgernes adfærd, Regeringen ønsker at påvirke, det er som nævnt i ligeså høj grad kommunernes adfærd. Netop påvirkningen af kommunernes adfærd kan have stor betydning for reglens legitimitet. Ved at Regeringen lægger ansvaret for håndhævelse af reglen ud til kommunerne, får de ligeledes muligheden for at pålægge kommunerne ansvaret, hvis ikke reglen virker efter planen. Dette kan betyde, at Regeringens legitimitet ikke svækkes, hvis 300 timers reglen er en fiasko.

I forbindelse med 300 timers reglens overordnede legitimitet, er det også vigtigt at se nærmere på Regeringens overordnede legitimitet samt 300 timers reglens legitimitet. Regeringens overordnede legitimitet kan have en indflydelse på kommunernes håndtering af reglen, da Regeringens legitimitet, som Rothstein påpeger, er påvirket af tidligere policiesr og derfor kan reglens modtagelse i kommunerne være præget af denne.

Generelt har Regeringen lagt en stram politisk linje over for flygtninge- og indvandrergruppen med bl.a. starthjælpen, hvilket 300 timers reglen, ifølge Lene, er en efterfølger af. Derudover gør den stramme linje, som tidligere beskrevet, sig også gældende inden for det arbejdsmarkedspolitiske område. 300 timers reglen befinder sig imidlertid under dem begge, hvorfor legitimitetens betydning er stor. 300 timers reglen har medført, at det langsomt er blevet forholdsvist legalt at slå hårdt ned på denne type kontanthjælpsmodtagere, som "sagtens kan få et arbejde" (Lene, linje 209-212). Denne linje kan, som nævnt, have betydning for Regeringens samlede legitimitet i befolkningen, men det kan også have betydning for kommunen og dens relevante ansatte i forhold til håndteringen af 300 timers reglen. Linjens legitimitet skal naturligvis ses i sammenhæng med det konkrete indhold i 300 timers reglens legitimitet og ligeledes i forhold til, at Regeringens tamme problemforståelse adopteres af en del af befolkningen. Det er imidlertid vanskeligt at se isoleret på Regeringens legitimitet i forhold til 300 timers reglen, da legitimitetsbegrebet er yderst komplekst og kontekstafhængigt – især på statsligt niveau.

Ud fra en generel betragtning synes Regeringen dog at have den fornødne legitimitet til at beslutte disse stramninger på arbejdsmarkedet. Hvorfor de har legitimiteten til dette kan skyldes mange forskellige faktorer, men man kunne forestille sig, at det er sket i takt med den stigende mangel på arbejdskraft, og at det derfor kun er de svageste, der ikke har et arbejde. Dette kan også skyldes en holdningsændring i befolkningen, som kan være påvirket af en ny og anderledes retorik. Årsagerne til det nye retorik kan skyldes kombinationen af flere ting. Dels fordi den resterende gruppe hovedsageligt er flygtninge-indvandrere, og dels fordi der er en mere fremmedfjendsk tone i samfundet, hvilket Dansk Folkeparti position og italesættelser er et glimrende eksempel på. Tilsammen har dette betydet, at en stor del af befolkningen synes, det er retfærdigt, at disse indvandrerkvinder tvinges i arbejde. Dette er naturligvis meget bombastisk beskrevet, men det tyder på, at

dette er tendensen, hvilket Lene fra Aalborg Kommune også giver udtryk for (Lene, linje 201-203).

Interviewpersonerne og herunder de niveauer de repræsenterer, er meget enige i, hvorledes selve 300 timers reglens konkrete legitimitet er. For eksempel siger Lene fra Aalborg Kommune, at reglen er diskriminerende eftersom den indbefatter kontanthjælpsmodtagere i matchgruppe 4. Dette skyldes, ifølge hende, at man stort set kun rammer flygtninge- indvandrerkvinder, som måske har et helt andet familiemønster, end de fleste danskere har. Hun tilføjer, at den primære årsag til, at Regeringen har den fornødne legitimitet til at gennemføre denne regel er, at der i forskellige dele af befolkningen, som diskuteret i ovenstående, er en forståelse af, at disse kontanthjælpsmodtagere ikke ønsker at arbejde. Dette bliver suppleret med, at der i visse kredse af samfundet, ifølge Lene, er en fremmedfjendsk indstilling, hvorfor et tiltag som 300 timers reglen bliver accepteret. Hun tilføjer dog, at hvis den danske befolkning blev præsenteret for nogle konkrete eksempler på konsekvenserne af reglen, så ville de/vi indse, at den har en virkning, som vi sandsynligvis ikke ville bryde os om (Lene, linje 190-204). Altså ville befolkningen se eksempler, hvor borgere med vilde problemer blive behandlet, som havde de tamme problemer. Dette skøn betyder, at Regeringens kausalteori er forkert, og løsningen er for standardiseret til at imødekomme de behov, denne borger måtte have.

Hvis vi bevæger os tilbage til 300 timers reglens legitimitet blandt de personer, der arbejder med reglen i de to kommuner, så er dommen over reglens legitimitet hård og entydig. Alle er de enige om, at reglens legitimitet ville være meget større, hvis ikke matchkategori 4 var omfattet af reglen. De har alle svært ved at forsvare, at man tvinger en gruppe af personer ud på arbejdsmarkedet, hvis matchgruppekategorisering faktisk fastslår, at de ikke umiddelbart kan varetage et ordinært arbejde. Som nævnt i problemstillingen har disse personer væsentlige begrænsninger i kompetencer og ressourcer, der bevirker, at de ikke umiddelbart kan varetage et ordinært arbejde. Derudover er manges arbejdsevne så nedsat, at de under alle omstændigheder vil have meget svært ved at finde ordinært arbejde. Dette er i særdeleshed et udtryk for den vilde problemforståelse, der er tilstede i de to kommunerne.

Ud fra denne matchkategoribeskrivelse anser interviewpersonerne det derfor ikke for værende rimeligt at forlange, at denne gruppe tvinges ud i arbejde. I Aalborg Kommune

tilkendegiver Lene direkte, at reglens legitimitet forsvinder, fordi man inkluderer matchkategori 4, og hun tilføjer, at eftersom langt størstedelen af de ramte borgere er flygtninge/indvandrere, så har mange rådgivere svært ved at acceptere reglen (Lene, linje 190-192, Marianne, linje 151 samt Erna, linje 104-105). Dette skyldes, ifølge Lene, at reglen er diskriminerende over for denne gruppe. Man kan naturligvis ikke dokumentere denne påstand, da der også er danskere, der bliver omfattet af reglen (Lene, linje 193-199).

Det næste punkt i analysen af legitimiteten er at se nærmere på, hvorledes 300 timers reglens legitimitet har spillet en rolle i kommunernes implementering. I casekommunerne har reglens overordnede legitimitet, som tidligere nævnt, været meget diskuteret, hvorimod implementeringens legitimitet ikke er blevet direkte diskuteret. Dog synes legitimiteten alligevel at have spillet en rolle i implementeringen og i planlægningen af denne. I Svendborg Kommune er Pedersen af den overbevisning, at i og med at byrådet diskuterede kommunens håndtering og implementering af reglen, så forsøgte de, som nævnt i det forrige analyseelement, at påtage sig en del af ansvaret og dermed gøre deres håndtering mere legitim. At den politiske interesse faldt, da man fandt ud af at ikke mange blev ramt, er i denne sammenhæng knap så relevant (Pedersen, linje 133-135).

Implementeringens legitimitet har i Aalborg Kommune ikke haft den samme betydning, forudsat at det har været den egentlige årsag i Svendborg Kommune til diskussionerne. Som tidligere beskrevet blev reglen i Aalborg Kommune implementeret rent administrativt. Det blev planlagt af fagligt personale, muligvis fordi man på denne måde undgik for megen politisk bevågenhed, og måske også fordi politikerne derved ikke havde det samme ansvar, som hvis de havde diskuteret reglen og involveret sig i implementeringsprocessen. Det skal dog pointeres, at det politisk valgte rådmænd gennem hele forløbet var involveret i implementeringen.

Et andet interessant element ved 300 timer reglens legitimitet er, at der ifølge Rothstein, er en tendens til, at man i det offentlige bevæger sig fra regelstyring over til målstyring. Denne bevægelse kan øge legitimiteten blandt befolkningen, da denne får indtrykket af, at reglen giver plads til kreativitet og fleksibilitet i kommunerne, hvilket givetvis vil højne resultatets kvalitet. Netop i denne forbindelse er problemforståelsen helt central, for den

fleksible implementering er essentiel i forhold til vilde problemer, hvorimod de tamme problemer, som beskrevet, kan løses ensartet. Eftersom 300 timers reglen uden tvivl er en regelstyring, så ønsker begge kommuner, at problemerne blev forsøgt løst gennem en mere målstyret lovgivning.

En interessant pointe i denne sammenhæng er, at Regeringen søger at få legitimitet til den stramning, som 300 timers reglen er, ved at "kamouflere" deres politik og derudfra langsomt underminere og fjerne det kommunale selvstyre. Denne kamuflering sker ved samtidig med disse meget målrettede og præcist formuleret stramninger, at foretage afbureaukratiseringskampagner. Dermed øges det faktiske bureaukrati, mens Regeringen samtidig giver udtryk for at bekæmpe netop dette. Netop denne tese kommer Pedersen fra Svendborg Kommune ind omkring. Hun siger, at man i det offentlige har fokuseret (og stadig gør) meget på afbureaukratiseringsprojekter, som skal begrænse overbureaukratisering. Disse projekter skal være med til at sikre en øget effektivitet i det offentlige system. Det paradoksale i denne situation er, at der ifølge Pedersen, er folkelig opbakning til Regeringens mange afbureaukratiseringsprojekter, men samtidig har beskæftigelsesområdet aldrig været så kontrolleret og bureaukratisk som nu (Int med Rådmanden og Pedersen, linje 161-166).

I diskussionen af bureaukratiet er det væsentligt at pointere, at kommunerne sandsynligvis ville ikke implementere 300 timers reglen, hvis de havde et valg, hvorfor det er en nødvendighed at opstille konkrete krav og sanktioner. Dette vil formentlig ikke møde den store sympati blandt befolkningen, så for at sikre legitimiteten bliver Regeringen nødt til at handle. Det kunne være ved at italesætte problemerne vedrørende kommunernes manglende vilje/evne til at implementere de regler, der vedtages. Ved at gøre dette kan de, ud fra Regeringen perspektiv, langsomt få befolkningen til at "indse", at kommunerne ikke selv kan forvalte lovene, hvorfor Staten må overtage en del af magten.

Et eksempel på en sådan retorik er, ifølge Pedersen, kommet fra Claus Hjort Frederiksen, der har været ude og sige, "*at hvis kommunerne blot gjorde sådan og sådan, så kommer der 16.000 flere i arbejde*" (citater: Pedersen, linje 171-172). Dette giver ham muligheden for at frasige sig ansvaret, hvis kommunerne ikke vælger at gøre, som han har foreslået. En anden måde at øge legitimiteten på kunne også være gennem retorikken at sende et klart signal til borgere på kontanthjælp om, at de *skal* stå til rådighed for arbejdsmarkedet, dernæst til kommunerne om, at de skal øge fokuset på denne gruppe og sidst i forhold til befolkningen om, at der faktisk gøres noget for at få flere i arbejde (Pedersen, linje 170-

182). Dette vil kunne ændre befolkningens syn på denne gruppe af kontanthjælpsmodtagere og ikke synet på kommunernes forvaltning. Resultatet vil som i ovenstående betyde, at kommunerne mister en del af deres selvstyre.

En interessant tanke er, om Regeringen bevidst har forsøgt at italesætte problemerne som værende tamme. På den måde opnås en grad af legitimitet, og det er kommunerne, der skal løse de problemer, der i virkeligheden er vilde. Dette vil alt andet lige svække kommunernes omdømme i forhold til forvaltningen af de offentlige midler, da løsningen af vilde problemer kræver en fleksibel og dynamisk lovgivning at styre ud fra. Eftersom dette ikke er tilfældet, vil det sandsynligvis blot styrke effekten af retorikken, og det vil på længere sigt kunne resultere i, at det kommunale selvstyre mindskes, da kommunernes legitimitet svækkes.

5. Konklusion

Formålet med denne undersøgelse er at identificere årsager til, hvad der i implementeringsprocessen har medført, at kun få kontanthjælpsmodtagende ægtepar i henholdsvis Aalborg Kommune og Svendborg Kommune er faldet for 300 timers reglen. Årsagen er, at der i mødet mellem sagsbehandleren, i teorien betegnet som markarbejderen, og de kontanthjælpsmodtagende ægtepar sker en opblødning i forhold til Regeringens intentioner med 300 timers reglen.

Der er især fire faktorer, der synes at danne baggrund for denne opblødning:

- Bevægelsen fra welfare til workfare
- Det kommunale selvstyre
- Politisering i kommunernes implementeringsproces
- "Vild" kontra "tam" problemforståelse

Bevægelsen fra welfare til workfare sker, fordi Regeringen i stigende grad anser de arbejdsmarkedspolitiske tiltag som løsning på samfundsmæssige problemer. Nogle af disse arbejdsmarkedspolitiske tiltag er ikke blevet implementeret på grund af kommunernes anvendelse af selvstyre. Dette medfører, at Regeringen via regelstyring og øget bureaukratisering forsøger at styre implementeringsprocessen og dermed sikre implementeringen af 300 timers reglen – og ikke mindst at implementeringen sker i overensstemmelse med Regeringens intentioner.

Denne svækkelse i det kommunale selvstyre synes at være en medvirkende årsag til, at der i casekommunerne sker en politisering af implementeringsprocessen. En faktor med central indflydelse på politiseringen er de divergerende problemforståelser, der hersker mellem Regeringen og casekommunerne. Forskellen i problemforståelsen knytter sig især til integrationen af flygtninge/indvandrere på arbejdsmarkedet og økonomiske incitamenter som løsning på den manglende arbejdskraft.

Kombinationen af ovennævnte fire faktorer er tilsammen årsag til opblødningen af 300 timers reglen i den kommunale implementeringsproces, hvilket betyder at kun få ægtepar er faldet for reglen. Opblødningen er sket med både politisk og ledelsesmæssigt accept og eksekveres af sagsbehandleren i mødet med det kontanthjælpsmodtagende ægtepar.

6. Litteraturliste

Artikler:

- Bredegaard, Thomas: 2007: *Er antagelserne bag 300-timers reglen holdbare?* udgivet i Jurainformation, Maj 2007
- Frensdreis, John P.: 1983: *Explanation of Variarion and Detection of Concariation* i Comparative Political Studies, Vol. 16, No. 2, s. 255-272
- Information, 24.09.2007: *Analyse: Flere skubbes i den sociale massegrav*
- Jyllands Posten, 24.03.2007: *Kontanthjælp: Ægtepar på kontanthjælp på hestekur*
- Jyllands Posten, 12.10.2007: *Uenighed om tolkning af regel for bistand*
- Jyllands Posten, 15.10.2005: *Integration: S ude af integrationsforlig*
- Jyllands Posten, 26.01.2008: *Minister taber sag om kontanthjælp*
- Lijphart, Arend: 1971: *Comparative Politics and the Comparative Method* i The American Political Science Review, Vol. 65, No. 3, s. 682-693
- Politiken, 17.08.2007: *Kronik (Claus Hjort Frederiksen): Mens vi venter på katastrofen*
- Politiken, 03.03.2007: *Kommuner nægter at halvere kontanthjælp*

Bøger:

- De Vaus, David: 2001: *Research Design in Social Research*, SAGE Publications
- Krogstrup, Hanne; 2003: *Evalueringmodeller*, Systime
- Larsen, Christian Albrekt og Andersen, Jørgen Goul; 2004: *Magten på borgen*, Aarhus Universitetsforlag
- Larsen, Flemming; Abildgaard, Nikolaj; Bredgaard, Thomas og Dalsgaard, Lene: 2001: *Kommunal aktivering – Mellem disciplinering og integration*
- Lipsky, Michael: 1980: *Street-Level Bureaucracy – Dilemmas og the Individual in Public Services*, Russel Saga Foundation, New York
- Parsons, Wayne: 1999: *Public Policy – An Introduction to the Theory nad Practice og Policy Analysis*, Edward Elgar Publishing

- Rothstein, Bo: 1998: *"Just Institutions Matter – The Moral and Political Logic of the Universal Welfare State"*, Cambridge University Press
- Sabatier, Paul A.: 1993: *"Top-down and Bottom-up approaches to implementation research"* i Hill, Michael red. m.fl.: *"The Policy Process: A reader"*, University of Newcastle upon Tyne
- Sørensen, Eva: 1998: *"Hvad er Bottom-up forskning for noget og hvad skal vi med den?"* i Bogason, Peter og Sørensen, Eva m.fl.: *Samfundsforskning bottom-up – Teori og metode*, Roskilde Universitetsforlag
- Winter, Søren: 1994: *Implementering og effektivitet*, Systime

Rapporter:

- Ankestyrelsen, 2007; *Kommunal håndtering af 300 timers reglen*
- Beskæftigelsesministeriet, 2006; *Kulegravning af kontantshjælpsområdet*
- CARMA, 2002: Andersen, John og Torfing, Jacob; *Netværksstyring i velfærdssamfundet: de lokale koordinationsudvalg – Arbejdstekst nr. 6*
- Christensen, Anna Meyer: 2007; *300 timers reglen – hvordan virker den?* CCWS working paper nr.: 52-07
- Regeringen, 2005; *En ny chance til alle*

BILAG

7. Bilag

Bilag 1 – Byrådsreferat fra Svendborg Kommune

Punkt 26 på dagsordnen i Svendborg Kommune byråd den 26. marts 2007 (uddrag):

26. 300 timers reglen

Beslutningstema:

Orientering om status på kontanthjælpsreglerne i lov om aktiv socialpolitik ("300 timers reglen") samt drøftelse af lovens implementering i Svendborg Kommune.

"Byrådet behandlede 26. februar 2007 følgende:

Socialistisk Folkepartis byrådsgruppe ønsker følgende optaget på Byrådets dagsorden for åbne døre til mødet den 26. februar 2007:

"Med virkning fra 1. april 2006 er der indført regler om, at når en eller begge ægtefæller har modtaget kontanthjælp i 2 år, vil betingelserne for, at en ægtefælle fortsat er berettiget til kontanthjælp være, at denne ægtefælle kan dokumentere at have haft ordinært arbejde i mindst 300 timer inden for de forudgående 24 måneder.

Begge ægtefæller skal hver for sig opfylde dette beskæftigelseskrav på 300 timer, men kontanthjælpen vil kun kunne falde bort for den ene ægtefælle.

Som en overgangsordning vil kontanthjælpen til en ægtefælle tidligst kunne falde bort med virkning fra den 1. april 2007. Dette vil kunne ske, hvis ikke der på dette tidspunkt kan dokumentere s mindst 150 timers ordinært arbejde inden for de seneste 12 måneder.

Nogle borgere i Svendborg Kommune risikerer således at miste deres kontanthjælp med virkning fra 1. april. I de flestes tilfælde skyldes den manglende tilknytning til arbejdsmarkedet for disse borgere psykosociale, sproglige og helbredsmæssige barrierer.

Under normale tilstande ville Jobcenter Svendborg Kommune kunne have ydet støtte til disse borgere. Men særlig fokus på indkøring i etableringsfasen i Jobcentret gør det i øjeblikket svært at rette opmærksomheden mod opgaven.

Derfor må vi ansvarlige politikere træde til og sørge for, at borgere i Svendborg Kommune ikke bliver ramt af 300 timers reglen.

SF indstiller:

- At Jobcenter Svendborg Kommune pålægges opgaven om snarest muligt, og senest til næste byrådsmøde - at udarbejde en opgørelse over de kontanthjælpsmodtagere, der bliver ramt af 300 timers reglen.
- At Jobcenter Svendborg Kommune efterfølgende iværksætter intensive støtteforanstaltninger med henblik på at skaffe disse medborgere mindst 150 timers arbejde inden 1.april 2007.
- At såfremt at dette ikke nås, at Svendborg Kommune senest 1. april 2007 tilbyder disse borgere en kommunal stilling på minimum 300 timer - indenfor eksempelvis børne- og ældreområdet.
- At Svendborg Kommune byråd om nødvendigt bevilger en tillægsbevilling til Direktørområdet Erhverv til dækning af eventuelle udgifter forbundet med iværksættelse og gennemførelse af denne ekstraordinære foranstaltning."

Masoum Moradi (F) deltog ikke i sagens behandling. I stedet deltog Hanne Lindholmer (F).

Sagen oversendes til Erhvervsudvalget.

Efterfølgende har Hanne Klit ønsket følgende på Erhvervsudvalgets dagsorden:

Tiltag der sikrer, at ingen i Svendborg Kommune mister kontanthjælp som følge af 300 timers-reglen.

Det blev besluttet på Erhvervsudvalgets møde den 1. marts at behandle ovenstående på ekstraordinært møde den 13. marts 2007 kl. 14.00".

Sagsfremstilling:

300 timers reglen er en del af en større lovpakke, som under overskriften "En ny chance til alle" trådte i kraft 1.4.2006. Reglen berører ægtepar, som begge har modtaget hjælp i 2 år. Kontanthjælpen til den ene af ægtefællerne bortfalder, såfremt den pågældende ikke har haft ordinært arbejde i

150 timer i den ét årige periode 1.4.06 – 1.4.07

300 timer i den to årige periode 1.4.06 – 1.4.08.

Loven gælder for alle med mindre de er omfattet af lovens specificerede undtagelsesbestemmelser især følgende: Sygdom, graviditet, pasning af handicappet barn, værnepligt, ordinær uddannelse. Endvidere gælder reglen ikke, såfremt man er kategoriseret i "match 5" – dvs., at arbejdslevnen er så begrænset, at man ikke kan klare ordinære jobs.

Falder kontanthjælpen bort for den ene ægtefælle, ydes der et tillæg til den anden på ca. 25% af den mistede kontanthjælp.

I Svendborg Kommune vil 18 personer være omfattet af reglen pr. 1.4.07. Der er tale om 12 kvinder og 6 mænd, typisk i aldersgruppen 25-39 år. I alt 15 personer har anden etnisk baggrund med hovedvægt på tyrkisk og ex-jugoslavisk. Af de 18 personer befinder 11 sig i matchgruppe 1-3 og 7 i matchgruppe 4. I matchgruppe 1-3 befinder sig personer, som alt andet lige er "arbejdsparate" og derfor kan komme i ordinær beskæftigelse.

Arbejdsdirektoratet har i februar 07 udsendt en vejledning. Vejledningen er ved at blive gennemgået – ca. 1.500 sager skal gennemgås manuelt - og noget tyder på, at flere personer end først antaget vil være omfattet af 300-timers reglen. Inden Byrådets møde den 26.3.07 vil der være fuld klarhed over antallet.

De personer, der potentielt er omfattet af loven er blevet varslet i september måned 06. Imidlertid har man administrativt ikke kunnet overholde lovens krav om min. 1 måneds varsel umiddelbart før bortfald af kontanthjælp. Dette betyder, at loven først kan implementeres pr. 1.5. og ikke pr. 1.4.07.

Efter loven har kommunen en række forpligtelser over for de pågældende personer – såsom varslings, individuel rådgivning, gennemgang af jobtilbud. Dette arbejde er i fuld gang.

Herudover har kommunen i februar 07 indgået aftale med firmaet "A to B" med særligt sigte på at skaffe flygtninge/indvandrere i job. Endvidere har jobkonsulenterne særligt fokus på relevante deltidsjobs i private virksomheder, ligesom hele spørgsmålet tages op i det ny Integrationsråd (SIR).

Det kunne overvejes at oprette relevante kommunale jobs. Imidlertid skal der være tale om "ordinære, understøttede jobs", hvilket gør, at sådanne jobs skal opslås på normal vis, hvorfor der heri ikke ligger nogen garanti for, at de besættes af personer fra målgruppen for "300 timers reglen".

Endvidere kan overvejes at tilbyde private virksomheder en mentorordning, ligesom det – generelt – kan overvejes at indgå "sociale partnerskaber" med private virksomheder. Disse 2 muligheder vurderes positivt i den netop afsluttede erhvervsundersøgelse og vil indgå i oplægget til kommunal erhvervsstrategi.

Indstilling:

Lovens implementeringsmuligheder indstilles til drøftelse. Endvidere indstilles, at:

- der ikke tages initiativ til oprettelse af nye, ordinære kommunale jobs, allerede fordi der ikke er sikkerhed for, at det vil tilgodese målgruppen, omfattet af 300 timers reglen, men
- der tages initiativ til at oprette mentorordninger samt sociale partnerskaber.

Opmærksomheden henledes på, at Erhvervsudvalget har ansvaret for beskæftigelsesdelen, Økonomiudvalget for udbetaling af kontanthjælp samt Socialudvalget for eventuelle sociale tiltag.

Beslutning i Erhvervsudvalget den 13-03-2007:

Det indstilles til Økonomiudvalget, at der tages initiativ til oprettelse af mentorordninger samt sociale partnerskaber.

Beslutning i Økonomiudvalget den 20-03-2007:

Fremsendes til Byrådets behandling.

Beslutning i Byrådet den 26-03-2007:

Masoum Moradi var inhabil og deltog ikke i sagens behandling.

A, F og T fremsatte følgende beslutningsforslag: "Svendborg Kommune Byråd pålægger Direktørområdet erhverv og Jobcenter Svendborg Kommune opgaven om, i videst muligt omfang at etablere muligheder for at tilbyde målrettede ordninger til de personer, der potentielt er omfattet af den såkaldte 300 timers regel, således at ingen kontanthjælpsmodtagere boende i Svendborg Kommune vil blive omfattet af reglen, som træder i kraft den 1. april 2007. denne indstilling gælder to grupper borgere:

1. Borgere der har så store helbredsmæssige og psykosociale problemer, at de ikke umiddelbart er i stand til at varetage en funktion på arbejdsmarkedet.
2. Borgere der yder en aktiv indsats for at komme på arbejdsmarkedet, herunder jobsøgning og deltagelse i kommunale arbejdsmarkedsmålrettede aktiviteter/foranstaltninger.

For at fremme beskæftigelse af de berørte personer foreslås det, at Svendborg Kommune tager initiativ til at tilbyde ovennævnte grupper af borgere mentorordninger og sociale partnerskaber til både offentlige og private virksomheder. Målet bør være at alle de berørte personer skal tilbydes job/uddannelse som de vil være i stand til at varetage".

Jesper Kiel (Ø) fremsatte følgende ændringsforslag til A, F og T's beslutningsforslag:"

- at Svendborg Kommune giver alle kontanthjælpsmodtagere som støder imod 300-timers-reglen et kompetencegivende kursus/målrettet uddannelsesforløb med henblik på at få job i Svendborg Kommune,
- Jobcentret får til opgave at besætte et antal stillinger i Svendborg Kommune, som skal forbedre Svendborg Kommunes evne til at være en del af et rummeligt arbejdsmarked.
- Stillingerne skal sigte på at kunne tilgodese, de borgere der rammes af 300-timers-reglen. Der søges derfor personer med særlige personlige erfaringer med at have været ledig igennem længere tid, indtil flere mislykkede aktiveringsprojekter,

fraværende personlig indkomst i kombination med andre sociale problemer, sprogvanskeligheder og kort eller ingen uddannelse samt indgående personlig erfaring med Svendborg Kommunes indsats i forhold til arbejdsløse. Stillingerne besættes kun såfremt der kan skaffes tilstrækkeligt.

- Der opslås løbende assistent-stillinger svarende til antallet af personer, der falder for 300-timers-reglen. Kvalificerede.
- Kommunens institutioner og afdelinger tilbydes en ekstra hjælpende hånd i min. 300 timer.
- Jobcentret sikrer, at de nye stillingers indhold defineres i et samspil mellem den arbejdsløses ønsker og kommunens muligheder for at finde passende opgaver.
- De ansatte assistenter skal tilføre kommunen som arbejdsplads værdifulde erfaringer med at være en rummelig og socialt ansvarlig arbejdsplads.
- De institutioner/afdelinger, der tager imod den hjælpende hånd, skal i samarbejde med jobcentret foretage en evaluering af de kortvarige ansættelser, for at give en vurdering af mulighederne for, at Svendborg Kommune kan blive mere rummelig og for at vurdere det vil være formålstjenligt at gøre stillingerne permanente.
- Stillingerne aflønnes efter gældende overenskomst og normeres til at have et ugentligt timetal, som kunne give en månedsløn på min. 12.000 kr.
- Byrådet bevilger en tillægsbevilling til jobcentret til at kunne foretage ansættelserne."

For Ø's ændringsforslag stemte: Ø, ialt 1. Imod stemte: V, A, F, C, O, T, L, B i alt 27. Undlod: Ingen.

Ændringsforslaget bortfaldt herefter.

Man stemte herefter om beslutningsforslaget fra liste A, T og F.

For forslaget stemte: V, A, B, C, O, L, Ø, T og F. I alt 27. Imod stemte: Ingen. Undlod: Medhat Khattab (V).

Bilag 2 – Udkast ang. opgavefordelingen i Aalborg Kommune

Bilaget indeholder Lene's udkast til hvilke områder, henholdsvis Jobcenteret og Socialafdelingen, er ansvarlig for. I udkastet, som er lavet i november 2006, fremgår også parternes opgaver og tidsfrister i forhold til håndteringen af såkaldte "300 timers sager":

Snitflader ved bortfald af kontanthjælpen til ægtepar, hvor ægtefællerne ikke kan præstere min. 300 timers ustøttet arbejde indenfor 24 måneder

Jobcenteret er ansvarligt for følgende opgaver:

- Løbende vejledning om/formidling af jobmuligheder og betydning af opnåelse af ordinære timer i relation til bortfaldsreglerne løbende efter modtagelse af kopi af varslingsbrev fra socialafdelingen.
- Opgørelse af "døde perioder"/ perioder hvor pgl. er omfattet af undtagelsesbestemmelsen efter § 13, stk. 9 og 11 i aktivloven på foranledning af henvendelse fra socialafdelingen. Opgørelsen skal returneres indenfor max. 14 dage.
- Revurdering af "døde perioder", såfremt borgeren er uenig i opgørelsen. Revurdering sker på foranledning af henvendelse fra socialafdelingen. Revurdering skal foretages indenfor max. 14 dage.
- Delvis revurdering af eventuel ankesag i forhold til opgørelse af døde perioder og perioder, hvor pgl. er omfattet af undtagelsesbestemmelsen i § 13, stk. 9 i aktivloven.

Socialafdelingen (ydelseskontoret) er ansvarlig for følgende opgaver:

- Registrering af overgangsdato/bortfaldsdato for ægtepar ved opstart af ydelse for ægtepar eller ved indgåelse af ægteskab samt indberetning af avis i forhold til overgangsdato og skønnet bortfaldsdato
- At foretage opslag i AMS i forhold til om ægtefællen er registreret som omfattet af undtagelsesbestemmelsen jf. § 13, stk. 9 i aktivloven. Herefter udsendelse af varslingsbrev min. 6 måneder før anslået overgangsdato.

- At sende kopi af varslingsbrev til Jobcenteret til opfølgning på jobsøgningsaktivitet og vejledning
- Senest 2 måneder før forventet bortfaldsdato, anmodes Jobcenteret om at foretage en opgørelse over døde perioder/perioder omfattet af undtagelsesbestemmelsen i aktivlovens § 13, stk. 9.
- Antal registrerede løntimer/timer fra selvstændigt arbejde opgøres.
- Efter modtagelse af opgørelse fra jobcenteret om "døde perioder" samt perioder, hvor pgl. har været omfattet af undtagelses, beregnes tidspunkt for bortfald. Der udsendes partsbrev, således eventuelt partsindlæg kan modtages senest 1 måned før bortfaldstidspunktet.
- Partsindlæg i forhold til opgørelsen af døde perioder og perioder omfattet af undtagelsesbestemmelsen, formidles til jobcenteret med henblik på evt. revurdering
- Herefter udsendes af endelig afgørelse til borger i forhold til bortfaldstidspunkt og ankevejledning.
- Stop af sag i KMD-Aktiv.
- Behandling af eventuel ankesag. Indhent evt. revurdering fra jobcenter, såfremt anken omfatter opgørelsen af "døde perioder" og perioder omfattet af undtagelsesbestemmelsen

Bilag 3 – Orientering om Svendborg Kommunes procedure



Arbejdsprocedure i forbindelse med 300 timers reglen mellem Borgerservice og Jobcentret.

Registrering af målgruppe.

Nuværende ægtefæller, der modtager kontanthjælp er registreret i Ydelseskontoret pr. 01.03.2007. Efterfølgende registreres ægtefæller dels i forbindelse med nyansøgning om kontanthjælp, dels i form af avis fra Folkeregisteret om nye ægteskaber.

Beregning af bortfaldsdato.

Ydelseskontoret beregner bortfaldsdato på baggrund af varighed for modtagelse af kontanthjælp samt informationer i KMD-Aktiv og WorkBase.

Senest 6 måneder før bortfald af kontanthjælp sender Ydelseskontoret et varslingsbrev til ægtefælle med kopi til Jobcentret.

Opgaver i Jobcentret i varslingsperioden.

På baggrund af varslingsbrevet indkaldes ægtefæller i den mellemliggende periode til samtaler i Jobcentret med fokus på jobsøgning, partnerskabsaftaler, mentorordninger m.v.

Såfremt der er forhold, der har betydning for ændring af den varslede bortfaldsdato, orienteres Ydelseskontoret indenfor de første 5 måneder af varslingsperioden.

Bortfald af kontanthjælp.

Med 1 måneds varsel fremsender Ydelseskontoret partshøringsbrev om bortfald af kontanthjælp til ægtefællen med kopi til Jobcenteret. Såfremt partshøringen ikke har givet anledning til ændringer, fremsendes afgørelsen om ophør til ægtefællen med kopi til Jobcenteret.

d. 20.04.2007

Erna

Bilag 4 – Orienteringsbrev fra Erna om antal omfattede

08-03-2007

Notat om bortfald af kontanthjælp – 300-timers reglen

På baggrund af en gennemgang af de sager, hvor borgere er varslet om bortfald af kontanthjælp ultimo september 2006, er følgende pr. 08.03.2007 omfattet af reglerne:

01.04.07	18 personer
01.05.07	1 person
01.06.07 og senere	<u>5 personer</u>
I alt	24 personer

Målgruppen fordeler sig mellem 11 personer i match 1-3 og 13 personer i match 4.

I den samlede målgruppe er der 7 mænd og 17 kvinder, og hovedparten er i aldersgruppen 25-39 år.

Ud af de 24 personer, har 19 personer anden etnisk herkomst med hovedvægt på tyrkisk og exjugoslavisk; 5 personer har danske baggrund.

Da 300-timers reglen om bortfald af kontanthjælp til ægtepar tidligst kan gennemføres pr. 01.05.2007, og loven træder i kraft d. 01.04.2007, er udgiften til kontanthjælp til de 18 personer ikke refusionsberettiget i denne måned. For Svendborg Kommune udgør udgiften kr. 146.000.

På baggrund af Arbejdsdirektoratets vejledning af 09.02.2007 er målgruppen, der er omfattet af 300-timers reglen mere omfattende end først antaget. Pr. 31.03.2007 vil administrationen have et overblik over yderligere personer, der er omfattet af reglerne.

Erna

Bilag 5 – Mail ang. antal omfattede borgere i Svendborg

Til Henning Zielger – (ydelseskontoret i Svendborg Kommune)

Fra Stinus Tarp Møller

27. februar 2008 – 08:37

Emne: Tal fra juni til juli 2007

Hej Henning

Jeg håber du kan hjælpe mig.....jeg har brug for at vide, hvor mange borgere der i Svendborg mistede kontanthjælpen i juni og juli 2007 – er det noget du kan hjælpe med?

På forhånd tak – Stinus

Til Stinus Tarp Møller

Fra Henning Zielger

27. februar 2008 – 15:33

Emne: Vedr.: tal fra juni og juli 2007

Det kan jeg.

Tallet er 0

I alt har 4 mistet hjælpen, 2 i april/maj og 2 i oktober/november

Med venlig hilsen

Henning Ziegler

Bilag 6 – Spørgeguide, administrative led

Semistruktureret spørgeguide i forhold til det administrative led (Specialkonsulent Lene fra Aalborg Kommune og Teamleder Erna fra Svendborg Kommune):

-Hvordan har i valgt at implementerer 300 timers reglen – og hvad er de rolle i det daglige arbejde?

(Er der blevet sat flere ressourcer af til implementeringen?)

Indholdet i policyen (substans og indhold):

-Hvilket problem ønsker regeringen, ifølge dig, at løse med 300 timers reglen?

-Hvordan ønsker regeringen at reglen skal fungere? ønsker de at reglen skal ændre målgruppens adfærd gennem disciplinering eller ved at integrere målgruppen på arbejdsmarkedet? og er dette, ifølge dig, lykkes?

-Hvilke argumenter ligger til grund for sammenhængen mellem det problem reglen skal løse og Jeres løsning? – og har i måtte gå på kompromis (pga. manglende ressourcer e.lign.)?

Processen omkring policyudformningen (proces og indhold):

-Har man inddraget folk med praktisk viden og erfaring i planlægningen af implementeringen?

-Føler du, at der har været enighed omkring valget af organisering/strategi af implementeringen – politisk som administrativt?

-Har du haft fornemmelsen af, at der har været parter/aktører, der ikke føler at den valgte implementering er den bedste – hvilke og hvorfor?

Organiseringens substans:

-Har I forsøgt at skabe nogenlunde standardiserede løsninger? hvorfor/ hvorfor ikke?

-Kan man opstille forholdsvis standardiserede løsninger for denne gruppe – hvorfor/hvorfor ikke?

Organisering som proces:

- Har du fået særlige informationer om hvorledes i skal arbejde med 300 timers reglen?
- Er det opstillet retningslinier for hvordan de ansatte skal forholde sig til- og arbejde med 300 timers reglen?
- Skal du rapportere resultaterne og til hvem?
- Føler du at du har fået klare retningslinier for implementeringen af reglen og føler du dig kontrolleret i fht. din håndtering af disse sager?

Legitimitet:

- Hvordan fornemmer du at reglens overordnede legitimitet er –blandt aktørerne og har den ændret sig med tiden?
- Har du fornemmelsen af at legitimitet har været et punkt i tilrettelæggelsen af organiseringen – har reglens legitimitet haft en betydning i fht. dit arbejde med reglen/hvordan?
- Alt i alt – synes du at kommunen har implementeret reglen på bedst mulig måde – hvad kunne de ha gjort bedre/anderledes?

Bilag 7 – Spørgeguide, udførende led

Semistruktureret spørgeguide i forhold til det udførende led (Jobkonsulent Marianne fra Aalborg Kommune og rådgiver Pedersen fra Svendborg Kommune:

-Ganske kort – hvad er din rolle ifht. arbejdet med reglen?

Indholdet i policyen (substans og indhold):

-Hvilket problem ønsker regeringen, ifølge dig, at løse med 300 timers reglen – og hvordan er det blevet besluttet?

-Hvordan ønsker regeringen at reglen skal fungere? ønsker de at reglen skal ændre målgruppens adfærd gennem disciplinering eller gennem integration til arbejdsmarkedet? og er dette, ifølge dig, lykkes?

-Hvilke argumenter ligger til grund for jeres organisering og hvad er sammenhængen mellem det problem reglen skal løse og kommunens løsning?

Processen omkring policyudformningen (proces og indhold):

-Har du fornemmelse af at der har været megen uenighed om kommunens organisering – både politisk og administrativt?

-Føler du, at der har været tilstrækkelig viden om emnet i forbindelse valget af organisering/strategi af implementeringen?

-Har du haft fornemmelsen af, at der har været parter/aktører (måske dig selv), der ikke føler at den valgte implementering er den bedste – hvilke og hvorfor?

Organiseringens substans:

-Har I, eller ledelsen, forsøgt at skabe nogenlunde standardiserede løsninger? hvorfor/ hvorfor ikke? – Er det muligt at lave forholdsvis standardiserede løsninger?

-Hvis du ser tilbage, har du så ændret din måde at håndtere sagerne på – har du større sympati for denne gruppe end du havde før?

Organisering som proces:

-Har i fået særlige informationer om selve reglen og om hvorledes kommunen ønsker at i skal arbejde med den?

-Skal du rapportere resultaterne og til hvem?

-Føler du at du har fået klare retningslinier for implementeringen af reglen og føler du dig kontrolleret i fht. din håndtering af disse sager?

Legitimitet:

-Hvordan fornemmer du at reglens overordnede legitimitet er blandt aktørerne og har den ændret sig med tiden?

-Har du fornemmelsen af at legitimitet har været et punkt i tilrettelæggelsen af organiseringen?

-Alt i alt – Synes du at kommunen har implementeret reglen på bedst mulig måde – hvad kunne de have gjort bedre?

1 **Bilag 8 – Transskribering, Lene, Aalborg**

2 Interview med Lene – Specialkonsulent i Aalborg Kommunes Arbejdsmarkedsafdelingens
3 sekretariat

4
5 *Int:*

6 *Hvordan har i valgt at organiserer implementeringen?*

7 Lene:

8 300 timers reglen er egentlig i to afdelinger – der er ydelsesafdelingen og jobcentreafdelingen,
9 hvor den store område om det at finde ud af målgruppe, hvornår man omfattes af varslingsperiode,
10 det ligger i ydelsesafdelingen. Det der ligger i jobcentreamrådet er den del, der hedder hvad kan vi
11 så gøre for at undgå at folk rammes og for at gøre opmærksom på at de skal i arbejde. Det er også
12 jobcentre der skal finde ud af om denne borger rent faktisk kan varetage nogle timers arbejde, eller
13 skal vi ind og kigge på den oprindelige målgruppeindplacering og sige at nu er det matchgruppe 5.
14 Eller har vi at gøre med en borger, der godt kan varetage et arbejde eller et projekt, men det kan
15 godt være at det ikke er så realistisk så vi er nød til at få afklaret vedkommendes arbejdsevne. Så
16 er der andre hvor vi sætter vores jobkonsulenter til fokusere på job og jobsøgning frem for
17 projektaktivering. Jobkonsulenterne skal være ekstra opmærksomme på den her sag fordi
18 vedkommende er i farezonen og prøv derfor og se om i ikke kan få den her borger i arbejde. Jeg
19 tror at man går ud og laver noget virksomhedspraktik og løntilskud, hvis i så vil ansætte denne
20 borger i ordinært arbejde. Og så er der nogle borger hvor man må sige at vi har disse situationer
21 hvor borgeren ikke kan klare et fuldtidsarbejde, men det her er vigtigt så se om du ikke kan få
22 nogle timer – f.eks. inden for nordjysk distribution. Det ligger i vores jobcentre. Og så er det vores
23 jobcenter der kan se at det er ved at være den tid at kontanthjælpen skal bortfalde. Vi kan se at de
24 her borgere har de timer de skal ha – dem gør vi ikke noget ved. De får at vide at deres
25 bortfaldsdato er udskudt. Så er der en anden gruppe borgere, som nærmere sig
26 bortfaldstidspunktet. Vi kan se i systemet at de ikke har timer nok. Derefter spørger vi jobcenteret
27 om denne borger er inde i en død periode – er i igang med at afklare arbejdsevnen. Er der sket
28 nogen omkategorisering af denne borger. Hvis vedkommende er i en død periode – f.eks. ved en
29 afklaringsproces eller et særlig tilrettelagt opkvalificerende kursus. Der er rigtig mange der er i en
30 død periode eller som er blevet forlænget. De sidste der er tilbage mister altså hjælpen. Da vi
31 havde den store klump for et års tid siden da kørte integrationscenteret nogle informationsforløb
32 med tolk hvor borgerne bliver meget præcis orienteret, så de også kan have fokus på om det kan
33 lade sig gøre at få de pågældende timer.

34 *Int:*

35 *Hvilket problem skal denne regel, ifølge regeringen, løse?*

36 Lene:

37 Som embedsmand: Vi mangler arbejdskraft og det skal legitimeres at dem der får støtte også reelt
38 kan komme ud på arbejdsmarkedet. Og så har man krævet at i denne situation, skal folk gå ud og
39 varetage nogle timers arbejde. Så tror jeg også at der ligger noget politik omkring det at mange
40 indvandrerkvinder de ikke er interesseret i at arbejde (bliver der sagt). Reelt set er de
41 hjemmegående i forhold til hjemmegående på kontanthjælp. Det siger man at man ønsker at gøre
42 op med, så derfor har man lavet denne regel. På den måde tvinger man folk ud på
43 arbejdsmarkedet.

44 Som person: Så tror jeg meget på den sidste del – det betyder meget og det er også et spørgsmål
45 om at man primært ønsker at ramme de kvindelige flygtninge og indvandrere. Men jeg tror at det er
46 et spørgsmål om at presse folk ud i arbejde.

47 *Int:*

48 *Hvad så i forhold til Arbejdsdirektoratet retningslinier, følger i den?*

49 Lene:

50 Vi følger den, ja. Men vi venter med spænding på afgørelsen fra Ankestyrelsen. Vi man ser
51 generelt på kontanthjælpsområdet, så bliver et ægtepar anset for at være et
52 kontanthjælpsmodtagende ægtepar selvom det kun er den ene der modtager kontanthjælp. Dette
53 skyldes at den andens løn bliver trukket fra. Det har man så vejledt ud om. Så kom vejledningen
54 og vi har så valgt at følge vejledningen. Hvis Ankestyrelsen kommer frem til at det rent juridisk ikke
55 hænger sammen så laver vi naturligvis praksis om. Vi har haft det oppe i forvaltningen, hvor jeg
56 har anbefalet at vi følger vejledningen indtil vi hører fra Ankestyrelsen. Hvilket de andre store
57 kommuner også gør.

58 *Int:*

59 *Du ser altså mere reglen som regulerende end som en måde hvorpå deres adfærd ændres?*

60 Lene:

61 Det er at tvinge folk ud og dermed får du dem også til at ændre adfærd og gå ud og søge arbejde.
62 Og sige til dem at det kan godt være at du ikke kan klare et fuldtidsarbejde men måske et
63 deltidsarbejde. Hvis man kigger ind, så tror jeg nok at jeg personligt har haft problemer med reglen,
64 og når jeg har hørt diskussioner, det er at man har valgt at tage matchgruppe 4 med, hvor man er

65 inde i den grupper hvor man siger at ikke er arbejdsmarkedsparete. Og dem har vi faktisk en del
66 af.

67 *Int:*

68 *Er kommunen blevet hurtigere til at ændre matchgruppeplaceringen?*

69 Lene:

70 Det betyder noget når man begynder at sætte personer i kategoriseringer og vi har jo haft en
71 holdning i Aalborg, at hvis man er i kategori 4 eller 5, så lader vi tvivlen komme borgeren til godt og
72 siger at nu tilhører du matchgruppe 4. Det at være 5'er er at man er meget dårlig. Men den her
73 lovgivning så tror jeg at sagsbehandleren, hvis denne sidder overfor et ægtepar, så tror jeg at de er
74 mere tilbøjelig til at sige matchgruppe 5. Vi kan jo se på denne opgørelse over personer, som blev
75 varslet i forhold til dem der mistede hjælpen, så har der faktisk været en del af dem der har fået
76 ændret matchgruppe. Det er jo der at rådgiveren ved jobcenteret havde været inden og sige at
77 denne borger er reelt en 4'er eller om vedkommen er en 5'er.

78 Efter loven er man nok mere tilbøjelig til at sige at disse folk er matchgruppe 5 hvis man er i tvivl.
79 Vi har dog ikke gjort det op.

80 *Int:*

81 *Er der en kausalsammenhæng i forhold til Jeres organisering?*

82 Lene:

83 Ud fra min forståelse af hvordan det er, så sker der det at når en rådgiver i jobcenteret får en
84 besked om at vi har med en borger at gøre, som er omfattet af 300 timers reglen, så har man da
85 meget fokus på at de tilbud vi skal give, det kan godt være at denne borger måske har brug for et
86 personligt udviklingskursus, men fordi at vedkommende nu står og risikerer bortfald, så bliver vi
87 altså nød til at koble en jobkonsulent på for at få vedkommende i arbejde. Så på den måde er der
88 en sammenhæng i hvordan man vælger tilbud til borgeren hvis de rammes af reglen.

89 *Int:*

90 *Har kommunen oprette flere tilbud efter reglens tilblivelse?*

91 Lene:

92 Vi har ikke lavet flere tilbud. Vi har generelt mange mange tilbud, for disse borgere.

93 *Int:*

94 *Er der kommet flere på disse kurser?*

95 Lene:

96 Det der er væsentligt i forhold til reglen er jo ikke at give dem et tilbud til et projekt, men at prøve at
97 arbejde på at få dem ud på arbejdsmarkedet. Eller også så skal det være et meget målrettet
98 projekt, som fører til arbejde. Vi har ikke oprette flere på baggrund af denne regel. Jeg tror at den
99 melding som Claus Hjort kom med omkring årsskiftet sidste år, som åbnede op for muligheden for
100 at parkere borgerne på særligt tilrettelagt uddannelses tilbud og derved give dem en død periode.
101 Københavns kommune var hurtige til at give folk mulighed for at søge ind så de kunne blive
102 parkeret på nogle kurser. Der valgte vi så, efter at havde drøftet det – også politisk. Der valgte vi at
103 sige at vi åbner for muligheden, men vi prøver at holde os inden for lovens rammer og siger at det
104 skal være målrettet et arbejde. Så det er ikke mit indtryk at vi har parkeret folk på sådan nogle
105 uddannelses tilbud. Men det kan jo være at en rådgiver siger noget anderledes.

106 *Int:*

107 *Hvordan er i kommet frem til at i har valgt denne organisering?*

108 Lene:

109 Det er sådan at selve den måde at administrere på, er det forvaltningen der er kommet med. Jeg
110 har lavet udkastet og så er der nogle af mine chefer der har nikked til det. Spørgsmålet omkring
111 anvendelse af ordinær uddannelse, det har været oppe ved forvaltningsledelse (inkl. Rådmand
112 Mai-Britt Iversen), også fordi der var meget politisk fokus på hvad det lige er hvad vi skal gøre. Her
113 er det vigtigt at politikerne står ved det.

114 *Int:*

115 *Har der ifølge dig måtte være politiske kompromiser?*

116 Lene:

117 Nej, vi har ikke haft politiske drøftelser, det har været meget administrativt og så har vores
118 rådmand været med på sidelinien, der hvor der var noget politisk indhold, som har givet nogle
119 muligheder. Ellers er hun blevet orienteret om enkelte specielle sager, som faktisk har gjort at der
120 er lavet en konkret beskrivelse, som er sendt til Mette Frederiksen (MF), for at sige at her har vi
121 nogle konsekvenser af 300 timers reglen. Er det rimeligt at ramme folk i denne situation. Ellers har
122 det kørt meget administrativt.

123 Der har været mange diskussioner hos rådgiverne om selve om reglen og der har været mange
124 diskussioner om at det er en forfærdelig regel at administrere. Men ikke en politisk diskussion, det
125 har der ikke været.

126 *Int:*

127 *Har du en fornemmelse af, at der har været parter, der har været uenige i Jeres organisering?*

128 Lene:

129 Nej, det har der ikke været. Der er ikke det store oprør. Det er jo lidt den der rolle som
130 professionelle. Du har nogle lovgivningsmæssigt, men folk er sådan nogenlunde legale og loyale i
131 forhold til at sige at det jo sådan er sådan at vi skal gøre. Så kan det godt være at vi finder ud af at
132 der er nogle sager hvor vi går i gang med afklare, at de finder nogle flere sager. Det er mere på
133 den måde, men det har mere været i forhold til holdningen til spørgsmålet.

134 *Int:*

135 *En sidegevinst ved reglen er, ifølge Claus Hjort, at kommunerne har indset at der skal gøres noget*
136 *for denne gruppe.*

137 Lene:

138 Jeg må jo sige at hvis man kigger på effekten af den her reglen så har den fået kommunen til at
139 (det kan jeg næsten ikke få mig til at sige, men ret skal være ret) øge fokus på disse folk og her
140 bliver vi nød til at få afklaret deres arbejdsevne, vi kan ikke bare lade dem køre i et eller andet
141 projekt. Så har der vel også været nogle borgere, som har fundet ud af at de faktisk godt kan søge
142 arbejde. Så har der været nogle borgere som har fundet ud af at de skal separeres. Vi har også i
143 vores administration, som finder ud af at de ansætter hinanden koner i ordinært arbejde i en
144 periode, men det er kun fornemmelser. Men det har da en effekt, men det har altså også nogle
145 voldsomme effekter i forhold til nogle folk som bliver bragt i nogle forfærdelige situationer. Nogle af
146 dem er låst helt fast.

147 *Int:*

148 *Mener du at man burde have holdt matchgruppe 4 ude for reglen?*

149 Lene:

150 Jeg mener helt sikkert at man burde holde 4'er helt ude. Så kunne jeg bedre have forsvaret den.
151 Så ville det været de arbejdsparate. Der siger man at de har problemer ud over ledighed og man
152 siger at de her folk ikke skal stå til som arbejdssøgende. Det jeg hører er at det er denne gruppe
153 man har det dårligt med, dem der godt kan arbejde, de skal også ud og arbejde. Det har man ikke
154 problemer med.

155 *Int:*

156 *Har i opstillet nogle specifikke retningslinier for hvordan rådgiveren skal arbejde med reglen?*

157 Lene:

158 Vi har ikke lavet retningslinier, men det er mere på det administrative plan. Der har jeg selv sendt
159 nogle retningslinier ud. Der er altså kun lave retningslinier for hvilke ting man skal huske at komme
160 omkring, for der er virkelig mange ting at huske.

161 *Int:*

162 *Kunne det ikke være en god idé at have sådanne retningslinier?*

163 Lene:

164 De får besked om at de skal have fokus på disse sager. Og jeg ved ikke om de ikke den dag i dag
165 allerede ved, selvom det ikke er nedskrevet, at de skal lave en jobplan, som fører til arbejde. Jeg
166 tror ikke at det vil ændre særlig meget.

167 *Int:*

168 *Kontrollere i den enkelte rådgiver i forhold til hvad de gør ved denne gruppe? (laver de
169 matchgruppeplaceringen om eller sender de dem på kursus)*

170 Lene:

171 Vi har ikke registeret de borgere som er omfattet af reglen. Vi har ikke nogle nøjagtige
172 registreringer af borgernes forløb. Det vi gør engang i kvartalet, det er at se på hvem det er der
173 rent faktisk har mistet hjælpen. Jeg løber dem der har mistet hjælpen igennem, for at se om der er
174 nogle der kan generhvervs retten til hjælpen og hvad skyldes det. Hvis man ønskede at lave en
175 kontrol så kunne man kigge på disse resultater. Men det har vi ikke gjort og det er mit indtryk at
176 rådgiverne gør hvad de kan, men det kunne da være interessant at kigge på hvad der er blevet
177 gjort.

178 *Int:*

179 *Så Aalborg Kommune har altså ikke haft som mål at sætte hårdt mod hårdt overfor borgerne?*

180 Lene:

181 Nej, vores rådmand har den holdning at det er færrest muligt der skal rammes af denne regel. Man
182 må sige at hvis vi kigger ind i vores tal, så har vi sendt 600 breve ud og status er ved udgangen af
183 2007 at der har været omkring 21 som har mistet hjælpen og deraf er der 3 der har generhvervet
184 hjælpen. Så det er et lille antal. Havde vi nu stået med et meget stort antal, med denne politiske
185 observans, kunne det godt være at man ville have sagt, hvorfor er det nu lige at vi har så mange
186 der er blevet ramt af reglen.

187 *Int:*

188 *Hvorfor fornemmer du at reglen legitimitet er – både blandt befolkningen og medarbejderne?*

189 Lene:

190 Hvis vi kigger på rådgiverne så har de det lidt ligesom mig. Legitimiteten forsvinder fordi man har
191 taget matchgruppe 4 med og så tror jeg at man er modstander af den, fordi ved at vælge ægtepar
192 og fordi familiemønstrene er vidt forskellige mellem etniske danskere. Vores flygtninge og
193 indvandre der kommer til landet, der er en stor gruppe af dem der er gift. Hvis man vælger at sætte
194 ind i forhold til gifte, ligesom i loftreglerne og ægtefælledomsreglerne, så rammer man forholdsvis
195 meget vores udlandske borgere. Dette gør at man føler at det virker diskriminerende. Der er
196 selvfølgelig også danske borgere der kan blive ramt af reglen, men overvægten ligger i forhold til
197 vores flygtning og indvandre. Man vil jo aldrig kunne klandre regeringen for det, for de siger jo at
198 de både rammer alle ægtepar. Men det er mest flygtninge og indvandre reglen rammer og det har
199 vi svært ved at argumenterer for og synes at det er rimeligt. Jeg tror også at det generelt set er
200 svært for rådgiverne at accepterer dette punkt. Og så det med matchgruppe 4. Hvis man går ud i
201 befolkningen, så er det meget forskellige hvor man går hen. Der er meget fremmedfjendskhed og
202 der er meget hvor man kan sige at de sidder bare og får deres kontanthjælp og de kan bare gå ud
203 og få et arbejde. Og jeg tror at når de hører nogle af de konkrete eksempler om at her rammer de
204 skævt, så vil de selvfølgelig sige at det ikke var på denne måde at den skulle ramme.

205 *Int:*

206 *Tror du ikke at reglen ganske langsom ændre diskursen, så det bliver bredere accepteret at tage*
207 *hjælpen fra disse personer?*

208 Lene:

209 Der er jo ske ændringer da man indførte starthjælpen, da accepterede man at personer skulle
210 have forskellige ydelser og at man skulle gøre sig berettigede til det. Jeg tror at blandt
211 befolkningen, så kunne man da godt risikerer at man siger at det sådan set er legalt nok, for de
212 kan jo bare få et arbejde. Men man skal nok passe på at det ikke bliver for voldsomt og jeg tror at
213 det er et spørgsmål om at vi skal have nogle kød og blod på nogle sager hvor familier blev hårdt
214 ramt, så kan man måske ændre lidt. Men jeg tror at du har ret i at der godt kan ske en gradvis
215 accept af reglen. Der gør der måske også hos rådgiverne. Det tror jeg godt at man kan risikerer.

216 *Int:*

217 *Hvad sker der så når arbejdsløsheden stiger igen?*

218 Lene:

219 Så får man nogle voldsomme problemer, for så kan man ikke længere legitimerer reglen. Jeg tror
220 at man vil agere anderledes hvis man har stigende arbejdsløshed.

221 *Int:*

222 *Tror du reglen forsvinder igen – hvis konjunkturerne ændres eller hvis vi får en anden regering?*

223 Lene:

224 Måske vil man gøre noget ved matchgruppe 4, men det afhænger af hvilket fokus der kommer på
225 reglen. Jeg tror det er matchgruppe 4 man vil ændre på. Jeg vil da håbe at de fjerner reglen hvis
226 arbejdsløsheden stiger, for det er svært at sige til folk at de skal finde et arbejde når man har en
227 arbejdsløshed på x antal procent. I dette tilfælde vil det være meget tydeligt at du har at gøre
228 med en regel som er en besparelse.

229 *Int:*

230 *Helt overordnet – nu har i kørt med det i et år, er det noget du synes i skulle have gjort
231 anderledes?*

232 LF:

233 Det har været problematisk at der er sket så mange ændringer efter en afgørelse er truffet, det
234 kunne jeg måske godt tænke mig at vi havde det gjort mere tydeligt, hvad jobcenterrådgiverne
235 skulle være opmærksom på når de opgjorde disse sager. Og så kunne jeg også godt have tænkt
236 mig at vi havde fået registeret helt fra starten hvad det var for nogle borgere vi sendte breve ud til,
237 så vi kunne følge dem. På den måde vil vi få mulighed for at finde ud af om vores tilbud rent faktisk
238 virker. Så vil vi få muligheden for at se hvor disse borgere er henne i systemet. Men ellers synes
239 jeg at vi har forsøgt at gøre det på den bedste måde. Denne regel er virkelig tung og jeg er sikker
240 på at man ved revision kan finde fejl i fordi der er så mange aspekter i den. Husker rådgiveren at
241 have fokus på hvornår de bliver omfattet af reglen. Det fungerer sådan at vi får ikke nogen varsling
242 om hvornår en borgere rammes. Rådgiveren skal selv sidde og holde øje med om hvornår overgår
243 de til regelsættet. Dvs. man skal hele tiden finde ud af om denne borger har modtaget hjælp i to år
244 og om der har været forhold der har ændret deres placering i forhold til reglen. Så det er
245 administrativt meget tungt. Vores systemer er endnu ikke gearet til selv at finde ud af om en borger
246 er omfattet af reglen. Men jeg synes den er alt for dyr at administreres i forhold til hvad man har
247 sparet. Claus Hjort synes jo reglen har været en succes fordi den har fået kommunerne til at
248 fokusere på problemet. Vi har gjort op at da vi havde klumpen for godt et år siden, så har vi brugt
249 godt et årsværk på den her regel. Det er faktisk temmelig meget.

250 *Int: TAK FOR HJÆLPEN!*

1 **Bilag 9 – Transskribering, Marianne, Aalborg**

2 Interview med Jobkonsulent Marianne fra Aalborg Jobcenter Integration

3

4 *Int:*

5 *Hvad er din rolle i implementeringen?*

6 Marianne:

7 Det er delt op i to. Da loven blev indført blev jeg taget ud af min stilling og skulle i stedet kalde alle
8 de her mange hundrede folk, som man forventede der ville blive omfattet af reglen på et eller andet
9 tidspunkt – det krævede loven. Det var min opgave at indkalde de her mennesker, det var også de
10 ægtepar, hvor manden gik på arbejde. Jeg informerede dem og gav dem materiale om hvad loven
11 sagde. Det man så gjorde her var at sige, hvad kan vi støtte op omkring mht. at få de her
12 mennesker i beskæftigelse. Det var selvfølgelig at bruge vores jobkonsulentteam. Få alle dem her
13 henvist som vi ikke havde henvist. Opfordre til hvordan man kunne søge job og hvordan de kunne
14 få støtte til det. Det var min første rolle i det. Og det var jo et lovkrav. Så fik de alle at vide at 6 mdr.
15 før man havde fået deres faldsdato, så ville de blive skriftligt informeret af to omgange at den og
16 den dato, der stopper din kontanthjælp. Da det er gjort, hvilket var en meget stor opgave da mange
17 taler dårligt dansk og at der var mange hundrede,.... så kom jeg op og skulle være jobkonsulent og
18 vi diskuterede jo meget om hvad vi skulle gøre for de mennesker – skal vi gøre en særlig indsats
19 eller skal de behandles på lige fod med de andre. Der var ledelsens syn at de selvfølgelig skulle
20 behandles på lige fod med alle andre, men at man selvfølgelig var obs på dem man nu sendte ud,
21 sådan at vi hele tiden vidste at når nu er der en der falder her om 6 mdr. Så kendte vi datoen og så
22 sætte vi en indsats ind over for den person mht at få den i beskæftigelse. Vi har jo været heldige
23 for det har været lettere end nogensinde før pga. arbejdsforholdene. Os jobkonsulenter har være
24 og sige til de her folk at du mister hjælper den og den dag – vi har de og de muligheder for at
25 hjælpe dig i gang med noget. Socialrådgiverne har været inde og kigge på nogle af personerne og
26 skønnet at de måske slet ikke er klar til arbejdsmarkedet – måske skal de opstarte en
27 ressourceprofil på dem og kigge på hvad deres arbejdsevne så reelt fordi i det øjeblik man gør det
28 så bliver man fritaget for 300 timers reglen. De to grupper vi har arbejdet med – dem har forsøgt at
29 få i arbejde og dem hvor vi har været inde og se på om deres arbejdsevne så truet at vi skal gøre
30 noget andet for dem. Det er de to ting som jeg har været en del af.

31 Her i Aalborg har vi fået mange penge til at få flere jobkonsulenter. Vi er normalt nominerede til 4
32 og vi er 10-12 stykker. Det er penge fra ministeriet. Og der har vi så selvfølgelig gået ind og
33 vurderet hvordan vi kan gøre en ekstra indsats, ikke nødvendigvis kun for dem der rammes af 300

34 timers reglen, men i det hele taget den restgruppe der er tilbage. Dem der er
35 arbejdsmarkedsparete finder jo selv arbejde nu, så derfor har vi valgt at lave en normal
36 jobkonsulentindsats, hvor vi arbejder med én person og forsøger at finde noget arbejde. Vi prøver
37 også at oprette nogle jobklubber, hvor vi udnytter denne gruppedynamikken da vi har rigtig mange
38 kvinder tilbage i dette system. Jeg kender ikke det præcise tal for antallet af vores klienter der er
39 kvinder, men det er nok 80-90%. Så har vi lavet nogle jobklubber hvor vi underviser dem i at
40 udnytte deres evner og erfaringer. Der sidder mange der falder for 300 timers reglen. De er jo så
41 blevet sat i beskæftigelse eller uddannelse.

42 *Int:*

43 *Har du en fornemmelse af hvor mange der er blevet omkategoriseret fra matchgruppe 4 til 5?*

44 Marianne:

45 Det har jeg ikke. Dem ser vi ikke som jobkonsulenterne ikke noget at gøre med.

46 *Int:*

47 *Er det ikke svært som jobkonsulent at finde et job til en person fra matchgruppe 4, som jo faktisk
48 indebærer at man er forholdsvis langt fra arbejdsmarkedet?*

49 Marianne:

50 Det har det også været. Dem vi har arbejdet med der har været gruppe 4 – vi har ikke arbejdede
51 med andre end indvandre kvinder – jeg tror faktisk ikke at der har været nogle mænd. Det der har
52 været problemet har været at de har haft helbredsmæssige problemer, men ikke nok til at de har
53 kunne være sygemeldt. Der er også den problemstilling at nogle af dem har opholdt sig i landet
54 længe og har ingen joberfaring overhovedet – hverken fra hjemlandet eller herfra. De er hårde
55 også at overbevise arbejdsgiverne om at give dem en chance. Alligevel lykkes det, men det er jo
56 fordi arbejdsmarkedet er til det. Arbejdsgiverne er villige til at se på hvad som helst.

57 Nogle får vi ud i jobtilskud, hvor det så senere bliver ordinært arbejde. Der er nogle at dem der er
58 inde i forløbet der er i løntilskud, men vi har ikke set resultatet af det endnu – mange af dem er
59 færdige er til april. Nogle af dem er i kommunal rengøring, men man må ikke give løntilskud til en
60 offentlig institution, så det er jo ordinær beskæftigelse.

61 *Int:*

62 *Er Aalborg kommune til at tage disse folk ind – har de oprette flere stillinger eller har de ændret
63 fokus?*

64 Marianne:

65 Det er der er så vanskeligt ved 300 timers reglen er, at den kommer samtidig med at der er mangel
66 på arbejdskraft, så det er ikke til at se hvad der er hvad. Jeg talte med en regional
67 rengøringskonsulent og han sagde at han havde fået 18 ansøgere og der var ikke en eneste
68 danske og kun ganske få skrev på dansk. Så de har ikke et valg.

69 *Int:*

70 *Det kunne godt være at der i kommunen var en forståelse af at denne gruppe kom i første række.*

71 Marianne:

72 Nej, det gør man helt sikkert ikke.

73 *Int:*

74 *Hvad er det for et problem regeringen prøver at løse ved denne regel?*

75 Marianne:

76 Man forsøger at mætte arbejdsmarkedet, men jeg tror ikke at det er derfor man indførte 300 timers
77 reglen. Jeg tror også at man har gjort det fordi man har haft en gruppe som har siddet for længe i
78 det her system og som var ganske tilfreds med det – det tror jeg regeringen har tænkt. Det har ikke
79 været økonomisk for et ægtepar på kontanthjælp at tage småjobs. Her har man forsøgt at tvinge
80 nogle til at tage nogle jobs. Sigtet har at få de her trælse job besat.

81 *Int:*

82 *Har reglen et overvejende regulerende tilsigte eller ønsker man at ændre gruppens adfærd?*

83 Marianne:

84 Jeg tror det er begge dele. Der har også været andre stramninger. Man vil simpelthen ikke ha folk
85 til at gå rundt og være passive. Jeg kan se at nyankommende indvandre bliver mødt med en
86 anden kultur så de ved godt at de skal ha et arbejde. Jeg kender et ægtepar som har været her i
87 20år og aldrig haft en eneste times arbejde. De falder jo for reglen og for at bruge et godt gammelt
88 ord, så er de klientgjort.

89 *Int:*

90 *Hvad er baggrunden for at man har valgt at gøre det på den måde man har i Aalborg kommune?*

91 Marianne:

92 Man ønsker at initiativet til at hjælpe denne gruppe skal komme fra dem selv. Det er deres liv. Det
93 er ikke vores ansvar, men deres. Jeg tror da at det er lykkes at få skabt et initiativ hos dem selv.

94 Noget de alle siger er at de føler sig jaget, så de vil gerne ud af systemet.

95 *Int:*

96 *Har du en fornemmelse af at der har været uenighed om hvorledes man skulle implementer*
97 *reglen?*

98 Marianne:

99 Ikke uenighed, men famlen omkring hvorledes den skal tolkes.

100 *Int:*

101 *Men kunne kommune have været bedre til at give retningslinier?*

102 Marianne:

103 Nu har det været lidt specielt, da denne afdeling stor set er den eneste der er blevet ramt af reglen.

104 Det har egentlig været koncentreret omkring dette center, men jeg oplever ikke fra vores ledelse
105 om hvorledes man skulle følge det her, kun spørgsmål omkring praksis.

106 *Int: Men har I fået af vide af kommunen, at I skal gøre det og det for at få dem i arbejde?*

107 Marianne:

108 Vi har fået goodwill til at man ville gå så langt man overhovedet kunne – må man f.eks. starte et
109 kursus op dagen inden denne person falder for reglen. Der er en helt masse med disse tilbud. Der
110 synes jeg at man er gået meget langt for at give kompetencer til disse personer. Men har gjort
111 meget for at påskønne dem der gerne vil ud af det.

112 *Int:*

113 *Kunne du godt have tænkt dig at man havde taget Jer med ind i beslutningen omkring hvor*
114 *kommunen skulle håndterer denne regel?*

115 Marianne:

116 Ja, det synes jeg man skulle.

117 *Int:*

118 *Hvordan kunne det have ændret det?*

119 Marianne:

120 Nej, ikke i forvaltningen – jeg troede du mente da man udformede reglen. Man burde have lyttet til
121 at det her er nogle bestemte mennesker man rammer, men hvis det er målet så er der jo ikke så
122 meget at gøre. Forvaltningen har faktisk lyttet til os.

123 *Int:*

124 *Så du føler ikke at der har været uenighed om organiseringen?*

125 Marianne:

126 Jeg har ikke oplevet at der har været uenighed om forvaltningen.

127 *Int: Har du fået mere sympati for denne gruppe – og har det ændret din måde at arbejde med*
128 *sagerne?*

129 Marianne:

130 Ja, det gør vi. Vi havde faktisk besluttet at vi ville opprioritere 300 timers gruppen. Det er ikke
131 noget vi har fået besked på, det er noget vi har bestemt at gøre. Vi har selv bedt om at kende
132 deres forfaldsdato. Så skal man også kæmpe nogle personlige kampe – er det så min skyld når
133 det ikke lykkes. Der er også nogle der lader sig falde – jeg tager konsekvensen. Den har jeg haft
134 svært ved. Der er jo også de personer som mander sig op. Jeg kender én som har beklaget sig i
135 mange år, men da hun fik en forfaldsdato, så var der ingen problemer. Men den kan være en
136 medspiller.

137 *Int: Er der nogen der holder øje med hvor mange i får i arbejde?*

138 Marianne:

139 Ja, det noteres helt præcist. De kan se hvad hver enkelt af os sætter i gang. Men vi bliver ikke
140 personligt holdt op på det. Det er mere på afdelingsniveau. Jeg føler mig ikke kontrolleret, men jeg
141 ved at de kan gøre det hvis de vil.

142 *Int:*

143 *Hvordan er reglens legitimitet – er i blevet positivt overraskede om den virkning?*

144 Marianne:

145 Jeg ser også på at den skaber et ekstremt fattigdomsproblem for en masse menneske. I det øjeblik
146 hvor de mister hjælpen, så ser jeg dem ikke mere. Jeg har haft folk der går rundt til venner og
147 bekendt og beder om mad. Det får nogle vilde konsekvenser for nogle børnefamilier.

148 *Int:*

149 *Er reglen legal, hvis man fjerner matchgruppe 4?*

150 Marianne:

151 Det er klart at det ville være nemmere. Mange af de tunge sager der ville forsvinde.

152 *Int:*

153 *Der ville være en del af sagerne der ville forsvinde?*

154 Marianne:

155 Det er ikke over halvdelen, men jeg kender ikke tallet. Det kan godt være at det er flere, for mange
156 af dem der er i matchgruppe 4 er i gang med at blive udredt og på et eller andet tidspunkt er
157 færdige, så kommer de tilbage i det aktive system. Vi har et par rådgivere der er ved at afslutte
158 disse sager. Det er også det ministeren siger, at hvis de er så svage, så skal de pensioneres. Det
159 har også været hans udmelding. Når udredningen er færdig, så kan vi godt frygte at der kommer
160 en masse ud. Noget der er vigtigt at tænke over om man synes at det er synd for folk at gå på
161 arbejde. Det skal man i det her system gøre op med sig selv. Der er nogen som er blevet opdraget
162 til at skulle være hjemmegående – og derfor er det en stor ting at skulle ud på arbejdsmarkedet.
163 Der er mange vis børn presser dem ud i arbejde. Børnene ved at det har stor betydning. Arbejdet
164 betyder meget i vores kultur.

165 *Int:*

166 *Helt overordnet – var der så noget kommunen kunne have gjort bedre?*

167 Marianne:

168 Jeg synes faktisk ikke at man kunne have gjort ret meget mere. Jeg havde frygtet at situationen
169 var blevet værre. Nu har vi jo også fået tilført ressourcer udefra og det tager jo et stort tryk. Vi er
170 mere end fordoblet. Vi havde ikke nået det hvis ikke vi var flere, men det er jo ikke et kommunalt
171 tiltag. Der er 4-5 kommuner der har fået denne hjælp. Jeg tror ikke at kommuner der ikke har fået
172 hjælpen på samme måde har kunne klare opgaven. Det er vist de store byer der har fået hjælpen,
173 hvilket jo nok skyldes problemets størrelse. I Aalborg har man fra centralpolitisk hånd været meget
174 opmærksom på at vi har haft en svag gruppe indvandre, som er længst fra arbejdsmarkedet. Så
175 det kræver en anden indsats. De er virkelig lavest i hierarkiet. Man er godt klar over at det kræver
176 en anden indsats.

177 *Int:*

178 *Tror du kommunen ville have givet flere ressourcer, hvis ikke der var kommet penge fra staten?*

179 Marianne:

180 Nej, det tror jeg ikke. Der har i hvert fald ikke været nogle tiltag fra den side af.

181 *Int:*

182 *Tak for hjælpen!*

1 **Bilag 10 – Transskribering, Erna, Svendborg**

2

3

Interview med Erna – Teamleder ved Jobcenter Svendborg

4 *Int:*

5 *Hvordan har Svendborg valgt at organiserer implementeringen af 300 timers reglen?*

6 Erna:

7 300 timers reglen kom med lovpakken – ”Ny chance for alle” og den blev politisk besluttet i
8 folketinget, så det var sammen med et lang række tiltag. Så hvordan selve 300 timers reglen skulle
9 implementeres, har der faktisk ikke været politikere inde over. Det er blevet fastlagt rent
10 administrativt. Politikerne er selvfølgelig blevet orienterede.

11 Da vi i 2006 fik at vide at vi skulle varsle de personer, der ville falde for 300 timers reglen,
12 gennemgik vi faktisk vores kontantshjælpsmodtagere. Det var ydelseskontoret der var med til at
13 sende varslingsbreve ud og så gjorde vi det i foråret, at vi kommer lidt hovedkult ind i det – det var
14 en turbulent tid, så vi havde faktisk næsten glemt at vi skulle i gang med opfølgningen på
15 varslingsbrevene. Det bevirkede at vi måtte i gang med at gå varslingerne igennem og se om
16 billedet havde ændret sig. Først på det tidspunkt får vi egentlig lavet en strategi for hvem der gør
17 hvad i processen. Hvis du skal effektuerer, ja for på det tidspunkt der kommer jo også fra
18 arbejdsdirektoratet et fortolkning og der kan jeg blive forvirret. Da vi læser lovgrundlaget og de
19 bemærkninger, da bliver vi ved med at tro at det er kontanthjælpsmodtagere hvor begge modtager
20 kontanthjælp, der rammes. Og så får vi så skrivelsen fra arbejdsdirektoratet hvor de opstiller nogle
21 spørgsmål og svar og der går det op for os at det jo er en helt anden målgruppe end vi havde troet
22 og det tager vi så udgangspunkt i. Men vi retter også henvendelse til arbejdedirektoratet for at
23 være sikre på at vi har forstået skrivelsen rigtigt og det får vi at vide at det er det. Det gav politisk
24 røre for det kan godt være at vi arbejdede med det rent administrativt, men så en radikal indgriben
25 i familien levegrundlag skulle give anledning til politisk røre og det gjorde det. Det dukkede op på
26 et spørgsmål udenfor dagsordnen på et byrådsmøde, så det er ikke kommet fra erhvervsudvalget
27 eller integrationsrådet. Det kunne også være kommet op i vores lokale beskæftigelsesudvalg, men
28 det gjorde det ikke. Det kom fra en SF'er, der ikke sidder i nogle af disse udvalg. På baggrund af
29 dette blev vi bedt om at komme med en orientering af hvordan man havde valgt at gribe det her an.
30 Og det blev så et egentligt dagsordenspunkt og det startede så en behandling i erhvervsudvalget.
31 Der var meget politisk røre om den, for der var politikere der mente at vi overhovedet ikke skulle
32 efterleve ministriets fortolkning af reglen. Men det kunne vi ikke rigtig, vi var nød til at sige at vi har
33 en lovgivning, som vi skal følge. Så vi har siddet i et krydspres med politiker på byrådsniveau på

34 den ene side og beskæftigelsesministeriet på den anden. Og det har været en balancegang, hvor
35 vi har gjort det at vi har fulgt proceduren med at en sag er startet i ydelseskantoret og de gør så
36 jobcenteret opmærksom på at nu har vi nogle kontanthjælpsmodtagere der har været på ydelsen
37 så og så længe og der ses ikke at være nogen særlige forhold, så derfor vil deres kontanthjælp
38 bortfalde den og den dato. Da partshører vi dem og ser hvem er denne borger og hvad er deres
39 status i jobcenteret. Er det match 5, mailer vi tilbage til ydelseskantoret. Er det en match 4, men vi
40 har gang i en ressourceprofil eller der er sygdom, barsel eller andre undtagelsesbestemmelser, så
41 får de besked på dette. Tilbage vil der så være nogle der falder. Dem der tilbage der siger
42 politikerne, da der skal vi gøre alt hvad der overhovedet står i vores magt for at være dem
43 behjælpelig. Dvs. at vi skal give dem en ekstra tørn med vores jobkonsulenter, vejlede dem i fht.
44 jobsøgning. Vi kan også sende dem ud til anden aktør. Selvom de ikke er på forsøgelse, så må vi
45 godt bruge anden aktør i særlige tilfælde. Vi har også haft et samarbejde med et firma der hedder
46 A to B, som laver intensive jobtræningsforløb med borger og prøver at klæde dem på til at komme
47 ud. Så det er de værktøjer vi har haft.

48 *Int:*

49 *Er der blevet afsat flere midler til det øgede fokus?*

50 Erna:

51 Nej, det er der ikke. Antalsmæssigt er det så få der har været indtil videre, så det har ikke haft en
52 større betydning.

53 *Int:*

54 *Hvornår var det så at der skulle fokuseres ekstra?*

55 Erna:

56 Det er når de bliver varslet, at vi øger indsatsen. Så har vi jo fra de modtager brevet til at de rent
57 faktisk står til at miste hjælpen, at vi kan gøre en indsats. Vores politikere har faktisk jævnligt
58 efterspurgt en tilbagemelding om hvor mange der er faldet osv. Så det er fra ydelseskantoret og
59 borgerservice der har administrationen af 300 timers reglen. Men det er en kædereaktion, det er os
60 der kan gå ind og påvirke processen. Men selve det at påvirke økonomien, det er ydelseskantoret
61 og det er derfor også dem der informerer vores politikere.

62 *Int:*

63 *Så du siger altså, at selvom man er ude af systemet, så tager i fat i dem og får dem ud til anden*
64 *aktør?*

65 Erna:

66 Ja, lad os nu sige at der i varslingsperioden ikke er sket noget, så kan vi godt fortsætte med at
67 gøre noget. Det er også noget der er kommet med en lovpakke for en års tid siden. Det har man så
68 besluttet i gammel Svendborg kommune, da det vil man gerne, for det er et integrationsspørgsmål
69 som helhed, for der kommer børn osv. og det er ikke en god ide at vi har ægtefæller som bliver
70 forsørget af en anden uden at de også kommer i gang.

71 *Int:*

72 *Men så er det jo støttet arbejde?*

73 Erna:

74 Nej, de tæller ikke med, men vi kan sige at vi laver en jobplan med A to B på ca. 3 mdr.. Når tiden
75 er gået så er det ikke sikkert at det har givet job, men så har vi gjort en ekstra indsats, som vi selv
76 har det godt med, men også som vores politikere har bedt os om. Så det er ikke noget der kører i
77 en uendelig periode. Det kører i varslingsperioden og umiddelbart derefter.

78 *Int:*

79 *Hvilket problem er det regeringen ønsker at løse med denne regel?*

80 Erna:

81 Jeg tror at man har gjort det her netop for at sige at der er en gruppe af indvandrekvinder, som
82 alligevel går hjemme og derfor må de bliver forsørget af sin ægtefælle. Man lavede faktisk en
83 tidligere lov, som kommunerne ikke rigtig anvendte (forklædetillægget). Uanset hvor meget staten
84 ville have kommunerne til at implementere denne lov, så skete det ikke. Så man har jo nok siddet i
85 sin afmagt på Christiansborg og har tænkt hvad gør vi så – vi skal have fadt i de her. Jeg tror ikke
86 det så meget har drejet sig om at få flere ud på arbejdsmarkedet, jeg tror mere at det har handlet
87 om at de familier, som vælger det kønsrollemønstre der hedder at faderen går på arbejder mens
88 moren går hjemme, de må så have et indkomstniveau på en anden størrelse. Denne opgave tror
89 jeg er noget af det aller sværeste for os som arbejder inden for dette system. Der er kommet
90 mange regler og sanktioner og meget af det kan vi godt se at der er hold i, men lige præcis
91 den her er svært, for hvis man skal implementere og gøre det på en god måde, så skal den også
92 bundfælde sig i dig som person og om holdningerne i den her lovgivning er i orden i fht. de borger
93 som vi har med at gøre og der matchet ikke i orden. Der er nogen hvor man kan sige at det var det
94 der skulle til, men der er også dem hvor kompetencerne bare ikke er der.

95 *Int:*

96 *Tror du at man har lavet den ekstra stram for at sikre at kommunerne implementerer bare noget af*
97 *den?*

98 Erna:

99 Ja, det tror jeg. Det kan da godt være at det er det der har været en af hensigterne, men her synes
100 jeg at man går over strengen.

101 *Int:*

102 *Havde reglen været mere legitim, hvis ikke matchgruppe 4 havde været med?*

103 Erna:

104 Ja, det havde været noget helt andet for hvis det havde været match 1-3, så havde det været de
105 arbejdsparate. Der er jo en grund til at man bliver 4'er. Så længe man arbejder med den 4'er, med
106 henblik på at man kan blive en 3'er, det giver man os faktisk ikke ro til. Det vil man faktisk ikke
107 accepterer – det er det politiske signal man sender. Så snittet er forkert, at man siger at det er 1-4.
108 Jeg vil også gerne gøre opmærksom på at der er noget med borgerens retssikkerhed, fordi du går
109 ind og træffer en afgørelse om vedkommende er matchgruppe 4 eller 5. Det er et skøn som
110 jobrådgiveren foretager, men det er en afgørelse, som ikke kan ankes. Alle andre opgaver er
111 hængt op på en lovgivning med ankemuligheder – der er nogle ganske få andre områder hvor man
112 heller ikke kan anke. Det synes jeg at man har overset i forbindelse med at man har indført det her,
113 for det kan jo få alvorlige konsekvenser om du synes det er 4 eller 5. Det er noget af det som vi i
114 ledelsen har haft lidt øje på om man bare ændre matchgruppekategoriseringen, men det gør man
115 ikke. Vi ommatcher ikke. Det er vores holdning. Men vores arbejde med dem der er en 4'er, vil der
116 ofte blive lavet en ressourceprofil. Det er det vi kan gøre.

117 *Int:*

118 *Har i haft mange diskussioner om hvorledes i skulle implementere reglen?*

119 Erna:

120 Der har været megen uklarhed om fortolkningen og den spredte sig til hele organisationen. Men
121 der har ikke været diskussioner om hvorledes vi skulle implementerer reglen. Der var en vis
122 usikkerhed mht. det arbejdsnotat om hvornår de forskellige organisatoriske organer skulle ind i
123 sagerne.

124 Men da vi satte om ned og planlagde gangen, var der ikke nogen problemer – det gik meget nemt.
125 Og så accepterede vi arbejdedirektoratet orienteringsbrev.

126 *Int: Har i inddraget rådgiverne i planlægning?*

127 Erna:

128 Ja, der var ret mange der skulle varsles og i den forbindelse prikkede vi nogle ud som gerne ville
129 arbejde med området her i jobcenteret. De blev så frataget for andre opgaver, for en periode for at
130 finde ud af om de nu er omfattet af reglen. Da de så havde lavet regnearket, så lagde de sådan set
131 grunden til at vi på teammøderne kunne sige at nu gør vi sådan og sådan. Så det har både været
132 på ledelsesniveau og på medarbejderniveau. Proceduren er nu at jeg hver måned for en mail fra
133 ydelseskontoret om at der er de og de cpr.numre som kan falde for reglen.

134 *Int:*

135 *Når i har sat nogle medarbejdere på denne specifikke opgave, så må ressourcerne da mangle*
136 *andre steder?*

137 Erna:

138 Nej, for vi har jo så få, så det har ikke betydet noget. De ekstra ressourcer er mere i pengekassen
139 – for det at sende dem ud til anden aktør koster jo penge. Jo, det koster ekstra. I forbindelse med
140 velfærdsreformen, der fik vi to ekstra medarbejdere. Vi har da tidligere oplevet at vi bare har måtte
141 løbe stærkere for pengene er gået til kommunekassen.

142 *Int:*

143 *Nu er der jo gået noget tid – kan man lave nogle forholdsvis standardiserede løsninger for denne*
144 *gruppe?*

145 Erna:

146 Det vil jeg tro, ja. Men jeg var rent faktisk overrasket over at der var matchgruppe 2 og 3'er med i
147 regnearket. Men det overraskede mig ikke at der var så mange indvandrenavne. Vi har faktisk
148 lavet en lille oversigt over hvilke grupper der har mistet og det er overvejende indvandre, men der
149 er som sagt også danskere imellem.

150 *Int:*

151 *Hvorledes rapporterer medarbejderne – og hvilke oplysninger får i?*

152 Erna:

153 Nu får vi bare en tilbagemelding om hvad de har gjort ved borgeren – eller det vil sige at
154 ydelseskontoret får en mail, hvor jeg så er cc – det er jo ydelseskontoret der skal vide om de skal
155 tage hjælpen fra den enkelte eller om perioden skal udsættes. Det er meget sjældent at jeg ser at
156 én er blevet ommatchet, men det er meget tit at jeg ser at der har været sygdom eller at man har
157 startet en ressourceprofil.

158 *Int:*

159 *Har i startet flere særlig tilrettelagte kurser op?*

160 Erna:

161 Det er jo så dem vi køber hos anden aktør. Det er særlig tilrettelagte kurser i henhold til loven om
162 aktiv beskæftigelse. Der er ikke oprette flere kurser – vi havde et i forvejen til indvandre i gruppe 4
163 og 5 og der har vi så sagt en del af de pladser skal bruges til det her formål. Vi har ikke lavet noget
164 ekstra. Det kan godt indpasses i det vi har i forvejen. Det er vigtig at man i et jobcenter har en vifte
165 af tilbud til de forskellige borger – alt afhængig af hvad borgeren mangler for at kunne varetage et
166 job.

167 *Int:*

168 *Hvordan kunne kommunen have gjort bedre i forhold til implementeringen af 300 timers reglen?*

169 Erna:

170 Det er meget uheldigt for denne gruppe at denne reglen bliver vedtaget sammen med
171 kommunesammenlægningen. Det har betydet at der har været for meget hovsa. Men det mener
172 jeg faktisk at vi har fået sat i system. Men vi skulle have været i gang noget før. Men indholdet tror
173 jeg ikke kunne have været anderledes. Der var en SF'er i byrådet, som tog det op – han ville have
174 os til at undersøge hvorledes København gjorde. Han viste jo godt at København sikre at borgerne
175 kom ind i døde perioder. Så han forsøgte at påvirke implementeringen og det gør han fordi vi ikke
176 har lave vores arbejde fordi vi druknede i arbejde.

177 *Int: Er du blevet mere positiv overfor reglen?*

178 Erna:

179 Både ja og nej. For nogle synes jeg at det er fuldstændig urimeligt. Jeg tror jo at en 55 årrig tyrkisk
180 kvinde der har været hjemme altid, så tror jeg at vi ville finde frem til at hun var berettiget til
181 førtidspension. Hvis de så ikke længere er borger i vores system mere, for nu er det nu manden og
182 hvor han har fået et tillæg så har vi jo ikke øje på hende mere, og det synes jeg ikke er rimeligt.
183 Jeg synes ikke det er rimeligt at fordi man går hjemme så går man glip af nogle ydelser som man
184 ellers ville have været berettiget til. Hvis hun får det dårligere derhjemme, så ville statussen ikke
185 ændres. Så jeg tror man forsvinder ud af systemet. Så jeg kan ikke give dig ét svar. Det kan godt
186 være at vi ikke kan gøre noget for kvinden, men hun har jo også nogle børn, så det handler også
187 om at vise dem at der også er fordele ved at arbejde.

188 *Int:*

189 *Så hvis man bare havde sagt matchgruppe 1, 2 og 3, så havde det været i orden?*

190 Erna:

191 Ja. Jeg vil hellere gøre en indsats for de unge kvinder, der gifter sig og skal til at stifte familie. Her
192 kan vi for alvor starte en god integration. Match 4 og 5 er simpelthen for langt væk fra
193 arbejdsmarkedet og derfor synes jeg ikke at vi skal jage dem yderlige, men i stedet bruge
194 kræfterne på dem der kan komme i arbejde.

195 *Int:*

196 *Tak for hjælpen!*

1 Bilag 11 – Transskribering, Pedersen, Svendborg

2

3 Interview med Marianne Pedersen – Rådgiver ved Jobcenter Svendborg

4 *Int:*5 *Hvad er din rolle i forhold til implementeringen af 300 timers reglen?*

6 Pedersen:

7 Når de er vurderet til at de er en 4'er, så får vi dem. Enten så skal jeg give dem en andet aktivitet,
8 det kan være at de skal have noget behandling eller det kan være at de skal afklares med henblik
9 på at få dem i arbejde. Det sig jo at man skal udfærdige en ressourceprofil og det har i
10 kommunerne nok ikke været et dynamisk værktøj – man begyndte nok at udfylde den når man
11 havde resultatet. Principielt skulle der være en ressourceprofil på 4 og 5. Det har vist sig at i langt
12 de fleste tilfælde skulle der have fundet en ressourceprofil sted, men det handler simpelthen om at
13 sagerne har ligget – der har ikke fået indhentet de relevante oplysninger.

14 *Int:*15 *Har der førhen været en tendens til at man opprioriterede de tungeste sager?*

16 Pedersen:

17 Normalt har man ladet de tungeste sager kommer bagerst i række – det tror jeg er en tradition. Jeg
18 har været her i 25 år. Fordi vi skal have de der 3 mdr samtaler, er det ligesom det man har fulgt.
19 Her på det seneste hvor der er kommet lidt mere styr på tingene, så har vi fået en privat aktør. Vi
20 har hele tiden har haft en bunke af sager som vi har manglet at få afklaret. Mange jobcentre har
21 måtte klare dagen og vejen. Så der er mange steder at man har været large.

22 *Int:*23 *Så har i måtte løbe stærkere end tidligere?*

24 Pedersen:

25 Der har jo været politisk bevågenhed og de skulle svare tilbage om hvad man skulle gøre og der
26 gjorde man så det at man satte jobkonsulenter på, så alt hvad der kan kravle og gå får et jobtilbud.
27 Det er meget få der er faldet i Svendborg. Det var i øvrigt et kæmpe arbejde at gå sagerne
28 igennem for at finde frem til hvem der ville blive berørt af denne regel. Så har man gået sagerne
29 igennem for om der var perioder der skulle trækkes fra. Jeg tror ikke der er mange danskere der er
30 på kontanthjælp. Det er nærmeste kun flygtninge indvandre. Mange af de danske

31 kontanthjælpsmodtagere er der ingen der vil være gift med. Men det er sjældent at vi ser det. Det
32 er jo indvandrerne der er gift, men det var vel også dem den skulle ramme.

33 *Int:*

34 *Hvilket problem ønsker regeringen at løse med denne regel?*

35 Pedersen:

36 De mener at der går nogle ledige, som vi (ikke at vi holder hånden over dem) beslutter ikke skal
37 stå til rådighed og så går de forlænge på kontanthjælp. Det må være det de mener. Det er jo en
38 straf, det må det jo være – man tager pengene fra nogle folk fordi de ikke er kommet i arbejde.

39 *Int:*

40 *Tror du at det er den rigtige måde?*

41 Pedersen:

42 Overhovedet ikke. Men det er jo et holdningsspørgsmål. Jeg tror da kun at det skærper forskellen
43 på folk og hvis vi bruger de regler vi har i kommunerne så kan du jo stop folk hvis de ikke er
44 motiveret. Jeg mener at det er en symbolhandling. I alle de undersøgelser man laver går man ind
45 og siger at det har virker, men det har nødvendigvis ikke noget med det at gøre – det kan skyldes
46 konjunkturerne. Man kan jo få det resultat man vil bare man stiller det rigtige spørgsmål. Jeg tror at
47 det er noget symbolpolitik eller også bliver det indført på et tidspunkt, hvor man ikke ønsker så
48 mange flygtninge udenfor arbejdsmarkedet og så kommer det jo nok også på dagpengeområdet,
49 der går nok ikke så længe. Så skal de søge 4 job og så kan vi smide dem ud. Jeg gætter på at om
50 10 år så er det man får i kontanthjælp det svarer til starthjælpen. I hvert fald hvis vi fortsætter med
51 den regering vi har nu.

52 Jeg tror at specielt gruppe 4 og 5 det er vigtigt at se på hvilke typer disse grupper indeholder – det
53 er vi faktisk ved at undersøge nu. Så når regeringen sige at vi ikke har fået nogle i arbejde, så kan
54 vi klaske undersøgelsen i hovedet på dem og vise hvor mange psykisksyge vi har uden en
55 direknosen. Så kommunerne har været for defensive i forhold til at fortælle at nu skal vi gøre det
56 og det. Altså være lidt hurtigere til at lave indsatser som svarer til behovene. Der er ligesom om at
57 vi har italesat at vi kan få mange i arbejde, men det faktuelle billede er der ikke nogen der vil bryde
58 sig om. Jeg mener at alle dem der kan, de skal have et tilbud. Folk der er syge skal ikke ud i alle
59 mulige tilbud. Jeg er træt af al det coaching.
60 Der er nogle unger som hen over årene udvikler eksempelvis skizofreni – jeg har faktisk en nu,
61 som går på noget han selv har valgt og han er en 4'er nu, men det kan godt været at han bliver så
62 syg at han bliver en 5'er. Kommunen får jo hug hvis alle lige pludseligt bliver 5'ere. I Svendborg

63 ligger vi på landsgennemsnittet. Vi har faktisk være meget loyale overfor hvad der ligger i
64 matchkategorierne. Nogen gange er det jo et skøn.

65 *Int:*

66 *Tror du at 300 timers reglen vil ændre målgruppens adfærd på længere sigt?*

67 Pedersen:

68 Det tror jeg faktisk ikke, nej. Ikke mere. Nu har jeg arbejdet med flygtninge i 10 år og det er først nu
69 her i 2007 at jeg er begyndt at have dem blandet. Der er luet ud i alle dem der ikke gider og de
70 kommer ikke igen. Jeg tror at vi taler nu om at der er nogen der med lange seje træk kan få et
71 fleksjob. Det der er det positive ved reglen er at vi bliver tvunget til at se folk hver tredje måned og
72 det betyder at de kommer frem i lyset for ellers så har de nok ligget på hylden. Der er kommet
73 gang i behandlingen – også fra lægernes side. Det får systemet i gang for ellers er der ikke nogen
74 der er interesseret som sådan. Vi ser jo også flere og flere tilbagemeldinger fra egen læge om at
75 de ikke henviser til specialelæger fordi at der er lange ventelister og det er jo noget pjat. Så skjuler
76 man jo behovet. Der er ikke mange tilbage – enten er de stofmisbrugere, alkoholikere eller psykisk
77 syge eller opslidte eller deprimerede. Dem i gruppe 1 til 3 de er faktisk også ret dårlige. Det er ikke
78 fordi at jeg ser ned på folk, men mange af dem er syge eller har haft en elendig opvækst eller har
79 borderline. Og de kan ikke få et arbejde og der er jo heller ikke nogen der vil have dem. Så nej, det
80 virke ikke. Jeg tror hele tiden at man vil holde den restgruppe, som vi ikke vil have, så langt nede
81 som muligt. Det gætter jeg på, så hvorfor skulle det være anderledes.

82 *Int:*

83 *Har Svendborg valgt den rigtig måde at implementere 300 timers reglen på?*

84 Pedersen:

85 ja det synes jeg. Man fik diskussionen og vi var lige blevet et jobcenter, så vi fik diskussionen om
86 de opfyldte betingelserne for at skulle falde. Det blev gjort grundigt. Vi valgte så at følge
87 arbejdsdirektoratet. Her i jobcentret havde vi ellers en forståelse af at det skulle være begge
88 ægtefæller, der skulle være på kontanthjælp for at falde. Men det er nok ikke gået udover så
89 mange.

90 Mange af de her personer har ikke fået hjælp i mange år, så på mange områder har vi selv været
91 med at validerer dem og derfor fik vi at vide at de skulle have tilbuddet. Tidligere skrev man jo
92 nærmest bare deres navn på en seddel, nu skal den være påbegyndt på det og det tidspunkt.

93 *Int: Har de en fornemmelse af at der har været uenighed om implementeringen?*

94 Pedersen:

95 Ikke i 4 og 5. I gruppen med 1-3 der havde de flere end vi havde. Jeg har ikke hørt om nogle har
96 været uenige. Men uanset om hvilket regelsæt man har så vil folk have deres egen personlige
97 holdning, men at man skal følge lovgivningen er ikke tilladeligt at have en mening om. Der er ikke
98 frit slav på alle hylder.

99 *Int:*

100 *Har i fået retningslinier for hvordan i skulle arbejde med reglen?*

101 Pedersen:

102 Ja, det gjorde vi mundtligt. I forvejen bliver vi adviserede i lang tid i forvejen. Vi har jo også et
103 edbssystem hvor der er en gul lampe der lyser når de skal kaldes ind.

104 *Int:*

105 *Jeg tænker mere på om kommunen kunne have været hurtigere til at tage diskussionen om*
106 *implementeringen.*

107 Pedersen:

108 Nej det tror jeg ikke. Det mange kommuner gjorde var at sende breve ud allerede dengang loven
109 blev vedtaget. Jeg tror at man blev taget på sengen. Det var også der hvor debatten var oppe i tv.
110 Jeg ved ikke om man kunne have gjort det hurtigere.

111 *Int:*

112 *Er det muligt at lave nogle forholdsvis standardiserede løsninger i forhold til denne gruppe?*

113 Pedersen:

114 ikke lige med 300 timers reglen, det tror jeg ikke. Generelt er det jo vigtigt at se på hvad de
115 generelle behov er. Det er jo de personlige behov vi skal styrke så det kan pege mod et ordinært
116 arbejde eller et resterhverv. Så nej det vil jeg ikke sige.

117 *Int:*

118 *Hvem skal du rapportere dine resultater til?*

119 Pedersen:

120 Vi indtaster resultaterne i et arbejdsmarkedssystem der hedder WorkBase. Man går in dog kigger
121 på resultaterne samlet ses.

122 *Int:*

123 *Hvem har ansvaret for at I følger 300 timers reglen?*

124 Pedersen:

125 Det er vel lederen af borgerservice. I jobcentret har vi jo kun kompetence til at give de tilbud vi kan,
126 jeg kan ikke tage kontanthjælpen fra en borger. Jeg kan meddele økonomistaben at han eller hun
127 ikke opfylder reglerne. Derfor kan jeg heller ikke træffe afgørelser om 300 timers reglen. Jeg kan
128 oplyse om at vi eksempelvis har opstartet en ressourceprofil, hvorfor faldatoen udsættes.

129 *Int:*

130 *Har politikerne i Svendborg ikke påtaget sig en del af ansvaret for implementeringen i og med at de*
131 *har diskuteret det i byrådet?*

132 Pedersen:

133 Jo, det tror jeg. I Svendborg skulle det ikke hedde sig at vi ikke kunne hjælpe folk og man kan sige
134 at det blev gejlet politisk op, men så fader det jo lidt ud når man finder ud af at det ikke gælder så
135 mange. Men ellers har du ret.

136 *Int:*

137 *Men det kan vel også påvirke reglens legitimitet?*

138 Pedersen:

139 Jeg tror ikke at man har diskuteret om man skulle følge reglen eller ej – det har man ikke truet. Det
140 har heddet sig at man skulle følge reglen, men man har sagt til personalet at I gør alt for at der ikke
141 er så mange der falder fordi man synes det er lidt uværdigt.

142 *Int:*

143 *Mener du at kommunens arbejde med reglen er blevet mere legitim fordi man har diskuteret det*
144 *politisk – har det været et argument for at diskuterer det byrådsniveau?*

145 Pedersen:

146 Det der meget har manglet og som mangler mere end nogensinde det er arbejdet med faglige
147 ledere, det hele kører via værdibaseret ledelse og man er sin egen herre. I gamle dage da
148 diskuterede man mere hvordan man tolker lovgivningen. Og det er helt reelt at man gør det og der
149 er en stor risiko for at retssikkerheden bliver meget lille. Hvis der ikke i en kommune er nogenlunde
150 ensartede fortolkning af loven så bliver det tit sådan nogle myter om gamle dage.

151 Der er alt for mange gamle regler om for eksempelvis at det skal være en læge der gør det og det.
152 De skal have en ressourceprofil og det er en socialfaglig vurdering og det er funktionsevne.
153 Fagligheden kniber i jobcentre og man kunne vinde rigtig mange penge ved at have en større
154 faglighed – hvilket Ringkøbing har fokuseret på. De har kvalificeret personale og at man kan se at

155 personalet har det godt. Så det har da betydet noget, for vi var jo mange nye som ikke fattede en
156 skid.

157 *Int:*

158 *Hvordan ser du udviklingen af fra regelstyring til målstyring – tror du at reglen blot er en kamoufleret*
159 *regelstyring og er dette en tendens der vil fortsætte?*

160 Pedersen:

161 Man taler meget om afbureaukratisering og det tror jeg aldrig kommer til at ske – jeg tror at vi får
162 mere og mere bureaukratisering, men fordi at folkestemningen er vendt. På et tidspunkt der var
163 slaskede i det offentlig og vi drak lidt for meget kaffe. Det skulle man stoppe og staten har aldrig
164 været inde og kontrollere som de er nu, så selvstyret er jo stort set røget fløjten. Nu er
165 folkestemningen vendt og nu er det synd at man i det offentlige skal løbe rundt med et ur ude ved
166 de gamle og så laver man nogle afbureaukratiseringsrapporter. Der er kommet 4 rapporter og jeg
167 kunne ikke komme igennem dem. Så jeg tror at det er symbolik at man sige at man nedsætter en
168 afbureaukratiseringsgrupper. Der vil blive ved med at komme flere regler, så det tror jeg ikke. Jeg
169 tror at behovet også er noget magt. I Danmark bestemmer vi efterhånden ikke så meget selv – det
170 gør man i EU. Så hvis staten så skal have en eller anden magt, så er de jo nød til at gå tæt på og
171 så bliver det jo kommunerne. Så kan man som Claus Hjort har gjort, at nu har jeg sagt sådan og
172 sådan om at hvis kommunerne gør sådan og sådan så kommer der 16000 flere i arbejde. Og hvis
173 ikke de kommer i arbejde så var det ikke fordi at det var forkert det jeg sagde men det er fordi
174 kommunerne ikke har ageret som jeg sagde.

175 *Int:*

176 *Så det er en måde at fralægge sig ansvaret på?*

177 Pedersen:

178 Præcis. Sådan en symbollov synes jeg at der er meget af og lovgivningen på baggrund af
179 eksempelvis af at der er nogen der vil slå en ihjel og så smider vi dem ud af landet i løbet af en
180 halv time.

181 Vi har aldrig været i så reguleret i vores adfærd, som vi er nu. Derfor så tror jeg også at det ikke er
182 reelt at man vil lave om på det for man har lavet den styring og den vil man fortsætte med.

183 *Int:*

184 *Alt i alt – kunne kommunen have gjort det på en bedre måde?*

185 Pedersen:

186 Det kunne man vel altid – jeg tror det er en meget god ide at fokuserer på folks arbejdsevne og
187 man skulle for lang tid siden have lavet den øvelse at man siger at denne gruppe har brug for dette
188 og den gruppe har brug for det. Hvis ikke vi presser meget på så bliver det noget med at røre rundt
189 i gryden og få røde øre når vi kommer i avisen fordi at vi ikke laver det vi burde, så selvfølgelig
190 kunne man det. Vi er jo ikke vant til at man handler politisk. De tager ikke ansvar for at vi nu
191 skylder flere millioner i sygedagpenge. Det bliver jo medarbejderne der får skylden for det. Det er
192 jo fordi en politiker har synes det er synd. Så det er mere symbolikken i at byrådet forsøger at gøre
193 noget.

194 *Int:*

195 *TAK FOR HJÆLPEN!*