

Frontlinjens strategier i arbejdet; Skønsbaserede beslutninger eller opfyldelse af resultatmål?

En mixed methods undersøgelse af frontlinjen i jobcentre

"Hvordan skal jeg prioritere min tid?

Skal jeg gøre det, som der bliver målt på

eller skal jeg gøre det, som får borgerne i job?"

(Fokusgruppeinterview)

Antal typeenheder: 239.952 anslag

Vejleder: Mathias Herup Nielsen

Specialestuderende: Maria Mejer Larsen studienr. 20141592

Line Hviid Appel Johannsen studienr. 20141669

Indholdsfortegnelse

Abstract	4
Kapitel 1	6
Indledning.....	6
Formål.....	6
Problemfeltet.....	6
Beskæftigelsespolitik og synet på arbejdsløshed	6
Reformerne og lovgivningen	7
Mål- og resultatstyring	7
En centraliseret decentralisering.....	8
Aktivering.....	9
Frontlinjen	9
Målgruppen	10
Skønnet.....	11
Opsamling på problemfeltet	11
Problemformulering	12
Emneafgrænsning.....	12
Begrebsafklaring.....	13
Kapitel 2	14
Videnskabsteoretisk perspektiv	14
Kritisk realisme	14
De 3 domæner.....	14
Videnskabsteoretiske implikationer for specialets empiriindsamling og analyse.....	15
Teorier og begreber.....	16
Systematiseret rutinemæssigt skøn og tilpasningsstrategier i frontlinjen.....	16
Perversiteter som følge af mål- og resultatstyring.....	18
Markarbejderstile	19
Opsamling på teori	21
En abduktiv tilgang	22
Kapitel 3	24
Metode – et mixed methods design	24
Survey	25

Pilottest af survey	27
Surveyundersøgelsens konstruktion	27
Vignetmetoden	31
Vignetmetodens relevans, fordele og ulemper	33
Bortfaldsanalyse af surveyundersøgelsen	35
Kvalitetsvurdering af surveyundersøgelsen	36
Observation af fokusgruppe	38
Interviews	39
Udvælgelse af respondenter	39
Interviewguiden og gennemførelse af semistrukturerede interviews	43
Hvorfor mixed methods?	45
Kvantitativ analysestrategi og databehandling af survey	47
Indledende analysestrategi og databehandling	47
Endelig analysestrategi og databehandling	48
Kvalitativ analysestrategi og databehandling af fokusgruppeinterview og enkeltinterview	52
Indledende analysestrategi og databehandling	52
Endelig kodning	52
Kapitel 4	54
Analyse	54
Kvantitativ analyse af frontlinjens opfattelser af at arbejde under mål- og resultatstyring	54
Kvalitativ analyse af skønsmæssige strategier i frontlinjens refleksioner over at arbejde under mål- og resultatstyring	59
Systematiseret rutinemæssigt skøn	59
Ressourceudnyttelse som tilpasningsstrategi	60
Simplificering og reduktionisme som tilpasningsstrategi	62
Ritualisme som tilpasningsstrategi	74
Delegitimering - Retfærdiggørelse af egen praksis som tilpasningsstrategi	77
Hvorfor adlyder frontlinjearbejderne mål- og resultatstyring?	79
Opsamling på analyse af skønsmæssige strategier i frontlinjens refleksioner over at arbejde under mål- og resultatstyring	82
Kapitel 5	83
Analyse af dispositioner for handling	83
Kvantitativ analyse af dispositioner for handling	83
Uddannelsesbaggrund og oplevet indflydelse	85
Kvalitativ analyse af dispositioner for handling	89

Formalistisk og lempelig disposition	90
Formalistisk og kreativ disposition	92
Fleksibel, kreativ og kritisk reflekterende disposition	95
Hvorfor er der forskel på dispositioner for handling?	100
Opsamling på analyse af dispositioner for handling	101
Kapitel 6	103
Empirisk konklusion	103
Konklusion på analyse af frontlinjens opfattelser og skønsmæssige strategier	103
Konklusion på analyse af dispositioner for handling	104
Opsummerende besvarelse af problemformuleringen	105
Teoretisk perspektivering	106
Ressourceudnyttelse	107
Money-over-need	107
Modstand	107
Kreativ dimension og kritisk reflekterende dimension	108
Diskussion	108
Litteratur	111
Lovhenvisninger	113
Links	113

Abstract

Danish employment legislation and the common perception of unemployment has undergone a shift in paradigms since the early 90's. This change contains a transition from welfare to workfare with a dominant focus on returning the unemployed to the labor market as quickly as possible and rebalancing the relationship between rights and obligations. This change in paradigms has taken place simultaneously with the introduction and implementation of a new way of managing the public sector, New Public Management, containing management instruments such as performance management and measurement. This has introduced market conditions into the field of social work, with elements of comparison, contest and a strive to fulfill the fiscal goals of the politicians and managers. These market elements have presumably influenced the discretion of the street-level practitioners.

Drawing on survey, observation of a focus group and in-depth interviews, this thesis examines how practitioners are influenced by performance management and measurement in their work in municipal employment centers in Denmark. The research has been conducted among 55 street-level practitioners and an 8-people focus group among 5 different municipalities in Denmark. We furthermore conducted 4 in-depth interviews among the 55 participants.

The analytical frame of the thesis is mainly from Brodtkin, Winter and May. Some concepts from these researchers have been an inspiration prior to collecting our data. Others have been applied to our data subsequent to help systematize, categorize and give meaning to our findings.

By investigating the reflections of the street-level practitioners on their work under performance management and measurement, the analysis reveals, that they exercise routine discretion and employ different adaptive strategies to cope with the pressure and rigidity of the legislation and at the same time meet the numbers. Our findings indicate, that the practitioners are very focused on the financial limitations of their work and they strive to be efficient because this is the main issue of the managers and politicians, who make the practitioners accountable for creating results. Other findings indicate, that some practitioners offer resistance to this managerial pressure by creatively and indirectly going against the rules and the legislation of their organization, while simultaneously meeting the numbers and creating results. The resistance is either expressed through an empowerment of the unemployed or through the street-level practitioner's own modification or bending of the rules.

By examining differences in the dispositions and thinking patterns of the street-level practitioners, we discover that different dispositions, which are more or less stringent and formalistic in their style of practice, definitely occur in our dataset. However we do not succeed in linking the different dispositions to any specific background variables.

The most important contribution of our examination is the finding of resistance and creativity among the practitioners. We perceive this finding as an addition to Brodtkin's adaptive strategies, as this is a dimension, which Brodtkin has not yet had an eye for in her studies. Some of the other theoretical concepts we have used as analytical instruments throughout the thesis have also undergone some modifications and additions.

Kapitel 1

Indledning

Formål

Formålet med dette speciale er at undersøge, hvordan jobcenterfrontlinjens skønsmæssige strategier og dispositioner for handling påvirkes af mål- og resultatstyring.

Feltet er domineret af modsatrettede kræfter, som antageligvis påvirker frontlinjens skønssudøvelse. En skønssudøvelse der er kamp om at kontrollere. Dette kalder, i vores optik, på en nærmere granskning af, hvordan frontlinjearbejderen forholder sig i dette spændingsfelt. Beskæftigelsesområdet er genstand for meget forskning, samfundsdebat og politisk kamp. Der er lavet utallige undersøgelser på feltet. Vi har udvalgt enkelte fra Street-level Bureaucracy litteraturen (SLB litteraturen), som har fokus på arbejdet i frontlinjen. Disse har været anvendt som teoretisk inspiration ift. vores empiriindsamling og efterfølgende analyse og vil blive gennemgået længere fremme. Indledningsvist, et kortfattet historisk rids og en skitsering af den kontekst, der ligeledes har affødt vores undersøgelsesinteresse.

Problemfeltet

Beskæftigelsespolitik og synet på arbejdsløshed

I Danmark er der, siden slutningen af 1980'erne og starten af 1990'erne, kommet et skærpet politisk fokus på aktiv arbejdsmarkedspolitik med instrumenter såsom aktivering af de ledige (Bredgaard m.fl. 2011:22). Den aktive arbejdsmarkedspolitik var en modreaktion på den hidtidige velfærdsstat, som siden midten af 1990'erne er blevet betragtet som ineffektiv og passiv (Barbier 2004:236-237). Velfærdsstaten har stille, men sikkert, flyttet sig væk fra den rettighedsbaserede og efterspørgselsorienterede *welfare* over mod den mere rettigheds- og pligtbaserede udbudsorienterede *workfare*. Dette er sket sideløbende med, at de beskæftigelsespolitiske intentioner er skiftet fra at sikre økonomisk sikkerhed for befolkningen, mens de bevæger sig ind og ud af arbejdsmarkedet til at understøtte, at de ledige hurtigst muligt vender tilbage til arbejdsmarkedet (Torfing 2004:23-25). Med ændringen fra *welfare* til *workfare*, er en politisk diskurs blevet søsat med et dominerende fokus på beskæftigelse og aktivering som værende en *omnipotent medicin* og løsningen eller kuren på sociale problemer (Baadsgaard m.fl. 2012:45). Meget socialpolitik er i den forbindelse blevet indarbejdet som en del af beskæftigelsespolitikken (Baadsgaard m.fl. 2012: 30). Opfattelsen af den

ledige har ligeledes ændret sig henover denne periode. Arbejdsløshed betragtes ikke længere som et samfundsmæssigt problem, der kræver en samfundsmæssig handling, men som et individuelt adfærdsmæssigt problem, som den enkelte selv skal tage ansvar for og finde en løsning på (Jørgensen 2008:20).

Reformerne og lovgivningen

Siden strukturreformen i 2007, hvor jobcentrene første gang så dagens lys, er der gennemført en række lovgivningsmæssige reformer på beskæftigelsesområdet, som har haft konsekvenser for jobcentrenes praksis; den nye matchmodel, dagpengereformen, fleksjob- og førtidspensionsreformen samt kontanthjælpsreformen (Møller m.fl. 2016: 35). Udover de omfattende reformer, er der løbende blevet justeret på lovgivningen i detaljen. Jobcentrene har ydermere siden 2010 været underlagt en statslig finansieringsmodel. Praksis i de danske jobcentre er i dag mestendels økonomisk reguleret via statslig refusion. Dvs. at resultaterne af frontlinjearbejdernes handlinger er forbundet med økonomisk gevinst for det enkelte jobcenter af større eller mindre omfang. Dette giver jobcentrene økonomiske incitament til at udmønte lovgivning på bestemte måder. Refusionsreglerne revideres også løbende og det seneste tiltag på området understreger et beskæftigelsespolitisk fokus på, at få ledige *hurtigst muligt i arbejde* (LOV nr. 994 af 30/08/2015). Ikrafttrædelsen af nye reformer, lovændringer og ændringer i refusionsreglerne betyder hver gang ændringer i organiseringen og arbejdsgangene for frontlinjen i danske jobcentre. Den lovgivningsmæssige ramme i jobcentrene er Lov om en Aktiv Beskæftigelsesindsats og Lov om en Aktiv Socialpolitik. Herudfra arbejder frontlinjearbejderne med at koordinere de lediges kontaktforsøg med jobcenteret, bevilge opkvalificering og på anden vis understøtte de ledige i at komme på arbejdsmarkedet samt sikre, at de ledige overholder deres rådighedsforpligtelser. Beskæftigelseslovgivningerne rummer både ”skal-bestemmelser”, som er entydige og detaljerede regelsæt for udmøntningen af lov i praksis. De rummer også ”kan-bestemmelser”, som giver plads til, at den enkelte frontlinjearbejder kan foretage et individuelt skøn.

Mål- og resultatstyring

I landets jobcentre har New Public Management (NPM) vundet indpas fra midten af 00’erne indeholdende en lang række forskellige styringsinstrumenter. NPM er samlet et omfattende og komplekst sæt principper, hvorfor vi har valgt at lave undersøgelse omkring et specifikt

styringsinstrument, mål- og resultatstyring. Begrebet mål- og resultatstyring er en samling af begreberne resultatbaseret styring, også kaldet performance management, og politiske målsætninger, som den resultatbaserede styring skal være i overensstemmelse med (Bredgaard m.fl.2011: 81 og Moderniseringsstyrelsen 2014).

En af hensigterne bag at anvende mål- og resultatstyring, har været at sikre en højere grad af målopfyldelse og ensartethed i udmøntningen af lovgivning i praksis samt sikre øget tilfredshed blandt borgerne. Et eksempel på denne styring mod mål og resultater er givet i afsnittet omkring reformer og lovgivning, hvor refusionsreglerne kort beskrives.

Det politiske behov for en hårdere styring og ensartning af frontlinjen er bl.a. kommet i kølvandet på en undersøgelse fra 2001, som viste uens og uforklarlige variationer mellem jobcentre ifm. skønsbaserede beslutninger (Bredgaard m.fl. 2011:82). Disse variationer blev betragtet som betydelige implementeringsbarrierer fra politisk side, hvilket man ville til livs ifm. implementeringen af en radikalt anderledes workfirst-orienteret beskæftigelsespolitik. Mål- og resultatstyringen havde derfor til hensigt, sammen med gennemgribende organisatoriske omlægninger af beskæftigelsesindsatsen, at minimere disse implementeringsbarrierer ifm. Flere i arbejde-reformen fra 2002 og senere hen strukturreformen fra 2007 (Caswell og Larsen 2015: 13). Kritikere har dog rejst bekymring for, at mål- og resultatstyring skaber målforskydning i jobcentrene. Eksempelvis at fokus flyttes fra at yde en meningsfuld indsats over for de ledige til at sikre, at hver enkelt frontlinjearbejder opfylder bestemte kvoter for aktivering eller antal afholdte samtaler (Caswell 2013: 223-239).

En centraliseret decentralisering

Siden 2002 er der løbende sket en *centraliseret decentralisering* af det beskæftigelsespolitiske system (Bredgaard m.fl. 2011: 68). Jobcentrene og det kommunale niveau har siden 2007 i højere grad fået autonomi til at udøve skøn og implementere politik. På samme tid er de blevet underlagt stram statslig styring i form af proceslovgivning, refusionsregler, overvågning og kontrol af resultater og effekter, som nævnt før (Bredgaard m.fl. 2011: 68-93). Selvom mange jobcentre, i begyndelsen af skiftet til mål- og resultatstyring ifm. *Flere i arbejde*-reformen, implementerede en lidt ”blødere” udgave af det, der politisk var intenderet, har det siden vist sig, at de nye styringsinstrumenter har været succesfulde. Der er sket et skift i den måde, der tænkes på om indsatser og krav overfor ledige. Bredgaard m.fl. mener, der er forskningsmæssigt belæg for at sige, at der er kommet mere styr på kommunerne og frontlinjearbejderne ved brug af mål- og resultatstyring. Samtidig fremfører de, at

der blandt hovedparten af frontlinjearbejderne og i mange af kommunerne dog hersker en skeptisk og kritisk holdning til den implementerede beskæftigelsespolitik og målsætninger. I stil med Bredgaard m.fl. beskriver Joe Soss m.fl. mål- og resultatstyring af frontlinjen som; *"...a complex blend of autonomy and discipline"* (Soss m.fl. 2011: 203). Dette understreger den dobbelthed, der ligger i indføringen af mål- og resultatstyring, som Bredgaard m.fl. også henviser til, når de skriver centraliseret decentralisering. En styringsform, som på én gang signalerer større handlefrihed til jobcentrene og samtidig indfører detailregulerende lovgivning og stærke økonomiske incitamenter.

Aktivering

Aktivering har op igennem 00'erne fået bred politisk opbakning, idet tanken om at holde den ledige beskæftiget i hverdagen generelt er blevet godtaget som løsningen på de fleste sociale og helbredsmæssige problemer (Sage 2012:176 og Baadsgaard m.fl. 2012: 45). Aktiveringsbegrebet rummer i dag mange forskellige former for aktiviteter, som er mere eller mindre rettet mod at få ledige på arbejdsmarkedet. Ligesom staten bruger forskellige instrumenter til at styre jobcentrene, anvender jobcentrene styringsinstrumenter eller forskellige aktiviteter til at styre de ledige tilbage på arbejdsmarkedet. Der kan bl.a. nævnes regelmæssige rådighedssamtaler, ansættelse med løntilskud, virksomhedspraktik samt vejledning og uddannelse, der går i et spænd fra korte vejlednings- og afklaringsforløb til længere forløb med ordinær uddannelse (LBK nr. 807 af 01/07/2015). Bag aktiveringsbegrebet gemmer sig forskellige dagsordener. Én handler om sikring og kontrol af, at de ledige er fuldt til rådighed og udnytter deres muligheder for at komme på arbejdsmarkedet. En anden handler om at sikre, at de ledige ikke lider afsavn ift. sociale sammenhænge, arbejdsfællesskab og struktur i hverdagen. Nogle aktiveringstilbud er altså rettet mere direkte mod arbejdsmarkedet, hvor andre har til formål først at afhjælpe borgerens problemer. Samtidig er der også en overordnet samfundsøkonomisk udbudsorienteret dagsorden, som handler om at få skabt et fleksibelt, velkvalificeret og effektivt arbejdsudbud.

Når vi fremadrettet omtaler aktivering vil benytte betegnelserne; beskæftigelsestilbud, beskæftigelsesfremmende aktiviteter, aktiveringstilbud, tilbud og aktivering.

Frontlinjen

Frontlinjen i jobcentrene er igennem årene blevet en stadigt mere sammensat gruppe, når det kommer til faglighed og kvalifikationer. Socialrådgivere har aldrig haft monopol på arbejdet med de svageste af samfundets borgere, men historisk har der været en tendens til, at dette arbejde blev varetaget af

socialrådgivere eller socialformidlere. Der har ligeledes været en historisk tendens til, at dette arbejde har været funderet i en helhedsorienteret socialfaglig forståelse af og tilgang til borgeren og dennes problemer (Baadsgaard m.fl. 2012: 34). Baadsgaard m.fl. har gennemført en større undersøgelse fra 2010 af jobcentre i Danmark. Af den fremgår det, at kun 40 % af frontlinjearbejderne i jobcentrene er socialrådgiveruddannede, 20 % er administrativt uddannet, 20 % er erhvervsvejledere, pædagoger, lærere – uddannelser med nogen grad af relevans ift. socialt arbejde, 20 % har ingen uddannelse af relevans for arbejdet og heraf har 5 % ingen uddannelse. Det er op til den enkelte jobcenterchef at rekruttere de frontlinjearbejdere, som vedkommende finder bedst egnet til at varetage arbejdet med de ledige. Sat på spidsen vil det sige, at en jobcenterchef egenrådigt kan udvælge frontlinjearbejdere ift., om det pågældende jobcenter har størst fokus på arbejdsløshed som et socialt problem eller opfyldelse af resultatmål. Soss m.fl. finder, i den forbindelse, en leder, som udtaler sig omkring rekruttering af frontlinjearbejdere; *"You don't hire a "people person" anymore for a career manager position. You hire a clerical computer person (...) The job's all about time, accuracy, and files now"* (Soss m.fl. 2011: 221). Baadsgaard m.fl. argumenterer i forlængelse heraf for, at der er opstået en ny organisationsprofessionalisme i moderne organisationer, som er fagprofessionalisme og en orientering mod de organisatoriske mål konvergeret i én. De betegner det som et *skift fra en fagprofessionel orientering mod en organisationsprofessionel orientering* (Baadsgaard m.fl. 2012: 36).

Målgruppen

Modtagere af ydelser i Danmark kan groft deles op i to hovedkategorier; forsikrede ledige og ikke-forsikrede ledige. De er berettiget til forskellige ydelser og med den berettigelse følger forskellige rådighedsforpligtelser. Man skelner mellem ledige, som er parate til at arbejde og ledige, som har problemer udover ledighed. De, som er parate til at arbejde, skal aktivt søge arbejde og stå til rådighed for arbejde med en dags varsel. De skal samtidig hyppigt møde op til et bestemt antal samtaler i jobcenteret i løbet af 12 mdr. samt deltage i beskæftigelsesfremmende aktiviteter, som de enten selv finder, ansøger om eller er foranstaltet af jobcenteret. Aktiviteterne skal have en bestemt periodelængde og timetal før de ledige kan siges at have opfyldt deres rådighedsforpligtelse. De skal ydermere tjekke deres profiler på jobnet.dk samt indberette og dokumentere ansøgte stillinger på ugentlig basis. De ledige, som har problemer udover ledighed, skal stå til rådighed for beskæftigelsesfremmende aktiviteter, min. én gang over 12 mdr. De skal ligeledes møde op til et bestemt antal samtaler i løbet af 12 mdr. Deres rådighedsforpligtelse er mindre, men stadig styrende

for kontaktfølgeløbet (Lov om en Aktiv Socialpolitik og Lov om en Aktiv Beskæftigelsesindsats). Vores undersøgelse er foretaget bredt blandt frontlinjearbejdere, som arbejder med begge hovedkategorier af forsikrede og ikke forsikrede ledige. Der er altså både nogle der arbejder med de stærkere målgrupper og nogle der arbejder med de svagere. Vi refererer fremadrettet til de ledige som; borgere.

Skønnet

En betydningsfuld del af teorierne i SLB litteraturen handler om, hvad der foregår i det handlerum frontlinjen har til skønsudøvelse. Skønnet har derfor en helt central rolle. Vi kan ikke undersøge praksis i frontlinjen uden at medregne skønnets betydning. Professionelt socialt arbejde beskrives ofte som skønsbaseret. Det til trods er der meget få, som har kastet sig ud i at definere skønnet. Vi abonnerer på en forståelse af skønnet som værende et kontekstafhængigt ræsonnement om, hvad der bør gøres i enkelttilfælde. Lovgivning og organisatoriske retningslinjer giver sjældent entydige konklusioner om, hvordan der bør handles i enkelttilfælde. Derfor må frontlinjearbejderen træffe skønsbaserede beslutninger, omend lovgivningen på beskæftigelsesområdet giver meget lidt plads til det. Der hvor skønnet er påkrævet, er det ofte vanskeligt at udøve, da der kan være mange modsatrettede krav eller hensyn at tage i betragtning. Det er i dette komplekse samspil, at skønnet udfolder sig. Skønnet rummer mange kilder til variation. Bl.a. har egne erfaringer, lokale arbejdskulturer, normer og traditioner betydning for hvordan skønnet udøves. Variationen og elementet af vilkårlighed er blevet et normativt problem i velfærdsstaten jf. afsnittet om mål- og resultatstyring (Grimen & Molander 2008 :179-195).

Opsamling på problemfeltet

Den beskæftigelsespolitiske udvikling samt de seneste års reformer er gennemgået ovenfor. Vi har beskrevet mål- og resultatstyring og dennes mulige implikationer for frontlinjen. Endvidere har vi kortfattet redegjort for, hvad der gemmer sig bag aktiveringsbegrebet samt hvem frontlinjen og beskæftigelsespolitikens målgruppe er. Ovenstående gennemgang tegner et billede af et felt, som har undergået en stor forandring over de seneste 20-30 år ift. værdigrundlaget, menneskesynet, den politiske dagsorden, den konkrete lovgivning og den organisatoriske styring. Det er med afsæt i de ovenfor beskrevne udviklingstendenser og mekanismer på beskæftigelsesområdet, at vi finder det

interessant at undersøge, hvordan frontlinjearbejderne bliver påvirket af at arbejde i en mål- og resultatstyret kontekst.

Der hersker mange paradoksale dagsordener på området. Nedenfor har vi oplistet nogle relevante.

Tabel 1

Paradoksale dagsordener på området		
Welfare	vs.	Workfare
Øget autonomi til jobcentrene	vs.	Stram statslig styring
Frontlinjens faglige vurdering	vs.	Organisationens resultatmål
Frontlinjens ressourcer	vs.	Lovgivningen og organisationens krav
Socialfaglighed	vs.	Administrativ faglighed
Skøn	vs.	Organisationsrutiner og -normer

Indenfor rammerne af disse modsatrettede kræfter i den ovenfor skitserede kontekst er det interessant at undersøge, hvordan jobcenterfrontlinjens skønsmæssige strategier og dispositioner for handling påvirkes af mål- og resultatstyring. Det er det primære genstandsfelt for vores undersøgelse. Intentionen er at levere et bidrag til diskussionen om, hvordan man forstår frontlinjen som en vigtig aktør ift. leveringen af politik og service. Vi har på denne baggrund dannet følgende problemformulering.

Problemformulering

Hvordan påvirkes jobcenterfrontlinjens skønsmæssige strategier og dispositioner for handling af mål- og resultatstyring?

- Hvilke skønsmæssige strategier kan der spores i frontlinjens refleksioner over deres arbejde?
- Hvilke dispositioner for handling kommer konkret til udtryk i frontlinjens udtalelser?

Emneafgrænsning

Som det fremgår af problemformuleringen, er specialets fokus på sagsbehandlerne som frontlinjearbejdere og aktører i jobcentrene. Fokus er på, hvad der sker i forvaltningen blandt frontlinjearbejdere, som bevilger aktivering og udøver skøn i den forbindelse. Vi er interesserede i overordnet at undersøge, hvordan frontlinjearbejderne bliver påvirket af mål- og resultatstyring i deres arbejde. Dette gør vi ved at analysere deres refleksioner over deres arbejde og finde frem til forskellige strategier og dispositioner for handling. Vi har således hverken skærpet fokus på den politiske dagsorden, det ledelsesmæssige perspektiv, implementeringsperspektivet eller borgernes

oplevelse ifm. mål- og resultatstyring. I forhold til specialets mere praksisnære genstandsfelt, har dette speciale ikke til hensigt at gå ind i debatten omkring, hvorvidt aktivering er effektivt eller ej. Det tages for givet, at iværksættelse af aktiveringsforløb er en fast del af dagsordenen i landets jobcentre. Det søger at få indblik i frontlinjens strategier ifm. skønsbaserede vurderinger med bevilling af aktivering som konkret genstandsfelt. Ved at spørge ind til den konkrete praksis omkring bevilling af aktiveringsforløb, får vi et indblik i den skønsudøvelse, der er forbundet hermed. I det følgende forklarer vi betydningen af de valgte begreber i problemformuleringen.

Begrebsafklaring

De *skønsmæssige strategier*, som vi vil finde frem til gennem vores analyse er begreber, der er inspireret af teorier fra SLB litteraturen, som beskriver talrige eksempler på, hvordan frontlinjen anvender forskellige strategier ifm. deres skønsmæssige råderum for at håndtere det krydspres de befinder sig i (Soss m.fl. 2011 og Brodtkin 1997, 2011). Strategier forstår vi som frontlinjearbejders individuelle bevidste eller ubevidste navigationsmønstre.

Når vi analyserer på frontlinjens *refleksioner* er det, for os, de tanker og overvejelser, som frontlinjen har omkring deres arbejde. Det er, hvad der mundtligt kommer til udtryk, indenfor rammerne af de interviews vi har afholdt. Vores interviewspørgsmål har genereret disse refleksioner i samspil med informanternes værdier, normer, hverdagserfaringer og lyst til at fortælle.

Når vi undersøger *dispositioner for handling* er det, for os, frontlinjearbejdernes tilbøjelighed til potentielt at handle på en bestemt måde. Når vi analyserer på dispositioner for handling i frontlinjens udtalelser betyder det, at vi forsøger at koble deres stil i udførelsen af arbejdet med forskellige baggrundsvARIABLE. Dette for at finde indikationer på om de, der hhv. adlyder eller modsætter sig mål- og resultatstyringen, kan siges at repræsentere bestemte typer af frontlinjearbejdere.

Valget af ovenstående begreber stemmer godt overens med SLB litteraturen, hvis fokus er på frontlinjens ageren i spændingsfeltet mellem skønsudøvelse og organisatoriske rutiner og normer. På de næste sider redegør vi for vores videnskabsteoretiske udgangspunkt.

Kapitel 2

Videnskabsteoretisk perspektiv

Kritisk realisme

I det følgende vil vi gennemgå specialets videnskabsteoretiske ståsted, kritisk realisme. Dette perspektiv har været anvendeligt at arbejde ud fra, idet undersøgelsens formål har været at trænge bagom frontlinjens refleksioner over at arbejde under mål- og resultatstyring og deres muligheder for skønsudøvelse. Vores intention har været at se, hvad der påvirker frontlinjearbejderne, hvorfor vi har haft brug for et perspektiv, der ikke kun søger at forstå og fortolke, men også er åbent for ideen om årsagssammenhænge. Derfor er vi kritisk realistiske, da andre videnskabsteoretiske retninger ikke inviterer antagelsen om generative mekanismer indenfor. Vi har villet finde frem til bud på, hvilke generative mekanismer der potentielt påvirker frontlinjen. Denne påvisning af sammenhænge er vi dog ikke nået helt i mål med. Vi siger dog alligevel noget om, hvilke strategier de benytter og hvilke dispositioner for handling de giver udtryk for.

Kritisk realisme opstod i 1970'erne, som et opgør mod den daværende mest dominerende videnskabsteoretiske retning, positivismen. Den britiske filosof, Roy Bhaskar, regnes som faderen til denne retning. Kritisk realisme er en realistisk videnskabsteori, hvis grundforståelse er, at der eksisterer en virkelighed uafhængigt af vores forestillinger. Kritiske realister ser den sociale virkelighed som et åbent system, hvor der ikke forekommer uforanderlige mønstre. Den sociale virkeligheds åbenhed betyder, at samfundsvidenskaben aldrig vil være i stand til at forudse begivenheder og at denne aldrig kan være værdineutral. Derimod skal samfundsvidenskaben bruge sin viden til at formulere samfundskritik og fremme sociale forandringer, heraf *kritisk realisme*. Verden ses som større end vores viden om den og vi tilslutter os læresætningen om, at fænomener eksisterer, selvom vi ikke kan observere eller har viden om dem i modsætning til det tidligere positivistiske verdenssyn (Bhaskar 1989:180-192 og Juul & Pedersen 2012: 277-314).

De 3 domæner

Som kritiske realister ser vi virkeligheden som dyb og indeholdende 3 lag eller domæner. *Det empiriske domæne* består af vores erfaringer og observationer. *Det faktiske domæne* består af de fænomener der eksisterer og de begivenheder der finder sted, uanset om de bliver erfaret eller ej. *Det dybe domæne* består af ikke observerbare strukturer og mekanismer, som under visse omstændigheder understøtter eller forårsager begivenheder indenfor det faktiske domæne. Dette afhænger dog helt af

de betingelser, der gør sig gældende i den konkrete kontekst. Det er især det dybe domæne, der for os er interessant, idet vi ønsker at dykke ned under overfladen for at afdække de refleksioner og tanker, der ligger bag det, vi ikke umiddelbart kan erfare og der ikke lader sig observere af sanserne. De ikke observerbare mekanismer er en kraft, der kan forårsage bestemte ting, de er generative. Men betingelserne der afgør, om en generativ mekanisme udløses, afhænger af andre mekanismer. Dvs. de generative mekanismer og deres konsekvenser er en mulighed, men aldrig determineret på forhånd. Derfor er de faktiske begivenheder et komplekst resultat af forskellige mekanismers sammensatte virkning (Bhaskar 1989: 180-192 og Juul & Pedersen 2012: 277-314).

Denne virkelighedsopfattelse har nogle konsekvenser for vores dataindsamling og -behandling.

Videnskabsteoretiske implikationer for specialets empiriindsamling og analyse

I specialet vil vi svare på, hvordan frontlinjearbejdernes skønsmæssige strategier og dispositioner for handling påvirkes af mål- og resultatstyring. Vi forsøger, gennem den indsamlede empiri, at opnå en dybere viden om virkeligheden. Frontlinjearbejderne påvirkes over tid af den kontekst og de strukturer, der er indenfor beskæftigelsesområdet. Strukturerne kan bl.a. ses, som den mål- og resultatstyring frontlinjen er underlagt, hvor begrænsede økonomiske ressourcer og kommunale politikker og strategier er et vilkår. Inden for disse strukturer har de deres handlerum. Frontlinjearbejderne besidder unikke egenskaber, eksempelvis deres faglige viden og erfaringer, der gør dem i stand til at interagere og træffe beslutninger. Deres handlinger kan derfor over tid virke tilbage på strukturerne og ændre betingelserne for deres handlerum (Juul & Pedersen 2012: 277-314 og Buch-Hansen & Nielsen 2005: 49- 53).

"... a practically-oriented critical realist approach would seek to determine to what extent enduring underlying structures are being reproduced in novel forms and to what extent the structures themselves are being modified or even transformed" (Bhaskar 1989: 191).

Strukturerne påvirker dem, uanset om og hvordan de opfatter dem. I den forbindelse er det relevant at få indblik i hvordan de, som handlende aktører agerer ift. disse strukturer.

I det følgende afsnit vil vi gennemgå litteratur og undersøgelser på feltet, som vi har været inspireret af i udformningen af vores undersøgelsesdesign og hvis teoretiske begreber vi anvender til at analysere vores datamateriale med.

Teorier og begreber

Dette afsnit er en gennemgang af de teorier og begreber, som vi har fundet relevante fra SLB litteraturen. Vi afslutter med at argumentere for og diskutere relevansen.

Forfattere inden for SLB traditionen anlægger forskelligt fokus på feltet og frontlinjen. Nogle af de input, som vi har medtaget i herværende teorigennemgang, har frontlinjens skønsmæssige handlerum som genstandsfeltet for deres undersøgelsesinteresse. Andre har fokus på adfærdsmæssige afkoblinger i frontlinjen. Fælles for dem alle er, at de abonnerer på den grundbetragtning, at frontlinjen er sidste led i leveringen af en given service. Dette begrundes de med, at den enkelte frontlinjearbejder altid har et skønsmæssigt handlerum og en autonomi til individuel fortolkning af lovgivningen samt foretager bevidste eller ubevidste afkoblinger ift. den mål- og resultatstyring, der gennemsyrrer feltet. Nogle forfattere fokuserer mere på, hvordan de overordnede strukturer former skønnet, det være sig konjunkturmæssige udsving i samfundet, politiske reformer eller ledelsesmæssige retningslinjer og kontrol. Andre har blik for, hvordan aktørerne agerer under disse påvirkninger og hvordan det påvirker leveringen af lov og service. Vi har udvalgt undersøgelser fra Brodtkin, Soss m.fl. samt Winter og May. De præsenteres i det følgende.

Systematiseret rutinemæssigt skøn og tilpasningsstrategier i frontlinjen

Evelyn Z. Brodtkin har leveret meget til SLB litteraturen gennem årene og har bl.a. i starten af 1990'erne udført et etnografisk casestudie af JOBS-programmet (Job Opportunities and Basic Skills) og implementeringen af velfærdsreformer, herunder indførelsen af TANF (Temporary Assistance to Needy Families) i Chicago. Hun belyser her de problemer, der affødes af skønsudøvelse, skønnets rolle i udmøntningen af velfærdspolitik, kontekstuelle faktorer og risici forbundet med velfærdsreformer. Hun slår fast, at skønnet er iboende i leveringen af velfærd, selv i ekstremt regelbundne organisationer. Ydermere stadfæster hun med sine undersøgelser, at skønnet hverken kan betegnes som noget positivt eller negativt, men afhænger og formes af kontekstuelle faktorer. Brodtkin beskriver følgende om praksis i frontlinjen:

" Their (caseworkers') capacity depends on their professional skills, agency resources, and access to good training and employment opportunities for clients. Within that context, their practices are shaped by agency incentives and mechanisms that make staff accountable to clients and to the public" (Brodtkin 1997: 24).

Hun tegner hermed et billede af, at frontlinjearbejderens individuelle kapacitet afhænger af en række ydre faktorer, som er et ledelsesmæssigt, politisk eller strukturelt anliggende. I en artikel fra 2011 underbygger Brodtkin denne pointe fra 14 år tidligere ved at analysere sig frem til, at frontlinjearbejdere ikke blot responderer på mål- og resultatstyring, men også indretter sig herefter, vha. skønnet. (Brodtkin 2011: 253). Ifølge Brodtkin interagerer organisatoriske styringsmetoder med frontlinjearbejderne og skaber det hun kalder *systematized routine discretion*. Dette systematiserede rutinemæssige skøn er formet af de kontekstuelle faktorer som ressourcer, krav og incitamenter, der sætter sig igennem som en norm i organisationen gennem forskellige former for tilpasningsstrategier, som er direkte afledt af mål- og resultatstyringen af frontlinjen. Brodtkin finder frem til 4 forskellige former for tilpasningsstrategier af det rutinemæssige skøn i frontlinjen. Den første tilpasningsstrategi er det, Brodtkin kalder; *Administrative Underinvestment and Cost Shifting*, der kort sagt handler om, på den ene side strategisk at begrænse borgerens adgang til frontlinjens ressourcer og samtidig at frontlinjen udnytter borgernes tid og ressourcer. *Simplification and Reductionism*, er en strategi, der handler om effektivt at reducere komplekse opgaver, som kræver individuel vurdering af borgernes behov og i stedet tilgodesee at imødekomme talmæssige resultater. *Ritualization* giver frontlinjearbejderne strategisk mulighed for at reducere deres sagsansvar til deres eget kapacitetsniveau. Her foretages der rutinemæssige skøn, der er afkoblet fra de faktiske behov hos borgerne og helt styret af, at man gør som man plejer. Den sidste tilpasningsstrategi er *Delegitimation*, hvor frontlinjearbejderne retfærdiggør deres praksis i et forsøg på at håndtere kløften mellem ressourcer og krav. Her redefineres opgaver og borgernes behov for at imødekomme de fastsatte mål (Brodtkin 2011).

Brodtkin sætter spørgsmålstejn ved effekten af mål- og resultatstyring, der med incitamenter blot har fokus på bundlinjen. Hun mener, at det beror på en fejlfortolkning af frontlinjens interageren med mål- og resultatstyringen. Brodtkin siger ikke, at mål- og resultatstyring ikke virker, men at det har en anden effekt end det er tiltænkt. Frontlinjearbejderne lever op til de parametre, der sættes for arbejdet. Det er organisationen, der bestemmer disse talparametre, som sætter kursen for arbejdet i frontlinjen og frontlinjen må selv, finde ud af at ro derhen. Mellemregningerne er, for organisationen, ikke interessante - kun resultaterne (Brodtkin 2011: 253-258). Vi er, ligesom Brodtkin, interesserede i netop disse mellemregninger og i hvilke skønsmæssige strategier frontlinjen benytter, når kursen sættes mod mål- og resultater.

Brodtkin finder i sin undersøgelse, at der for området ikke er nogen kvalitetskriterier for det indholdsmæssige i arbejdet. Dette sker selvom frontlinjen har ansvar og opgaver, der involverer

komplekse vurderinger under en lige så kompleks lovgivning. Frontlinjens praksis vurderes ikke af ledelsen på parametre som god sagsbehandling og fagligt velbegrundede vurderinger af borgernes behov. Derimod bliver frontlinjen vurderet på, hvor gode de er til at imødekomme resultater, som kan måles kvantitativt. Kvantitative mål viser ikke alt og socialt arbejde sker i en kompleks kontekst og kræver ofte kompromiser ift. en afvejning af forskellige interesser, der kan være konfliktende, hvor lovgivningen og bureaukratiet kan indeholde modstridende krav (Brodtkin 2011: 258-262).

Selvom beskæftigelsesområdet er lovgivningsmæssigt reguleret og interne regler og retningslinjer stærkt indsnævrer mulighederne for skøn, vil der fortsat være et vist rum tilbage for skønnet, når frontlinjen udfører deres arbejde. Dette giver dem mulighed for at tilpasse sig ændringer og give politikken deres eget præg gennem det rutinemæssige skøn og de nævnte tilpasningsstrategier.

Vi har valgt at benytte Brodtkins begreber til at strukturere og oversætte vores empiriske fund i analysen for at komme dybere omkring den praksis, som foregår bag den overordnede mål- og resultatstyring. Når vi bruger Brodtkins begreber i analysen, har vi oversat dem til dansk. Inspireret af Brodtkins fund omkring de kontekstuelle faktoreres betydning for praksis, har vi ligeledes benyttet denne viden til at udarbejde surveyspørgsmål, der kan give os viden om disse forholds betydning for frontlinjens praksis. Efterfølgende har vi systematiseret og kategoriseret data fra både survey, fokusgruppeinterview og enkeltinterviews ud fra Brodtkins begrebssæt.

Perversiteter som følge af mål- og resultatstyring

I USA har Joe Soss, Richard Fording og Sanford F. Schram gennemført en stor undersøgelse af frontlinjepraksis i Florida under det såkaldte TANF-program (Temporary Assistance for Needy Families) i perioden 2000-2005. Undersøgelsen peger på, at stærke økonomiske incitamenter, så som refusionsregler, har en dominerende effekt på praksis og kan skabe såkaldte *perversiteter* i resultaterne, hvilket i artiklen bl.a. defineres som *creaming* og *creative counting*. De beskriver om konsekvenserne ved tilpasningen til mål- og resultatstyring, at det har ført til, at tankegangen nu er fuldstændigt styrende for frontlinjearbejdernes prioriteringer i deres arbejde. I undersøgelserne viser det sig, at indførelsen af mål- og resultatstyring udadtil skaber de resultater, som det har været politisk intenderet. De finder samtidig frem til, at der bag resultaterne er frontlinjearbejdere, som er under krydspres og tyer til at lave kreative registreringer for at nå de fastsatte måltal. Soss m.fl. forholder sig kritiske til mål- og resultatstyring. (Soss m.fl. 2011). Soss m.fl.'s begreber omkring *perversiteter* har vi anvendt supplerende til Brodtkins begreber til systematisering og kategorisering af data fra

enkeltinterviews samt i analysen af de udvalgte citater. Dette skal ses som et supplement til Brodtkin, da Soss m.fl. tilføjer en yderligere dimension til nogle af de utilsigtede effekter som mål- og resultatstyringen kan have på praksis, som ikke kan beskrives vha. Brodtkins begrebssæt. Soss m.fl. viser, hvordan den organisatoriske kontekst kan være med til at forme skønnet og give sig udslag i perverse organisatoriske manøvrer og prioriteringer i arbejdet.

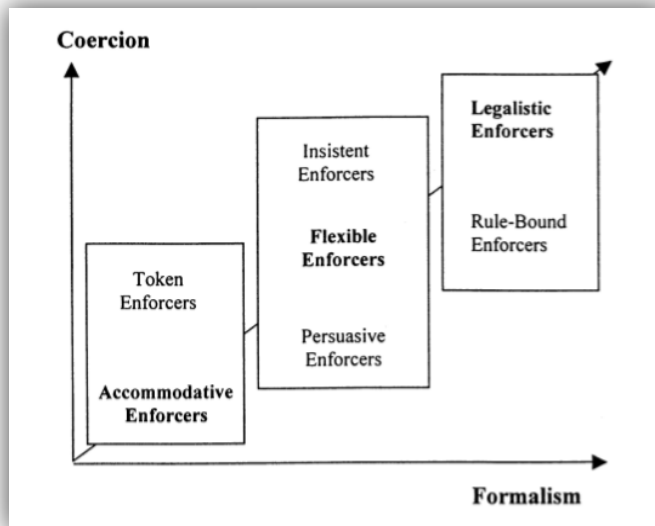
Det er centralt at tilføje, at Brodtkin og Soss m.fl. har udført deres undersøgelser i USA under det såkaldte TANF-program (Temporary Assistance for Needy Families). Det er derfor væsentligt at have blik for, at deres målgruppe og kontekst er en anden, da undersøgelserne foregår i en anden type velfærdsstat og med en meget udsat gruppe borgere. Mål- og resultatstyring er givetvis noget andet i denne kontekst og foregår under mere ekstreme forhold end i Danmark. Det betyder, at deres resultater ikke kan oversættes én til én ift. en dansk kontekst, da alt er kontekstuel betinget. Men det betyder ikke, at der hos Brodtkin og Soss m.fl. ikke kan findes relevante paralleller. Derfor kan deres fund fungere som en begrebsmæssig ramme for vores undersøgelse og dermed åbne op for de empiriske fund vi har gjort. De har netop øje for de organisatoriske forholds påvirkning af frontlinjen, herunder den mål- og resultatstyring som gennemsyrrer feltet. Begreberne skal samlet være med til at anskue frontlinjearbejderne i et komplekst felt, hvor forskellige interesser og logikker er på spil.

Markarbejderstile

Søren Winter og Peter May er, i en kvantitativ undersøgelse fra 2000 af praksis for regelhåndhævelse blandt miljøinspektører i Danmark, fokuserede på aktørerne i frontlinjen. De arbejder med bestemte hypoteser og begreber i relation til frontlinjeadfærd, som har vist sig anvendelige til at beskrive de forskellige dispositioner, der kommer til udtryk i vores interviewdata. Derudover har deres dimensioner, tvang og formalisme, stor relevans ift. at beskrive dispositioner for handlinger på beskæftigelsesområdet, da den lovgivningsmæssige ramme er præget af detailregulering og ret og pligt. Winter og May måler på og beskriver miljøinspektørernes markarbejderstil, individuelle væremåde og holdninger til udførelsen af deres arbejde og til modtageren af den service, de er ansat til at levere. Figur 1 herunder er Winter og Mays figur over hypotetiske markarbejderstile for håndhævelse af regler. De idealtypiske markarbejderstile er markeret med fed skrift i figuren og er placeret på en linje, som ligger diagonalt ift. de to dimensioner, *coercion* (tvang) og *formalism* (formalisme). Figuren forstår vi således, at idealtyperne strækker sig fra den ene yderlighed til den anden ift. dimensionerne, tvang og formalisme (Winter og May 2000: 146-147). Det er de tre hypotetiske idealtyper, *accommodative*, *flexible* og *legalistic*, vi tager udgangspunkt i, når vi

analyserer udtalelserne fra de transskriberede interviews. Det er vigtigt at nævne, at Winter og May selv har skabt begreberne ud fra allerede eksisterende litteratur og anvender dem som hypotetisk springbræt for deres undersøgelse, som de forsøger at få be- eller afkræftet. Vores intention er ikke, som det var Winter og Mays, at be- eller afkræfte opstillede hypoteser om feltet. Begreberne spiller derfor en anden rolle for vores analyse. De er udelukkende anvendt som en teoretisk optik og ramme for analysen af vores data, vha. hvilken vi kan kategorisere, beskrive og analysere vores empiri. Når vi bruger begreberne til at kategorisere og analysere med, oversættes de til dansk, som eksemplificeret i tabel 2, 3 og 4 under figur 1.

Figur 1: Idealtypiske markarbejderstile (Winter og May 2000: 148).



Tabel 2

Winter og Mays markarbejderstil	Vores oversættelse og forståelse
Flexible enforcers	Den fleksible stil
<i>"The flexible style is the intermediate point involving what Kagan notes as legalistic and tough in some cases, accommodative and helpful in others, depending on the reliability of the particular regulated enterprise and the seriousness of the risks at hand (...) As such, the enforcement style is adjusted to fit the circumstances".</i>	Her befinder sig, ifølge vores tolkning, en mellemposition imellem den lempelige og den formalistiske markarbejderstil. Det er en frontlinjearbejder, som er tilpasningsdygtig ift. en given situation og fleksibelt formår at navigere mellem forskellige attituder og væremåder. Det er en stil, som kan være formalistisk og tvangsorienteret, når dette er påkrævet og mere lempelig og forhandlende, hvis dette er nødvendigt. Vi antager, at graden af skønsudøvelse under denne stil er: fleksibel og moderat

Tabel 3

Winter og Mays markarbejderstil	Vores oversættelse og forståelse
Accommodative enforcers	Den lempelige stil
<i>"Inspectors within this category trust regulatees and sympathize with the difficulties they face in attempting to comply with regulations. As a consequence, inspectors are helpful in providing advice and are responsive to the issues that regulated entities raise (...) inspectors following the accommodative style are expected to be less willing to issue threats and are less formal in their dealings with regulated entities"</i>	Indenfor den lempelige markarbejderstil finder vi den tillidsfulde, sympatiske og forhandlende frontlinjearbejder, som i lav grad anvender tvang og formalisme i deres arbejde. Vi antager, at graden af skønsudøvelse under denne stil er: høj.

Tabel 4

Winter og Mays markarbejderstil	Vores oversættelse og forståelse
Formalistic enforcers	Den formalistiske stil
<i>"...a legalistic style comprising high degrees of both formalism and coercion (...) The legalistic category is consistent with what others have called punitive, "rule-oriented", or strict enforcement"</i>	Under denne markarbejderstil forstår vi, at den regelbundne og legalistiske frontlinjearbejder befinder sig. Denne forholder sig meget disciplineret og stringent til overholdelse af lovgivning og organisatoriske retningslinjer i sin praksis. Her finder vi ligeledes en høj grad af tvangsanvendelse og straf. Vi antager, at graden af skønsudøvelse under denne stil er: lav.

(Tabel 2, 3 og 4 er vores oversættelse og forståelse af markarbejderstilene fra Winter og May 2000)

Opsamling på teori

De ovenfor gennemgåede teorier og begreber repræsenterer det analyseapparat, vi anvender til at besvare problemformuleringen. Det forsøges vha. de udvalgte teorier og begreber at kaste lys over frontlinjearbejdernes strategier og dispositioner for potentiel handling.

Brodkins begreber har været gennemgående i første del af analysen, der besvarer første underspørgsmål af problemformuleringen. Brodkins begreber suppleres yderligere med begreber fra Soss m.fl.

Winter og Mays begreber, der er taget i brug i den anden del af analysen, besvarer andet underspørgsmål af problemformuleringen. De to primære teorier i analysen, fra Brodkin og Winter og May, bidrager med to helt forskellige videnskabelige og teoretiske perspektiver med hhv. et strukturelt perspektiv og et aktørperspektiv. Disse teorier kan derfor supplere hinanden og hver især bidrage til en grundig belysning af vores empiri, hvor forskellige aspekter af den samme data anskueliggøres. Teorierne betragter vi som værende komplementære i deres perspektiver og netop denne komplementaritet betyder, at de tilsammen giver en mere udtømmende beskrivelse af, hvordan frontlinjearbejdere forholder sig til og potentielt agerer under mål- og resultatstyring. Der anvendes altså forskellige tilgange til det empiriske materiale for bedst at kunne beskrive eller forklare, hvordan frontlinjen bliver påvirket af mål- og resultatstyring i deres arbejde. Vi forsøger herved at modvirke

blindhed overfor feltet, idet vi anlægger et bredere perspektiv end hvis vi kun havde anvendt en teori (Guldager 2010: 79-122). Winter og Mays tilgang til feltet, deres syn og fokus på frontlinjen er betydeligt forskelligt fra Brodkins og for den sags skyld, også fra vores, idet vi overordnet abonnerer på samme opfattelse af frontlinjen som Brodkin. Ved første øjekast lader Winter og Mays begreber ikke til at have oplagt relevans for vores emne. De er, for det første, skabt som indledende hypoteser til en udelukkende kvantitativ undersøgelse. Brodkins begrebsapparat er derimod affødt af et kvalitativt studie af frontlinjen. Winter og Mays fokus på frontlinjen er for det andet væsentligt anderledes. De har et implementeringsteoretisk fokus på frontlinjens adfærdsmæssige afkoblinger ift. den politik, de er ansat til at udmønte. Brodkins fokus er derimod mere strukturelt og orienteret mod de organisatorisk indlejrede mekanismer, som tvinger frontlinjen til at handle på bestemte måder. For det tredje er begge undersøgelser lavet i en anden kontekst end vores. Winter og Mays undersøgelse er lavet i konteksten af dansk miljøpolitik, hvilket vil sige, at feltet er et andet og rummer andre præmisser for den adfærd, der udspiller sig. Winter og Mays undersøgelsesinteresse er både rettet mod miljøinspektørernes holdninger til deres arbejde og til de regulerede borgere. Brodkins undersøgelse er lavet i USA og interessen er rettet mod frontlinjens interaktioner med deres organisation. Vores undersøgelsesinteresse er udelukkende rettet mod frontlinjens strategier og dispositioner i deres arbejde.

Brodkins begreber har, som tidligere nævnt, været frugtbare igennem hele undersøgelsens forløb, idet hun ligeledes laver undersøgelser i frontlinjen under et NPM-regime og har udviklet anvendelige begreber til beskrivelse af deres strategier. Når vi har valgt Winter og Mays hypotetiske begrebsapparat til analyse af hvilke dispositioner for handling, der kommer til udtryk i vores interviews, er det fordi, det er de begreber, som har haft den bedste beskrivelseskraft ift. vores empiri. Deres begreber kan bruges til at beskrive og kategorisere den konkrete adfærd som frontlinjearbejderne har berettet om. Dette har stemt godt overens med, at vores intention er at finde forskellige dispositioner for handling. Samtlige begreber har været brugt til at systematisere, beskrive og forklare de empiriske fund i vores data.

Følgende afsnit vil redegøre for specialets overordnede analysestrategi.

En abduktiv tilgang

Specialets analysestrategi knytter sig naturligt til den kritiske realisme med en bevægelse fra det faktiske niveau til det dybe niveau og tilbage igen. Denne bevægelse foretages abduktivt og udgør et alternativ til de traditionelle slutningsformer deduktion og induktion. Det centrale i en abduktiv

analyse er koblingen mellem et fænomen, noget generelt og strukturelt. Frontlinjearbejderens udsagn eller handling giver ikke i sig selv mening, men fortolkes og forstås ift. de generative mekanismer og strukturer, der bevæger sig i gennem feltet eksempelvis mål- og resultatstyring. Analysen søger at fortolke fænomener i empirien i lyset af teoretiske overvejelser fra SLB litteraturen, hvor det empiriske data fortolkes ud fra en bredere kontekst og bringes i spil ift. de teoretiske forståelser. Analysen er hverken en induktiv proces, hvor teoretiske forståelser søges udviklet fra empirien eller en deduktiv proces, hvor forståelsen af det empiriske sker ud fra på forhånd definerede teoretiske forståelser. Derimod er analysen en vekselvirkning, hvor teoretiske forståelser har givet inspiration til forståelsen af de empiriske data samtidig med, at de empiriske data har givet anledning til fortolkninger og forståelser, som har udfordret og stillet krav til de teoretiske perspektiver. Dette vender vi tilbage til i perspektiveringsafsnittet sidst i specialet. Der er altså tale om en mellemposition mellem det deduktive og det induktive (Danermark m.fl. 2002). Dette kræver en reflektiv metodisk tilgang, hvor der veksles mellem empirisk data, teoretiske forståelser og kritisk fortolkning. Den abduktive tilgang stemmer derfor godt overens med valget af et mixed-methods design og den kritiske realisme, da metoderne i kombination giver indsigt på de 3 domæner. Vores metodedesign vil blive gennemgået som det næste.

Kapitel 3

Metode – et mixed methods design

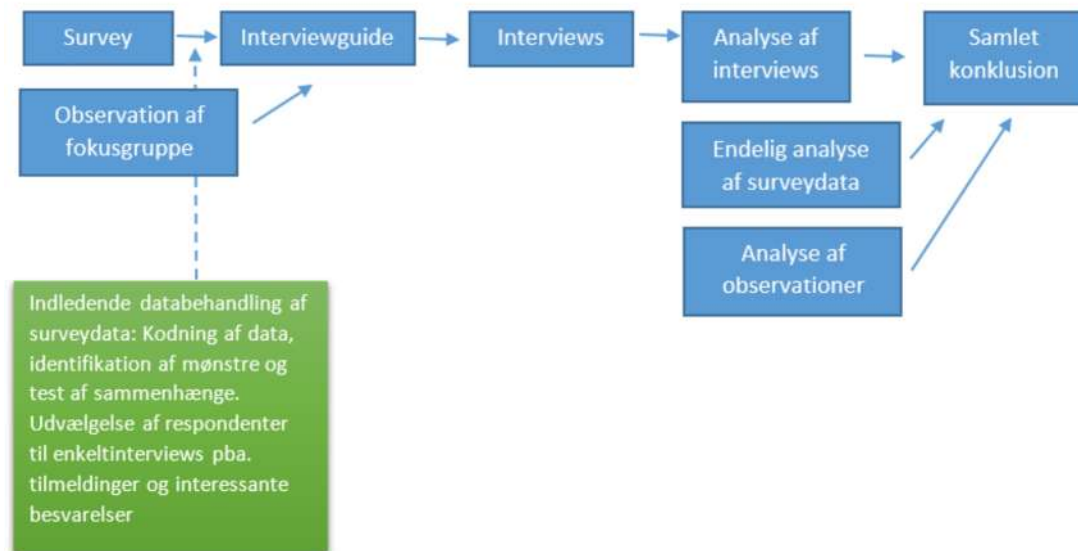
I det følgende afsnit vil metodeprocessen blive gennemgået i kronologisk rækkefølge startende med indsamling af data og sluttende med overvejelser omkring analyse og behandling af data. Der henvises yderligere til oversigten over forløbet i figur 2 nedenfor. Vi starter med at redegøre for valget af mixed methods design.

Vi er som kritiske realister åbne overfor, at forskellige metoder komplementerer hinanden og at metodepluralisme kan være væsentligt for at afdække forskellige generative mekanismer. Derfor har vi i dette speciale valgt at benytte et mixed-methods design ved brug af både survey, observation af fokusgruppe og interview for at nå i dybden med vores problemstilling. Survey-undersøgelsen og observation af fokusgruppeinterview har fungeret som retningsgivende for interessante sammenhænge, som var væsentlige at gå videre med ved de efterfølgende enkeltinterviews med frontlinjearbejderne. Ved disse er vi trængt bagom eller ned under det, der har vist sig på overfladen jf. det dybe domæne. Observation af fokusgruppeinterview samt interview med frontlinjearbejderne, har desuden bidraget med den dybere og bagvedliggende forståelse af fænomenet ud fra deltagernes egne forståelser og fortolkninger. Denne metodiske pluralisme har således været en fordel i processen. I analysen trækkes der på den samlede empiri fra både survey, observationsstudiet og enkeltinterviews.

I designet af vores metode har vi fundet inspiration hos metodebogsforfatter, Jennifer C. Greene. Greene opdeler mixed method designs i to hovedtyper, integrerede designs og uafhængige designs (Greene 2007:125). Vores metoder har været integrerede med hinanden, hvilket vil sige, at de har interageret med hinanden under dataindsamlingsprocessen. Ydermere, har vi holdt vores metodedesign op imod principperne i et af Greenes idealtypiske eksempler på et integreret design, *iteration* (Greene 2007:126). *Iteration* er ensbetydende med en sekventiel implementering ifm. dataindsamlingen, hvor resultaterne af den første dataindsamling har været brugt til at udforme den næste osv. Det iterative metodedesign har derfor været oplagt til at operationalisere vores videnskabsteoretiske ståsted og undersøgelsesinteresse, jf. den abduktive analysetilgang. Vores survey har vi brugt til, indledningsvist, at lave undersøgelse i bredden og indsamle sammenlignelige stikprøveinformationer fra respondenter på tværs af organisatoriske og geografiske grænser. Vi adskiller os fra Greenes designforskrifter ved, at vores tre metoder til dataindsamling ikke har spillet en lige stor rolle i analysen. Både surveyet og observationsstudiets funktioner har haft karakter af

indledende research. Der trækkes dog, i analysen, på sammenhænge, der er fundet i resultaterne fra surveyet og på ytringer fra observationsstudiet.

Figur 2: Oversigt over metodeproces



Survey

Der er som indledende indsamling af specialets empiri foretaget en surveyundersøgelse med tilhørende vignet. Surveyundersøgelsen er udsendt til i alt 11 kommuner af forskellig størrelse. Af disse kommuner har i alt 5 kommuner valgt at deltage i undersøgelsen. Undersøgelsen er udsendt som elektronisk enquetes via e-mail til udvalgte jobcenterchefer og afdelingsledere, der herefter har givet tilladelse til frontlinjearbejdernes deltagelse og udsendt undersøgelsen til de relevante frontlinjearbejdere i jobcenteret. Fordelen ved denne metode er, at den er nem at administrere, der er ingen interviewereffekt og respondenterne har god tid til besvarelsen af spørgsmålene. Dog kan der ved denne metode forventes et stort bortfald, da det ikke har været muligt at foretage rykkere for besvarelse. Det vil desuden være forholdsvis nemt for respondenterne at fravælge deltagelse, uden at skulle angive en årsag hertil. Vi har afgrænset målgruppen for deltagelsen i undersøgelsen til myndighedssagsbehandlere med borgerkontakt, der bevilliger aktivering.

Undersøgelsen er udsendt til 184 respondenter, hvoraf 16 har foretaget nogle svar og i alt 55 respondenter har gennemført undersøgelsen, hvilket svarer til en besvarelsesprocent på 30%. I håb om at øge svarprocenten og mindske fejlbesvarelser, som følge af tidspres, har vi valgt, at

respondenterne skulle have en periode på 4 uger til at besvare undersøgelsen. Vi har desuden lavet en konkurrence om lodtrækning af gavekort til en bager på 300 kr.

Respondenterne fordeler sig på 11 mænd, svarende til 20% og 44 kvinder, svarende til 80 %. Respondenternes aldersmæssige fordeling er mellem 25- 63 år, hvilket giver en gennemsnitsalder på 40,6 år. 54,5% af respondenterne har en erfaring fra området på 61 mdr. eller derover, 38,2 % har 7-60 måneders erfaring og 7,3% har erfaring på under 6 mdr. Der er således en stor gruppe af respondenter, der har en relativt lang erfaring på området. 69,1 % af respondenterne svarer, at deres uddannelse er relevant for det sociale arbejdes felt, mens 29,1 % svarer, at deres uddannelse ikke er relevant.

I tabel 5 nedenfor har vi lavet en krydstabel af respondenternes uddannelsesbaggrund ift., om de mener, deres uddannelse er relevant for det sociale arbejdes felt.

Tabel 5

Uddannelse * Eruddannelsesmålrettet det sociale arbejdes felt Crosstabulation

			Eruddannelsesmålrettet det sociale arbejdes felt		Total
			Nej	Ja	
Uddannelse	Socialrådgiver	Count	2	25	27
		% within Uddannelse	7,4%	92,6%	100,0%
	Socialformidler	Count	0	2	2
		% within Uddannelse	0,0%	100,0%	100,0%
	Kommunom	Count	0	2	2
		% within Uddannelse	0,0%	100,0%	100,0%
	Diplomuddannelse	Count	0	4	4
		% within Uddannelse	0,0%	100,0%	100,0%
	BA, cand. eller højere uddannelse fra universitetet	Count	13	3	16
		% within Uddannelse	81,3%	18,8%	100,0%
Anden	professionsbachelor (lærer, ergoterapeut, pæd. etc.)	Count	0	1	1
		% within Uddannelse	0,0%	100,0%	100,0%
	Kort videregående uddannelse	Count	1	0	1
		% within Uddannelse	100,0%	0,0%	100,0%
Anden uddannelse		Count	0	1	1
		% within Uddannelse	0,0%	100,0%	100,0%
Total		Count	16	38	54
		% within Uddannelse	29,6%	70,4%	100,0%

Der er således en stor gruppe af respondenterne, som er uddannet hhv., som socialrådgivere eller fra universitetet. Det er disse to hovedgrupper ift. uddannelse, som vi arbejder videre med i analysen.

De data der tages udgangspunkt i i databehandlingen og den efterfølgende analyse, er de 55 gennemførte besvarelser i undersøgelsen. Surveybesvarelserne udgør de indledende data, der primært er benyttet til at få klarhed over potentielle interessante emner til brug for de efterfølgende enkelt

interviews. Vi har valgt, at deltagelse i undersøgelsen er anonym. Kun de respondenter og deres tilhørende besvarelser, der har meldt sig til at deltage i de efterfølgende enkeltinterview, er kendt af specialegruppens medlemmer. Dette er gjort for at kunne sammenholde respondenternes surveybesvarelser med svarene i interviewet og for at have mulighed for at komme dybere omkring deres besvarelser i interviewet jf. de 3 domæner.

Pilottest af survey

Inden udsendelse af undersøgelsen gennemførte vi en pilottest med 12 deltagere, som er myndighedssagsbehandlere i et jobcenter. Afprøvningen af surveyundersøgelsen havde til formål at afsløre fejl, unøjagtigheder og manglende logik ift. undersøgelsen. Pilottesten betød, at vi fik præciseret svarkategorierne i spørgsmålet omkring uddannelsesbaggrund og arbejdserfaring fra området. Det betød yderligere, at der blev lavet blødere overgange gennem de forskellige temaer (se tabel 6 længere fremme) i undersøgelsen vha. flere læserguides. Efter ønske fra nogle af deltagerne i pilottesten blev der yderligere mulighed for flere åbne svarkategorier med mulighed for fritekst. Pilottesten fik således betydning for den endelige undersøgelse.

Surveyundersøgelsens konstruktion

Vi startede med at udarbejde surveyspørgsmål pba. kendskab til feltet og teoretisk viden fra SLB litteraturen. Der er overordnet 3 temaer gennem surveyundersøgelsen (Se tabel 6). Første tema indledes med en kort præsentation af formålet og introduktion til undersøgelsens forløb. Herefter præsenteres respondenterne for en vignette om en ledig, John. Vignetten beskrives senere i metodekapitlet. Efter vignetten følger en række spørgsmål med relation til casen. Respondenterne bliver bl.a. bedt om at forholde sig til hvilke oplysninger, der spiller den største rolle i casen, hvilket aktiveringstilbud, der er relevant og hvorfor, samt hvilke handlinger de vil foretage pba. oplysningerne i casen. Herefter følger andet tema med spørgsmål til respondenternes daglige arbejde. Vendingerne *"oplever du"* og *"mener du"* er anvendt for at få indsigt i respondenternes hverdagsoplevelser og refleksioner. Spørgsmålene i surveyet er udarbejdet pba. SLB litteraturen. Eksempelvis har vi spurgt; *"Oplever du generelt, at du som sagsbehandler har indflydelse på tilrettelæggelsen af dit arbejde?"*, *"Tænker du over din ledelses ambitioner om at opnå resultater når du bevilger aktivering?"* og *"Kan du generelt stå inde for den lovgivning du formidler i dit arbejde?"*. Spørgsmålene er konstrueret, så det er genkendeligt ift. frontlinjens daglige arbejde i beskæftigelsesindsatsen. Besvarelserne skal give os nærmere indsigt i forhold omkring frontlinjens

rammer som fx økonomi, ressourcer, tidspres mv, som er med til at påvirke frontlinjen og skønsudøvelsen. Spørgsmålene kan på denne måde siges at være relevante ift. det teoretiske begrebssæt fra Brodtkin og Soss m.fl. jf. teoriafsnittet.

Surveyundersøgelsen afsluttes med tredje tema, hvor der stilles en række personlige samt faktuelle baggrundsspørgsmål om køn, alder, erfaring indenfor området, uddannelsesbaggrund mv. Disse spørgsmål er konstrueret for at opnå viden om de deltagende respondenter og kunne identificere nogle potentielle generative mekanismer. Det har dog ikke været muligt at drage konklusioner om generative mekanismer ud fra den indsamlede empiri. Dette er nærmere beskrevet i afsnittet om kvalitetsvurdering.

Tabel 6

Tema	Spørgsmålstype	Spørgsmål
Tema 1	Vignet om John og spørgsmål relateret til hertil	Vil du have et behov for at drøfte Johns sag med en kollega for at kunne lægge en plan for det videre forløb?
		Mener du John pt. er parat til at tage et arbejde?
		Hvad mener du spiller den største rolle ift. Johns arbejdsløshed?
		Mener du at Johns arbejdsløshed er selvforskyldt?
		Mener du at systemet bærer et ansvar ift. Johns arbejdsløshed?
		Hvilket af følgende tilbud mener du er mest relevant for John?
		Hvilken oplysning om John fra casen spiller den største rolle ift. dit valg af tilbud i forrige spørgsmål?
		Udover oplysningerne fra casen, hvad har så størst indflydelse på dit valg af tilbud til John?
		Hvad er det næste du vil gøre som sagsbehandler for John?
		Tror du at du og dine kollegaers besvarelser placerer sig nogenlunde ens i vurderingerne af casen?
Tema 2	Holdningsspørgsmål til sagsbehandlerens daglige arbejde	Hvilken type beskæftigelsestilbud har du bevilget mest indenfor den seneste uge?
		Oplever du, at du har frihed til at bevilge det relevante aktiveringsforløb til en borger uanset pris, tidsramme og tilbudstype?
		Oplever du generelt, at du som sagsbehandler har indflydelse på tilrettelæggelsen af dit arbejde?
		Oplever du ledelseskontrol eller -tilsyn som værende synlig i løbet af din arbejdsdag?
		Tænker du over din ledelses ambitioner om at opnå resultater, når du bevilliger aktivering?
		Hvor vigtigt er det for dig at overholde rettidigheden i forhold til aktivering?
		Kan du generelt stå inde for den lovgivning, du formidler i dit arbejde?
Tema 3	Personlige og faktuelle baggrundsspørgsmål herunder følsomme spørgsmål	Har du været arbejdsløs inden for de seneste 5 år?
		Har du nogensinde modtaget kontanthjælp/bistandshjælp i mere end 3 mdr.?
		Har du nogensinde modtaget dagpenge i mere end 3 mdr.?
		Har du nogensinde deltaget i beskæftigelsesfremmende aktiviteter af mere end 1 uges varighed?
		Mener du, at ledige bør deltage i aktivering for at få en ydelse?
		Hvor meget interesserer du dig generelt for arbejdsløses vilkår og beskæftigelsespolitik?
		Hvad er dit køn?
		Hvad er din alder?
		Hvilken Kommune arbejder du i?
		Hvilken uddannelse har du gennemført?
		Er din uddannelse målrettet det sociale arbejdes felt?
		Hvor længe har du sammenlagt været ansat indenfor beskæftigelsesområdet?
		Hvilke(n) målgruppe(r) arbejder du med i din nuværende stilling?

Surveyundersøgelsen kan være med til at give et billede af om, der er nogle generelle træk eller forskelle i holdningerne indenfor forskellige grupper, hvilket vi vender tilbage til i afsnittet om vignetmetoden senere i metodekapitlet.

Rækkefølgen på de tre temaer i undersøgelsen er bevidst valgt, ud fra et ønske om, at det mest væsentlige i undersøgelsen, som er vignetten, præsenteres først. Dette er desuden den mest krævende del for respondenterne, da det kræver, at man både skal forholde sig til casen og de spørgsmål der relaterer sig direkte hertil. Efterfølgende stilles mere følsomme spørgsmål, hvor der bl.a. spørges ind til personlig erfaring med arbejdsløshed og respondentens holdning til om arbejdsløse bør aktiveres for at få en ydelse samt respondentens interesse for arbejdsløses vilkår. De følsomme spørgsmål er placeret efter case-spørgsmålene, hvilket reducerer konteksteffekten. Det skal yderligere tilføjes, at der i dette tema har været mulighed for at vælge svarkategorien; ”Ønsker ikke at oplyse fordi”. Der gives dermed mulighed for ikke at besvare spørgsmålet samt at give en begrundelse herfor. Det skal dog bemærkes, at ingen af respondenterne har benyttet sig af denne mulighed. Dette kan være med til at vise, at respondenterne ikke har været generet af undersøgelsens mere følsomme spørgsmål. Undersøgelsen afsluttes med faktuelle baggrundsspørgsmål, da disse er lette for respondenterne at besvare og ikke kræver yderligere overvejelser, i håb om at denne færdiggør undersøgelsen (Olsen 2006: 29-60).

Alle spørgsmål er formuleret i præcise formuleringer i et neutralt og genkendeligt sprog. Der er benyttet henvisende ord og begreber som respondenterne kender for at undgå for stor betydningsvidde, heraf kan nævnes: *tilbud*, som er et velkendt ord på beskæftigelsesområdet for de muligheder, der er for beskæftigelsesfremmende aktiviteter/aktivering.

Idet vi har ønsket sammenlignelige data har vi valgt at benytte kvantificerede svarkategorier, hvor svarmulighederne i relation til hinanden tydeliggør, hvad der menes med hver enkelt svarmulighed. En væsentlig del af spørgsmålene benytter svarkategorierne; *I meget lav grad, I lav grad, I nogen grad, I høj grad, I meget høj grad* samt *Kan ikke svare fordi*. Der er således valgt 5 kategorier med inddragelse af en mere neutral kategori og en mulighed for ikke at svare. Svarkategorien, *I nogen grad*, skal forebygge en overvurdering af markante holdningstilkendegivelser. Ulempen er derimod også, at denne kategori kan blive genstand for holdningsmæssig magelighed. Her forsøger respondenterne at behage interviewerens med et passende, men omkostningsfrit svar, hvor respondenterne undgår at tage stilling til spørgsmålet. Udeladelse af kategorien vil dog betyde, at skalaen ikke er balanceret og at svarmulighederne ikke anses for at være udtømmende, da de ikke dækker hele svarudfaldsrummet (Hansen og Andersen 2009: 117 -119 og Olsen 2006: 29-60).

Surveyundersøgelsen er målrettet respondenter i jobcentrene og har relevans for deres praksis. Den omhandler deres holdninger og vurderinger i arbejdet, hvilket har betydet, at problemer omkring magelig genkaldelse mere eller mindre er elimineret. Ved magelig genkaldelse ville respondenterne forsøge at behage interviewerens eller undgå selv at virke uvidende ved at svare på spørgsmål de i virkeligheden ikke har en holdning til eller ikke kender svaret på.

Ved at tage højde for teleskopering i nogle af spørgsmålene, har vi sikret, at respondenterne har fokuseret på en bestemt periode ved besvarelsen, herunder kan nævnes; *Hvilken type aktiveringstilbud har du bevilliget indenfor den seneste uge?* I spørgsmålene angående respondentens egen erfaring med arbejdsløshed, har vi dog valgt at formulere spørgsmålet således; *Har du nogensinde har været på kontanthjælp i en periode på mere end 3 mdr.?* Dette er valgt bevidst, da vi mener, at dette er en genkaldelse af information, som de fleste respondenter burde kunne svare på, da dette er en periode af en vis varighed og ofte vil have haft følelsesmæssig betydning for respondenterne.

Vi har valgt ikke at benytte ”Ved ikke” kategorien, men i stedet ”Kan ikke svare fordi”, da dette giver mulighed for et bedre indblik i respondentens begrundelse for ikke at svare (Olsen 2006: 29-60). Dette var en erfaring vi gjorde under pilottesten.

De ovenstående overvejelser og pilottesten er med til at sikre høj reliabilitet i surveyundersøgelsen i og med ingen resultater er opstået ved en tilfældighed, men er et produkt af gennemarbejdede spørgsmålsformuleringer. Reliabiliteten berøres igen i afsnittet om kvalitetsvurdering længere fremme. I det følgende gennemgår vi vignetmetoden.

Vignetmetoden

Vi har, som tidligere nævnt, valgt at benytte vignetmetoden som en del af surveyundersøgelsen. Dette er en særlig teknik, hvor respondenterne bliver præsenteret for en case, der er konstrueret, så den passer til undersøgelsesinteressen. Den case vi har konstrueret, (se figur 3) beskriver kortfattet en situation omkring en ledig, som respondenterne efterfølgende skal forholde sig til, ved at besvare en række spørgsmål. Forud for casen er respondenterne instrueret i at forholde sig til de overordnede socialfaglige tematikker frem for tekniske detaljer så som hovedpersonens alder, ydelsestype mv. Vi har samtidig forklaret respondenterne, at vi ved, casen ikke giver et fyldestgørende og detaljeret billede af hovedpersonen, men at de bedes forsøge at besvare spørgsmålene så godt som muligt.

Figur 3: Screenshot fra surveyet

Casen:

John på 37 år har boet på institution det meste af sin barndom, har aldrig haft en fast kontaktperson i systemet og er blevet sendt fra den ene kommunale instans til den anden hele sit liv. Han har påbegyndt flere forskellige erhvervsuddannelser uden at færdiggøre. John har tidligere haft et misbrug og har kun haft kortvarige ansættelser, fordi han har mistet tålmodigheden og virket ukoncentreret. John har senest i 6 år arbejdet som ufaglært arbejdsmand i en mindre murervirksomhed, hvor kontakten til mesteren var positiv. Virksomheden lukkede ifm. finanskrisen og John har modtaget dagpenge i næsten 2 år. Perioden er nu ved at udløbe og John har ikke fået nyt arbejde. Til at starte med var John meget ihærdig i sin jobsøgning, men uden held. Han blev som oftest afvist, fordi han er ufaglært. Det seneste år har han dog ikke engageret sig meget i sin jobsøgning. John mener han har slidgigt i ryggen. Han har på det seneste følt sig nedtrykt og stresset over, at hans dagpengeperiode snart udløber. John er begyndt at ryge lidt hash af og til fordi han keder sig og for at dulme stressfølelsen. John håber at jobcenteret kan hjælpe ham med at få en uddannelse via revalidering. Du møder John for første gang til samtale i jobcenteret lige efter hans dagpengeperiode er udløbet. I skal afklare hvordan John skal klare sig økonomisk og hvordan John kommer videre. Du har inden samtalen modtaget en mail fra din chef om, at der skal være mere fokus på virksomhedsrettede tilbud til borgere og at medarbejderne fremadrettet vil blive målt på antal virksomhedsplaceringer.

Casen er konstrueret, ud fra det kendskab vi har til feltet og den teoretiske viden vi bl.a. har om arbejdsmarkedet, beskæftigelsespolitik, socialt arbejde på området og mål- og resultatstyring. Vi har forsøgt at opbygge en case, der ligger tæt på den virkelighed, frontlinjearbejderne møder til dagligt. En overvejelse har dog været, at casen skulle være relevant for en bred gruppe af frontlinjearbejdere, da vi, som nævnt tidligere, har valgt at udsende survey til frontlinjearbejdere, der sidder med meget forskellige målgrupper. Casens indhold er bevidst konstrueret således, at den indeholder dikotomiske forhold. Fx er der elementer, der peger på, at hovedpersonen, John, i casen er ”jobklar” såsom; ”John har senest i 6 år arbejdet som ufaglært arbejdsmand i en mindre murervirksomhed, hvor kontakten til mesteren var positiv”, ”til at starte med var John meget ihærdig i sin jobsøgning” og ”John håber på, at jobcenteret kan hjælpe ham med at få en uddannelse”. Casen indeholder desuden elementer, som peger på, at hovedpersonen har ”problemer udover ledighed” såsom; ”han er påbegyndt flere erhvervsuddannelser uden at færdiggøre”, ”han har slidgigt i ryggen”, ”han føler sig stresset” og ”han er begyndt at ryge lidt hash”. Dette skal give frontlinjearbejderne overvejelser over, hvilke faktorer fra casen de vælger, er mest væsentlige. Er det forhold, som er mere beskæftigelsesorienterede eller mere problemorienterede? Dette uddybes senere i afsnittet om kvantitativ analysestrategi og databehandling. Casen indeholder yderligere et struktur/aktør perspektiv, hvor der dels er faktorer, der peger på, at Johns ledighed er selvforskyldt såsom; ”han har ikke engageret sig meget i sin jobsøgning” og ”han har kun haft kortvarige ansættelser pga. han har mistet tålmodigheden og virket ukoncentreret”. Hertil kommer faktorer, som peger på, at der kan være tale om omstændigheder af mere strukturel karakter, der kan forklare Johns arbejdsløshed

såsom; *"han har aldrig haft en fast kontaktperson i systemet", "han har mistet sit arbejde pga. finanskrisen"* og *"får afvisninger fra arbejdsgiver pga. han er ufaglært"*. Til sidst i casen, er der incitamenter for frontlinjearbejderne til at fokusere på mål- og resultater ift. den indsats, de senere skal vælge at give John. I casen får frontlinjearbejderne fx at vide; *"du har inden samtalen fået en mail fra din chef om, at der skal være fokus på virksomhedsrettede tilbud ift. borgerne og at medarbejderne fremadrettet vil blive målt på antal virksomhedsplaceringer"*. Det samlede indhold i casen skulle gerne skabe en tvetydighed, hvor der er forskellige forhold, som frontlinjearbejderne kan at tage hensyn til. Dette giver frontlinjearbejderne mulighed for at gøre sig bevidste eller ubevidste overvejelser, der kan have indflydelse på det skøn, de efterfølgende skal foretage, når de skal besvare en række spørgsmål om John og den indsats de vil iværksætte.

Vignetmetoden bruges til undersøgelser, der søger en kontekstualisering af de vurderinger respondenten foretager. Vignetmetoden er en holdningsundersøgelse, fordi man er interesseret i respondenternes opfattelser og vurderinger samt hvad respondenterne mener, der bør gøres ift. det konkrete fænomen, der er beskrevet i casen. Spørgsmålene skal både forsøge at afdække respondentens holdning, men lægger også op til at respondenten skal træffe en række faglige valg, ud fra hvad man som fagpersonen mener, der bør gøres ud fra en bedømmelse af situationen. pba. disse svar er det muligt at se hvor stor enighed/uenighed, der er indenfor bestemte sociale grupper (faggrupper, køn, aldersgrupper mv.) om f.eks. et bestemt aktiveringstilbud. Disse sammenligninger er mulige ud fra en række baggrundsspørgsmål om alder, arbejdserfaring, uddannelse, køn mv. Det er derved muligt at se, hvordan deres holdning hænger sammen med disse karakteristika. Metoden giver på denne baggrund nogle særlige muligheder ift. indsamling af data og analyse. Dette på grund af, at der er mulighed for præcisering af kontekst, genkendelighed, relevans af spørgsmålene og sammenligninger af respondenternes stillingtagen til komplekse problemstillinger. Metoden kan på denne måde være med til at give et bedre billede af, hvor det er interessant at spørge ind til de konkrete besvarelser i de efterfølgende kvalitative enkeltinterviews med respondenterne. Metoden er med til at give mulighed for at komme dybere omkring analysen ift. vores problemformulering og få indsigt på flere domæner jf. den kritiske realisme (Ejrnæs 2004: 27-32 og Ejrnæs og Monrad 2012: 13-35).

Vignetmetodens relevans, fordele og ulemper

Holdninger og bedømmelser kan undersøges vha. flere metoder og vil typisk gøres ved en traditionel surveyundersøgelse. Vignetmetoden har dog en række fordele ift. den traditionelle survey og særligt ift. vores problemstilling. Metoden giver stor reliabilitet og høj validitet pga. den høje grad af

standardisering, da respondenterne bliver udsat for den samme realistiske case med samme problembeskrivelse og oplysninger uden andre indtryk, der kan indvirke på besvarelsen. Vi har specifikt udvalgt vores respondenter ud fra deres arbejdsforhold. De arbejder i et jobcenter som myndighedssagsbehandlere, der bevilliger aktivering og har borgerkontakt. Der vil derfor være tale om en case beskrivelse, der ligger meget tæt op af deres daglige arbejde, med kendte situationer og handlinger, som de selv har skullet udføre og ikke hypotetiske situationer. Dette giver en unik mulighed for at måle respondentens dispositioner for handling, der ikke kan måles vha. traditionel survey. Brugen af en vignet har gjort det muligt for os at komme relativt tæt på frontlinjearbejdernes skønsmæssige strategier og dispositioner ifm. bevilling af aktivering uden at observere dem. Dette vil ofte være skjult ved andre metoder med mere brede og intetsigende formuleringer af generelle holdninger, der kan være til stede i en traditionel survey. Vi er interesserede i deres dispositioner for handling ift. hvilket aktiveringstilbud de vurderer er relevant for problemstillingen i casen, fordi det siger noget om, hvordan de påvirkes af den styring, de er underlagt i jobcenteret. Respondenterne får mulighed for at give udtryk for deres opfattelse af situationen og holdningen til aktiveringstilbuddet ud fra deres egne overvejelser om sagen (Ejrnæs 2004: 27-32 og Ejrnæs og Monrad 2012: 13-35).

Metoden har dog også ulemper. Et grundlæggende problem i holdningsundersøgelser er, at respondenterne til tider vil forstå spørgsmålene forskelligt og dette påvirker validiteten af deres besvarelser. Der kan måske være tale om forståelsesforskelle snarere end holdningsforskelle, fordi respondenterne besvarer spørgsmålene ud fra en forskellig kontekst. Vignetmetoden giver dog ift. en traditionel survey mulighed for at præcisere denne kontekst ved at give en detaljeret case beskrivelse, der så vidt det er muligt skal sikre at respondenterne tager stilling til det samme og dermed skaber kontekst for deres vurdering. Dette er en afgørende forskel fra de traditionelle holdningsundersøgelser som fx survey, hvor man ofte udelader konteksten. Ideen er, at man ved kontekstualiseringen kommer tættere på de professionelles hverdag og vignetten kan virke engagerende på respondenterne.

Undersøgelsen vil afdække respondenternes holdning, men vil ikke kunne vise, hvordan respondenterne vil handle, hvis de i praksis ville blive udsat for samme situation. Dette kan være en afgørende indvending mod at betragte svarene som gyldige, da vi ikke med sikkerhed kan sige, hvordan respondenterne handler i praksis. Det der i modsætning til en traditionel survey afdækkes ved vignetmetoden er holdninger baseret på deres viden, følelse og disposition for handling. Disse påvirkes af forskellige strukturer og generative mekanismer. Holdningen er i praksis kun medbestemmende for, hvordan vi handler og ikke altafgørende. Derfor kan man kun sige, at man har tilbøjelighed til at tænke, føle og handle på bestemte måder. Denne tilbøjelighed eller disposition for

handling bliver muligt at sige noget om via casen, hvor de udsættes for de præcist samme oplysninger. Undersøgelsen kan derfor i modsætning til andre undersøgelsestyper som fx interview afdække holdningerne til konkrete problemer uden, at de er påvirkede af, hvor oplysningerne kommer fra og hvordan de bliver præsenteret. Respondenterne vil i denne forstand svare ud fra egen personlig kontekst, som er påvirket af tidligere arbejds erfaringer, barndomsoplevelser, egne erfaringer med arbejdsløshed, faglig uddannelsesbaggrund mv. (Ejrnæs 2004: 27-32 og Ejrnæs og Monrad 2012: 13-35).

Bortfaldsanalyse af surveyundersøgelsen

Der kan, som tidligere nævnt, forventes et relativt stort bortfald ved denne type undersøgelse, da det ikke har været muligt at sende rykkere ud med henblik på at øge svarprocenten og det er relativt let for respondenterne helt at fravælge deltagelse uden at skulle afgive en begrundelse.

Vi er bevidste om, at surveyundersøgelsen er forholdsvis lang og krævende af respondenterne og der vil derfor være et frafald pga. dette. Vi har som udgangspunkt vidst, at frontlinjearbejdere er svære at komme i kontakt med grundet travlhed, gatekeepers og det faktum, at de i forvejen foretager mange systemregistreringer i løbet af deres arbejdsdag. Derfor kan det for en frontlinjearbejder virke uoverkommeligt at skulle afsætte tid til at besvare et survey.

Nogle af spørgsmålene indeholder følsomme emner, der kan betyde at nogle respondenter enten er frafaldet i løbet af undersøgelsen eller slet ikke har ønsket at deltage. Dette kan være en af årsagerne til, at der er 16, der har valgt ikke at gennemføre hele undersøgelsen. Det skal desuden tilføjes, at undersøgelsen er udsendt op til en ferieperiode, hvorfor vi ikke kan være sikre på, at alle reelt har haft mulighed for at deltage i undersøgelsen. Ydermere kan vi ikke være sikre på at undersøgelsen er nået ud til alle relevante frontlinjearbejdere, da det har været op til den enkelte leder at sende undersøgelsen til frontlinjearbejderne. Lederne har således fungeret som gatekeepers, der har kontrolleret adgangen til de respondenter, der har deltaget i undersøgelsen (Kristiansen og Krogstrup 1999: 140). Det har ikke været et mål at kunne sige noget med statistisk repræsentativitet, men det er fortsat væsentligt, hvem vi har talt med ift. totalpopulationen, som i dette tilfælde er de ansatte myndighedssagsbehandlere i danske jobcentre. Vi har forsøgt at undersøge hvilke forhold, der gør sig gældende om totalpopulationen ift. de respondenter, der har valgt at deltage i undersøgelsen, for at være sikre på, at disse ikke adskiller sig væsentligt fra denne. Dette har vist sig meget vanskeligt, da der ikke foreligger et samlet overblik over, hvem der arbejder i de danske jobcentre. Vi har bl.a. kontaktet personaleafdelingerne i de enkelte kommuner, teamledere, HK og Dansk

Socialrådgiverforening for at få et bedre billede af medarbejdersammensætningen i de enkelte af de medvirkende kommuner. Det har dog ikke været muligt at få et fyldestgørende billede af frontlinjen gennem dette, da ingen af de adspurgte har haft det fulde overblik over de ansatte på det enkelte område, her beskæftigelsesområdet, men kun har haft data for alle kommunalt ansatte. Det har derfor ikke været muligt at få generel viden om hverken den køns-, alders- eller erfaringsmæssige sammensætning af frontlinjen. Det vi dog kan sige, ud fra tidligere undersøgelser på området er, at frontlinjen er sammensat af meget forskellige fagligheder jf. Baadsgaard m.fl.s undersøgelse, som tidligere er omtalt i problemfeltets afsnit om frontlinjen (Baadsgaard m.fl. 2011). Det vi yderligere kan sige er, at der medvirker to større kommuner med et indbyggertal, der ligger over 100.000 og en mellemstor kommune med et indbyggertal på omkring 45.000. Derudover to mindre kommuner med et indbyggertal på omkring 25.000 (Kommunale nøgletal 2016). Vi kan dermed opsummerende sige, at den viden vi får om vores 55 respondenter, ikke er overførbart til totalpopulationen, idet vi mangler viden om bortfaldet og en højere besvarelsesprocent.

Kvalitetsvurdering af surveyundersøgelsen

I det følgende gennemgås de kvalitetsovervejelser, vi har haft i løbet af vores empiriindsamling. Intentionen har fra starten været at komme i kontakt med så mange som muligt, så vi kunne finde nogle mønstre og tendenser i datamaterialet indledningsvist og deraf forme vores interviewguides til enkeltinterviews. Da vores kvantitative datamateriale er så beskedent, som det er, giver det mere mening at tale om praktisk signifikans frem for statistisk signifikans og generaliserbarhed. 55 besvarelser kan ikke siges at være en stor nok stikprøve til, at vi kan sige noget generelt om frontlinjen. Alle statistisk signifikans tests vi har udført, har vist en p-værdi $> 0,05$. En ikke statistisk signifikant forskel kan dog godt være praktisk signifikant og dermed relevant ift. belysningen af problemstillingen, fordi den peger på en forskel eller sammenhæng, som kan have praktisk betydning for socialt arbejde. En sådan forskel skal ikke nødvendigvis afvises pba. en p-værdi $> 0,05$. Statistisk signifikans er centreret omkring, om undersøgelsesresultatet skyldes tilfældighed eller stikprøve usikkerhed. Den praktiske signifikans er centreret omkring, om undersøgelsesresultatet er brugbart for den virkelige verden. Kritikken af statistisk signifikans går i høj grad på to former for automatisk tænkning. Hvis p-værdien $> 0,05$ er der ingen sammenhæng og der er intet interessant at gå videre med eller hvis p-værdien $< 0,05$ er der en sammenhæng, der er betydningsfuld. Begge disse påstande er problematiske. Det der testes er, om forskellen er 0, men vi ved godt, at der ofte vil være en forskel fx mellem to grupper. Det vi egentlig er interesseret i, men ikke kan se, er om forskellen er stor. Dette

kan dog undgås, hvis man forholder sig til de absolutte tal, særligt størrelsen på forskellene. Derfor er det vigtigt at være teoretisk velovervejet og undersøge de absolutte tal. Den praktiske signifikans introducerer ganske vist et element af subjektivitet i analyseprocessen, hvor forskerens værdier, samfundsmæssige værdier, fordele og ulemper får en betydning, men denne type overvejelser kan alligevel have meget stor relevans (Kirk 1996:746-757 og Cohen 1990:304-312).

Validitet handler om korrekthed, sandhed og om man måler det, man har til hensigt at måle. Dette er ofte et validitets problem i holdningsundersøgelser, da der er tale om ikke direkte observerbare fænomener. Vignetmetoden er dog med til at mindske problemerne omkring konteksteffekter, da denne metode netop giver mulighed for at sætte en klar kontekst for respondenternes besvarelser, hvilket er med til at øge validiteten, som det tidligere er gennemgået. Svarprocenten har også betydning for validiteten. En lav svarprocent giver risiko for, at de respondenter der ikke har svaret adskiller sig, fra de der har svaret jf. afsnittet om bortfald. Steinar Kvale opererer med begrebet *kontrol*, der indebærer, at man hele tiden må være kritisk overfor sine fortolkninger og undersøge kilderne til ugyldighed (Kvale 1997: 225). Der er flere mulige fejlkilder i en surveyundersøgelse, da man aldrig kan være sikker på respondentens forståelse af spørgsmålet, om deres svar er placeret korrekt eller om svarmulighederne har været udtømmende. Dette er forsøgt imødekommet ved at give respondenterne mulighed for at begrunde sine valg og fravalg samt at alle spørgsmål er præcise i formuleringer og i et genkendeligt sprog. Desuden har undersøgelsens elektroniske form været med til at sikre, at der ikke er sket et partielt bortfald, da denne form har sikret tvunget besvarelse, før respondenterne kunne komme videre i undersøgelsen. Dette har dog også betydet, at nogle respondenter har valgt at afbryde undersøgelsen undervejs. Af samme grund har vi stillet flere spørgsmål inden for samme tema og flere spørgsmål af samme art jf. tabel 6. På den måde har vi kunnet se, om de har forstået spørgsmålene efter intentionen.

Reliabilitet er udtryk for datas pålidelighed og troværdighed. Det er undersøgelsens design og udformning, der skal være med til at sikre, at undersøgelsens svar og resultater ikke er opstået ved tilfældighed. Dette er bl.a. ved at sikre, at der ikke er overlappende svarkategorier og at spørgsmålene er præcist formuleret, så der ikke opstår tvivl om meningen med spørgsmålene eller de tillægges forskellig betydning (Hansen og Andersen 2009: 149 -157). Vi henviser til de tidligere beskrevne overvejelser omkring surveyundersøgelsens konstruktion for konkrete eksempler på, hvordan vi har sikret reliabiliteten og validiteten i undersøgelsen.

I det følgende gennemgår vi vores anden metode i dataindsamlingen.

Observation af fokusgruppe

Vi blev tidligt i dataindsamlingsprocessen inviteret med til at observere et fokusgruppeinterview i én af de deltagende kommuner. Fokusgruppen blev afholdt af et eksternt konsulent bureau, hvis overordnede dagsorden for samarbejdet med jobcenteret var at gøre aktiveringsindsatsen mere virksomhedsrettet. Den fokusgruppe, som vi fik lov at observere, handlede om anvendelse af og samarbejde med leverandører af aktiveringstilbud. Antagelsen omkring at observere fokusgruppen har været, at det kunne få en afklarende funktion ift. vores efterfølgende metodeproces og fungere som indledende og supplerende research. Vores forhåbning har været, at vi derved på et tidligt stadie i dataindsamlingsprocessen kunne finde retningsgivende empiriske indikationer ift. den senere behandling af surveydata og i udarbejdelsen af interviewguides til enkeltinterviews.

Deltagerne i fokusgruppen skulle bl.a. reflektere over udfordringer i hverdagen ift. leverandørsamarbejde. Der var 8 deltagere i fokusgruppen, som var udvalgt af deres ledere til at deltage. Vi blev fra starten præsenteret som specialestuderende og vores funktion som referenter blev tydeliggjort inden opstart, men uden yderligere introduktion til vores problemformulering og undersøgelsesinteresse.

Den ovenfor beskrevne ramme for fokusgruppen har haft en række negative og positive konsekvenser. Rollen som referenter har haft som positiv konsekvens, at vores tilstedeværelse virkede meget naturlig, idet der var et klart formål hermed og vi ikke vækkede opsigt ved at observere og lave feltnotater. Vi antager, at dette har skabt unikke forhold for frie og upåvirkede ytringer fra deltagerne. Her menes upåvirkede ytringer i henhold til dette speciales fokus. Det er ikke utænkelig, at deltagerne har været påvirkede af den ledelsesmæssige dagsorden ift. at iværksætte et fokusgruppeinterview omkring emnet. Retrospektivt skal det dog nævnes, at debatten og ytringerne blandt fokusgruppens deltagere ikke lod til at være hæmmet af en bevidsthed omkring en ledelsesmæssig dagsorden. At dagsordenen var sat af en udenforstående og vi ikke selv kunne styre debatten i retning af vores undersøgelsesinteresse var en negativ konsekvens ved rammen for observationsstudiet. Det har dog også givet visse fordele i form af et unikt indblik i kollegiale drøftelser, som nævnt længere oppe. Seancen var meget struktureret og stramt styret af facilitatoren. Derudover var der en stor del skriftlige ytringer fra deltagerne, idet det var en del af øvelsen, at de skulle notere deres tanker på forskellige farvede stykker papir. Strukturen og skriftligheden har gjort det muligt at føre et referat af processen og efterfølgende transskribere citater og ytringer fra deltagerne, idet de eksempelvis ikke talte i munden på hinanden (Kristiansen og Krogstrup 1999:146-154). Feltnotaterne har vi brugt til at tone vores interviewguides. Eksempelvis har udtalelsen; *"Man lærer nogle leverandører at kende og dem*

går man med” (Fokusgruppe) betydet, at vi konkret har spurgt de fire interviewede ind til, hvor meget deres personlige holdning til et bestemt aktiveringstilbud betyder, når de skal præsentere borgeren for forskellige tilbud. Et andet eksempel på, hvordan fokusgruppen har ledt over i en konkret spørgsmålsformulering i vores enkeltinterviews, er følgende citat: ” *Der er ikke kultur for det og så er det udfordret af den stramme styring med ”stop/go” fra ledelsen ift. bookninger. Det bliver forvirrende*” (Fokusgruppe). Sidstnævnte har givet anledning til at spørge ind til, hvorvidt frontlinjearbejderne oplever, at der er bestemte ledelsesmæssige prioriteringer ift. forskellige typer tilbud. Feltnotaterne fra fokusgruppen har samtidig kunnet bruges til at understrege eller supplere udtalelser og pointer fra enkeltinterviews i analysen. Den skriftlige databehandling beskrives længere fremme.

I det følgende præsenterer vi den tredje og sidste metode.

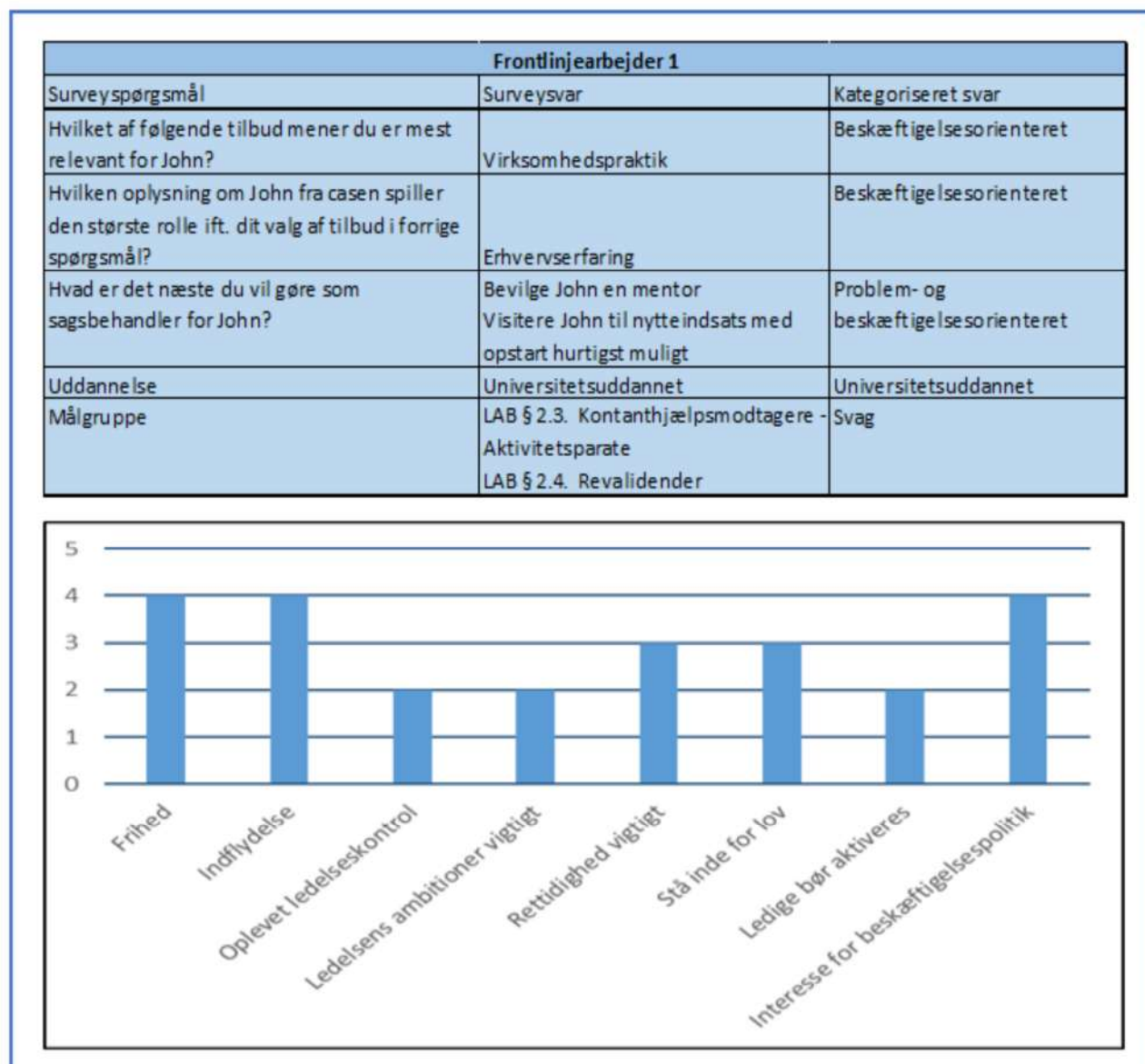
Interviews

Udvælgelse af respondenter

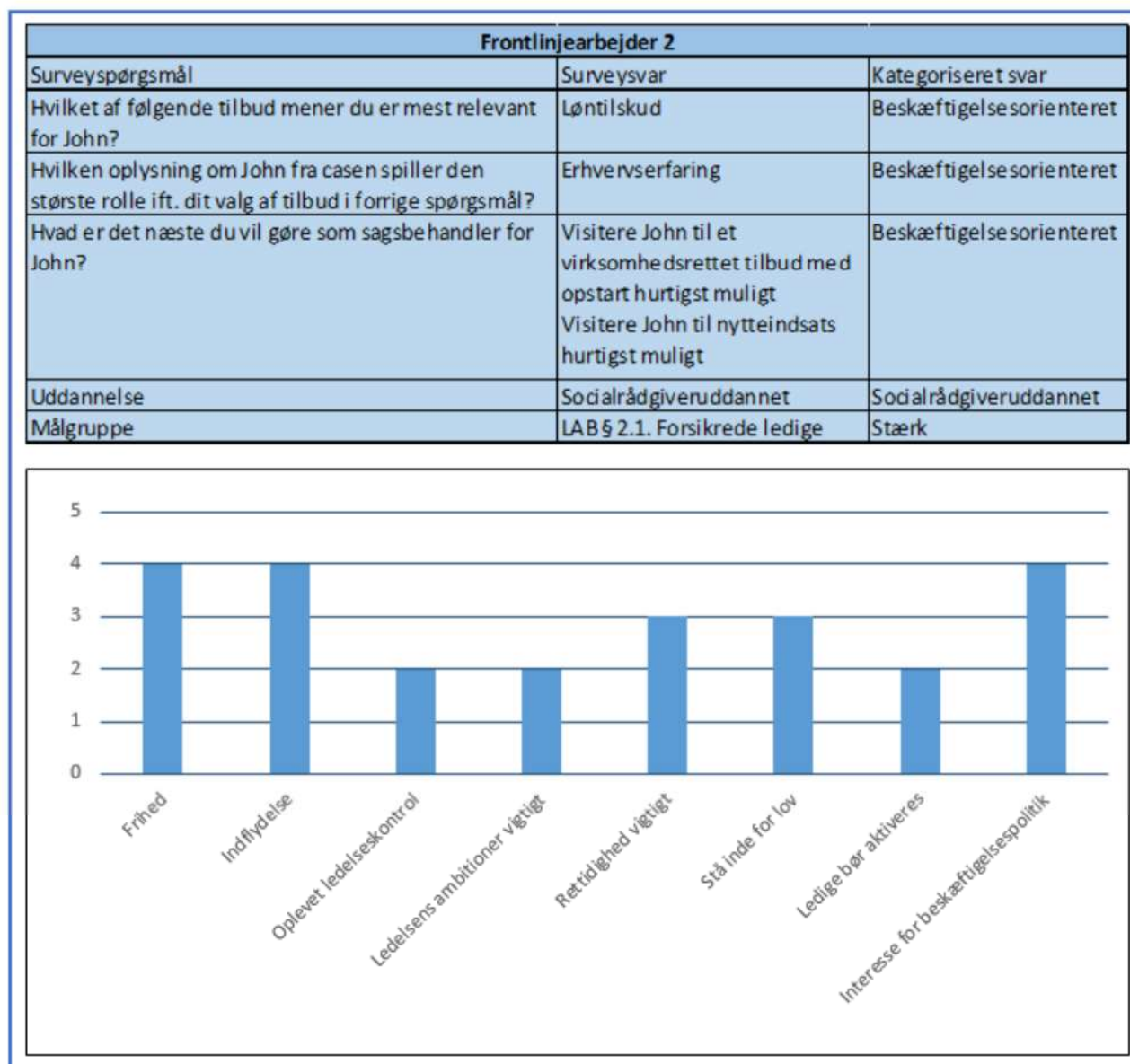
Der er lavet enkeltinterviews med fire frontlinjearbejdere. De fire respondenter meldte sig frivilligt. De er udvalgt af i alt 18 frivilligt tilmeldte. De er udvalgt pba. en række forskellige kriterier. De fire udvalgte respondenter arbejder i forskellige organisationer, arbejder med forskellige målgrupper og har forskellige uddannelsesbaggrunde. De har svaret forskelligt på spørgsmålene fra tema 2 jf. afsnittet om surveyundersøgelsens konstruktion. Derudover har de alle benyttet sig af enkelte fritekstfelter i surveyet, hvormed vi antog, at de måtte have noget på hjerte i relation til emnet - en vigtig forudsætning for et frugtbart interview. Derudover fordeler respondenterne sig ligeligt ift. en række svarkategorier, som vi har kategoriseret problem- og beskæftigelsesorienterede, dvs. to af dem er beskæftigelsesorienterede og to er problemorienterede. Orienteringerne gennemgår vi i afsnittet om kvantitativ databehandling. Intentionen har været at lave interview med frontlinjearbejdere, der repræsenterer nogle forskellige standpunkter eller yderpoler fx ift., hvordan de oplever at have hhv.; frihed, indflydelse og loyalitet over for lovgivningen.

Nedenstående gennemgang af de enkelte frontlinjearbejders profiler giver en indsigt i deres individuelle besvarelser fra survey. Tallene 1-5 på søjlediagrammets vertikale akse repræsenterer hhv. svarkategorierne; *I meget lav grad, i lav grad, i nogen grad, i høj grad og i meget høj grad*, hvor 1 er *i meget lav grad* og 5 *i meget høj grad*. Hos frontlinjearbejder 3 er to af spørgsmålene besvaret med fritekst, som ikke kunne kategoriseres efterfølgende.

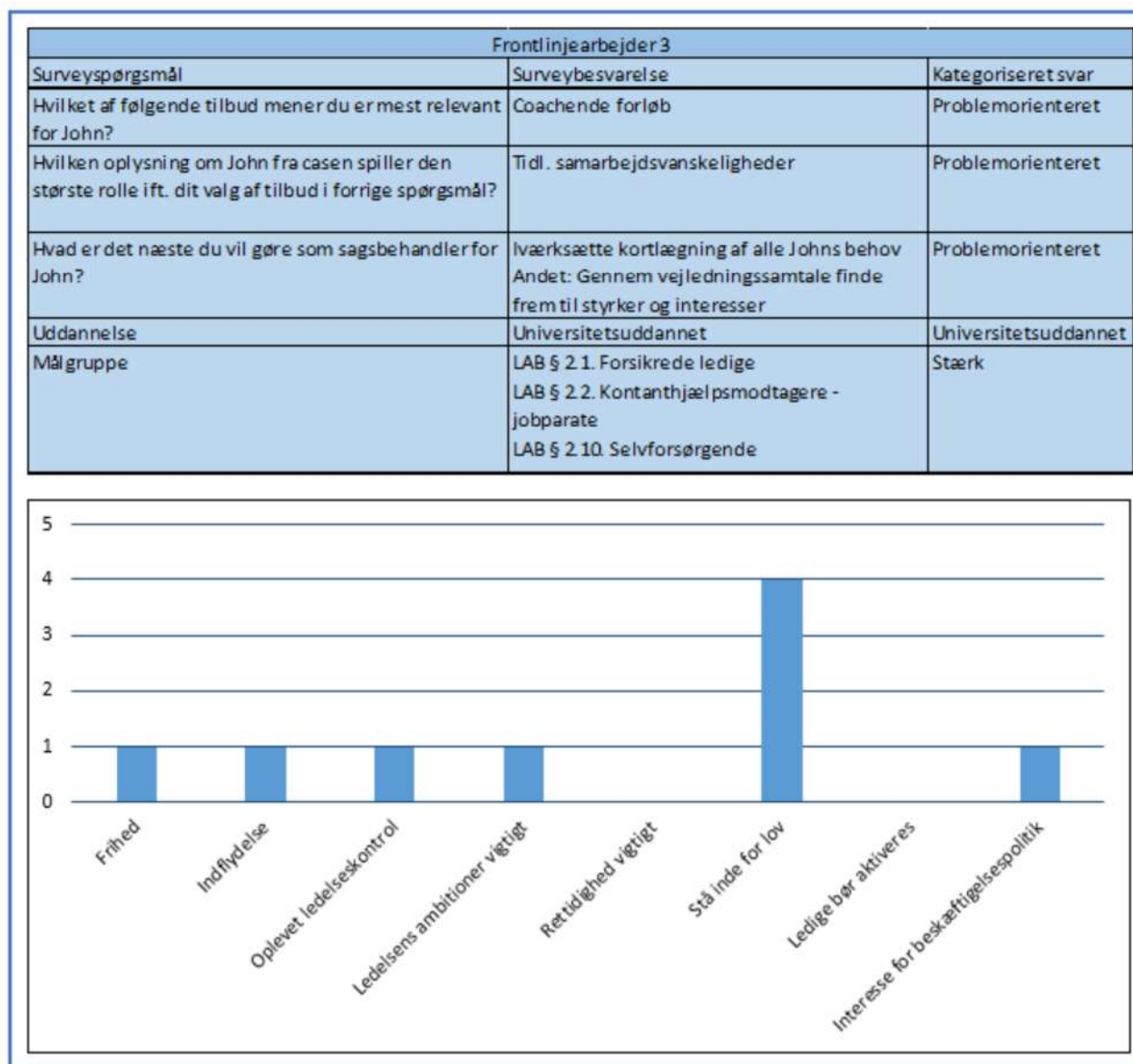
Figur 4



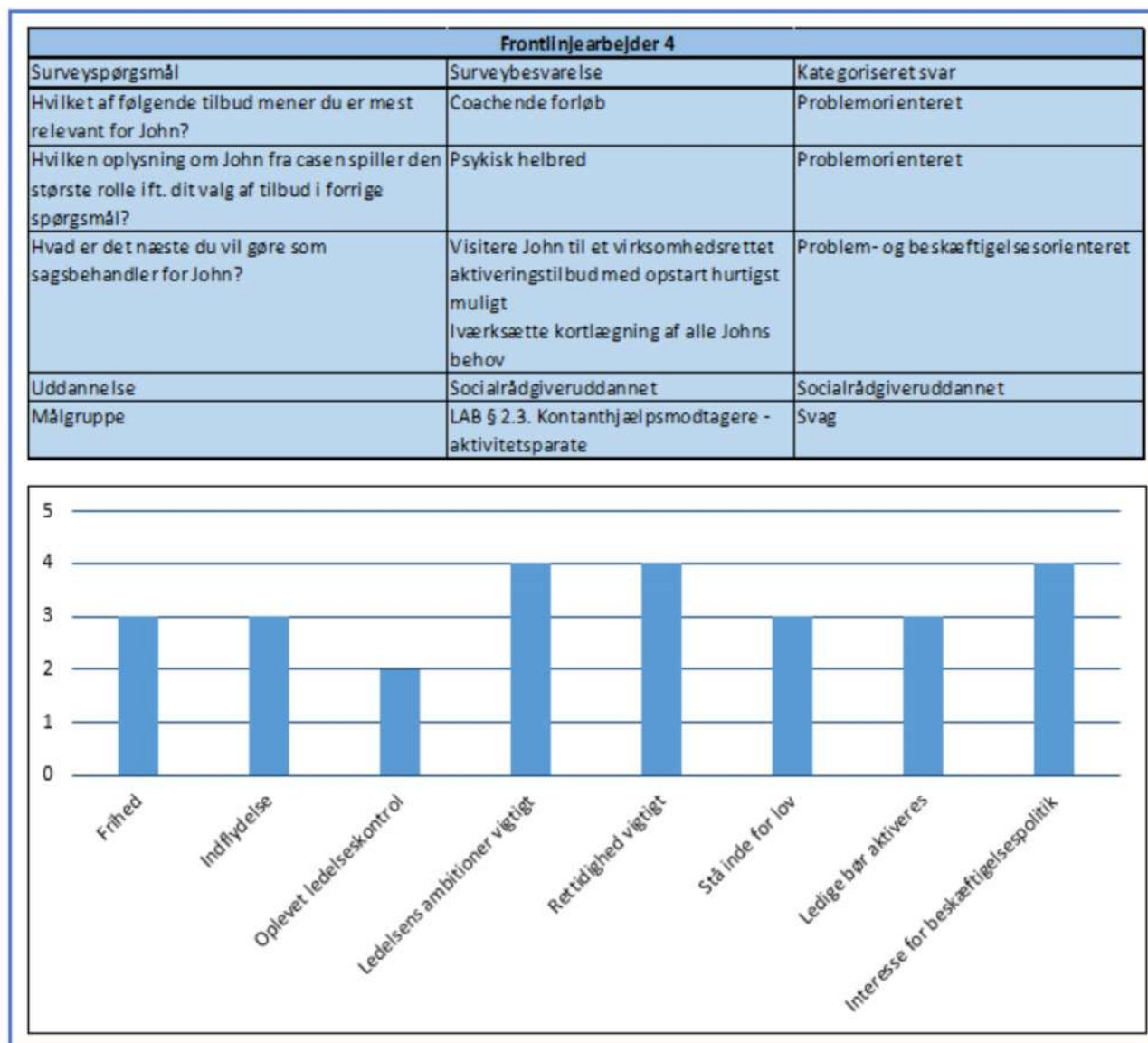
Figur 5



Figur 6



Figur 7



I det følgende konkretiserer vi, hvordan vores interviewguides er konstrueret og vores interviews udført.

Interviewguiden og gennemførelse af semistrukturerede interviews

De fire semistrukturerede interviews er blevet gennemført ud fra en på forhånd udarbejdet interviewguide. Spørgsmålene i interviewguiden har vi, som nævnt tidligere, dannet pba. kendskab til feltet og SLB litteraturen, den indledende databehandling af surveydata samt feltnotaterne fra observationsstudiet. Fx er et af de spørgsmål, vi konkret har dannet ud fra besvarelserne i survey; ”I hvor høj grad skal du prioritere ud fra økonomiske rammer, når du bevilger aktivering?” Dette

spørgsmål relaterer sig til besvarelsen af spørgsmålet fra survey, der har følgende ordlyd; ”Oplever du at du har frihed til at vælge det relevante aktiveringstilbud til en borger, uanset pris, tidsramme og tilbudstype?” Spørgsmålene i interviewguiden er, ligesom i surveyundersøgelsen, overordnet opdelt i temaer (se tabel 7 nedenfor). Af den nederste del af tabel 7 fremgår det, at vi har udarbejdet spørgsmålene direkte pba. deres individuelle surveybesvarelser. Dette har været relevant, for at få en mere udtømmende forklaring på nogle af de forskellige interessante eller overraskende surveybesvarelser respondenterne er kommet med. Nogle af de spørgsmål, der er inspireret af SLB litteraturen er; ”Hvad bliver du målt på i dit arbejde?”, ”Hvor meget fylder det i dit arbejde at du bliver målt på forskellige parametre?” og ”Hvor meget betyder din personlige holdning til et bestemt tilbud, når du bevilliger aktivering?” Disse spørgsmål er konstrueret ud fra en viden om, at der i SLB litteraturen er forskellige perspektiver på, hvad der har størst indvirkning på frontlinjearbejdernes skøn. Er det hhv. den overordnede mål- og resultatstyring, der skaber normer for arbejdet i frontlinjen eller er det den enkelte aktørs holdninger til arbejdet? I tabel 7 gives nogle eksempler på de spørgsmål, som er placeret under de forskellige temaer.

Tabel 7

Temaer	Spørgsmål
Rammevilkår	Hvad bliver du målt på i dit arbejde?
	Hvor meget fylder det i dit arbejde, at du bliver målt på de forskellige parametre?
	Har I en overordnet strategi for arbejdet i dit jobcenter?
Lovgivning	Hvad synes du om følgende politiske mantraer og hvordan tænker du på dem i relation til dit arbejde? "Hurtigst muligt i arbejde" og "Det skal kunne betale sig at arbejde".
	I hvor høj grad skal du prioritere ud fra økonomiske rammer når du bevilger aktivering?
Skøn ifm. Aktivering	Beskriv kort et forløb fra du har haft samtale med en borger til du vurderer hvilket tilbud, der vil være det rigtige til denne borger.
	Hvor meget betyder din personlige holdning til et bestemt tilbud når du skal præsentere forskellige tilbud for borgeren?
Ressourcer og krav	Kan du nævne nogle dilemmaer, som du oplever i dit daglige arbejde med borgerne i jobcenteret?
	Ser du primært dig selv som repræsentant for jobcenteret eller som borgerens støtte?
Spørgeskemarelaterede spørgsmål	Du har svaret, at ledelsens ambitioner i høj grad er vigtige, men svarer samtidig, at du kun i lav grad oplever ledelseskontrol og -tilsyn som synlig. Vil du prøve at uddybe det?
	Du har svaret, at du i meget lav grad oplever at have frihed og indflydelse og at du oplever ledelseskontrol- og tilsyn i meget lav grad. Hvad er det så, der begrænser din frihed og din indflydelse?

Vi aftalte på forhånd indbyrdes i projektgruppen hvem, der skulle afholde interviewene og hvilke spørgsmål, der skulle prioriteres frem for andre i tilfælde af tidsnød. Spørgsmålene og temaerne fungerede udelukkende som en guide til os selv, som vi kunne kigge i løbende under interviewene for at finde tilbage til temaerne. Planen med de semistrukturerede interviews har været at skabe en tematisk ramme for interviewet og give plads til spontan dialog og uventede svar fra respondenterne. Samtlige interviews kom til at bære præg af naturlig dialog og det var primært respondenternes ytringer, som var styrende for rækkefølgen på temaerne. Respondenterne var præsenteret for temaerne samt vores overordnede undersøgelsesinteresse på forhånd via de invitationsmails vi sendte ud. Vi oplyste dem ikke om vores konkrete problemformulering, da det var vigtigt for os at få dem til at tale så reelt og uforbeholdent som muligt om deres erfaringer, tanker om og holdninger til deres arbejde. Inden interviewenes start introducerede vi vores undersøgelsesinteresse på følgende måde: *”Vi vil undersøge sagsbehandleres holdninger til og tanker om bevilling af aktivering samt undersøge hvilke skønsmæssige tanker, der går forud for bevilling af aktivering”*. Alle interviews blev lydoptaget og er efterfølgende transskriberet til brug for den videre analyse (Kvale og Brinkmann 2009:143-181).

I det næste vil vi begrunde og argumentere for valget af flere metoder.

Hvorfor mixed methods?

Survey, som dataindsamlingsstrategi, placerer sig, ifølge Alridge og Levine, midt imellem deltagende observation, som ligger inden for den fænomenologiske tradition, og randomiserede kontrollerede laboratorieforsøg, som ligger inden for den positivistiske tradition (Alridge og Levine 2001:29). Denne fremstilling af survey stemmer overens med, hvordan vi har tænkt om vores surveyundersøgelse. Vores survey består ganske vist primært af lukkede svarkategorier, hvilket er en meget forskerstyret tilgang. Samtidig er der dog rig mulighed for at benytte sig af de åbne skrivefelter, der figurerer under hvert spørgsmål. Formålet med at anvende survey og observation indledningsvist og dernæst enkeltinterviews har været, at bevæge os på alle tre domæner jf. kritisk realisme. De tre metoder har givet os viden på *det empiriske domæne*, da det her er de ting, som vi har observeret, sanset og erfaret gennem vores samlede dataindsamling, som gør sig gældende. Hertil kommer, at metoderne har givet os et indblik i *det faktiske domæne*, der består af begivenheder og fænomener herunder respondenternes beretninger om deres faktiske handlinger i den virkelige verden udenfor interviewsituationen. Metoderne har samlet givet os nogle indikationer på hvilke generative mekanismer, der er med til at påvirke frontlinjearbejderne på *det dybe domæne*. Det dybe domæne

har en række aktive mekanismer, som kan aktivere, blokere eller modificere hinanden. Frontlinjearbejdernes skøn afhænger fx af potentialer, normer, værdier, social kultur på arbejdspladsen og forholdet til borgeren. Relationen mellem disse mekanismer er aldrig kontingent, dvs. en mulighed, men aldrig determineret på forhånd. Metodekombinationen har gennem den efterfølgende behandling og analyse af de indsamlede data fra det empiriske og det faktiske domæne, været med til at give os viden, der har hjulpet os til at forstå, hvilke mekanismer der påvirker frontlinjearbejderne jf. det dybe domæne. Eksempelvis forsøger vi, i analysens første kapitel, at svare på, hvorfor frontlinjearbejderne ser ud til at arbejde loyalt overfor mål- og resultatstyringen, når vi samtidig ved, at nogle af dem forholder sig kritisk til selvsamme.

Vi har lavet et sekventielt design, hvorved vi har forsøgt at komme i dybden. Prisen herfor har været bredden. Vi har interviewet nogle specifikt udvalgte informanter i et forsøg på at få information om nogle konkrete fænomener. Suppleret med observationerne fra fokusgruppeinterviewet i én af de deltagende jobcentre, har det givet os en mulighed for at finde mønstre og tendenser ud fra SLB litteraturen. Det har samtidig været direkte afgørende for udvælgelsen af informanter og udformningen af interviewspørgsmål til de dybdegående enkeltinterviews. Havde survey stået alene, havde vi ikke fået indblik i deres refleksioner. Omvendt, ville vi ikke have fundet indikationer på forskellige dispositioner inden for en bredere gruppe af respondenter i jobcentrene, hvis vi kun havde foretaget enkeltinterviews.

Mange metodebogsforfattere, heriblandt John W. Creswell, mener, at surveys står stærkere i kombination med kvalitative dataindsamlingsmetoder, hvilket vi tilslutter os (Creswell 2007:10). Kombinationen af undersøgelsesmetoderne har været med til at styrke undersøgelsens samlede validitet. Det har givet mulighed for at anvende de kvalitative interviews til at forklare eller understøtte fund i de kvantitative data, hvilket har været med til at give en mere kvalificeret fortolkning af de empiriske fund. Metoderne supplerer hinanden og kompenserer for hinandens svagheder, hvilket har været en styrke ift. undersøgelsens samlede kvalitet (Creswell 2007:9). Et eksempel på, hvordan metoderne supplerer hinanden er, hvordan observationerne af fokusgruppen har kastet lys over nogle temaer, som vi ellers ville have været blinde for, hvis vi kun havde lavet en surveyundersøgelse. Fx er spørgsmålet fra survey; *"Oplever du at du har frihed til at vælge det relevante aktiveringstilbud til en borger, uanset pris, tidsramme og tilbudstype?"* blevet suppleret med udtalelsen fra fokusgruppeinterviewet; *"Kvaliteten afhænger af de økonomiske rammer."* Udtalelsen fra fokusgruppeinterviewet har vist os, at det var vigtigt at spørge ind til, hvorvidt

frontlinjearbejderne havde en økonomisk ramme, de skulle forholde sig til. I den næste del af metoden gennemgår vi vores kvantitative analysestrategi og databehandling.

Kvantitativ analysestrategi og databehandling af survey

Indledende analysestrategi og databehandling

Efter surveyundersøgelsens afslutning er respondenternes besvarelser indledningsvist behandlet i databehandlingsprogrammet SPSS. Det er den indledende databehandling, som er illustreret i figur 2 i begyndelsen af metodeafsnittet, der redegøres for som det første. Her er der dannet frekvenstabeller og bivariate tabeller med angivelse af procenter for at se hvilke sammenhænge eller mønstre, der kunne identificeres. Disse sammenhænge og mønstre har vi konkret fundet ud fra Brodkins begreber om kontekstuelle og organisatoriske faktoreres betydning for frontlinjen. På denne måde har vi kunnet foretage sammenligninger af forskelle mellem grupper, herunder sammenligninger mellem fagligheder og respondenter, som arbejder med hhv. en stærk eller svag målgruppe. Som et eksempel på én af de mange bivariate analyser, vi har lavet under den indledende databehandling, vises nedenfor en krydstabel. Her sammenholdes besvarelserne på det Brodkin-inspirerede spørgsmål; *"Hvor vigtigt er det for dig at overholde rettidigheden i ft. aktivering?"*, med respondenternes svar på spørgsmålet; *"Hvilket af følgende tilbud mener du er mest relevant for John?"* Tabel 8 nedenfor har ingen substantiel betydning for analysen og skal blot betragtes som et eksempel.

Tabel 8: Eksempel på databehandling af survey

		Hvilket af følgende tilbud mener du er mest relevant		Total
		Problemorienteret	Beskæftigelsesorienteret	
Rettidighed vigtig	I Lav grad	3 60,0%	2 40,0%	5 100,0%
	I nogen grad	9 60,0%	6 40,0%	15 100,0%
	I høj grad	10 35,7%	18 64,3%	28 100,0%
Total	Count	22	26	48
	% within Rettidighed vigtig	45,8%	54,2%	100,0%

Tabel 8 viser, at der er en tendens til, at jo vigtigere man synes rettidighed er, desto mere beskæftigelsesorienteret er man, når man skal vælge tilbud til John.

I de bivariate analyser er de 5 svarkategorier samlet i 3, hvor *"i meget lav grad"* og *"i lav grad"* er samlet til *"lav grad"*. *"I høj grad"* og *"i meget høj grad"* er samlet til *"høj grad"*. Dette er gjort pba., at vi har relativt få besvarelser, hvorved en samling af kategorierne har givet et mere overskueligt overblik over mulige mønstre og tendenser i besvarelserne. Når tabellens primære formål blot har været indledningsvist at angive indikatorer for den videre dataindsamling via enkeltinterviews, har det været en hjælp at *omkode* svarkategorierne på denne måde (Hansen og Andersen 2009: 170-182).

Målet har, som tidligere nævnt, ikke været at kunne sige noget med statistisk signifikans, men at se på hvilke potentielle forskelle i dispositioner for handling og opfattelser af praksis, der kan spores ud fra survey.

Endelig analysestrategi og databehandling

I det følgende beskriver vi, hvordan vi har behandlet data i den endelige analyse. Se evt. figur 2 i starten af metodekapitlet. I analysens første kapitel har den kvantitative analysestrategi været, at se på de absolutte tal i forskellige frekvenstabeller fra surveydatamaterialet. Disse variable er udvalgt pba. Brodkins begreber om kontekstuelle og organisatoriske faktorer, som påvirker frontlinjen. Disse frekvenstabeller gennemgås i den kvantitative analyse af frontlinjens opfattelser af mål- og resultatstyring.

I analysens andet kapitel har vi lavet bivariate analyser af alle forskellige tænkelige kombinationer af variable i vores surveydatamateriale (Hansen & Andersen 2009: 170-171). Ved at se på de absolutte tal heri, har vi udvalgt 5 (se tabel 9), som har vist de mest interessante mønstre.

Tabel 9

Variabel nr.	Surveysspørgsmål
1.	Hvilket af følgende tilbud mener du er mest relevant for John?
2.	Hvilken oplysning om John fra casen spiller den største rolle ift. dit valg af tilbud i forrige spørgsmål?
3.	Hvad er det næste du vil gøre som sagsbehandler for John?
4.	Hvilken uddannelse har du gennemført?
5.	Oplever du generelt, at du som sagsbehandler har indflydelse på tilrettelæggelsen af dit arbejde?

Når vi har udvalgt disse 5 variable, er det samtidig, fordi variabel 1-3 relaterer til vignetten, som kan sige os noget om dispositioner for potentiel handling. Variabel 4 er udvalgt, idet den er en baggrundsvariabel og den indledningsvise bivariate analyse viste en tendens ift. uddannelsesbaggrund, jf. afsnittet om survey, hvorfor vi fandt den interessant at gå videre med. Variabel 5 er udvalgt, fordi spørgsmålsformuleringen er inspireret af Brodkins begreber om kontekstuelle og organisatoriske faktorer og fordi denne variabel har vist de tydeligste resultater.

Kategorisering og gruppering af surveydata

Nedenfor eksemplificerer vi, hvordan vi har arbejdet med kategorisering og gruppering af surveydata i analysens andet kapitel.

Ved tre af surveyundersøgelsens vignetrelaterede spørgsmål, har vi opdelt besvarelsenerne i kategorier. Hvert af de tre spørgsmål, som præsenteres i figurene 8-10, er udformet, så de supplerer og overlapper de andre og er med til at bekræfte for os, at respondenterne ikke har afgivet tilfældige besvarelsener. Samtidig viser det nogle mønstre, som kan indikere noget omkring de deltagende frontlinjearbejders potentielle handlen ift. casen (Hansen & Andersen 2009: 162-165).

De svarmuligheder, som vi efterfølgende har kategoriseret som *problemorienteret*, har fået denne benævnelse efter klassiske teorier om socialt arbejde, hvor fokus er på bagvedliggende årsager til sociale problemer, der primært ligger hos individet. Disse svarmuligheder har fokus på de forhold, der går forud for borgerens aktuelle situation, såsom diagnoser, barndom og personlighedsstruktur, som kan virke hæmmende for borgeren. Kategorien repræsenterer en mere problemfokuseret tilbageskuende tilgang, som søger at støtte borgeren ved at imødekomme bagvedliggende problematikker eks. at visitere til et skånsomt aktiveringstilbud eller helt at fritage for aktivering (Hutchinson og Oltedal 2006).

De svarmuligheder, som vi efterfølgende har kategoriseret som *beskæftigelsesorienteret*, har fået denne titel, idet de repræsenterer en mere arbejdsmarkedsorienteret tilgang. Denne tilgang kommer af en mere workfirst præget tankegang end den anden. Her er der fokus på aktiv jobsøgning, det virksomhedsrettede og at få borgeren hurtigst muligt i arbejde via eks. nytteindsats (Bredgaard m.fl. 2011: 135-138). Hvem, der specifikt er repræsenteret i de to forskellige grupper, *beskæftigelsesorienteret* og *problemorienteret*, kommer til at fremgå af andet analysekapitel.

På de næste sider præsenterer vi konkrete eksempler på denne kategorisering.

På spørgsmålet om, hvilket tilbud, der vil være mest relevant for John (se figur 8), har vi opdelt besvarelsenerne i ”problemorienteret” og ”beskæftigelsesorienteret”.

Figur 8: Screendump fra survey

Hvilket af følgende tilbud mener du er mest relevant for John?

- ☐ Sundhedsfremmende/helbredsafklarende tilbud
- ☐ Virksomhedspraktik
- ☐ Coachende forløb - eks. indeholdende psykolog, stresshåndtering eller mindfulness
- ☐ Helhedsorienteret mentorforløb
- ☐ Jobafklaring og -forberedelse på praktikstart
- ☐ Løntilskud
- ☐ Uddannelsesafklaring og -forberedelse
- ☐ Bør ikke deltage i aktivering
- ☐ Anden form for tilbud

Af tabel 10 herunder fremgår det, hvilke svarmuligheder fra figur 8, vi har kategoriseret som hhv. problemorienterede og beskæftigelsesorienterede.

Tabel 10

De problemorienterede	De beskæftigelsesorienterede	Kasserede svarkategorier
Sundhedsfremmende forløb	Virksomhedspraktik	Bør ikke deltage i aktivering
Coachende forløb	Jobafklaring og -forberedelse på praktikstart	Anden form for tilbud
Helhedsorienteret mentorforløb	Løntilskud	
	Uddannelsesafklaring og -forberedelse	

Vi har lavet samme form for kategorisering ud fra spørgsmålet om, hvilken oplysning fra casen, der spiller den største rolle ift. valg af tilbud (se figur 9).

Figur 9: Screendump fra survey

Hvilken oplysning om John fra casen spiller den største rolle ift. dit valg af tilbud i forrige spørgsmål?

- ☐ Fysisk helbred
- ☐ Psykisk helbred
- ☐ Hashforbrug
- ☐ Barndom
- ☐ Uddannelsesbaggrund
- ☐ Tidl. samarbejdsvanskeligheder
- ☐ Erhvervs erfaring
- ☐ Johns uddannelsesønske
- ☐ Mailen fra din chef
- ☐ Andet

Af tabel 11 herunder fremgår det på samme måde som før, hvilke svarmuligheder fra figur 9, vi har kategoriseret som hhv. problemorienterede og beskæftigelsesorienterede.

Tabel 11

De problemorienterede	De beskæftigelsesorienterede	Kasserede svarkategorier
Fysisk helbred	Uddannelsesbaggrund	Mailen fra din chef
Psykisk helbred	Erhvervserfaring	Andet
Hashforbrug	Johns uddannelsesønske	
Barndom		
Tidligere samarbejdsvanskeligheder		

På spørgsmålet om, hvad respondenterne vil gøre som det næste for John (se figur 10), har vi kategoriseret svarmulighederne ud fra hvilken kombination af svar, der er afgivet.

Figur 10: Screendump fra survey

Hvad er det næste du vil gøre som sagsbehandler for John?

Du skal vælge 2 svarmuligheder.

- ☐ Indhente yderligere oplysninger om Johns helbred
- ☐ Visitere John til et virksomhedsrettet aktiveringstilbud med opstart hurtigst muligt
- ☐ Gå videre med Johns revalideringsansøgning
- ☐ Visitere John til et skånsomt sundhedsfremmende aktiveringstilbud
- ☐ Inddrage andre forvaltninger i en afklaring af støttebehov
- ☐ Gennemføre samtalen uden at lægge en plan, da der ikke er faldato for aktivering endnu
- ☐ Kontakte misbrugsbehandling
- ☐ Råde John til at kontakte vikarbureauer og aktivt søge jobs
- ☐ Iværksætte kortlægning af alle Johns behov
- ☐ Visitere John til et uddannelsesafklarende aktiveringstilbud
- ☐ Fritage John for at deltage i aktivering
- ☐ Bevilge John en mentor
- ☐ Visitere John til nytteindsats med opstart hurtigst muligt
- ☐ Andet

Af tabel 12 herunder fremgår det, på samme måde som ved de to andre, hvilke svarmuligheder fra figur 10, vi har kategoriseret som hhv. problemorienterede og problem- og beskæftigelsesorienterede. Kategoriseringen af respondenter ud fra disse svarmuligheder har en ekstra dimension, i og med respondenterne har afgivet 2 svar på spørgsmålet. Det har resulteret i to forskellige orienteringer blandt frontlinjearbejderne; problemorienteret eller problem- og beskæftigelsesorienteret. Orienteringerne kommer af en fordeling af kombinerede besvarelser på enten problemorienterede svarkategorier eller beskæftigelsesorienterede svarmuligheder. Majoriteten, 30, af besvarelserne er placeret i både en problemorienteret og en beskæftigelsesorienteret svarkategori, hvorfor disse

benævnes, problem- og beskæftigelsesorienteret. De resterende 19 gyldige besvarelser er placeret udelukkende i problemorienterede svarkategorier.

Tabel 12

De problemorienterede	De problem- og beskæftigelsesorienterede	Kasserede svarkategorier
Indhente yderligere oplysninger om Johns helbred	Visitere John til et virksomhedsrettet aktiveringstilbud med opstart hurtigst muligt	Gennemføre samtalen uden at lægge en plan, da der ikke er faldato for aktivering
Visitere John til et skånsomt sundhedsfremmende aktiveringstilbud	Råde John til at kontakte vikarbureauer og aktivt søge jobs	Fritage John for at deltage i aktivering
Inddrage andre forvaltninger i en afklaring af støttebehov	Visitere John til nytteindsats med opstart hurtigst muligt	Andet
Kontakte misbrugsbehandling	Visitere John til et uddannelsesafklarende tilbud	
Iværksætte kortlægning af alle Johns behov	Gå videre med Johns revalideringsansøgning	
Fritage John for at deltage i aktivering		
Bevilge John en mentor		

Kun to respondenter har afgivet svar, som placerer sig udelukkende i de beskæftigelsesorienterede kategorier. En respondent har afgivet svar, som udelukkende er placeret i de frasorterede svarkategorier og tre respondenter har afgivet svar i en kombination af problemorientering og en frasorteret kategori. For alle de kasserede svarkategorier i tabellerne 10-12 gælder det, at de hhv. ikke er valgt eller ikke har kunnet kategoriseres grundet fritekst.

Kvalitativ analysestrategi og databehandling af fokusgruppeinterview og enkeltinterview

Indledende analysestrategi og databehandling

Feltnotaterne fra fokusgruppeinterviewet er lavet i hånden og beskrivelserne er lavet i et kondenserende format. Dvs. der er fra starten lagt vægt på nøgleord og vendinger, som kunne have relevans for besvarelsen af specialets problemformulering. Der er taget billeder af alle de skriftlige ytringer fra deltagerne, hvilke undervejs blev grupperet på en tavle. Disse er sammen med de håndskrevne feltnotater skrevet rent (Kristiansen og Krogstrup 1999:146-154).

De lydoptagede enkeltinterviews er transskriberet i fuld længde. Der er i transskriptionen ikke medtaget ”øhh” og lignende fyldord, medmindre de har haft en refleksiv karakter og har haft en decideret indholdsmæssig betydning. Derudover er transskriptionen en præcis skriftlig gengivelse af det sagte (Kvale og Brinkmann 2009: 143-181).

Endelig kodning

I behandlingen af fokusgruppeinterview og enkeltinterviews har vi valgt Brodkins samt Winter og Mays begreber til at strukturere og kategorisere empirien med jf. teoriafsnittet. Begreberne har

fungeret som løftestænger ift. at besvare vores problemformulering. Brodkins begreber har også dannet rammen om selve udformningen af vores undersøgelsesdesign. Vi har set på den indsamlede empiri åbent og ud fra frontlinjearbejdernes citater, fundet paralleller til teorien. Nedenfor præsenteres et eksempel på en udtalelse, som, i vores optik, har klare paralleller til Brodkins begreb om rutinemæssigt skøn og ritualisering.

”Man lærer nogle leverandører at kende og dem går man med. Det kører på rutinen, når man har været her længe” (Fokusgruppeinterview).

På samme måde har vi fundet udtalelser, som har klare paralleller til Winter og Mays forskellige markarbejderstile. Herunder et eksempel på den formalistiske stil;

”Altså, jeg har sådan nogle sedler jeg giver til folk, fordi det vi gør her, det er, at vi lægger ansvaret helt over til borgeren” (Frontlinjearbejder 2).

Vi har gennemlæst de transskriberede interviews og feltnotater fra fokusgruppeinterviewet flere gange. Først i Brodkins optik og efterfølgende med Winter og Mays markarbejderstile for øje. Vi har markeret udtalelserne i forskellige farver ud fra hver optik. Ud fra hver markering tilføjede vi en kommentar og en begrundelse for, hvorfor udtalelsen havde relevans for den givne teori eller begreb. Nogle udtalelser har været markeret med begge farver på samme sted. Optikkerne har her haft lige stor vægtning. Der vil derfor være passager, hvor samme citater analyseres, men ud fra forskellige tilgange. Sekundært har nogle udtalelser bedst kunne beskrives vha. Soss m.fl.’s begreber, hvorfor disse er anvendt til at kategorisere empirien som supplement til Brodkins begrebssæt.

Vores intention har været at få indblik i hvordan frontlinjearbejderes skønsmæssige strategier og dispositioner for handling påvirkes af mål- og resultatstyring.

Vores metodekombination gør specialet empirisk stærkt, idet vi har fået indsigt på forskellige domæner og er kommet meget tæt på respondenternes faktiske anvendelser af strategier og forskellige dispositioner for handling ved at få dem til at reflektere over deres arbejde i en mål- og resultatstyret kontekst.

De næste to kapitler udgør specialets to analyseafsnit.

Kapitel 4

Analyse

Analysen består af to kapitler, som hver især behandler hhv. underspørgsmål et og to af problemformuleringen. Kapitel 4 besvarer spørgsmålet om, hvilke skønsmæssige strategier der kan spores i frontlinjens refleksioner over deres arbejde. Kapitel 5 besvarer spørgsmålet om, hvilke dispositioner for handling, der kommer til udtryk i frontlinjens udtalelser. I den empiriske konklusion vil vi afslutningsvist besvare den overordnede problemformulering.

Kvantitativ analyse af frontlinjens opfattelser af at arbejde under mål- og resultatstyring

Indledningsvist vil vi gennemgå nogle udvalgte besvarelser fra survey, som optakt til en mere dybdegående analyse af frontlinjens refleksioner. Dette kan overordnet være med til at give os et indblik i, hvordan frontlinjearbejderne opfatter deres arbejde under mål- og resultatstyring. Det er samtidig med til at give nogle indikationer på kontekstuelle og organisatoriske faktorer i de forskellige jobcentre. Street-level studier handler i klassisk forstand om det dikotomiske forhold mellem street-level autonomi vs. ledelseskontrol, da skønnet opererer indenfor begrænsede grader af frihed indlejret i den organisatoriske kontekst, der former mulighederne for skøn jf. både Brodtkin og Soss m.fl. På denne baggrund har vi i surveyet spurgt ind til frontlinjens loyalitet ift. lovgivningen, oplevelse af rettidighed, ledelsens ambitioner, ledelseskontrol, indflydelse og frihed jf. afsnittet om konstruktion af survey.

Kan du generelt stå inde for den lovgivning, du formidler i dit arbejde?

Det første af de udvalgte spørgsmål fra survey går overordnet på, om de som frontlinjearbejdere mener, at de kan stå indenfor lovgivningen. Dette har vi spurgt om i håb om at få et billede af frontlinjearbejdernes opfattelse af loyalitet ift. beskæftigelsespolitikken og dermed ift. den indsats de foretager i praksis. Af tabel 13 fremgår det, at en overvejende del af frontlinjearbejderne mener, de kan stå inde for lovgivningen. 37% mener, at de i meget høj grad eller i høj grad kan stå inde for lovgivningen. Dog er der her, 50% af frontlinjearbejderne der svarer, at de kun i nogen grad kan stå inde for lovgivningen, mens 13% af frontlinjearbejderne vurderer, at de i lav grad eller meget lav grad kan stå inde for lovgivningen. Dette kan vise os, at frontlinjen har forskellige holdninger, til den

lovgivning de er underlagt og kan måske give os en indikation på, at der kan være forskellige grader af loyalitet i frontlinjen ift. den førte politik, der kan give anledning til forskel i udøvelse af skønnet.

Tabel 13

ståindeforlovgivning

		Frequency	Percent	Valid Percent	Cumulative Percent
Valid	I meget lav grad	1	1,8	1,9	1,9
	I lav grad	6	10,9	11,1	13,0
	I nogen grad	27	49,1	50,0	63,0
	I høj grad	14	25,5	25,9	88,9
	I meget høj grad	6	10,9	11,1	100,0
	Total	54	98,2	100,0	
Missing	Kan ikke svare fordi	1	1,8		
Total		55	100,0		

Hvor vigtigt er det for dig at overholde rettidigheden i forhold til aktivering?

Rettidighed er et væsentligt styringsværktøj i beskæftigelsesindsatsen både ift. samtaler og afgivelse af aktiveringstilbud til borgerne. Derfor kan besvarelsen af dette spørgsmål vise os lidt om hvor stor styring, der er af frontlinjen på dette område og i hvor høj grad dette er en del af deres egen bevidsthed. Tabel 14 viser frontlinjens besvarelser ift. i hvor høj grad de vurderer, at rettidighed er vigtig ift. aktivering. Denne viser, at en stor overvægt af de adspurgte frontlinjearbejdere vurderer, at rettidighed er væsentlig. 56.8% vurderer, at rettidighed i meget høj grad eller i høj grad er vigtig, mens 33.3% vurderer, at rettidighed i nogen grad er vigtig, hvorimod kun 9.8% vurderer, at rettidigheden kun er vigtig i lav eller meget lav grad. Dette viser, at frontlinjen i overvejende høj grad mener, at rettidighed er væsentligt for deres arbejde og på denne måde nok også kan siges at have bredt accepteret rettidighed som et styrende element for arbejdet.

Tabel 14

Rettidighedvigtigt		Frequency	Percent	Valid Percent	Cumulative Percent
Valid	I meget lav grad	2	3,6	3,9	3,9
	I lav grad	3	5,5	5,9	9,8
	I nogen grad	17	30,9	33,3	43,1
	I høj grad	20	36,4	39,2	82,4
	I meget høj grad	9	16,4	17,6	100,0
Total		51	92,7	100,0	
Missing	Kan ikke svare fordi	4	7,3		
Total		55	100,0		

Tænker du over din ledelses ambitioner om at opnå resultater, når du bevilliger aktivering?

Ser vi på, hvordan frontlinjen besvarer spørgsmålet omkring, om de tænker over ledelsens ambitioner om at opnå resultater, når de bevilliger aktivering, er fordelingen af deres besvarelser mere spredt. Af tabel 15 fremgår det, at 29.6% har svaret i meget høj grad eller i høj grad. 40.7% svarer i nogen grad og 29.7% svarer i lav grad eller meget lav grad. Dette kan være med til at vise, om de er påvirket af incitamenter ift. mål- og resultatstyring. Men da fordelingen er meget spredt, er det ikke muligt at konkludere noget fast ud fra denne tabel. Det kan blot konstateres, at der er store forskelle i frontlinjens opfattelse af, om ledelsens ambitioner om at opnå resultater er væsentlige, når de bevilliger aktivering.

Tabel 15

Ledelsesambitioner		Frequency	Percent	Valid Percent	Cumulative Percent
Valid	I meget lav grad	7	12,7	13,0	13,0
	I lav grad	9	16,4	16,7	29,6
	I nogen grad	22	40,0	40,7	70,4
	I høj grad	14	25,5	25,9	96,3
	I meget høj grad	2	3,6	3,7	100,0
Total		54	98,2	100,0	
Missing	Kan ikke svare fordi	1	1,8		
Total		55	100,0		

Oplever du ledelseskontrol eller -tilsyn som værende synlig i løbet af din arbejdsdag?

Samme spredning ses i tabel 16, når man spørger frontlinjen om ledelseskontrol og -tilsyn er synlig i løbet af deres arbejdsdag. Her svarer 47.3%, at ledelseskontrol og -tilsyn er synlig i lav eller meget lav grad, 30.9% svarer i nogen grad og 21.8% svarer, at det er synligt i høj eller meget høj grad. Dette giver os et billede af, i hvor høj grad frontlinjen føler sig styret af ledelsen. Næsten halvdelen af de adspurgte i frontlinjen føler ikke, at ledelseskontrol eller -tilsyn er synlig i deres dagligdag, men der er også en del, der oplever det helt anderledes. Dette kan bero på forskelle i kommunernes organisering, ledelsesstil, ambitionsniveau og om ledelseskontrollen foregår, så det er synligt for frontlinjearbejderne eller om det er mere skjult. Det kan også bero på frontlinjens forskellige opfattelser af den ledelseskontrol og -tilsyn, der foregår.

Tabel 16

Oplever du ledelseskontrol eller -tilsyn som værende synlig

		Frequency	Percent	Valid Percent	Cumulative Percent
Valid	I meget lav grad	12	21,8	21,8	21,8
	I lav grad	14	25,5	25,5	47,3
	I nogen grad	17	30,9	30,9	78,2
	I høj grad	10	18,2	18,2	96,4
	I meget høj grad	2	3,6	3,6	100,0
	Total	55	100,0	100,0	

Oplever du generelt, at du som sagsbehandler har indflydelse på tilrettelæggelsen af dit arbejde?

Frontlinjens oplevelse af om de har indflydelse på tilrettelæggelsen af deres arbejde, kan give os et billede af, hvor meget deres praksis er styret af andre faktorer end dem selv. Frontlinjens besvarelser i tabel 17 viser en stor spredning. 35.2% oplyser, at de i lav grad eller meget lav grad oplever at have indflydelse. 29.6% svarer i nogen grad, mens 35.2% oplyser, at de i høj eller meget høj grad oplever at have indflydelse. Der er altså lige store andele, der mener, at de ikke har indflydelse, som dem der mener, at de har indflydelse. Dette kan bl.a. bero på forskelle i styringen blandt kommunerne eller forskelle i opfattelserne blandt frontlinjearbejderne.

Tabel 17

Oplevetindflydelse

		Frequency	Percent	Valid Percent	Cumulative Percent
Valid	I meget lav grad	5	9,1	9,3	9,3
	I lav grad	14	25,5	25,9	35,2
	I nogen grad	16	29,1	29,6	64,8
	I høj grad	12	21,8	22,2	87,0
	I meget høj grad	7	12,7	13,0	100,0
	Total	54	98,2	100,0	
Missing	Kan ikke svare fordi	1	1,8		
Total		55	100,0		

Oplever du, at du har frihed til at bevilge det relevante aktiveringsforløb til en borger uanset pris, tidsramme og tilbudstype?

Dette spørgsmål skal vise os, hvordan frontlinjen vurderer egen autonomi i arbejdet. I tabel 18 vises det, at 24.5% af frontlinjen mener, at de i lav grad eller meget lav grad oplever at have frihed til at bevillige det relevante aktiveringsforløb. 39.6% svarer i nogen grad og 35.8% mener, at de i høj grad eller meget høj grad har frihed til at bevilge det relevante aktiveringsforløb til en borger uanset pris, tidsramme og tilbudstype. Endnu engang ses der her stor spredning i frontlinjens besvarelser. Dette kan bero på forskelle i kompetenceniveau blandt frontlinjen, deres frihedsgrad til at foretage en faglig vurdering eller ledelsens styring på området.

Tabel 18

Oplevetfrihed

		Frequency	Percent	Valid Percent	Cumulative Percent
Valid	I meget lav grad	6	10,9	11,3	11,3
	I lav grad	7	12,7	13,2	24,5
	I nogen grad	21	38,2	39,6	64,2
	I høj grad	12	21,8	22,6	86,8
	I meget høj grad	7	12,7	13,2	100,0
	Total	53	96,4	100,0	
Missing	Kan ikke svare fordi	2	3,6		
Total		55	100,0		

Ovenstående gennemgang har givet os viden om, hvordan frontlinjen overordnet opfatter deres praksis under mål- og resultatstyring. Det har også indikeret, at der er forskel på kontekstuelle og organisatoriske faktorer i de deltagende jobcentre.

I den følgende del af analysen vil vi se på, hvilke skønsmæssige strategier der kan spores, når frontlinjearbejderne reflekterer over at arbejde under mål- og resultatstyring og parallelisere deres refleksioner med begrebssættet fra Brodtkin og Soss m.fl.

Kvalitativ analyse af skønsmæssige strategier i frontlinjens refleksioner over at arbejde under mål- og resultatstyring

Vi anvender Brodtkin og Soss m.fl.'s begreber, som teoretisk linse ift. frontlinjens udtalelser, hvor vi pendulerer mellem empiriske eksempler fra frontlinjearbejdernes refleksioner og de teoretiske begreber. Brodtkins begreber om *systematiseret rutinemæssigt skøn* og de *tilpasningsstrategier* dette former for frontlinjens praksis vil være den primære teoretiske ramme for denne del af analysen (Brodtkin 2011). Sekundært vil vi benytte Soss m.fl.'s begreber om *perversiteter* og *creaming* til kategorisering af frontlinjearbejdernes udtalelser (Soss m.fl. 2011). Der inddrages løbende citater fra enkeltinterviews med frontlinjearbejderne og citater fra fokusgruppeinterview i analysen.

Systematiseret rutinemæssigt skøn

Skønnet vil, i følge Brodtkin, være styret af ressourcer og incitamenter i et komplekst samspil med de politiske og organisatoriske forhold. Dette kan skabe det Brodtkin kalder *systematiseret rutinemæssigt skøn*. Det systematiserede rutinemæssige skøn er det skøn, som er formet af de krav, ressourcer og incitamenter, der er i den bureaukratiske praksis. Det rutinemæssige skøn sætter sig igennem som en norm i organisationen, en norm som frontlinjearbejderne føler, de bør efterleve. Brodtkin ser skønnet, som en del af det rationelle valg, hvor frontlinjen tilpasser deres praksis til rammerne for deres arbejde. Det er disse rammer, hvorpå frontlinjearbejderne reagerer ved en individuel kalkulation af fordele og ulemper. De vælger, ifølge Brodtkin, det rationelle og mindst omkostningsfulde valg. Hvad der er godt og dårligt er ikke entydigt. Skønnet rummer kilder til variation, der medfører forskellige mønstre af skønsmæssige valg. Det er meget kompliceret at få indblik i denne adfærd og det kan ikke forklares ved en simpel eller logisk stimuli/respons-model af incitamentseffekter. Derimod opstår et rutinemæssigt skøn, som er skabt af uformelle valg, der dukker op i frontlinjearbejdernes logik (Brodtkin 2011: 253-261). Vi tilslutter os Brodtkin, når hun skriver, at frontlinjearbejderne må foretage

valg i arbejdet og at disse valg vil foregå mere eller mindre ubevidst, som et resultat af, at der i praksis ofte opstår en kløft mellem de ressourcer frontlinjearbejderne har og de krav der stilles til arbejdet, både fra organisationen og borgerne.

Denne første del af analysen handler om, hvordan mål- og resultatstyring leder til et systematiseret rutinemæssigt skøn, som er direkte afledt af mål- og resultatstyringen, hvilket giver sig udslag i, at frontlinjearbejderne benytter sig af forskellige former for tilpasningsstrategier, som understøtter dem i at leve op til målsætningerne for arbejdet. Brodtkin kategoriserer overordnet fire måder, hvorpå frontlinjearbejderne foretager systematiseret rutinemæssigt skøn for at imødegå talmæssige resultater for arbejdet jf. teoriafsnittet. Disse fire tilpasningsstrategier har vi oversat til dansk og brugt til at kategorisere vores empiriske data med. Tilpasningsstrategierne benyttes af frontlinjearbejderne og selvom de i nedenstående gennemgang er gennemgået enkeltvis, er nogle af eksemplerne ikke entydige ift. teorien, da de inddragede citater kan indeholde flere former for tilpasningsstrategier på én gang. Vi vil i det følgende se på, hvordan vi finder, at Brodtkins begreber har kunnet omsættes vha. vores empiri.

Ressourceudnyttelse som tilpasningsstrategi

Den første tilpasningsstrategi er den Brodtkin kalder *Administrative Underinvestment and Cost Shifting*, hvilket vi har oversat frit til *Ressourceudnyttelse* (Dette begrundes i specialets teoretiske perspektivering). Denne strategi betyder større effektivitet for frontlinjearbejderen, men øgede omkostninger for borgeren (Brodtkin 2011: 262-265). Denne strategi ser vi indholdsmæssigt udfyldt på en lidt anden måde, end det Brodtkin beskriver. Hun beskriver ressourceudnyttelse som værende frontlinjearbejderne, der udnytter borgernes tid og ressourcer for selv at spare tid. Vi finder også denne ressourceudnyttelse, men i tillæg til Brodtkins teori, har vi set, at den også kan foregå overfor andre, eksempelvis samarbejdspartnere. I det følgende citat beskriver frontlinjearbejderen, hvordan det er borgerens tid og ressourcer der udnyttes, når der modtages en ansøgning om bevilling af kurser. Herved foretager hun ligeledes en ansvarsfralæggelse ift., at hun reelt er forpligtet til at understøtte borgerne i at blive opkvalificeret til arbejdsmarkedet;

FR2: "Altså det, der er ved det, det er, at der er nogle forskellige vurderingsmetoder, når man skal vurdere, om folk skal have et kursus ik'? De skal skrive en ansøgning, hvor de begrundes, at det vil hjælpe dem tilbage til arbejdsmarkedet, ik'? Og så går jeg ind og kigger. Kan man få job inden for området?"

I: "Så der er ligesom lidt en tjekliste?"

FR2: "Ja, det er sådan en tjekliste (...) de skal lave den her ansøgning, hvor de skal begrunde det. Og jeg siger til dem; "lav nu en god ansøgning fordi jo mere har jeg og kan lægge frem til sagsmøde. Altså begrundelse for, at du skal have kurset ik'?" Så det er borgerens eget ansvar at sørge for, at de får kurset (...) Altså, jeg har sådan nogle sedler jeg giver til folk, fordi det vi gør her det er, at vi lægger ansvaret helt over til borgeren."

(FR 2 finder sedler frem fra skuffen)

FR2: "De skal altså selv lave den her ansøgning og så skal de selv kontakte uddannelsesinstitutionen og de skal komme med navn og adresse, tlf. nr., kontaktnr. De skal selv finde cvr-nummer. Der skal være periode og der skal være jobcenterpris på. Alle de oplysninger skal de komme med og så får jeg ansøgningen..." (Frontlinjearbejder 2).

Her fortæller frontlinjearbejderen om, at hun benytter borgerens ressourcer til at få de oplysninger hun skal bruge i sin sagsbehandling førend hun vil tage imod en ansøgning fra borgeren. Såfremt borgeren ikke opfylder dette standardiserede krav til ansøgningen, kan ansøgningen afvises. Frontlinjearbejderen har dermed sikret, at hun ikke selv skal benytte ressourcer på at finde cvr. nr. og pris på kurserne, men at borgeren har gjort dette, når ansøgningen modtages. Dette vil i praksis komme til at betyde, at det er borgeren selv, der skal gøre arbejdet for at få et relevant kursus og det vil dermed naturligt være de mest ressourcestærke, der formår at imødekomme dette krav. Der er på denne måde organisatorisk sket en forskydning af hvilke borgere, der reelt har adgang til kurser i jobcenteret og denne adgang er betinget af borgerens egne ressourcer og skriftlige formåen.

Brodtkin mener, at frontlinjearbejdet sker i en NPM-logik, hvor organisationen forsøger at sikre egen effektivitet. Dette kan også ske ved, at frontlinjearbejderne selv forsøger at sikre effektivitet eller lette egen arbejdsbyrde ved fx at videresende arbejdet (Brodtkin 2011). Dette gives der et eksempel på i fokusgruppeinterviewet, da der tales om hvorfor frontlinjearbejderne vælger nogle leverandører af beskæftigelsestilbud frem for andre.

"Det letter sagsgangen for den enkelte beskæftigelseskonsulent (...) derfor er denne pakke populær. Man sender hele molevitten videre og det er en stor administrativ hjælp for beskæftigelseskonsulenterne" (Fokusgruppeinterview).

Der er forskel på den arbejdsomængde, der genereres for den enkelte frontlinjearbejder ift. hvilket aktiveringstilbud de vælger at samarbejde med og om de vælger den leverandør, der leverer den største administrative aflastning. Det er her, vi finder et eksempel på, at det ikke kun er borgerens

ressourcer der udnyttes, men også samarbejdspartners. Skønnet bliver domineret af sagspresset og frontlinjens egne begrænsede ressourcer. Dette viser, ifølge Brodtkin, hvor tilpasningsdygtig praksis er. Den administrative aflastning bliver et middel, der både fungerer for frontlinjearbejderen og organisationen, men kan være dysfunktionelt for borgerne (Brodtkin 2011: 262-265).

I det næste afsnit vil vi se på, hvordan tilpasningsstrategien simplificering og reduktionisme kommer til udtryk i vores undersøgelse.

Simplificering og reduktionisme som tilpasningsstrategi

Vores empiriske fund tyder på, at frontlinjen hyppigt anvender tilpasningsstrategien, som Brodtkin kalder *Simplification and Reductionism*. Denne strategi handler om effektivt at reducere komplekse opgaver, som kræver individuel vurdering af borgernes behov, men i stedet tilgodesee at imødekomme talmæssige resultater og proceseffektivitet. Brodtkin finder, at disse strategier ikke behøver at være bevidste eller intentionelle for at have systematisk effekt. Variationerne over denne tilpasningsstrategi er mange, men alt i alt handler de om, at der fokuseres på effektivitet fremfor borgernes behov, hvilket Brodtkin betegner som *speed-over-need*. Denne strategi er i høj grad funktionel for frontlinjearbejderne, men dysfunktionel for borgerne (Brodtkin 2011: 266). Brodtkin oplyser, at en imødekommelse af tallene ofte medfører en simplificering, kategorisering og redefinition af sagsarbejdet for at forbedre proces effektiviteten. Men netop dette kan blive på bekostning af frontlinjens lydhørhed overfor at imødekomme borgernes individuelle behov og i stedet udvikle en strategi med speed-over-need, netop fordi effektivitet er det, der hyldes i organisationen (Brodtkin 2011: 265-267). Dette finder vi eksempler på i vores undersøgelse.

”... det er i hvert fald meget vigtigt for dem på politisk niveau, at de kan fremvise, at rettidigheden og lovgivningen bliver overholdt ift. hvor mange samtaler borgerne skal have. Så det er i hvert fald rettidigheden de lægger meget vægt på. At vi har de 20 gennemførte samtaler og nu har de sat nogle nye styringsværkstøjer i brug til hvordan vi kan prøve at få de her 20 gennemførte samtaler (...) Så de prøver ligesom at lave en overbookning for så at se, om det så kan hjælpe (...) det er simpelthen, at de skal have de 20 samtaler, så det er et meget stort fokus, der er” (Frontlinjearbejder 4).

Frontlinjearbejderen beskriver her, at der er fokus på effektivitet fra ledelse og politisk side, når frontlinjearbejderne skal afholde samtaler med borgerne således, at rettidigheden kan overholdes. Fokus bliver derfor på, hvor mange samtaler den enkelte frontlinjearbejder kan nå at afholde og at disse afholdes til tiden, da kommunen modtager refusion fra staten på de samtaler, der er overholdt jf. problemfeltet. Hun oplyser ydermere, at man opererer med en overbookning af antallet af samtaler,

da ikke alle borgere møder op. Fokus fjernes dermed fra, om borgeren har behov for en samtale med jobcenteret og måske også på kvaliteten af indholdet af denne samtale. Det er de overfladiske mål, der måles på og da man ved, at ikke alle borgere nødvendigvis møder frem, overbookes frontlinjearbejderen i håb om, at man således opnår størst effektivitet. Man ofrer således grundighed for tid og effektivitet, hvilket er et eksempel på simplificering. Dette medfører, at frontlinjearbejderen presses yderligere, idet det senere oplyses, at det godt kan ske, at alle de indkaldte borgere møder frem.

I det følgende citat vises det, hvor væsentlig det kan være for frontlinjearbejderen, at sagsbehandlingen kan foretages hurtigt jf. speed-over-need. Det kan derfor være rationelt for frontlinjearbejderen at undgå informationer om borgernes behov, der kan give længere sagsbehandling (Brodkin 2011: 265-267).

"... vi havde jo sådan en tjekliste og der var helt bestemte ting, som vi skal spørge om, f.eks. læse-/stavetest og "har du alkoholproblemer?" og alle sådan nogle forskellige ting, ik'? (...) Men da vi kun har en halv time til samtalerne, så kan man ikke nå det. Det siger sig selv. Og så fik vi faktisk tilladelse, af vores jobcenterchef, til at slette alle de der spørgsmål omkring læse-/stavetest og alkohol osv. osv. Det har vi fuldstændigt fjernet. På trods af, at det faktisk er et lovkrav. Altså, så vil jeg så sige, at hvis jeg sidder overfor en borger, som jeg kan se har nogle problemer, så giver jeg dem... Så vurderer jeg selvfølgelig, at de skal have en læse-/stavetest. Det er meget sjældent jeg oplever det, vil jeg sige" (Frontlinjearbejder 2).

Her forklarer frontlinjearbejderen, at pga. tidspres omkring alt det, der skal nås i samtalerummet med borgerne, er der nogle ting, som man har valgt at nedprioritere på trods af, at det er tale om lovkrav, herunder læse-/stavetesten. Hun oplyser dog, at hun giver dem denne test, hvis hun kan se de har problemer. Men netop læse/stave problemer er jo ikke nødvendigvis et synligt handicap og ej heller er det sikkert, at borgeren selv er bevidst om disse problemer eller den hjælp, der kan være adgang til såfremt testen gennemføres. Hun afslutter med at sige, at det er sjældent hun oplever, at der er et behov. Men hun vil næppe opleve ret mange med det behov, hvis hun sjældent spørger ind til det, til trods for, at det er et meget almindeligt handicap at være ordblind. Denne simplificering af arbejdet foretages, fordi det genererer mere arbejde og forlænger sagsbehandlingen, såfremt hun får information om borgerens behov. Det forekommer altså, for frontlinjearbejderen, rationelt, ikke at spørge ind til borgerens behov jf. den kalkulation af fordele og ulemper, der foretages af frontlinjearbejderne.

Skønnet afhænger af de organisatoriske ressourcer og kan gøre at fx kvalitet i sagsbehandlingen bliver mindre værd end ikke at kunne opfylde måltallene, som ledelsen forventer opnået. Brodtkin siger dog, som noget væsentligt, at frontlinjen ikke nødvendigvis gør, hvad de har fået ordre på, men hvad de kan gøre, under den påvirkning organisationens rammer sætter for deres arbejde.

"Caseworkers, like other lower-level bureaucrats, do not just do what they are told to want. They do what they can" (Brodtkin 1997: 24).

Organisationens omstændigheder afsløres i de mønstre, der ligger i skønsudøvelsen. Skønnet udformes af specifikke organisatoriske rammer, som interagerer med mål- og resultatstyringens incitament. Dette former systematisk frontlinjearbejdernes praksis, hvor der søges en balance mellem krav til arbejdet og de ressourcemæssige begrænsninger. Afhængig af konteksten vil denne tilpasning ift. praksis være mere eller mindre forskellig fra den førte politik (Brodtkin 1997 og 2011). Som et eksempel på denne tilpasning, fortæller frontlinjearbejderen i citatet nedenfor, om hvordan hun forstår den overordnede strategi, som værende at få flere borgere i job og uddannelse, men samtidig oversætter denne strategi til, at det drejer sig om at minimere tiden, hvor borgerne modtager kontanthjælp.

"Altså, den overordnede strategi er jo at få flere udsatte borgere i job og uddannelse og at der er flere, der ikke er på langvarig ydelse (...) Så det er simpelthen, at minimere tiden, hvor folk er på kontanthjælp, der egentlig er strategien" (Frontlinjearbejder 4).

Dette viser, hvordan overordnede politiske mål bliver reformuleret og reduceret, når de møder praksis i jobcentrene. Selvom en minimering af tiden på kontanthjælp godt kan have den indbyggede forståelse, at borgeren er kommet i job, er der stor forskel på perspektivet i de to udsagn. Hvor det første har karakter af at være til gavn for borgeren, med en opkvalificering eller støtte til at komme i job og uddannelse, har det andet udsagn mere karakter af, at fokus er på jobcentrenes økonomiske udgift til ydelsesmodtagerne og ikke nødvendigvis med job og uddannelse som hverken målet eller midlet. Dette eksempel er yderligere med til at vise den reformulering, simplificering og reduktionisme, som bliver en del frontlinjearbejdernes bevidsthed.

Reduktionismen viser sig også som en del af den overordnede mål- og resultatstyring, der gennemsyrrer beskæftigelsesindsatsen, hvor velfærdsarbejdet styres og reduceres til at handle om incitament, der skal imødekomme kravet om et beskæftigelsesrettet og virksomhedsrettet fokus overfor borgerne.

"... før har der ikke været lige så meget fokus på den virksomhedsrettede indsats, hvor, at lige pludseligt, så er man begyndt at få rigtig meget fokus på den virksomhedsrettede indsats og det tror jeg også ligger lidt i forlængelse af (...) hvad det er Christiansborg melder ud. Hvad er det for nogle politiske tendenser, der er der. Og det er jo meget nu, at alt skal jo være virksomhedsrettet og alle folk skal i job eller uddannelse. Men der er bare stadig en borgergruppe, som igen måske ikke har et behov for at skulle i job og uddannelse og ikke kan se hvorfor, at de skulle være på en anden forsørgelse end kontanthjælp. Og de er der jo så stadig tilbage selvom man skal have det her virksomhedsrettede fokus" (Frontlinjearbejder 4).

Frontlinjearbejderen oplever, at der er stærkt fokus på virksomhedsrettet indsats overfor borgerne, men at dette ikke giver mening ift. alle borgergrupper og at disse ikke er medtænkt i det politiske reducerede billede af virkeligheden.

I fokusgruppeinterviewet giver frontlinjearbejderne udtryk for dilemmaet ved at befinde sig i det krydspres, der er skabt af ubalance mellem de ressourcer, de har til rådighed og de incitamenter, der er styrende for deres praksis, hvor de netop er bevidste om, at det er *speed-over-need*, som er gældende;

"Hvordan skal jeg prioritere min tid? Skal jeg gøre det, som der bliver målt på eller skal jeg gøre det, som får borgerne i job?" (Fokusgruppeinterview).

Frontlinjearbejderne udtrykker usikkerhed omkring prioriteringerne for deres arbejde, hvor formålet på én gang er at hjælpe udsatte borgere i job og samtidig at skabe resultater ift. de politisk fastsatte mål. For at imødekomme disse mål har organisationen indbygget incitamenter for frontlinjearbejdernes skøn, der er med til at placere dem i valget og dilemmaet mellem, hvad der er den bedste indsats for borgerne og hvad ledelsens mål dikterer for deres arbejde.

Frontlinjearbejderen fortæller i det nedenstående om, hvordan måltal fjerner fokus fra borgeren. Det hele kommer til at handle om de fastsatte måltal og det komplekse sociale arbejde bliver dermed simplificeret og reduceret.

"Så prøver jeg jo at forholde mig til, hvad der er intentionen i lovgivningen, for det bør jo være det, der er det afgørende. Men den er svær fordi det ender jo virkelig hurtigt i det med de driftsmæssige ting, som jo er det, som en leder bliver målt på (...) det tager jo meget hurtigt fokus fra at overhovedet få snakket om sager og borgere og den slags fordi folk læser statistikken (...) Det er jo kun ift. at få løftet opgaven med, at de (borgerne) bruger joblog og de bruger selvbook ik'? Det er ikke for at

hjælpe folk i arbejde. Det er fordi det er blevet et succeskriterium for os. Og det er jo en syg tankegang (...) Ja, fordi borgerne er jo ikke en del af det her. Hvor er borgeren? (...) når folk er ledige - Så er systemet før mennesket” (Frontlinjearbejder 3).

I denne kommune måles der konkret på, hvordan borgerne bruger de statsligt styrede IT-systemer Joblog og Selvbooking, der hhv. er et system, hvor borgerne skal registrere deres jobansøgninger og booke tid til samtaler med jobcenteret. Der måles på, hvor mange borgere, der benytter sig af systemerne. Der laves således en statistik ud fra den enkelte frontlinjearbejders sagsstamme ift. borgerens brug af systemerne. Der er altså tale om en indirekte måling af frontlinjearbejderens sagsbehandling, men indenfor et område, som frontlinjearbejderen reelt ikke har indflydelse på, da det er op til den enkelte borger at benytte sig af disse IT-systemer.

Brodkin finder i sine tidligere undersøgelser, at frontlinjens arbejde primært bedømmes ud fra kvantitative mål for sagsbehandlingen, for at sikre effektivitet i deres arbejde, men at dette yderligere også ofte kræver en sikring af borgerens medvirken. Dette sætter frontlinjen i et pres for at opfylde resultatmål, der afhænger af borgerens medvirken (Brodkin 1997: 12-13). I det nedenstående fortæller en frontlinjearbejder om, hvordan effektive resultater afhænger af borgerens medvirken i de indkaldte samtaler i jobcenteret. Der bliver kun målt på antallet af gennemførte samtaler og udeblevne borgere tæller ikke med i målingerne af frontlinjens resultater. Dette til trods for, at frontlinjearbejderen reelt ikke har nogen indflydelse på, om borgerne møder op eller ej og tiden i frontlinjearbejdernes kalender er afsat til dette.

FR4: ”Altså, vi bliver meget målt på vores rettidighed og hvor mange samtaler vi har om ugen. (...) vi har med en rimelig svag gruppe af mennesker at gøre, som ikke altid dukker op til deres planlagte samtaler. Så der er meget af det med de 20 samtaler, som ikke ligger i vores hænder, hvor at det kan være svært nogen gange at få borgerne til at møde op, hvorfor det så også kan være svært at nå op på de 20 gennemførte samtaler, som de jo i hvert fald lægger meget vægt på, at der bliver gennemført.

I: Så det vil sige, at de udeblevne, de tæller ikke med i de 20?

FR4: Nej, det er 20 gennemførte samtaler du skal have – dvs. 20 jobsamtaler du skal have med dine borgere om ugen.

I: Selvom man i virkeligheden ikke har indflydelse på om borgeren kommer?

FR4: Ja, øhh... Så de ser gerne, at man har en rettidighed på 90%” (Frontlinjearbejder 4).

Frontlinjearbejderne oplever forskellige former for resultatmålinger i arbejdet, men flere af dem oplever at blive målt på faktorer, de reelt ikke har nogen indflydelse på. Dette gælder også, når der sker en styring af, hvad frontlinjearbejderne bruger deres tid på. Her er der indlagt en stram kalenderstyring, som frontlinjearbejderen ikke har indflydelse på. De skal stille deres kalender til rådighed enten for borgere, der booker tiderne online eller for et decideret indkaldeteam, der booker frontlinjearbejdernes tid.

”... der er kommet kalenderstyring på sagsbehandlerne, så dvs. den ene uge har de 6 samtaler hver dag på nær fredag og den anden uge har de 5 samtaler hver dag på nær fredag” (Frontlinjearbejder 4).

Frontlinjearbejdernes tid i kalenderen bliver styret således, at der er fastlagte tider til afholdelse af samtaler med borgerne, personale møder og administrativ tid. Hvis de skal have borgeren indkaldt til samtale, skal de bede et indkaldeteam om at gøre dette. Frontlinjearbejderen har reelt ingen indflydelse på egen kalender. De har derfor mistet den fleksibilitet, der tidligere var, når der fx var afbud fra borgere.

”... jeg tror, at hele det her med, at kalenderen er blevet styret så meget, at de ikke længere kan holde møder på andre dage end fredagen. De må ikke holde møder andre dage og hvis de skal have fri til at gå til tandlægen, så skal det også ligge på deres administrative dag fordi de simpelthen er blevet så underlagt denne her kalenderstyring. Så det gør også, at faktisk om fredagen, har de rigtig mange møder, der så tager tid fra deres administrative dag. Så lige pludseligt har de egentligt ikke så meget administrativ tid til at kunne sidde og lave alt den opfølgning” (Frontlinjearbejder 4).

Organisationen begrænser og styrer frontlinjens kalender så meget, at der ikke er tid til andet end det, der måles på, nemlig antallet af samtaler, der er afholdt til tiden. De øvrige opgaver omkring sagsbehandlingen, såsom administrative opgaver, nedprioriteres eller bruges til møder.

Det står klart i de ovenstående eksempler, at det er væsentligt for organisationen, at frontlinjearbejdernes fokus reduceres til at handle om effektivitet og resultater. Dette forsøges imødekommet ved indbygget incitamentsstyring der medfører, at frontlinjen styres mod at acceptere at tiden og tallene er væsentligere end borgerens behov, speed-over-need. Brodtkin finder, at når organisationens rammer for arbejdet er vanskelige og der er få administrative ressourcer, så er det sværere for frontlinjearbejderne at imødekomme individuelle behov hos borgerne (Brodtkin 2011).

Frontlinjearbejderen fortæller herunder om, hvordan der tidligere var plads til at lave en individuel behandling og koordinering ift. borgerens sag, men at dette har ændret sig og mål- og resultatstyringen

ikke længere giver plads til dette i sagsbehandlingen. Det socialfaglige arbejde undertrykkes og reduceres til i stedet at handle om tiden;

”... nu, så må sagsbehandlerne ikke forberede sig til de samtaler, de har. Det skal de gøre når borgeren møder ind, for at forebygge tidsspild, så hvis borgeren ikke møder op, så har de ikke forberedt sig på sagen. Så når borgeren møder ind, så må de forberede sig i 5-10 min., holde samtalen og så må de så skrive ind når de kommer op. Hvor at det også, igen, er blevet meget målstyret og ikke giver meget plads til, at man kan lave noget socialfagligt arbejde med de her borgere eller gå ud og lave en tværfaglig indsats, som der faktisk ligger i ordet ved at være personlig koordinerende sagsbehandler, som de er. Hvor lovgivningen faktisk siger, at man skal koordinere. Det er svært at koordinere med så mange borgere, men det kan nogen gange lade sig gøre hvis der er lidt mere fleksibilitet til” (Frontlinjearbejder 4).

Organisationen har, som frontlinjearbejderen udtrykker det, så stort et fokus på, at der ikke må opstå tidsspild og at frontlinjearbejderen kun skal bruge sine ressourcer på de ting der måles. Dette overlader ikke plads til tværfaglighed og koordinering, som lovgivningen ellers foreskriver det jf. Lov om en Aktiv Beskæftigelsesindsats. Samlet viser de ovenstående eksempler omkring tids- og kalenderstyring et tydeligt billede af, hvor vigtigt det er for organisationen, at speed kommer før need.

Money-over-need

Vi finder yderligere i vores undersøgelse, at det er opfyldelse af tallene og økonomisk hensyntagen, der er væsentligt, når der skal henvises til aktivering og ikke borgernes behov, der er i fokus. Til beskrivelse af dette fund, har vi tilladt os at modificere Brodkins *speed-over-need*, som det fremgår af overskriften til dette afsnit (dette begrundes yderligere i specialets teoretiske perspektivering). Forholdet mellem kommunernes aktiviteter og den statslige økonomiske støtte i form af refusion der tilgår indsatsen, er meget komplekst i praksis. Efter der er udlagt mere ansvar til kommunerne, er der ligeledes kommet et øget fokus på forholdet mellem rettigheder og pligter, når der modtages velfærdsydelser jf. problemfeltet. Dette har medført, et fokus for staten på at minimere de statslige udgifter og for kommunen at maksimere den statslige refusion. Dette har resulteret i, hvad Brodtkin kalder en *slot-model*, hvor frontlinjen får stillet et bestemt antal pladser til rådighed til et givet aktiveringstilbud, som de må visitere borgere til og det gør de så. Det handler her om, at få fyldt pladserne op og ikke om borgernes behov (Brodtkin 1997: 9). Dette eksemplificeres nedenfor.

I: ”Er der nogle økonomiske rammer, du skal holde dig inden for?”

FR 2: "Altså, nu har vi forskellige ting. Vi har noget, der hedder den regionale pulje, hvor at vi her i kommunen har fået ca. 317.000 kr og hvis kurserne står på den regionale liste, så kan vi bevilge ud fra den. Det er nogle penge, vi har fået, som ikke har noget at gøre med økonomien ellers. Altså, sådan en ekstra pulje, som alle jobcentre har fået. Og den benytter jeg mig af i alle tilfælde, som jeg kan. I forhold til at få brugt de penge ik'?" (Frontlinjearbejder 2).

Der er her en beskæftigelsespolitisk prioritering, som får stor betydning for udførelsen i praksis. Der er afsat en pulje til ordningen, som ligger ud over kommunens budget og derfor bruges kurserne, som kan fås gennem den regionale pulje først jf. Brodskins *slot-model*. Denne form for prioritering, ud fra hvad der er væsentligt i kommunens budget, kommer også til udtryk i fokusgruppeinterviewet.

"I starten af året må vi købe alle slags forløb. I slutningen af året får vi at vide: "Stop – der er ikke flere penge". Igen sidst på året er der som regel altid alligevel penge og så skal der fyldes op igen. Det er ledelsen, der styrer hvad der skal bookes. Der skal fyldes op både hos interne leverandører af aktivering og ved aftaler med specifikke leverandører" (Fokusgruppeinterview).

Den stramme styring kommer her til udtryk, når frontlinjearbejderne skal vurdere hvilket aktiveringstilbud, der er relevant for borgeren. Det kommer ikke til at hvile på en faglig vurdering af hvilket tilbud, der er det rette for borgeren, men derimod om ledelsen tillader plads til booking af de enkelte tilbudstyper. Dette sker pga. en underliggende styring af budgettet, hvorved ledelsen har mulighed for at holde frontlinjen i stram snor ift. hvad, der bevilges.

Dette samme kommer til udtryk i citatet herunder.

I: "Oplever du, at der nogen gange at der fra ledelsesmæssig side bliver åbnet eller lukket for nogle tilbudstyper, altså hvor I ikke længere må bruge dem?"

FR 1: "Ja, det gør vi. Ja det gør vi tit, desværre (...) Der er nogen tilbud, som jeg har stor tillid til, som vi ikke kan bruge lige nu, og det er smadder ærgerligt, men det er vilkårene."

I: "Hvad er årsagerne bag det?"

FR 1: "Det er økonomien. Ren og skær økonomi" (Frontlinjearbejder 1).

Citaterne viser, at det er organisationens økonomi, der både sættes over frontlinjearbejdernes faglige vurderinger og borgernes behov for relevante tilbud, heraf money-over-need.

Fokusgruppeinterviewet viser yderligere, hvordan dette også går ud over udbyttet af aktiveringen. Ikke kun for borgeren, men også for en nødvendig og fyldestgørende sagsbehandling.

"Det er et begrænset antal tilbud, der kan beskrive arbejdsvejen. Her kan det også være et spørgsmål om økonomi. "I må ikke booke, det er for dyrt"" (Fokusgruppeinterview).

Aktiveringstilbuddet kan altså godt være relevant for borgeren og være det tilbud, som frontlinjearbejderen har vurderet fagligt, at der er brug for, men af økonomiske årsager er udelukket i perioder, da de er for dyre ift. kommunens budget. Men der er forskel på hvilke tilbudstyper, der er tale om. Dette ses i det følgende citat, hvor frontlinjearbejderen fortæller om, hvordan den økonomiske styring præger prioriteringen af de forskellige typer af tilbud, der kan gives til borgerne;

I: "I hvor høj grad føler du, at du skal prioritere i forhold til de økonomiske rammer der er i kommunen, når du skal bevilge aktiveringsforløb?"

FR 1: "I rigtig, rigtig høj grad. Vi har ikke ret mange penge at gøre godt med. Vi skal virkelig argumentere på møderne, hvis vi skal have bevilget et forløb der koster penge. Så skal vi kunne argumentere for hvad det gør anderledes, end hvis vi brugte en virksomhedspraktik eller et andet type forløb. Vi har jo nogle kurser i kommunens regi, som jo i princippet er gratis. Og da skal vi ikke kunne argumentere hvorfor vil jeg have borgeren igennem. Modsat det her, som koster ex-antal kroner."

I: "Så kan du mærke, at der også er en ledelsesmæssig prioritering i forhold til det?"

FR 1: "I høj grad, i høj grad" (Frontlinjearbejder 1).

En frontlinjearbejder reflekterer i det følgende citat over den samme form for ledelsesmæssig prioritering ift. tilbudstyperne, men oplyser også, at ledelsen bruger incitamenter som belønning af frontlinjearbejderne, hvis de benytter de virksomhedsrettede tilbud. Frontlinjearbejderen oplyser også, at de bliver målt på antallet af virksomhedsplaceringer, da dette er en del af det politiske fokus og at kommunen gerne ser, at de anvender de interne leverandører og konsulenter, da der således kan spares penge for kommunen;

"Øhh, de har nogle konkrete mål ift. virksomhedsplaceringer. Det er der i hvert fald kommet – at der skal være mange flere virksomhedsplaceringer. Jeg kan ikke lige huske de nøjagtige tal, men vi skal i hvert fald have mange flere i praktik og løntilskud. Og vi skal gerne bruge vores egne virksomhedskonsulenter til det, før vi måske bruger leverandører og hvis vi skal bruge leverandører, ser de også helst, at vi bruger vores interne leverandører, som også er underlagt kommunens budget (...) de laver nogle prioriteringslister for, hvordan de gerne ser vi prioriterer når folk skal i tilbud og hvad vi skal gøre inden vi sender ud til. Så det er i hvert fald tydelig strategi, der bliver meldt ud for

hvordan vi skal prioritere tingene. (...) Der var på et tidspunkt, at de lavede en belønning til hvor mange, der fik folk i jobklub – hvilken afdeling, der klarede sig bedst (...) Jeg tror de kører mere med sådan nogle belønninger af virksomhedsteamet mere end de måske gør det med dem, der sidder og ikke har så meget virksomhedsrettet, men mere har de opfølgende samtaler” (Frontlinjearbejder 4).

Det står her klart, at frontlinjearbejderne har flere incitamenter til at vælge virksomhedsrettede tilbud, som fx virksomhedspraktik, løntilskud eller et af kommunens interne tilbud, da dette er i overensstemmelse med organisationens mål, normer og ikke er ligeså økonomisk belastende for kommunens budget. Frontlinjearbejderen oplyser endda, at organisationen belønner frontlinjearbejdere, der varetager en virksomhedsrettet opgave, hvorimod dem, der ikke har en sådan opgave, ikke har mulighed for at gøre sig fortjent til belønningen. Der ses altså tydelige incitamenter til styring af frontlinjearbejdernes adfærd. Dette kan muligvis også have den virkning på frontlinjearbejderne, at disse tilbud vælges hyppigere, fremfor at skulle bruge ressourcer på at komme med talrige faglige argumenter overfor ledelsen, for at få en bevilling igennem. En frontlinjearbejder udtrykker, i det nedenstående, frustration over at skulle gå til ledelsen for at få lov til at give den støtte til borgeren, som han har skønnet er væsentlig for borgerens behov. Det giver forlænget sagsbehandling og prisen er, i sidste ende, alligevel altafgørende for, om bevillingen går igennem jf. money-over-need.

” ... hvis jeg skal bevilge et kursus f.eks., så kan jeg ikke bevilge det af egen drift. Så skal jeg spørge min leder hver eneste gang. Og det begrænser selvfølgelig min frihed. Og så kommer processen, ift. at hjælpe borgeren, til at vare længere fordi det kræver at (...) de skal jo så kunne svare på, om jeg kan give det (...) Så bliver der allerede udskudt noget af processen og også den mulighed for at have et samarbejde fordi jeg er nødt til at sætte det på hold, altså, og det tror jeg ikke er særligt smart. For jeg får dem jo ikke videre og nogen gange, så må man jo så give et afslag fordi chefen synes ikke man vil bruge så mange penge. (...) Det skal jeg prøve at finde ud af. Hvor henne er de gratis tilbud og hvor billigt kan jeg overhovedet gøre det? Altså, for at få det igennem, for hvis det er dyrt, så er sandsynligheden for, at jeg kan få det igennem, meget lav” (Frontlinjearbejder 3).

De ovenstående eksempler på simplificering og reduktionisme, speed-over-need og money-over-need viser, at det er effektivitet, tallene, tiden og kommunens økonomi, der er blevet centralt for prioriteringerne i beskæftigelsesindsatsen. Det er blevet en del af normen i organisationen og frontlinjearbejdernes praksis. Borgerne tilsidesættes for imødekommelsen af tallene gennem reduktionisme og simplificering af opgaver og borgernes behov.

Dette fokus mål- og resultatstyringen har på effektivitet og økonomiske omkostninger, viser sig yderligere gennem perverse organisatoriske manøvre i praksis jf. Soss m.fl., som vi kort vil analysere på i det følgende, inden vi fortsætter med analysen af, hvilke skønsmæssige strategier der kan spores i frontlinjens refleksioner. Dette gøres, fordi nogle af vores empiriske fund har vist sig bedre at kunne forklares ved brug af Soss m.fl.'s begreber end Brodkins i disse specifikke tilfælde.

Perversiteter og creaming i organisation og frontlinje

Som supplement til Brodkins tilpasningsstrategier finder vi i vores undersøgelse eksempler på det, Soss m.fl. kalder perverse effekter ved mål og resultatstyring, hvor der foretages prioriteringer af de borgere, som er ressourcestærke fremfor de svage. Dette opstår, ifølge Soss m.fl., også pga. organisationens stærke fokus på økonomiske incitamenter. Dette fænomen kaldes creaming. Ved creaming prioriterer frontlinjearbejderne de borgere højest, som har størst sandsynlighed for at komme i arbejde. Gennem mål- og resultatkrav prioriterer frontlinjen dem, der er *easy-to-serve* fordi, det gør det lettere at imødekomme resultatmålene. Dette er en strategisk adfærd, hvor nogle borgere prioriteres højere end andre og medfører, at de svageste parkeres (Soss m.fl. 2011). Når vi inddrager disse begreber her, er det fordi det kommer i naturlig forlængelse af den samme form for prioritering af effektivitet og økonomi frem for borgerens behov, som vi har gennemgået i eksemplerne på simplificering og reduktionisme, speed-over-need og money-over-need.

Frontlinjearbejderen fortæller i det nedenstående om, hvilke typer af borgere hun nedprioriterer og hvilken service de får.

"Ja. Det kan også være borgere eller det er samtidigt også ofte borgere som ikke selv har et perspektiv på deres liv. Øh, og som ikke har så mange kvalifikationer at gøre godt med. Det kan være den ene gruppe, så er der samtidig på den anden hånd også nogen på 56, som stamper i jorden på trods for, at de har al mulig psykisk og fysisk i bagagen og 100 nederlag, som insisterer på at komme tilbage på arbejdsmarkedet (...) Jeg elsker at følge det drive og det gør jo, at jeg vil prioritere en sådan fyr, som selv har den vilje (...) En anden type borgere som vi nedprioriterer kan være, øh, misbrugere, som har meget lidt drive, ikke har nogen selvindsigt i forhold til hvad der skal til for at komme videre. Og som, ja, ikke gør noget, altså udebliver fra samtaler, øh, hvad det nu kan være. Da kan det godt være strategien at sige til dem; "Ved du hvad - du får 14 dages aktivering pr. år og så ligger du i en skuffe resten af tiden." Jeg bruger det faktisk" (Frontlinjearbejder 1).

Dette er et klart eksempel på, at frontlinjearbejderen prioriterer dem, som er *easy-to-serve*. Den samme frontlinjearbejder fortæller videre om en anden gruppe af borgere, der også nedprioriteres og at hun gør dette med ledelsens godkendelse.

"Jeg indkalder hende til en samtale en gang om måneden med tolk og hører hende hvordan det går, så skriver jeg en lille rapport og så går der en måned igen før jeg indkalder hende igen. Så jeg bruger meget at italesætte; "Hvor er vi henne?", "Hvad gør jeg?", "Hvad får du for pengene?" Det er sådan nogle jeg nedprioriterer. Og det gør jeg med, hvad hedder det, det gør jeg med ledelsens approval (godkendelse)" (Frontlinjearbejder 1).

Af det ovenstående åbenbares det, at der foregår helt bevidste prioriteringer og creaming i denne frontlinjearbejders praksis. Dette gør der fordi, der opnås bedre resultater ved at have fokus på denne gruppe borgere, fremfor dem der ikke er seriøse nok. Det er i den første del af citatet uvist, hvorvidt disse prioriteringer er en konsekvens af frontlinjearbejderens egne holdninger og tilpasningsstrategier eller om der er tale om creaming-strategier, som er indlejret i organisationens regler og normer. At der er tale om sidstnævnte, indikeres dog i sidste sætning af citatet, hvor ledelsens godkendelse af denne praksisform italesættes. Dette kunne hænge sammen med, at det at yde en særlig indsats overfor de svage grupper af borgere ikke belønnes, hvorimod opfyldelsen af måltal ved at skaffe de ressourcestærke borgere i arbejde gør. Dette viser, at kravene om resultater i høj grad har rodfæstet sig hos frontlinjen.

Denne dobbelte form for creaming, der både foretages af organisationen og af frontlinjearbejderne ses også i nedenstående citat fra en anden frontlinjearbejder;

"Altså, jeg vil sige, at da jeg sad som sagsbehandler, var der nogle borgere, jeg ikke prioriterede – simpelthen fordi jeg sad med så mange borgere. Så ofte var der måske borgere med tolkebehov, som måske egentlig bare havde en masse helbredsproblemer, hvis du spurgte dem, men at de måske havde ondt i tåen og D-vitaminmangel og det var også derfor de ikke kunne arbejde. Der valgte jeg så at prioritere dem, som måske havde et ønske om gerne ville ud at arbejde, men havde rigtig mange ting, der måske skulle afklares først. Eller dem, som havde brug for en afklaring, hvor dem, der ligesom ikke havde lysten til at komme ud, dem var det ikke altid, at jeg lige tog og prioriterede at få snakket dybdegående med (...) Jeg oplever ofte, at man bliver nødt til at prioritere fordi sagsstammen er så høj. Øhm... At det jo er en måde så at prioritere... Og vi får jo også at vide, at vi skal prioritere, men der er ikke rigtig kommet nogen udmeldinger andet end nu, kan man sige, fra politisk side, at de gerne ser vi egentlig prioriterer, dem, der er virksomhedsklar" (Frontlinjearbejder 4).

Som det kan læses ud af det ovenstående, er der sjældent konsensus om en løsning eller uanede ressourcer til rådighed, hvorfor dette kræver, at frontlinjen må benytte skønnet. Det er de rammer, der skabes for skønnet, der kan skabe krydspres hos frontlinjen, så de foretager prioriteringer i arbejdet, som vi ser det ovenfor. Mål- og resultatstyringen producerer organisatoriske perversiteter, der medfører tunnelsyn hos frontlinjen, hvor vigtige, men ikke overvågede opgaver nedprioriteres. Det fører til, at frontlinjen i stedet foretager creaming for lettere at kunne imødekomme resultater, ved at have fokus på de borgere, som er mere jobparate, da de er lettere at løfte over målgrænsen end dem, der har flere barrierer eller ikke er seriøse nok. Det bliver på den måde et rationelt valg for frontlinjearbejderen at foretage denne kalkulation og bliver dermed en rationel perversitet for praksis. Mål- og resultatstyring former på denne måde organisationen og motiverer frontlinjearbejderne til en bestemt frontlinjeadfærd og skønsmæssig strategi. Det får stor betydning for deres bevidsthed og sætter sig igennem som systematiserede rutiner. Med dette forlader vi igen Soss m.fl.'s teori og vender tilbage til Brodtkin. Den næste af Brodtkins tilpasningsstrategier, som har været relevant for vores empiriske fund er ritualisme. Denne skildres i det følgende.

Ritualisme som tilpasningsstrategi

Brodtkin finder, at frontlinjearbejderne udvikler tilpasningsstrategien *ritualization*. Her foretages rutinemæssige skøn, der er afkoblet de faktiske behov hos borgerne og præget af, at man gør, hvad man plejer og udvikler en standardiseret sagsbehandling (Brodtkin 2011: 268-269).

I fokusgruppeinterviewet giver frontlinjearbejderne bl.a. udtryk for ritualisering, når de skal vælge relevante beskæftigelsestilbud til borgerne;

"Valg af tilbud og leverandør er ofte baseret på hear-say blandt kollegaer frem for at læse om leverandøren på nettet (...) Man bruger de leverandører, som man har gode erfaringer med fra tidligere eller spørger en kollega. Det handler meget om, hvordan den enkelte leverandørs rygte er. Man lærer nogle leverandører at kende og dem går man med. Det kører på rutinen, når man har været her længe" (Fokusgruppeinterview).

Frontlinjearbejderne har ofte nogle valgmuligheder ift. de aktiveringstilbud de kan henvise borgere til, som ofte er nærmere fastsat af organisationen. Ud fra denne vifte af tilbud, som kan være større eller mindre, afhængig af kommunens størrelse og økonomiske kapacitet, foretager frontlinjearbejderne et skøn ift. hvilket tilbud, der er bedst egnet ift. borgerens problematikker. Tilbuddene kan være mange og kræver, at frontlinjearbejderen sætter sig ind i, hvad leverandøren af

tilbuddet kan yde af særlige kompetencer ift. bestemte borgergrupper, forløbstyper mv. Dette kan være krævende for frontlinjearbejderne ift. de begrænsede ressourcer, de har til rådighed. Hertil kræves det yderligere, at frontlinjearbejderen sætter sig ind i borgerens behov og matcher dette med det relevante tilbud. Frontlinjearbejderne giver her udtryk for, at de vælger det, der er det mindst ressourcekrævende og mest rutinemæssige. Det er dermed ikke nødvendigvis et valg, der er baseret på borgerens behov. Dette kalkulerede valg er blevet til en form for ritualisme i frontlinjen, hvor ritualet i sig selv retfærdiggør den indsats, der leveres, men som i virkeligheden måske ikke er helt sagligt. Man gør dette, fordi det er det, man plejer at gøre, uden egentligt at tænke over hvorfor. En anden frontlinjearbejder eksemplificerer kortfattet noget meget lignende herunder, da han konfronteres med, hvorfor han giver et afslag på et aktiveringstilbud, som han faktisk skønner er meningsfuldt.

"Det er det, jeg altid skal skrive. Det er det, der er standard..." (Frontlinjearbejder 3).

Frontlinjearbejdernes tilpasningsstrategi betyder, at de følger hvad der er normen i organisationen og rituelt foretager rutinemæssige skøn i sagsbehandlingen.

I det følgende citat ses helt konkret et eksempel på, hvordan organisationens mål- og resultatstyring påvirker frontlinjearbejderens arbejde således, at der opstår en ligegyldighed hos den pågældende frontlinjearbejder. Konsekvensen bliver, at hun i samtalen, hvor aktiveringstilbuddet skal bevilges, på rutinepræget vis henviser til organisationens regelsæt og gældende lovgivning som begrundelse overfor borgeren.

"Nogen gange bliver det sådan, at man bare bliver sådan lidt ligeglad så (...) Så bliver det bare, at de bliver sendt ud der (...) og hvis borgerne så siger et eller andet, så må jeg sige, at jamen, det er jo sådan det er lagt ud eller... og også ofte det er sådan i lovgivningen, at man siger; "Jamen, prøv at hør – det er ikke mig, der bestemmer her." Der er ligesom nogle politikere, der har vedtaget de her lovgivninger og det er denne her ramme vi skal arbejde inden for" (Frontlinjearbejder 4).

Det kan samtidig læses ud af citatet, at den pågældende frontlinjearbejder her søger en retfærdiggørelse af praksis ved at henvise til ledelses- og lovgivningsmæssige rammer som begrundelse for at sende borgeren ud til aktiveringstilbuddet, fremfor en faglig begrundelse i borgers behov. Det er organisationens krav om imødekommelse af resultater ift. aktivering, der bliver styrende for praksis.

Vi har yderligere i empirien fået indblik i, hvordan organisationen direkte søger at påvirke frontlinjearbejderne til at foretage rutinemæssige vurderinger og standardisere arbejdet.

Nedenfor giver den samme frontlinjearbejder et eksempel på, hvordan hun har oplevet at få konkrete instruktioner fra ledelsesmæssigt hold ift., hvordan hun skal udøve den skriftlige del af sit arbejde.

”... De har en eller anden skabelon for hvordan de gerne vil have, at man skriver samtaler ind. Og der kan jeg godt mærke, at det stritter fuldstændigt på mig fordi jeg har det sådan, at jeg kan altså godt finde ud af, at skrive journalnotater. Det er fint nok, at nogen så vil bruge det, men jeg kan ikke se hvorfor man skal lave det som en skal-løsning” (Frontlinjearbejder 4).

Dette er et meget konkret eksempel på, hvordan organisationen benytter sig af at lave standarder, der skal kontrollere og styre frontlinjen, hvorved der opstår ritualisering. Ud af citatet, synes vi at kunne identificere, at organisationen forsøger at kontrollere og begrænse det skønsmæssige råderum. Det forsøges fra ledelsesmæssigt hold vha. meget direkte instrumenter, at styre, standardisere og rutinisere, hvad der sker i relationen mellem frontlinjearbejder og borger, ved at indføre skabeloner til brug for den efterfølgende journalisering.

Et andet eksempel på, at det er organisationen, der styrer frontlinjen gennem det rutinemæssige skøn er, at de indlejrer standarder for sagsbehandlingen gennem kommunens IT-systemer, hvorved der opstår ritualisering. Disse systemer fortæller frontlinjearbejderen, hvornår borgeren skal i aktivering ved angivelse af en konkret dato. Denne dato har betydning for kommunens økonomi. Det er typisk et væsentligt element for kommunen, at effektiviteten måles på overholdelse af tidsfrister, der bl.a. har økonomiske konsekvenser for kommunen, hvis disse ikke overholdes af frontlinjen. Dette gælder bl.a. rettidighed for samtaler og aktivering. Rettidighed er i lovgivningen tænkt som en sikring af borgernes ret til at komme til samtale og modtage tilbud i jobcentrene jf. Lov om en aktiv Beskæftigelsesindsats. Men funktionen af rettidighedsdatoen er dobbelt, da den også fungerer som et mål for, hvornår borgeren har pligt til at komme i aktivering samt at kommunen overholder sine forpligtelser overfor borgerne. Kommunens forpligtelser er hængt op på økonomi via refusion fra staten jf. problemfeltet. Overskrides datoen gives der ikke refusion fra staten til kommunen. Det kan dermed have store konsekvenser for kommunens samlede budget på beskæftigelsesområdet. Dette er styret af kommunens IT- system, Opera, der fortæller frontlinjen, hvornår tidsfristerne overskrides.

”Det er inde, når vi bruger vores system, vi bruger Opera lige nu. Og når jeg så er derinde, så kan jeg gå ind og så er der en automatisk knap – et eller andet systemmæssigt, som gør, at man så kan gå ind og sige: Borgeren står og falder for aktivering den og den dato” (Frontlinjearbejder 4).

Det er altså meningen, at frontlinjearbejderne skal indrette deres arbejde efter krav i systemet. Systemet kommer dermed til at fungere som en rituel standard for, hvornår der skal gives en indsats

og afholdes samtaler med borgerne. Det er ikke borgerens behov, der er det primære fokus. Det er her tydeligt, hvordan det er økonomien og systemet, der kommer til at styre frontlinjearbejderen og indlejre sig som rutinepræget ritual for praksis.

Den sidste af Brodkins tilpasningsstrategier er delegitimering, hvilket vi også har fundet eksempler på i vores undersøgelse.

Delegitimering - Retfærdiggørelse af egen praksis som tilpasningsstrategi

Brodkin finder, at der er forskel på politiske idealer og realiteten i praksis. Brodkin kommer i sin undersøgelse frem til, at frontlinjen benytter *delegitimation*, der er en form for tilpasningsstrategi, hvor de retfærdiggør deres praksis i et forsøg på at håndtere kløften mellem ressourcer og krav. De redefinerer deres opgaver og borgernes behov for at imødekomme de fastsatte mål.

Brodkin giver som eksempel på dette, at frontlinjearbejderne præsenterer borgerne for bestemte aktiveringstilbud, hvor de formelt har andre muligheder end dem der er tilbudt i jobcentrene. Samtidig får de at vide, at de ikke kan forvente, at der vil blive betalt for sådanne forløb udover dem jobcenteret allerede har lavet en kontrakt med (Brodkin 2011: 269-272). I vores undersøgelse beskriver en frontlinjearbejder en næsten tilsvarende situation;

FR2 " ... til første samtale, så informerer jeg dem også om proceduren og jeg informerer dem om, at det er ikke det første man vil vurdere, at de skal have et kursus. Nu skal de først søge et job ik'? Se om de kan få et job ik'? og så kigger vi på det senere hvis det er. Medmindre de kommer med en arbejdsgivererklæring..."

I: " Så går den rent igennem?"

FR2: "Ja ja. Altså (...) Det er fast regel. Og det vi gerne vil have, det er, at de finder en virksomhedspraktik på 4 uger (...) Og det er der rigtig mange, der gør og det er der også rigtig mange, der ikke gør (...) Når så de har haft sådan et forløb – det gælder som et tilbud. Hvis ikke de gør det – finder en praktik – så får de tilbudt et jobsøgningsforløb (...) som vi har benyttet og rigtig meget af og som vi har haft samarbejde med i rigtig mange år (...) Og det er uanset om det er akademikere eller det er ufaglærte. De er alle sammen lige tilfredse og lige glade for det. Så har vi også nogle andre forløb, men stort set, så benytter jeg mig kun af dette (...) Vi er ikke så meget for at give sådan nogle kurser fordi det... medmindre, der er en arbejdsgivererklæring. Fordi det giver ikke mening" (Frontlinjearbejder 2).

Dette citat kan ses, som en form for systematiseret retfærdiggørelsesrutine af den praksis der er. Frontlinjearbejderen oplyser her, at hun til første samtale informerer borgerne om, at de ikke kan regne med at få individuelle kurser. De skal først søge job. Med mindre de har en arbejdsgivererklæring, der kan åbne døre for kurserne. Frontlinjearbejderen mener ikke, at kurserne giver mening før borgeren har søgt job eller har en arbejdsgivererklæring. Arbejdsgivererklæringen fungerer som en retfærdiggørelse af denne praksis. Reelt har en arbejdsgivererklæring dog ingen juridisk binding. Det er blot en blanket, hvor en arbejdsgiver skriver under på, at vedkommende måske vil ansætte borgeren, såfremt denne opnår et specifikt kursus. Der gives ingen garantier og det er ikke en bindende kontrakt. Til trods for dette fungerer denne blanket, dels som frontlinjens retfærdiggørelse for at kunne bevillige borgerne kurser og samtidig som en nøgle til den dør, der for borgeren handler om at kunne opnå mere individuelt tilrettelagte kurser end dem, der kan tilbydes af jobcenteret. Dette kursus er måske netop det, der kan gøre borgeren interessant for en kommende arbejdsgiver.

Citatet er yderligere relevant, som et eksempel på den ritualisering og simplificering, som tidligere er gennemgået. Frontlinjearbejderen oplyser her, at det er at foretrække, at borgerne finder en virksomhedspraktik, da denne *"gælder som et tilbud"*, dvs. at den tæller i de resultater frontlinjearbejderen skal opnå ift. aktiveringstilbud til borgerne. Hvis ikke borgerne kan finde en praktik, så præsenteres de altid for det samme kursus, som hun mener, er en god løsning for alle ledige uanset baggrund. Dette viser, at hun her dels er påvirket af, hvad der i organisationen tæller som aktiveringstilbud. Det viser samtidig, at hun benytter sit eget skøn ift. at vurdere, ud fra et antal af organisationens på forhånd valgte forløb, hvilket tilbud der er det rigtige for borgeren. Hun er altså dels påvirket af organisationens normer og dels foretager hun et ritualiseret og rutinemæssigt valg, der er afkoblet fra borgerens behov og i stedet hviler på hendes egne præferencer. Der er tale om en bureaukratisk rutinisering, hvor der ikke kræves ret meget af frontlinjearbejderen ift. at tage stilling til borgerens behov, da det er vigtigt for hende at placere borgeren i et tilbud, der tæller ift. statens deltagelseskvoter. Hun benytter minimale ressourcer eller tid på individuelle vurderinger og foretager i stedet en simplificering af borgerens behov, hvorved hun udelukker andre muligheder og igen sætter *speed-over-need*.

Et andet relevant eksempel på, at frontlinjearbejderne benytter en retfærdiggørelse af deres praksis, ses også i det følgende citat, hvor frontlinjearbejderen fortæller om, hvordan indholdet af vejledning i samtalen med borgeren har ændret sig fra før til nu;

”... Borgeren fik ikke ret meget taletid og det har ændret sig. Nu snakker borgeren i hvert fald mere end jeg gør og så giver jeg dem bare en pjece i stedet for ik’ også? Ikke noget med at gå ind i detaljen. Før da gennemgik vi det og det var også fordi vi havde erfaring med, at folk ikke kunne finde ud af det - systemet. Og det er ikke blevet nemmere (...) Altså, de skal virkelig være skarpe. Hold op, hvor skal de kunne mange ting ik’? Og jeg sidder tit med folk, som overhovedet ikke kan systemerne, så det kan godt være ret svært, men vi lægger meget af ansvaret over til dem selv. De skal selv læse det” (Frontlinjearbejder 2).

Frontlinjearbejderen er forpligtet, via lovgivningen, til at give borgeren den nødvendige råd og vejledning jf. Forvaltningsloven. Hun oplyser, at borgeren ift. tidligere har fået mere taletid, men samtidig ved hun, at der er et behov for, at de får den nødvendige vejledning, fordi der er så mange regler og pligter, der skal overholdes, det kan være svært for dem at finde ud af systemet og at dette gennem tiden kun er blevet mere omfattende. Til trods for dette udleverer frontlinjearbejderen nu blot en pjece, som borgerne selv har ansvar for at læse. Frontlinjearbejderen redefinerer på denne måde sine opgaver og borgerens behov. Frontlinjearbejderen forsøger at retfærdiggøre egen praksis, fordi hun ved, at de har fjernet noget væsentligt fra indholdet i samtalen, men dette kompenseres der for ved udlevering af en pjece, som på denne måde retfærdiggør praksis. Vejledningen af borgeren negligeres og ansvaret lægges over til borgeren selv, da dette ikke er noget, der er med til at skabe positive resultater ift. de produktionskvoter, der skal opnås.

Analysen indtil nu har ledt os til en undren omkring, hvorfor frontlinjearbejderne følger denne mål- og resultatstyring. Dette vil vi forsøge at svare på i det følgende.

Hvorfor adlyder frontlinjearbejderne mål- og resultatstyring?

Brodkin mener, at organisationen presser frontlinjen til at imødekomme den mål- og resultatstyring, der viser deres ydeevne ift. sagsbehandlingen på kvantitative mål. Frontlinjens fokus rettes mod bestemte mål og skaber dermed rammen om deres adfærd. Frontlinjen må tilpasse sig denne kontekst for at kunne opfylde målene (Brodkin 2011).

”Det er klart, at hvis vores jobcenter og min leder bliver kritiseret på et eller andet fra STAR (Styrelsen for Arbejdsmarked og Rekruttering), så er det det, hun har fokus på, fordi så bliver det jo succesnormen. Det er jo sådan et meget underligt system ik’? Fordi det burde jo egentlig handle om borgeren, men det kommer til at handle om en hel masse forskellige måltal, som bliver interessante

fordi det er systemets krav til systemet selv ik'? Og det tager jo fokus fra borgeren" (Frontlinjearbejder 3).

I det ovenstående fortæller en frontlinjearbejder om, hvordan hans leder er styret af kritik og respons fra STAR. Det viser, hvordan disse retningslinjer forplanter sig ned igennem systemet. Men hvad får frontlinjearbejderne til at adlyde mål- og resultatstyringen? Der er, for os at se, to mulige svar på dette spørgsmål. Den første mulighed er, at frontlinjen adlyder mål- og resultatstyringen, fordi de mener, det er det rigtige at gøre. Dog ved vi, ud fra frontlinjearbejdernes besvarelser i survey, som tidligere er gennemgået, at ikke alle mener dette. Så hvorfor gør de resterende det så alligevel? For at svare på dette, skal vi vende tilbage til Brodkins lyst/smerte kalkule, hvor frontlinjearbejderne reagerer ved at foretage en individuel kalkulation af fordele og ulemper, der resulterer i, at de vælger det rationelle og mindst omkostningsfulde valg. Dette har også vist sig tydeligt i vores empiriske data, hvor en frontlinjearbejder udtaler sig, om det dilemma han risikerer at stå i, hvis han ikke følger normen for mål- og resultatstyring i organisationen.

"... hvis jeg vil være i systemet, så er det jo et vilkår (...) Jamen, jeg kan da godt gå og slække på det, men der går ikke lang tid, så bonner måltallene ud og så kan man se; "Nå men, du har ikke sørget for"... Det bliver sagt på et teammøde ik'?" (Frontlinjearbejder 3).

Der er for frontlinjearbejderne flere dagsordener på spil. Hvis de overordnede mål ikke følges, bliver der fulgt op på dette ledelsesmæssigt. I dette tilfælde følges der op på måltallene i organisationen på teammøderne og det bliver på denne måde synliggjort for alle, at man ikke følger de normer, der ligger i organisationen. Dette er et godt eksempel på den lyst/smerte kalkule frontlinjearbejderne står i, hvis de har lyst til at yde en indsats for borgerne med et kvalitativt indhold og noget der giver mening ift. borgerens individuelle dagsorden fremfor resultater på måltallene. Denne lyst til at gøre noget godt overvindes af frygten for den smerte, som det giver, når teamlederen i kollegaernes nærvær siger, at frontlinjearbejderen ikke lever op til målsætningerne. Frontlinjearbejderne følger altså mål- og resultatstyringen, fordi man får "skældud" og hænges ud på teammøderne, hvis man ikke gør, som normen tilsiger det. Det er på denne måde, at mål- og resultatstyring er med til at skabe et systemiseret rutinemæssigt skøn i frontlinjen, hvor man ofrer meningen til fordel for tallene. Dette er det, vi finder er en af følgerne af mål- og resultatstyring, som er usynlig for den overordnede talproduktion. Konsekvensen af dette kunne i sidste ende blive, at borgerens dagsorden, individuelle behov samt frontlinjens skønsmæssige vurderinger gradvist forsvinder ud af praksis i jobcentrene.

Brodkin mener, at det er konteksten og normerne, der er så stærke, at de er bestemmende for frontlinjearbejdernes handlinger og at de vælger at underlægge sig disse frivilligt, da det har for store omkostninger at gå imod normerne, hvorfor der ikke ydes så stor modstand af frontlinjen (Brodkin 2011). Vi finder dog, i vores undersøgelse eksempler på modstand gennem en mægtiggørelse af borgeren, hvor frontlinjearbejderen giver borgeren styrke, kompetence og kapacitet til at yde modstand overfor systemet ved brug af systemets egne midler;

FR3: "Hvis jeg laver en plan for en ledig, så gør jeg det med udgangspunkt i det, jeg synes er den mest fornuftige plan (...) Men så siger jeg også til ham, at hvis det ikke lykkedes, så skal du benytte dig af din demokratiske ret til at klage over afgørelsen (...) Kan du ikke selv klage over afgørelsen, så skal jeg nok hjælpe dig med at få formuleret noget af det (...) Men så tænker jeg, at så er borgeren i hvert fald hjulpet så langt jeg overhovedet kan. Jeg har givet dem det fornuftigste bud på hvad jeg tror er godt. Jeg skal jo så selvfølgelig skrive som afslag, at det her ikke er den korteste mulige vej til beskæftigelse, det han foreslår, fordi det er jo det, der er kravet. Og så prøver jeg også at uddybe det, så det giver borgeren mulighed for at svare noget mere uddybende end de måske ellers ville have gjort."

I: "Men (...) når du laver sådan et afslag og det er pba., at det ikke er den kortest mulige vej til arbejde..."

FR3: "Det er det, jeg altid skal skrive. Det er det, der er standard (...) så siger jeg: Det han skal lægge vægt på det er, at det her det kan være vej til noget faglært og det er det, der kan skaffe dig varig beskæftigelse. Fordi så bruger du jo et udtryk, som systemet kender i forvejen (...) Hvis én i Ankestyrelsen ser; "Nå han har sgu overvejet det med varig beskæftigelse", så kan det godt være, at det bliver et plusord. Et, hvor man kan sige: "Det er sgu egentlig rigtigt. Vi omstøder afgørelsen." Det er det jeg håber på ik'? Ved at bruge systemets egne ord (...) De ord, som systemet godt kan lide, dem bruger man mod systemet selv for at det så kan vækkes til fornuft. Det kan man håbe på" (Frontlinjearbejder 3).

Frontlinjearbejderen siger direkte, at han hjælper borgeren med at udarbejde en klage til Ankestyrelsen, hvor der bruges *bestemte udtryk som systemet kender i forvejen, ord som systemet godt kan lide* og som bruges mod systemet, i håb om, at det vækkes til fornuft.

En anden frontlinjearbejder fortæller ligeledes om at yde modstand ved at arbejde med sin egen dagsorden bagom systemets dagsorden;

"Altså, jeg er selvfølgelig nødt til at sige til borgeren; "Jamen, sådan er loven og det gør vi." Men jeg kan godt arbejde bagi på, hvis jeg synes der er noget, der er urimeligt. Sådan så jeg måske kan give det alligevel" (Frontlinjearbejder 2).

Denne form for modstand, hvor frontlinjearbejderne modarbejder systemet gennem borgeren, har Brodtkin ikke øje for i sin undersøgelse. Det er et nyt og interessant resultat vi har fundet i vores empiriske data. Dette vil blive gennemgået yderligere i analysekapitel 5.

Opsamling på analyse af skønsmæssige strategier i frontlinjens refleksioner over at arbejde under mål- og resultatstyring

Vi har nu analyseret frontlinjens refleksioner og fundet frem til at der udøves systematiseret rutinemæssigt skøn, der sætter sig igennem i frontlinjen, som fire former for tilpasningsstrategier direkte afledt af mål- og resultatstyringen på feltet. Det ses, at frontlinjearbejdernes skønsudøvelse afhænger og formes af kontekstuelle faktorer og derfor må frontlinjearbejdet fortolkes ud fra en organisatorisk og styringsmæssig kontekst. Vi har fundet eksempler på systematiseret rutinemæssigt skøn gennem tilpasningsstrategierne; ressourceudnyttelse, simplificering og reduktionisme, ritualisering og retfærdiggørelse af praksis. Disse eksempler viser et klart billede af, de mange bagvedliggende konsekvenser det har for udførelsen af det velfærdsarbejde, der skal leveres og dermed også for de borgere, der skal benytte denne velfærdsservice. Konsekvenser der ikke kan ses i de organisatorisk fastsatte talmæssige målinger af frontlinjens resultater. Når vi undersøger, hvorfor frontlinjen adlyder mål- og resultatstyring, ser vi eksempler på, at de underlægger sig disse frivilligt, da det har for store omkostninger at gå imod normerne. Samtidig ser vi også eksempler på, at der ved brug af systemets egne midler ydes modstand mod mål- og resultatstyringen gennem en mægtiggørelse af borgeren.

I den næste del af analysen ser vi nærmere på, om der er nogle mønstre eller sammenhænge i hvem der underlægger sig mål- og resultatstyring og hvem der yder modstand. Vi bevæger os således fra et strukturelt perspektiv på frontlinjen, ned på et mere aktørorienteret niveau, når vi i det følgende vil analysere os frem til, hvilke dispositioner for handling der kommer til udtryk i frontlinjens udtalelser om praksis.

Kapitel 5

Analyse af dispositioner for handling

Dette andet kapitel af analysen behandler problemformuleringens andet underspørgsmål. Her vil vi analysere os frem til forskellige dispositioner for handling, som er kommet frem af empirien og som kan siges at være påvirket af de ovenfor skitserede kontekstuelle faktorer. Dette kapitel er bygget anderledes op end det første, idet vi i analysen af enkeltinterviews inddeler empirien i tre forskellige typologier jf. afsnittet om endelig kvantitativ analysestrategi og databehandling. Disse typologier er hver især koblet sammen med de interviewede frontlinjearbejdere. Vi foretager derudover også et aktivt skift i vores teoretiske begrebsmæssige analyseapparat fra et fokus på organisatoriske normer og bureaukratiske mekanismer til et fokus på den enkelte frontlinjearbejders markarbejderstil i relation til deres praksis. Dette skift i tilgang til empirien foretager vi for at kunne belyse vores data fra to forskellige perspektiver og derved besvare problemformuleringen jf. teori afsnittet. Ud fra vores empiriske datagrundlag har det været muligt at finde frem til nogle dispositioner for handling blandt frontlinjearbejderne ift. praksis og skønsudøvelse.

I det følgende vil vi indledningsvist analysere empiri fra surveyundersøgelsen for at identificere nogle overordnede mønstre, der kan indikere, om der eksisterer forskelle i dispositioner blandt de deltagende frontlinjearbejdere. Afsnittet skal betragtes som en grovmasket analyse af de absolutte tal i en række bivariate tabeller.

Kvantitativ analyse af dispositioner for handling

Ud af en analyse af de tre nedenstående variable, har det vist sig, at der blandt de deltagende frontlinjearbejdere findes forskellige mønstre i deres dispositioner for handling og valg af aktiveringstilbud til hovedpersonen i vignetten.

Variabel nr.	Surveysspørgsmål
1.	Hvilket af følgende tilbud mener du er mest relevant for John?
2.	Hvilken oplysning om John fra casen spiller den største rolle ift. dit valg af tilbud i forrige spørgsmål?
3.	Hvad er det næste du vil gøre som sagsbehandler for John?

Der har vist sig at være et mønster i, hvilke oplysninger frontlinjearbejderne hæfter sig ved fra vignetten, hvilke tilbud de vælger til vignettens hovedpersonen samt hvad de mener, deres næste handling vil være i relation til hovedpersonen, variabel nr. 1, 2 og 3.

Ved at lave forskellige bivariate analyser af frontlinjearbejdernes besvarelser på de tre variable, ses det, at frontlinjearbejderne overvejende holder sig til samme orientering gennem alle tre variable.

Tabel 19: "Hvilket af følgende tilbud..." sammenholdt med "Næste du vil gøre"

		Næste du vil gøre		Total
		Problemorienteret	Problem- og beskæftigelsesorienteret	
Hvilket af følgende tilbud	Problemorienteret	16 72,7%	6 27,3%	22 100,0%
	Beskæftigelsesorienteret	3 12,5%	21 87,5%	24 100,0%
Total		Count % within Hvilket af følgende tilbud 19 41,3%	27 58,7%	46 100,0%

Af tabel 19 herover fremgår det, at 72,7% af de, der har valgt problemorienteret i spørgsmålet om, hvilket tilbud de mener, er mest relevant, også har svaret problemorienteret ift., hvad de vil gøre som det næste. 87,5% af de, der har valgt beskæftigelsesorienteret i spørgsmålet om valg af tilbud, har samtidig svaret problem- og beskæftigelsesorienteret ift., hvad de vil gøre som det næste. Sammenholdes besvarelserne på spørgsmålet om, hvilket tilbud de mener, er relevant med, hvilken oplysning de hæfter sig ved fra casen, finder vi frem til følgende resultat;

Tabel 20: "Hvilket af følgende tilbud..." sammenholdt med "Hvilken oplysning fra casen..."

		Hvilken oplysning fra casen		Total
		Problemorienteret	Beskæftigelsesorienteret	
Hvilket af følgende tilbud	Problemorienteret	18 85,7%	3 14,3%	21 100,0%
	Beskæftigelsesorienteret	1 4,2%	23 95,8%	24 100,0%
Total		Count % within Hvilket af følgende tilbud 19 42,2%	26 57,8%	45 100,0%

Af tabel 20 ovenfor fremgår det, at 85,7% af de, der har hæftet sig ved de problemorienterede oplysninger fra casen, også vælger et problemorienteret tilbud. Det ses også, at 95,8% af de, der har hæftet sig ved de beskæftigelsesorienterede oplysninger fra casen, har valgt et beskæftigelsesorienteret tilbud.

I den sidste bivariate analyse herunder, sammenholdes besvarelsene på spørgsmålet om, hvad er det næste, de vil gøre, med hvilken oplysning fra casen, de hæfter sig ved;

Tabel 21: "Næste du vil gøre" sammenholdt med "Hvilken oplysning fra casen..."

		Hvilken oplysning fra casen		Total
		Problemorienteret	Beskæftigelsesorienteret	
Næste du vil gøre	Problemorienteret	14 82,4%	3 17,6%	17 100,0%
	Problem- og beskæftigelsesorienteret	5 19,2%	21 80,8%	26 100,0%
Total	Count % <u>within</u> næste du vil gøre	19 44,2%	24 55,8%	43 100,0%

Af tabel 21 fremgår det, at 82,4% af de, der har afgivet et problemorienteret svar på spørgsmålet om, hvad de vil gøre som det næste, også har hæftet sig ved de problemorienterede oplysninger fra casen. Samtidig har 80,8% af de, der har afgivet et problem- og beskæftigelsesorienteret svar, hæftet sig ved de beskæftigelsesorienterede oplysninger fra casen.

De ovenstående analyser af besvarelser har givet os en indikation på, at der kunne eksistere to forskellige hoveddispositioner blandt de deltagende frontlinjearbejdere. Nogle er mere beskæftigelsesorienterede, mens andre er mere problemorienterede.

Uddannelsesbaggrund og oplevet indflydelse

For at kigge nærmere på de kvantitative data om, hvem der gemmer sig bag de to orienteringer, skal vi inddrage variablerne 4 og 5. Baggrunden for udvælgelsen af disse fremgår af afsnittet om endelig analysestrategi og databehandling i specialets metodekapitel.

Variabel nr.	Surveysspørgsmål
4.	Hvilken uddannelse har du gennemført?
5.	Oplever du generelt, at du som sagsbehandler har indflydelse på tilrettelæggelsen af dit arbejde?

Vi har valgt at sammenholde uddannelsesbaggrund med spørgsmålet om, hvilket af følgende tilbud, de mener er relevant, variabel 1, da forskellen kommer tydeligst til udtryk ved denne kobling.

Tabel 22: "Uddannelse" sammenholdt med "Hvilket af følgende tilbud"

		Hvilket af følgende tilbud		Total
		Problemorienteret	Beskæftigelsesorienteret	
Uddannelse	Socialrådgiver	17 68,0%	8 32,0%	25 100,0%
	Socialformidler	0 0,0%	2 100,0%	2 100,0%
	Kommunom	1 50,0%	1 50,0%	2 100,0%
	Diplomuddannelse	0 0,0%	4 100,0%	4 100,0%
	BA, cand. eller højere uddannelse fra universitetet	3 18,8%	13 81,3%	16 100,0%
	Anden professionsbachelor (lærer, ergoterapeut, pæd. etc.)	1 100,0%	0 0,0%	1 100,0%
	Kort videregående uddannelse	0 0,0%	1 100,0%	1 100,0%
Total		22 43,1%	29 56,9%	51 100,0%

Af ovenstående tabel 22 ses det, at de to store hovedgrupper ift. uddannelse, er socialrådgivere og universitetsuddannede, hvorfor det er dem, vi, som nævnt, fremadrettet fokuserer på i dette analysekapitel. Tabel 22 viser ydermere, at 68% af socialrådgiverne er problemorienterede og 81,3% af de universitetsuddannede er beskæftigelsesorienterede.

Som vi viste i den kvantitative analyse i analysekapitel 4, fordeler svarene sig meget jævnt udover svarkategorierne ift. oplevet indflydelse. Dette kan indikere, som tidligere anført, at der er forskel på, hvordan frontlinjearbejderne er styret i de forskellige kommuner eller forskel på, hvordan frontlinjearbejderne opfatter denne styring. Når vi laver en bivariat analyse af de fundne orienteringer, problemorienterede og beskæftigelsesorienterede, og graden af oplevet indflydelse, finder vi, at der er forskel på svarfordelingen i de to orienteringer.

Tabel 23: "Oplevet indflydelse" sammenholdt med "Hvilket af de følgende tilbud"

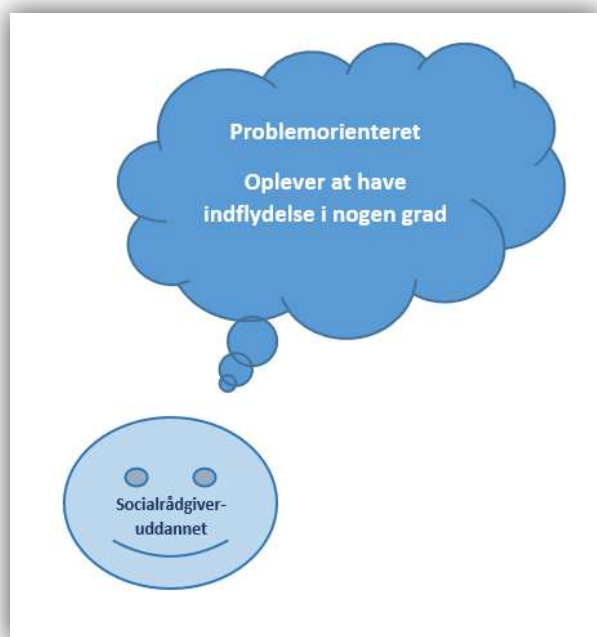
		Hvilket af følgende tilbud		Total
		Problemorienteret	Beskæftigelsesorienteret	
Oplevet indflydelse	I lav grad	4 21,1%	15 78,9%	19 100,0%
	I nogen grad	11 73,3%	4 26,7%	15 100,0%
	I høj grad	8 47,1%	9 52,9%	17 100,0%
Total	Count	23	28	51
	% within Oplevet indflydelse	45,1%	54,9%	100,0%

I tabel 23 ovenfor fremgår det, at 78,9% af dem, som i lav grad oplever at have indflydelse, er beskæftigelsesorienterede i deres valg af tilbud. Samtidig er 73,3% af dem, som i nogen grad oplever at have indflydelse, problemorienterede i deres valg af tilbud.

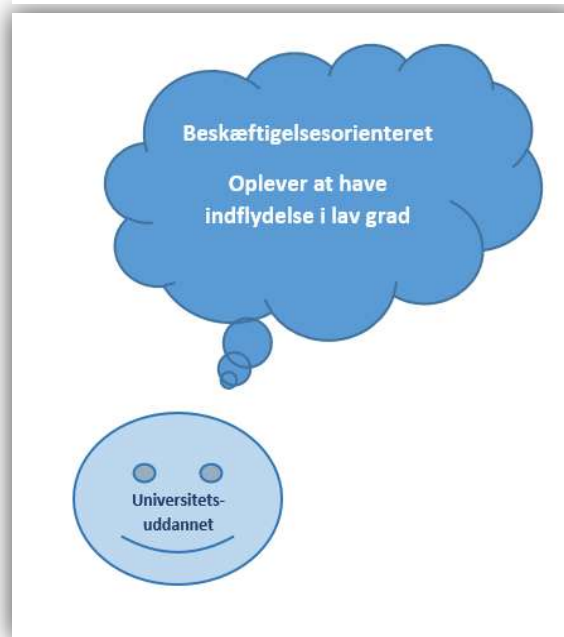
Der tegner sig altså det billede, at frontlinjearbejdernes uddannelsesbaggrund samt, i hvilken grad de oplever at have indflydelse på tilrettelæggelsen af deres arbejde, muligvis kan relateres til disse mønstre i deres dispositioner. Ovenstående analyse har dannet grundlag for udvælgelse af frontlinjearbejder. Fundene giver samtidig en indikation på, at der er forskel på frontlinjearbejdernes dispositioner for handling i en mål- og resultatstyret praksis.

Figur 11 og 12 nedenfor skal ses som opsummerende illustrationer af, hvordan variablerne 1-5 relaterer sig til hinanden. Det er vigtigt at fastslå, at der ikke er tale om kausale relationer eller en bestemt kronologi i sammenhængene, da dette ikke er muligt for os at sige noget om ud fra vores empiri. Det formodes dog, ift. det tidsmæssige aspekt, at den uddannelsesmæssige baggrund går forud for de andre variable. Figurerne skal forstås som forenkledte fremstillinger af de resultater, vi har fundet i vores surveydata. Med forenklet menes der, at vi har fokuseret på hovedtræk i datamaterialet og at de outliers, der har været blandt besvarelsene, ikke er inddraget i illustrationerne. Eksempelvis har vores fokus været på de universitetsuddannede og de socialrådgiveruddannede. De resterende uddannelsesbaggrunde er udeladt af denne indledningsvise grove analyse af de absolutte tal i tabellerne jf. afsnittet om surveyundersøgelsens konstruktion. Resultaterne i figur 11 og 12 indikerer, at der er forskelle mellem frontlinjearbejdernes dispositioner for handling og viser samtidig, at den uddannelsesmæssige baggrund ser ud til at have en relation til dette.

Figur 11: Problemorienterede



Figur 12: Beskæftigelsesorienterede



Figur 11 fortolkes således, at de problemorienterede frontlinjearbejdere falder inden for denne kategori, fordi de har en socialfaglig uddannelsesbaggrund. De er skolet inden for en helhedstænkende socialfaglig tilgang og menneskesyn. Det, at de i nogen grad oplever at have indflydelse og samtidig er mere orienteret mod de bagvedliggende problematikker i deres valg af tilbud kunne forklares ved, at de er skolet heri gennem deres uddannelse. Deres oplevelse af at have indflydelse i højere grad end de universitetsuddannede kunne siges at være forbundet med, at de i højere grad har kendskab til feltet, dets metoder og redskaber, hvilket kunne antages at give dem mere autonomi i arbejdet i modsætning til de universitetsuddannede (Hutchinson og Oltedal 2006: 16-40). Resultaterne, som præsenteres i figur 12, tolker vi, som værende en indikator på, at de beskæftigelsesorienterede frontlinjearbejdere falder under denne kategori, fordi de ikke har en socialfaglig baggrund. Deres oplevelse af, i lav grad at have indflydelse på tilrettelæggelsen af deres arbejde, kunne hænge sammen med, at de er mere tilbøjelige til at følge ledelsesmæssige retningslinjer og den beskæftigelsespolitiske diskurs i deres arbejde. Dette kan forklares ved, at de ikke qua deres uddannelse har en iboende autonomi ift. feltet, herunder kendskab til systemer, lovgivning, metoder og redskaber ift. borgerkontakt og journalføring.

Denne indledningsvise analyse af surveydata ovenfor udgør første led i besvarelsen af problemformuleringens andet underspørgsmål, idet den indikerer, at der findes forskellige dispositioner for handling blandt de deltagende frontlinjearbejdere. For at udforske disse dispositioner

yderligere, vil vi i det følgende analyseafsnit svare mere uddybende på spørgsmålet om, hvilke forskellige dispositioner for handling, der konkret kommer til udtryk i vores empiri. Det gør vi, ved at analysere ytringer fra de fire frontlinjearbejdere, vi har talt med.

Kvalitativ analyse af dispositioner for handling

I de udvalgte citater er frontlinjearbejderne bl.a. stillet uddybende spørgsmål i relation til surveyet samt spørgsmål omkring processen for bevilling af aktiveringstilbud. Til at kategorisere og analysere vores fund, holder vi dem op i mod Winter og Mays hypotetiske begreber om markarbejderstilene; *formalistisk*, *fleksibel* og *lempelig* (Winter og May 2000: 148-149). Vi har fundet, tilsvarende Winter og May (Winter og May 2000: 167), at frontlinjearbejdernes udtalelser i mange tilfælde ikke kan kategoriseres vha. én af de idealtypiske markarbejderstile. I stedet finder vi forskellige kombinationer af markarbejderstile. Eksempelvis fortæller en frontlinjearbejder om, hvordan hun på én gang håndhæver regler på en formalistisk måde og beretter samtidig om, hvad vi tolker, som en mere mæglende og lempelig tilgang i udførelsen. Vi har deraf inddelt frontlinjearbejderne i forskellige dispositioner ift., hvad vi finder, at de hver især eksemplificerer og disse har vi navngivet efter de forskellige markarbejderstile. Hvor Winter og May har placeret de tre idealtypiske markarbejderstile på en linje, som ligger diagonalt mellem dimensionerne, formalisme og tvang, har vi yderligere fundet det nødvendigt at tilføje to ekstra dimensioner, *kreativ* og *kritisk reflekterende*. Den kreative dimension er inspireret af Soss m.fl., som i deres amerikanske undersøgelse fra 2011 beskriver, hvordan frontlinjearbejderne foretager kreative registreringer for at hjælpe borgeren og samtidig opfylde måltallene for deres organisation (Soss m.fl. 2011). Den kritisk reflekterende dimension er inspireret af Bredgaard m.fl., som beskriver, at der hersker en skeptisk og kritisk holdning i frontlinjen jf. specialets problemfelt (Bredgaard m.fl. 2011: 68-93). Vi bruger disse to ekstra dimensioner som supplement til markarbejderstilene til at beskrive og analysere vores empiri med, idet disse dimensioner er kommet tydeligt til udtryk i empirien og ikke kan beskrives fyldestgørende vha. Winter og Mays markarbejderstile. Vi vil ikke illustrere dimensionerne, som Winter og May har gjort det, men blot anføre det, når vi har identificeret, at de er fremherskende hos en disposition. Dispositionerne, som præsenteres i det følgende, skal betragtes som værende knyttet til den enkelte frontlinjearbejder. Vi har dog fundet, at to frontlinjearbejdere repræsenterer den samme disposition.

Formalistisk og lempelig disposition

Markarbejderstil	+/- til stede/ikke til stede	Uddannelsesbaggrund
Formalistisk	+	Universitetsuddannet
Fleksibel	-	Orientering
Lempelig	+	Beskæftigelsesorienteret
		Oplevet indflydelse
Nye dimensioner		I nogen grad
Kreativ	-	Målgruppe
Kritisk reflekterende	-	Svag

Frontlinjearbejder 1 uddyber i det følgende, hvorfor hun i surveyet har svaret, at hun i høj grad føler hun kan stå inde for lovgivningen.

”... jeg siger også til borgerne at... at det jo er mig, som skal fortælle borgerne, hvor loven er og hvor grænserne er. Når jeg siger det skal give mening for dit liv, så siger jeg også det også skal give mening for kommunen, for økonomien, for systemet. Vi styrer efter, at det skal give mening for borgerens liv, men det skal også give mening, at vi overholder loven. Og at, ja, at det er det, der er vilkårene, når man er på kontanthjælp” (Frontlinjearbejder 1).

Ovenstående udtalelse er et eksempel på en disposition, som ekspliciterer regler, lovgivning og kommunens økonomiske incitamenter for borgeren i stil med Winter og Mays regelbundne og formalistiske markarbejderstil. De beskriver denne markarbejderstil som *rigidity in enforcement style* og *rule-book regulation* (Winter og May 2000: 147). Frontlinjearbejder 1 lader, i det ovenstående, til at bruge systemets og kommunens incitament logik som et argument overfor borgeren. Det er i dette eksempel ikke kun borgeren, som skal have udbytte og mening ud af sit forløb. Det er også kommunen, økonomien og systemet. I dette eksempel åbenbares det, at der er et fokus på kommunens resultater og økonomi, når der udøves skøn ifm. bevilling af aktiveringstilbud og at der tyes til økonomiske argumenter over for borgeren frem for faglige. Nedenfor fortsætter frontlinjearbejder 1 med at fortælle om processen omkring valg af aktiveringstilbud til en borger.

”...vi opbygger en form for tillid. Så når jeg siger; ”skal vi prøve det her”, så ved jeg godt, at så forlader de sig på mit forslag (...) Det er ikke mit liv det er borgerens. Det skal give mening for borgeren. Det er ikke mig, der skal have opfyldt et eller andet hak i en eller anden kalender eller noget som helst andet. Hvis det ikke giver mening for borgeren at komme ud i den her praktik, så kan det være lige meget. Og det er jo mig, som skal italesætte den mening. Borgerne har sjældent selv overblik over, hvad er det de skal lære i den her praktik. Skal de lære noget fagligt, skal de lære noget

socialt eller skal de lære noget personligt? Det skal jeg holde styr på og det skal jeg italesætte" (Frontlinjearbejder 1).

Af det ovenstående citat, identificerer vi en på én gang kommunikerende, forhandlende og uformel disposition ift. bevilling af aktiveringstilbud jf. Winter og Mays lempelige markarbejderstil. Dette beror på de specifikke italesættelser; at det skal *give mening for borgeren*, at det er *borgerens eget liv* og ikke frontlinjearbejderens og at det ikke drejer sig om, at frontlinjearbejderen skal have sat *hak* i sin kalender. Vi synes at kunne drage paralleller mellem disse italesættelser og Winter og Mays beskrivelser af den lempelige markarbejderstil, som de refererer til som værende tillidsfuld, sympatiserende, forsonende og mæglende (Winter og May 2000: 149). På samme tid finder vi, at der røbes en mere formalistisk og regelbunden markarbejderstil som ved det første citat. Dette gør sig gældende, idet det forklares, at borgeren som regel forlader sig på frontlinjearbejderens forslag. Det tydeliggøres samtidig ved, at frontlinjearbejder 1 oplyser, at hun skal være den styrende og den dagsordenssættende i relation til borgeren og valget af aktiveringstilbud, da borgeren ikke betragtes som værende i stand til det selv. I dette eksempel understreges det, at det skal give mening for borgeren og frontlinjearbejderen fortæller samtidig løbende, at det er hende, som skal diktere indholdet af denne mening og skal italesætte det for borgeren. På denne baggrund har vi karakteriseret denne disposition som værende på én gang formalistisk og lempelig. Vi begrundet i det følgende, hvorfor frontlinjearbejder 1 ikke kan karakteriseres som en fleksibel disposition.

Det vi så af analysens første kapitel var, at frontlinjearbejderne er optaget af den økonomiske ramme, der er sat for deres muligheder for at bevilge aktiveringstilbud til borgerne. Da vi spørger frontlinjearbejder 1 omkring, hvorvidt håndhævelsen af lovgivning og jobcenterets resultatkrav af og til placerer hende i nogle dilemmaer mellem det, der er meningsfuldt for borgeren og det der er meningsfuldt for økonomien og systemet, svarer hun følgende;

"FR 1: Ja, det kan der godt være. Det kan der godt være i konkrete tilfælde. Selvfølgelig kan der det. Det skærper jo vores evne til at argumentere på det faglige og det er jo en udfordring. Vi ikke bare kan få det vi vil have. Mange af de borgere vi har, har brug for en speciel form for støtte. Det er ikke altid vi har ressourcer til at give dem den støtte der skal til (...) vi har rigtig mange borgere, som ikke får den mulighed, fordi vi ikke har råd til det.

I: Hvad gør du så konkret, når du har en oplevelse af, at der er et eller andet dilemma? Har du nogen mulighed for at påvirke det i nogen retning?

FR 1: *Vi kan jo kun argumentere ik'?* (...) *nogen gange er det okay. Ja altså, det er jo også meget godt, sådan lige at blive rusket lidt i det vi har gjort i en periode og kigge på, fungerer det egentlig? er det okay?*” (Frontlinjearbejder 1).

Det ovenstående citat eksemplificerer en disposition, som betragter dilemmaer ifm. at være begrænset af systemkrav og økonomi som en *faglig udfordring*, hvilket af og til kan være *meget godt*. Det betragtes som at blive *rusket lidt i* samt at evnerne til at argumentere for en bevilling skærpes herved. Der kan ikke spores kritisk refleksion over de dilemmaer og begrænsninger, der opleves i arbejdet. Der lader til at herske en accept af tingenes tilstand i eksemplerne på denne disposition. Eksemplerne vidner ikke om en kreativ tilgang til skønsudøvelsen og lovgivningen, hvilket igen er et argument for, at denne disposition er formalistisk med et lempeligt islæt. Der kan identificeres skønsudøvelse, som primært er baseret på frontlinjearbejderens egen viden og vurdering. Anderledes eksemplificeres det i den næste disposition.

Formalistisk og kreativ disposition

Markarbejderstil	+/- til stede/ikke til stede	Uddannelsesbaggrund
Formalistisk	+	Socialrådgiver
Fleksibel	-	Orientering
Lempelig	-	Beskæftigelsesorienteret
		Oplevet indflydelse
Nye dimensioner		I høj grad
Kreativ	+	Målgruppe
Kritisk reflekterende	-	Stærk

I nedenstående citat svares der på, hvordan det typisk forløber, når en borger gerne vil ansøge om et aktiverings- eller uddannelses tilbud.

”Altså, jeg har sådan nogle sedler jeg giver til folk, fordi det vi gør her det er, at vi lægger ansvaret helt over til borgeren”.

(FR 2 finder sedler frem fra skuffen)

”De skal altså selv lave den her ansøgning og så skal de selv kontakte uddannelsesinstitutionen og de skal komme med navn og adresse, tlf. nr., kontaktnr. De skal selv finde cvr-nummer. Der skal være periode og der skal være jobcenterpris på. Alle de oplysninger skal de komme med og så får jeg ansøgningen...” (Frontlinjearbejder 2).

Ud af udtalelsen finder vi en disposition ift. bevilling af aktivering, som er forskellig fra den ovenstående. Vi tolker, ud af citatet, en markarbejderstil, som lægger sig mere op af en idealtypisk formalistisk stil bl.a. på baggrund af den meget formaliserede adgang til aktiveringstilbud og uddannelsestilbud, jf. tidligere beskrivelse af den formalistiske markarbejderstil som værende rigid i håndhævelsen af regler (Winter og May 2000: 147). Hvor vi før erfarede, at den formalistiske og lempelige disposition berettede om, at hun egenrådigt udvælger og bevilger aktiveringsforløb til borgere, er valget her lagt fuldstændigt over til borgeren, som selv skal udarbejde en formel ansøgning for at komme i betragtning hertil. Frem for individuelle vurderinger, lempelighed eller fleksibilitet i en given bevillingssamtale med en borger, udleveres på forhånd udarbejdede sedler. Det lader dermed til, at den skønsmæssige proces omkring bevilling af aktiveringstilbud er erstattet af proceduremæssige formalistiske arbejdsgange. Vendingen; *"det vi gør her, det er"*, kunne samtidig vidne om, at det er en arbejdsgang, som er indlejret i normerne i det pågældende jobcenter, som vi også var inde på i analysens kapitel 1.

I det følgende citat fortælles der om, hvordan borgerne informeres og hvad de informeres om ved første samtale.

"Altså, jeg vil sige det er ikke... så mange ansøgninger kommer der heller ikke. Det gør der ikke. Og det er også fordi til første samtale, så informerer jeg dem også om proceduren og jeg informerer dem om, at det er ikke det første man vil vurdere, at de skal have et kursus. Nu skal de først søge et job ik'? Se om de kan få et job ik'?" (Frontlinjearbejder 2).

I eksemplet ovenfor fortælles der åbenlyst om, hvordan borgerne frarådes at ansøge ved den første samtale, idet det ikke er procedure og ikke vil blive vurderet relevant. Hvor der tidligere er set kombinationer af en formalistisk tilgang og en mere lempelig stil i skønsudøvelse ifm. bevilling af aktivering, læser vi ud af eksemplet ovenfor, at den formalistiske stil ikke er camoufleret af eller kombineret med en anden tilgang. Der ses ikke tegn på forsøg på at forhandle med eller overtale borgeren, ej heller en fleksibilitet eller skønsmæssig spændvidde ift. borgernes individuelle dagsordener og behov. Vi drister os til at tolke, ud fra alt det ovenstående, at der ikke lader til at blive udøvet skøn i særlig udstrakt grad hos denne disposition. Endnu et eksempel på denne stringente og formalistiske disposition finder vi i det følgende citat;

"Så på den måde, så er jeg i nogen grad enig med loven, men jeg har jo selvfølgelig... Det er klart, jeg arbejder ud fra... Det er mit arbejdsredskab, så det er ikke sådan så jeg sidder og siger: "Skidt med det, det er jeg ligeglad med." Det kunne jeg aldrig drømme om. Jeg kører 100% efter loven" (Frontlinjearbejder 2).

Da vi efterfølgende beder frontlinjearbejderen om at forholde sig til, om hun af og til befinder sig i nogle dilemmaer i sit arbejde, fortælles der i det følgende om en specifik lovgivning. Det oplyses, at denne lovgivning forhindrer hende i at bevilge opkvalificerende kurser til modtagere af arbejdsmarkedsydelse, førend de har deltaget i aktivering i 13 uger.

”Det er en fuldstændig klar lov og der er ikke nogen fritagelsesmuligheder. Og det giver ikke nogen mening i forhold til, f.eks., at det er det, der ville få dem i arbejde. Så det er klart... loven er jo også firkantet. Altså, man kan jo ikke bare bøje den til alle de mennesker, som den skal passe til. Så man vil hele tiden støde ind i noget, hvor man siger; ”Det der, det giver jo ingen mening.” (...) Altså, jeg er selvfølgelig nødt til at sige til borgeren; ”Jamen, sådan er loven og det gør vi.” Men jeg kan godt arbejde bagi på, hvis jeg synes der er noget, der er urimeligt. Sådan så jeg måske kan give det alligevel” (Frontlinjearbejder 2).

Her ser vi i den første del af citatet igen et eksempel på en formalistisk disposition, som opfatter loven som et arbejdsredskab, der arbejdes 100% ud fra jf. Winter og Mays beskrivelse af den regelbundne rigide stil. Der kan ikke spores kritisk refleksion hos denne disposition, som vi vil vise i senere eksempler, i og med der lader til at være en accept af lovgivningen i udtalelsen; *man jo ikke bare kan bøje lovgivningen, så den passer til alle mennesker*. Efterfølgende i citatet ovenfor røbes det dog, at denne *firkantede lovgivning* ofte genererer situationer, som ifølge frontlinjearbejderen ikke giver mening. Af den sidste del af citatet læser vi, at en kreativ omgåelse af lovgivningen dog finder sted, hvilket samtidig røber, at der inden for denne disposition måske alligevel foretages skønsmæssige beslutninger baseret på borgerens individuelle behov. Det forsøges at få bevillinger igennem uden at dette dog foregår i overensstemmelse med borgeren. Det foregår mere som en selvstændig afkobling fra frontlinjearbejderens side bagom lovgivningen og organisationens retningslinjer. Frontlinjearbejderen tilføjer dog på et senere tidspunkt, at hun som oftest får den slags kreative handlinger godkendt af sin chef, inden de føres ud i livet. Herved synes vi at kunne klassificere denne disposition som mere rendyrket formalistisk end de andre fundne dispositioner, dog med et kreativt islæt.

I den tredje og sidste disposition nedenfor, har vi fundet mere udprægede eksempler på kreativitet og kritisk refleksion blandt to frontlinjearbejdere.

Fleksibel, kreativ og kritisk reflekterende disposition

Markarbejderstil	+/- til stede/ikke til stede	Uddannelsesbaggrund
Formalistisk	-	Universitetsuddannet
Fleksibel	+	Orientering
Lempelig	-	Problemorienteret
		Oplevet indflydelse
Nye dimensioner		I meget lav grad
Kreativ	+	Målgruppe
Kritisk reflekterende	+	Stærk

Frontlinjearbejder 3 og 4 repræsenterer den tredje og sidste disposition for handling. Ved denne disposition synes der, til forskel fra de to forudgående dispositioner, at være et tydeligt spor af kritisk refleksion over faglige dilemmaer. Dette står i kontrast til de mere accepterende dispositioner, der er eksemplificeret indtil nu. Vi starter med at fokusere på udtalelser fra frontlinjearbejder 3. Han fortæller eksempelvis i citatet nedenfor om, hvordan systemregistreringer, som primært er relateret til opfyldelse af systemmæssige mål- og resultatkrav, tager tid fra at få borgerne i arbejde eller aktiveringstilbud.

”Det tager jo tiden fra, at vi faktisk skal kunne rådgive vores borgere om at komme tilbage til arbejdsmarkedet. Det er nogle andre emner, der kommer til at fylde, end dem, der handler om borgeren. Det handler om, at der er nogle systemkrav, der skal opfyldes i stedet for at hjælpe nogle borgere videre ik’? (...) og så må jeg... Den vejledningsdel jeg kan lægge ind i det... Den resttid, der måtte være... Den forsøger jeg så at gøre så kvalitativ som overhovedet muligt” (Frontlinjearbejder 3).

Vi fortolker det ovenstående som et eksempel på håndhævelse af formalia og kravene i lovgivningen samtidig med, at det forsøges at finde tid til at være kommunikativ og forhandlende jf. både den formalistiske og den lempelige markarbejderstil. I eksemplet italesættes, i modsætning til de to forudgående dispositioner, en bevidst anvendelse af fleksibilitet og tilpasningsstrategier for også at nå den kvalitative del af mødet med borgeren. I dette finder vi ligheder med Winter og Mays beskrivelse af den fleksible markarbejderstil; *”... the enforcement style is adjusted to fit the circumstances* (Winter og May 2000: 149). Herved synes vi at kunne karakterisere eksemplet som en fleksibel disposition, i og med der bevidst og kreativt navigeres mellem formalisme og lempelighed. Den kreative dimension, der kommer til udtryk her og som adskiller denne disposition fra den første og til dels også den anden disposition, eksemplificeres nedenfor. Her svarer frontlinjearbejder 3 på

spørgsmålet om, hvorvidt han læner sig op af organisatoriske målsætninger, når han skal vælge aktiveringstilbud eller om han følger sit personlige og faglige skøn.

”Hvis jeg laver en plan for borgeren, så gør jeg det med udgangspunkt i det, jeg synes er den mest fornuftige plan. Og jeg siger også til borgeren, at det her, det kan godt blive dyrt eller det her det er inden for et område, hvor jeg ikke tror at jeg kan få nogen bevilling hjem. Så det skal han ikke forvente, men jeg vil selvfølgelig søge om det (...) Men så siger jeg også til ham, at hvis det ikke lykkedes, så skal du benytte dig af din demokratiske ret til at klage over afgørelsen (...) Kan du ikke selv klage over afgørelsen, så skal jeg nok hjælpe dig med at få formuleret noget af det. Det har vi også pligt til jo (...) så tænker jeg, at så er borgeren i hvert fald hjulpet så langt jeg overhovedet kan. Jeg har givet dem det fornuftigste bud på hvad jeg tror er godt og jeg skal jo så selvfølgelig skrive som afslag, at det her ikke er den korteste mulige vej til beskæftigelse, det han foreslår, fordi det er jo det, der er kravet. Og så prøver jeg også at uddybe det, så det giver borgeren mulighed for at svare noget mere uddybende end de måske ellers ville have gjort...” (Frontlinjearbejder 3).

Ud af det ovenstående identificerer vi igen en fleksibel disposition ift. skønsudøvelse og bevilling af aktiveringstilbud pba. den tidligere omtalte bevidste navigation mellem at overholde organisationens regler og forhandle med og hjælpe borgeren. Udtalelsen tolkes ydermere som indeholdende en viden om vigtigheden af at håndhæve formalia og retningslinjer og samtidig en kreativ dimension, hvorved dette kan omgås uden, at der bliver tale om egentligt brud på organisationens regelsæt. Frontlinjearbejderen kan derved både forsvare sine handlinger i relation til sin ledelse, men har samtidig også hjulpet borgeren, i det omfang han kan. Frontlinjearbejder 3 er i det næste blevet konfronteret med, hvorfor han i første omgang giver afslag, når han egentlig skønner, at aktiveringstilbuddet er en god og frugtbar plan for borgeren.

”Det er det, jeg altid skal skrive. Det er det, der er standard (...) så siger jeg; Det han skal lægge vægt på det er, at det her det kan være vej til noget faglært og det er det, der kan skaffe dig varig beskæftigelse. Fordi så bruger du jo et udtryk, som systemet kender i forvejen (...) Hvis én i Ankestyrelsen ser; ”Nå han har sgu overvejet det med varig beskæftigelse”, så kan det godt være, at det bliver et plusord. Et, hvor man kan sige: ”Det er sgu egentlig rigtigt. Vi omstøder afgørelsen”. Det er det jeg håber på ik’? Ved at bruge systemets egne ord (...) De ord, som systemet godt kan lide, dem bruger man mod systemet selv, for at det så kan vækkes til fornuft. Det kan man håbe på” (Frontlinjearbejder 3).

Fundet af denne kreative dimension underbygger vi med, at det i eksemplet nævnes, hvordan frontlinjearbejderen adlyder sin organisations krav ved at give afslag, selvom det går i mod hans skønsmæssige vurdering. På samme tid arbejder frontlinjearbejderen i eksemplet via Ankestyrelsen imod sin lokale organisations regelsæt ved gå langt ift. at hjælpe borgeren med at udarbejde en klage over afgørelsen. Frontlinjearbejderen giver tilmed udtryk for, at han ved hvilke vendinger og ord, der skal tages i brug for, at afgørelsen bliver omstødt i Ankestyrelsen. Der arbejdes altså på, via borgeren og højere instanser i systemet, at få en bevilling igennem til et specifikt forløb, som frontlinjearbejderen har skønnet relevant fra starten. Denne alliance med borgeren gennem understøttelse af borgerens klagesag samt det målrettede fokus på at *bruge de ord, som systemet godt kan lide, mod systemet selv*, vidner om en anden type kreativitet end den vi eksempelvis så hos den formalistiske og kreative disposition fra før, hvor det blev oplyst, at den kreative omgåelse af lov sidenhen blev godkendt af ledelsen. Det kreative islæt fra før havde mere karakter af at være en tilpasningsstrategi ift. de organisatoriske krav, i et delvist samarbejde med organisationen og ikke borgeren. Ved denne disposition hos frontlinjearbejder 3, er vi stødt på et fænomen, hvor tilpasningsstrategien og skønsudøvelsen foretages i et samarbejde med borgeren og samtidig bagom organisationen og direkte imod organisationens retningslinjer. Det er samtidig det fænomen, som vi ligeledes har fremhævet i analysens første kapitel, som en modstand, der rækker ud over, hvad Brodkins begreber kan beskrive. Måske kan dette være et bud på en ny tilpasningsstrategi. Dette gennemgås i specialets teoretiske perspektivering.

Den anden frontlinjearbejder, hvis udtalelser kan siges at repræsentere en fleksibel, kreativ og kritisk reflekterende disposition, er frontlinjearbejder 4. Her er eksemplerne forskellige fra frontlinjearbejder 3. Vi begrundet i det følgende, hvorfor vi alligevel mener, at denne frontlinjearbejder kan siges at repræsentere denne disposition.

Figur 13: Frontlinjearbejder 4

Markarbejderstil	+/- til stede/ikke til stede	Uddannelsesbaggrund
Formalistisk	-	Socialrådgiver
Fleksibel	+	Orientering
Lempelig	-	Problemorienteret
		Oplevet indflydelse
Nye dimensioner		I nogen grad
Kreativ	+	Målgruppe
Kritisk reflekterende	+	Svag

I citatet nedenfor er frontlinjearbejderen ved at beskrive, hvordan det typisk forløber, når hun skal bevilge et aktiveringsforløb til en borger;

”Det er også mere om, om man så vil prioritere det og det er jo der, hvor at man nogen gange kan sige, at med de her udmeldinger, der kommer – også oppe fra politisk nu – måske ikke engang fra Christiansborg, men bare fra kommunalpolitikere, at det kan jo godt nogen gange sætte en bremse, hvor man nogen gange kan sige: ”Jamen, prøv lige at hør. Vi har nogen borgere, hvor det bare giver rigtig god mening”. Og der må man jo så virkelig bare snakke og formulere og bruge sin faglighed for måske at få lov til at bevilge forløb” (Frontlinjearbejder 4).

Ud af det ovenstående har vi identificeret en fleksibel, kreativ og kritisk reflekterende disposition, idet det italesættes, at hun *snakker, formulerer og bruger sin faglighed* for at få bevilget aktiveringsforløb, når hun føler sig bremset af kommunalpolitiske udmeldinger. Dog har det kreative islæt her, som ved frontlinjearbejder 2, mere karakter af at være i overensstemmelse med organisationen og udenom borgeren. Det er ikke, som det vi så ved frontlinjearbejder 3, som arbejder mod organisationen og i overensstemmelse med borgeren. Dette underbygges i det følgende, hvor hun fortæller om, hvordan hun prioriterer i sit arbejde, når hun har oplevet, at der er for mange borgere i sagsstammen til, at hun kan skabe overblik.

”... dem, der ligesom ikke havde lysten til at komme ud, dem var det ikke altid, at jeg lige tog og prioriterede at få snakket dybdegående med fordi man måske havde en masse andre borgere, der måske gerne ville noget. Og så gik jeg faktisk ind og lavede den prioritering (...) Jeg oplever ofte, at

man bliver nødt til at prioritere fordi sagsstammen er så høj. Øhm... At det jo er en måde så at prioritere... Og vi får jo også at vide, at vi skal prioritere, men der er ikke rigtig kommet nogen udmeldinger andet end nu, kan man sige, fra politisk side, at de gerne ser vi egentlig prioriterer dem, der er virksomhedsklar” (Frontlinjearbejder 4).

Vi tolker ud af ovenstående eksempel, at frontlinjearbejderen på egen hånd laver prioriteringer i sit arbejde, som i nogen grad følger den politiske udmelding om at prioritere de borgere, der er virksomhedsklar. Vi tolker det således, at frontlinjearbejderen anvender sin egen prioritering i arbejdet, hvor hun bruger mere tid på de motiverede borgere og mindre tid på de ikke motiverede borgere jf. den creaming, som vi har beskrevet i analysens første kapitel. Dette ser vi som en modificering af den politiske udmelding, hvilket underbygger denne dispositions fleksible karakter, idet de ledelsesmæssige prioriteringer indtages, men implementeres i en modificeret udgave. Frontlinjearbejderen tilpasser sig altså sine omstændigheder jf. den fleksible markarbejderstil (Winter og May 2000: 149). Samtidig vidner det om denne dispositions kritisk reflekterende side.

I citatet nedenfor forklarer frontlinjearbejderen, hvordan hun mere konkret navigerer mellem at følge ledelsesmæssige prioriteringer og sit eget faglige skøn, når hun skal bevilge aktivering.

”...jeg prøver stadig at have noget virksomhedsrettet og beskæftigelsesrettet i mine samtaler med borgerne, men jeg lægger også stadig meget vægt på: ”Hvad er det borgerne kommer med?” og stadig lægger vægt på min faglighed ift. hvis jeg synes, at de har behov for et forløb ved en leverandør, så gør jeg gerne, at de får det her forløb, hvor de kan blive klar fordi hvis det er det, der i sidste ende gør, at vi rykker dem længst, så kan jeg bare bedre se, at pengene er givet bedre ud ved at man laver en ordentlig indsats fra starten af i stedet for hele tiden at lave sådan nogle hovsa-løsninger. Så jeg bruger meget min faglighed ift. det og viden om, hvad kan hjælpe denne her type borger” (Frontlinjearbejder 4).

Af det ovenstående tolkes en kommunikerende og forhandlende stil, som samtidig forsøger at implementere ledelsesmæssige prioriteringer og den virksomhedsrettede diskurs i sit arbejde, hvormed denne disposition placerer sig midt imellem den formalistiske og den lempelige og kan karakteriseres som en fleksibel markarbejderstil. Som ved frontlinjearbejder 3, beror denne klassificering på, at frontlinjearbejder 4 i eksemplet ovenfor italesætter, hvad vi karakteriserer som en bevidst navigation mellem den formelle del af arbejdet og den lempelige mere skønsbaserede del. Igen synes vi at kunne identificere en kritisk refleksion over denne navigation. Frontlinjearbejderen

uddyber i det næste, hvordan hun har det med ledelsesmæssige prioriteringer, som er dem, hun kalder for ”hovsa-løsninger”.

”Nogen gange bliver det sådan, at man bare bliver sådan lidt ligeglad så. Altså, men det synes jeg også er rigtig synd. Men det er helt klart en faglig frustration jeg også har (...) og hvis borgerne så siger et eller andet, så må jeg sige, at jamen, det er jo sådan det er lagt ud eller... og også ofte det er sådan i lovgivningen, at man siger; ”Jamen, prøv at hør – det er ikke mig, der bestemmer her.” Der er ligesom nogle politikere, der har vedtaget de her lovgivninger og det er denne her ramme vi skal arbejde inden for. Selvom jeg måske er uenig, men det er ikke min opgave der at fortælle borgeren min holdning, altså... Jeg skal ligesom repræsentere systemet, eller hvad man kan sige” (Frontlinjearbejder 4).

Ud af det ovenstående citat kommer en mere regelbunden og formalistisk disposition til udtryk, hvor frontlinjearbejderen fortæller om, når hun af og til følger og implementerer de ledelsesmæssige prioriteringer og den politiske diskurs i sit arbejde. Ydermere ses det, at hun på samme måde, som vi også så ved frontlinjearbejder 1 og frontlinjearbejder 2, vælger at argumentere pba. lovgivningen og fralægger sig ansvaret, i og med hun siger; *det er ikke mig, der bestemmer her. Der er ligesom nogle politikere, der har vedtaget de her lovgivninger og det er denne her ramme vi skal arbejde inden for.* Dog tolker vi samtidig, ud af citatet ovenfor, en frustration over og uenighed i de ledelsesmæssige prioriteringer. Når hun tyer til denne mere formalistiske disposition, når hun skal finde aktiveringsforløb til borgerne, oplyser frontlinjearbejderen, at hun bliver *ligeglad*, at det er en *faglig frustration* for hende og at hun *synes, det er synd*. Deraf synes vi at have fundet en disposition, som kan karakteriseres ved at være fleksibel, kreativ og kritisk reflekterende.

I ovenstående analyse har vi identificeret tre forskellige dispositioner for handling. Hvorfor der er forskel på frontlinjens dispositioner for handling, vil vi forsøge at svare på i det følgende.

Hvorfor er der forskel på dispositioner for handling?

Forskellen mellem dispositionerne kan være relateret til en lang række forskellige baggrundsvariable og kan være funderet i dybereliggende kontekstuelle eller personlige faktorer. Særligt de personlige faktorer, har vi ikke fået indsigt i gennem vores empiri. Det vi dog kan sige noget om, ud fra vores surveyundersøgelse er nogle af de kontekstuelle faktorer. Frontlinjearbejder 1 og 4 arbejder med, hvad vi har kategoriseret som svage målgrupper, hvorimod frontlinjearbejder 2 og 3 arbejder med stærke målgrupper jf. tabel 24 i næste afsnit. Vi ved, at frontlinjearbejder 2 og 4 er uddannede

socialrådgivere og frontlinjearbejder 1 og 3 er universitetsuddannede. Vi ved, at frontlinjearbejder 1 og 4 oplever at have indflydelse i nogen grad og at 2 og 3 oplever det i hhv. høj grad og meget lav grad. Der er ikke nogen sammenhænge mellem de undersøgte baggrundsvariable, målgrupperefokus og uddannelsesbaggrund, som skulle kunne underbygge forskellen på dispositioner. Gense evt. deres profiler i specialets afsnit om kvantitativ analysestrategi og databehandling. Det vi kan se ud af vores analyse og som er opsummeret i tabel 24 er, at de to formalistisk disponerede frontlinjearbejdere også er kategoriseret som beskæftigelsesorienterede. De to fleksibelt disponerede frontlinjearbejdere er problemorienterede. Dette fund er ikke overraskende, taget i betragtning, at vi igennem udtalelserne fra frontlinjearbejder 1 og 2 synes at kunne identificere en loyalitet overfor eller accept af de organisatoriske retningslinjer og ledelsesmæssige prioriteringer. Samtidig har udtalelserne fra frontlinjearbejder 3 og 4 båret tydeligt præg af en meget kritisk reflekterende tilgang til den mål- og resultatstyring, de er underlagt i deres arbejde. Forskellene kunne i den forbindelse måske antages at være bundet op på kommunale og organisatoriske forskelle. De organisatoriske og kontekstuelle faktorer har vi noget viden om fra analysens kapitel 4. Man kunne i den forbindelse teoretisere om, at forskellene på dispositionerne varierer fra kommune til kommune fx ift. hvordan og hvor stramt frontlinjen føler sig styret. Dette kan vi dog ikke konkludere på ud fra vores empiri. Mål- og resultatstyringens påvirkning lader ydermere til at kunne variere helt ned på individniveau. Dette beror på, at begge analysens kapitler viser, at frontlinjearbejderne opfatter og reflekterer over denne styring på forskellige måder. Vi kan ikke fastslå, hvorvidt de individuelle forskelle er forbundet med uddannelsesbaggrund, da den kvalitative del af herværende analyse går imod at der skulle være en sammenhæng mellem uddannelsesbaggrund og dispositionstype jf. tabel 24. Forskellene må antages dermed at være baseret på bagvedliggende personlige faktorer, som vi ikke har fået indsigt i. Det kunne undersøges ved talrige narrative interviews.

Opsamling på analyse af dispositioner for handling

Vi har i analysen af dispositioner for handling fundet tre forskellige dispositioner vha. markarbejderstilene; lempelig, fleksibel og formalistisk. Vi har tilføjet to ekstra dimensioner til beskrivelse af vores fund; kreativ og kritisk reflekterende. Tabel 24 nedenfor opsummerer de overordnede træk i vores fund i analysen af survey- og interviewdata.

Tabel 24: Oversigt over de fire dispositioner og de udvalgte variable

Disposition	Frontlinje arbejder	Orientering	Uddannelsesbaggrund	Oplevet indflydelse	Målgruppe
Formalistisk og lempelig	1	Beskæftigelsesorienteret	Universitetsuddannet	I nogen grad	Svag
Formalistisk og kreativ	2	Beskæftigelsesorienteret	Socialrådgiver	I høj grad	Stærk
Fleksibel, kreativ og kritisk reflekterende	3	Problemorienteret	Universitetsuddannet	I meget lav grad	Stærk
Fleksibel, kreativ og kritisk reflekterende	4	Problemorienteret	Socialrådgiver	I nogen grad	Svag

Dette indikerer, at der i frontlinjen eksisterer forskellige måder at handle på, hvilket bliver uddybet i den empiriske konklusion.

Kapitel 6

Empirisk konklusion

Konklusion på analyse af frontlinjens opfattelser og skønsmæssige strategier

I den indledningsvise kvantitative analyse af frontlinjens opfattelser er det kommet til udtryk, at deres besvarelser på spørgsmål om loyalitet ift. lovgivningen, oplevelse af rettidighed, ledelsens ambitioner, ledelseskontrol, indflydelse og frihed placerer sig meget spredt. Der er altså ikke noget, der tyder på, at der er bred enighed eller samme opfattelser af mål- og resultatstyring. Der hvor besvarelserne samler sig mest, er på spørgsmålet omkring, hvorvidt rettidighed er vigtigt. Over halvdelen af frontlinjearbejderne vurderer, at rettidigheden i meget høj eller høj grad er vigtig og under 10% mener den kun i lav grad eller meget lav grad er vigtig.

I den kvalitative analyse af hvilke skønsmæssige strategier der kan spores i frontlinjens refleksioner, har vi fundet eksempler på forskellig udøvelse af det *systematiserede rutinemæssige skøn* ved forskellige *tilpasningsstrategier*. Vi har fundet, at der foregår *ressourceudnyttelse* af borgeren men også af samarbejdspartnere. Skønnet domineres af sagspresset og frontlinjens begrænsede ressourcer. Dette har vi set i citatet, hvor der fortælles om, at de foretrækker den leverandør af aktiveringstilbud, der leverer den største administrative aflastning.

Det lader yderligere til, at opgaven omkring afholdelse af samtaler *simplificeres* i frontlinjen, fordi organisationens fokus er på, hvor mange samtaler den enkelte frontlinjearbejder kan nå at afholde og at disse afholdes til tiden grundet statslig refusion. Man ofrer grundighed for tid og effektivitet. Et andet eksempel på simplificering og *reduktionisme* er en frontlinjearbejders undgåelsesmanøvre overfor en borgers behov, som potentielt kunne skabe merarbejde. Der foretages en kalkulation af fordele og ulemper og det bliver derfor et rationelt valg, ikke at spørge ind til borgerens behov, da dette kan generere ekstra arbejde.

Når overordnede politiske mål møder praksis i jobcentrene, bliver de reformuleret og reduceret. Dette har vi set i et eksempel, hvor en frontlinjearbejder oversætter en overordnet politisk strategi, til at være et mål om at minimere tiden, hvor borgerne modtager kontanthjælp.

Frontlinjearbejderne praktiserer *speed-over-need*, hvor effektivitet sættes over borgernes behov. De oplever forskellige former for resultatmålinger i arbejdet, men flere af dem oplever også at blive målt på faktorer, de reelt ikke har nogen indflydelse på. De bliver stillet til regnskab for, om borgerne møder til samtaler og om borgerne bruger registreringssystemerne, Selvbook og Joblog. Det er tydeligt i mange eksempler, at det er væsentligt for organisationen, at fokus er på effektivitet og

resultater. Dette forsøges styret vha. belønning af de frontlinjearbejdere, som laver flest virksomhedsrettede tilbud og ved tids- og kalenderstyring.

Ved at modificere Brodkins speed-over-need begreb til *money-over-need*, har vi fået beskrevet et andet fund. Vi har fundet, at det er opfyldelse af tallene og økonomisk hensyntagen, der er væsentligt, når der skal henvises til aktivering og ikke borgernes behov.

Der er ligeledes fundet eksempler på, at der foregår *creaming* ift. bestemte borgergrupper både på organisatorisk niveau og på individniveau. Frontlinjearbejderne foretager i den forbindelse et kalkuleret valg af at betjene dem, som er easy-to-serve.

Denne type kalkulation kommer også til udtryk som en form for *ritualisme*, hvor ritualet i sig selv retfærdiggør den indsats, der leveres, men som i virkeligheden måske ikke er helt retfærdigt. Man gør dette, fordi det er det, man plejer at gøre, uden egentligt at tænke over hvorfor. Frontlinjearbejderne giver bl.a. udtryk for, at de benytter de samme aktiveringstilbud og holder sig til disse, hvilket udvikler sig til en rutine. Denne ritualisering er også set indbygget i organisationen, hvor der er standarder for sagsbehandlingen og en frontlinjearbejder fortæller om en decideret skabelon til journalisering.

Der foregår desuden en form for systematiseret *retfærdiggørelsesrutine*, hvor frontlinjen fx nøjes med at udlevere en pjece med vigtige informationer, fremfor den vejledning, som loven foreskriver. Frontlinjearbejderen redefinerer på denne måde sine opgaver. Frontlinjearbejderen forsøger at retfærdiggøre egen praksis ved at italesætte dette som en positiv ansvarliggørelse af borgeren.

Vi har afslutningsvist givet bud på, hvorfor frontlinjen adlyder mål- og resultatstyring.

Konklusion på analyse af dispositioner for handling

I analysens kapitel 5 viser den kvantitative del, at der har kunnet spores indikationer på forskellige dispositioner for handling og skønsudøvelse. Vi har i vores surveydata fundet indikationer på, at der kan være et mønster i, om man er problemorienteret eller beskæftigelsesorienteret og hvorvidt man er socialrådgiveruddannet eller universitetsuddannet. Vi har ligeledes fundet ud af, at dette muligvis kan have en betydning for, om man oplever at have mere eller mindre indflydelse på tilrettelæggelsen af sit arbejde.

I analysen af enkeltinterviews, har vi fundet ud af, hvad der gemmer sig bag indikationerne på forskellige dispositioner fra den kvantitative analyse jf. tabel 24. Disse indikationer er dog blevet afkræftet i den kvalitative analyse.

Indenfor den formalistiske og lempelige disposition befinder sig udsagn fra frontlinjearbejder 1. Der har ikke kunnet spores kritisk refleksion over eventuelle dilemmaer i arbejdet hos denne disposition. Her lader til at være en accept af, at det skønmæssige råderum er begrænset af mål- og resultatstyring. Indenfor den formalistiske og kreative disposition befinder sig udsagn fra frontlinjearbejder 2. Der har ikke kunnet identificeres egentlig kritisk refleksion over eventuelle dilemmaer i arbejdet hos udtalelserne fra frontlinjearbejder 2. Her lader der også til at være en accept af mål- og resultatstyring. Den tredje og sidste disposition rummer både udsagn fra frontlinjearbejder 3 og 4. Disse, har vi fundet, kan siges at repræsentere en fleksibel, kreativ og kritisk reflekterende disposition. Særligt for denne disposition, er kreativiteten der berettes om, men også dimensionen af kritisk refleksion, som kommer til udtryk i udsagnene. Både frontlinjearbejder 3 og 4 forholder sig kritisk til at arbejde under mål- og resultatstyring.

Ud fra analysen, kan vi ikke sige entydigt, at universitetsuddannede generelt er mere beskæftigelsesorienterede og lettere at få til at arbejde mål- og resultatorienteret. Vi kan heller ikke konkludere, at socialrådgivere er fokuserede på bagvedliggende faktorer og problematikker og kan være svære at få til at arbejde mål og resultatorienteret. Dette er både på grund af, at ingen af vores resultater har været statistisk signifikante, men det er også fordi vores analyse af enkeltinterviews har vist os, at der ikke er tale om, at en bestemt frontlinjearbejderprofil har en bestemt orientering eller disposition. Til trods for dette, kan vi med sikkerhed sige, at der findes forskellige dispositioner for handling i frontlinjen og vi har i analysen givet et bud på, hvordan disse dispositioner kan klassificeres i forskellige stilarter.

Opsummerende besvarelse af problemformuleringen

For opsummerende at besvare specialets problemformulering kan vi konkludere, at der benyttes mange forskellige former for tilpasningsstrategier og udøves rutinemæssigt skøn i arbejdet under mål- og resultatstyring. Det er meget individuelt, hvordan frontlinjearbejderne påvirkes. Nogle følger styringen og andre yder modstand enten via borgeren eller via veje i systemet. Nogle har indoptaget mål- og resultatstyringen og den virksomhedsrettede diskurs i deres arbejde, mens andre foretager kreative manøvrer for både at opretholde billedet af, at de følger mål- og resultatstyringen og samtidig gøre det der er meningsfuldt for borgeren. Nogle frontlinjearbejdere udtrykker stor frustration over at være underlagt mål- og resultatstyring, mens andre betragter det som en obligatorisk og naturlig del af deres arbejde. Det vi kan se er, at det systematiserede rutinemæssige skøn bliver det rationelle valg

og giver sig til udtryk i talrige eksempler på tilpasningsstrategierne; ressourceudnyttelse, simplificering og reduktionisme, ritualisering og retfærdiggørelse af egen praksis. De har det tilfælles, at de udøves af frontlinjen, som en strategi for at tilpasse sig organisationens styring mod mål og resultater. Vores empiri kan ikke vise klart, hvilken type frontlinjearbejder der besidder en bestemt disposition for handling. Den viser, at der findes forskellige grader af formalistisk og lempelig adfærd i frontlinjen og at det at skulle nå mål og resultater har præget frontlinjearbejderne i en sådan grad, at det tager fokus fra den kvalitative og individuelt tilrettelagte tid med borgerne. Den viser også indikationer på, at der bliver handlet meget forskelligt i praksis.

Vores analyse kan sige noget om, hvordan det forholder sig blandt den del af frontlinjen, som har deltaget i vores undersøgelse jf. afsnittet om kvalitetsvurdering af surveyundersøgelsen. Selvom undersøgelsens resultater ikke er statistisk signifikante, mener vi, at de har praktisk signifikans og kan være brugbare som et af mange bidrag til diskussionen om, hvordan man forstår frontlinjen som en vigtig aktør ift. leveringen af velfærd. Vores vigtigste bidrag i den forbindelse er fundet af en indirekte modstand og en kreativitet i frontlinjen, som udøves som en skønsmæssig strategi for at kunne *være i systemet*. Frontlinjen ser ud til at opfylde måltallene og samtidig følge en skjult dagsorden, som går ud på at imødekomme borgerens motivation og ønsker.

Skal resultaterne kunne generaliseres, kræver det et større datagrundlag og flere og grundigere observationsstudier af interaktioner i frontlinjen. Derudover kan det overvejes, om det begrebslige analyseapparat skal udvides. De overvejelser vi har haft i den forbindelse vil vi konkretisere i det følgende.

Teoretisk perspektivering

Gennem vores analyse har vi penduleret mellem teorier og empiri jf. den abduktive tilgang. Vi har fundet beskrivelser af praksis, som ikke har kunnet rummes af de udvalgte teoretiske begreber, vi har arbejdet med. Det har ført frem til modificeringer af og tilføjelser til begrebssættene. Ydermere, har teorierne været på engelsk og en oversættelse til dansk har været en forudsætning for, at vi har kunnet bruge dem som analytiske værktøjer.

Ressourceudnyttelse

Brodkins tilpasningsstrategi, *Administrative Underinvestment and Cost Shifting*, har vi oversat til ressourceudnyttelse. Denne oversættelse er lavet pba. en analyse af, hvad den engelske titel indholdsmæssigt rummer. Vi har kunnet drage paralleller mellem Brodkins eksempler og vores egne empiriske fund. I den kvalitative analyse af frontlinjens skønsmæssige strategier har vi, som nævnt, fundet at tilpasningsstrategien, ressourceudnyttelse, ikke kun foregår fra frontlinjearbejder overfor borger, men også finder sted fra frontlinjearbejder overfor samarbejdspartnere. Vi mener, at det fortsat er det rigtige begreb til beskrivelse af dette fænomen, da der er tale om samme proces. I vores empiri har det blot vist sig at foregå ved, at frontlinjearbejderne ”*sender hele molevitten videre*” til leverandøren, hvorved de selv opnår administrativ aflastning. Det er altså samme tilpasningsstrategi, men udøvet i en anden relation end i Brodkins eksempler. På baggrund af dette fund har det været nødvendigt, at den danske oversættelse fik mere bredde, så den kunne rumme flere typer af ressourceudnyttelse end den type Brodkin har fundet.

Money-over-need

Under en anden af Brodkins tilpasningsstrategier, *Simplification and Reductionism*, beskriver hun prioriteringen *speed-over-need*, som er omtalt i den kvalitative analyse af frontlinjens refleksioner. I vores empiri er der fremkommet en del eksempler på, at det er de økonomiske hensyn, som optager frontlinjearbejderne på linje med effektivitet og tid. For at kunne beskrive disse fund har vi modificeret vi *speed-over-need* og udviklet *money-over-need*.

Modstand

I Brodkins begrebsverden foretager frontlinjearbejderne kalkulerede rationelle valg. Netop derfor underlægger de sig mål og resultatstyringen, da det er forbundet med for meget smerte at gå imod denne, fordi det er en del af normen i organisationen. Hun finder dog, at enkelte tilpasningsstrategier opstår som potentiel modstandskraft overfor presset fra mål- og resultatstyring (Brodkin 2011: 270). Vi har fundet eksempler på konkret modstand, hvor frontlinjearbejderne direkte modarbejder organisationens normer og retningslinjer. Måske kan dette fund repræsentere en ny form for tilpasningsstrategi. Eksemplerne på denne modstand er med i begge analysekapitler, fordi de repræsenterer en tilføjelse til både Brodkin og til Winter og May.

Kreativ dimension og kritisk reflekterende dimension

I Winter og Mays figur over hypotetiske markarbejderstile måles stilen på dimensionerne; *formalisme* og *tvang*. I vores empiri har der vist sig meget markante eksempler på, at frontlinjearbejderne foretager kreative handlinger for at imødekomme borgerens behov. Nogle frontlinjearbejdere gør dette i overensstemmelse med borgeren, mens andre gør det bag om borgeren. Fælles for dem er, at de går imod eller bagom organisationens normer og retningslinjer i processen. Det har ligeledes vist sig, at der er fremtrædende forskel på, hvor kritisk reflekterende deres udtalelser ift. praksis har været. Dette har betydet, at vi har fundet det nødvendigt at tilføje to ekstra dimensioner, *kreativ* og *kritisk reflekterende*. Særligt den kreative dimension har været gennemgående i begge analysekapitler og har været et af de mere interessante empiriske fund, som med rette kunne udforskes yderligere. I første kapitel af analysen har vi kaldt det for modstand og i det andet er det blevet eksempler på to nye dimensioner at karakterisere frontlinjeadfærd ud fra. Vi har altså ikke fundet, at frontlinjeadfærd kan beskrives ved graden af formalisme og tvang alene, men at det er mere nuanceret og kræver et blik for den kritiske refleksion og de kreative handlinger.

Afslutningsvist vil vi i det følgende tage enkelte fund op til diskussion.

Diskussion

Der stilles store krav til frontlinjen om at implementere politik. Mål- og resultatstyring indeholder et forsøg på standardisering og processtyring gennem reducerede muligheder for udøvelse af skøn. Styringsmetoderne er indrettet til at få frontlinjen direkte påvirket til at fokusere på konkrete organisatoriske mål. De skal ikke koncentrere sig om borgernes individuelle behov eller bagvedliggende årsager til deres arbejdsløshed. I den forbindelse bliver det tankevækkende, at op mod halvdelen af frontlinjearbejderne, som har besvaret vores survey, har valgt problemorienterede svarkategorier jf. afsnittet om endelig analysestrategi og databehandling af survey. Hvis vores undersøgelsesresultater havde været overførbare til den resterende population, ville der således have været stor uoverensstemmelse mellem den nuværende frontlinje og intentionen med mål- og resultatstyring. Det er i den forbindelse interessant, hvorfor denne gruppe af frontlinjearbejdere vedbliver med at arbejde i jobcentre, hvor der gradvist er blevet mindre plads til problemorienteret socialt arbejde. Hvis vi antager, at indførelsen af mål- og resultatstyring i jobcentrene har været tænkt som en skræmmekampagne ift. socialfagligt uddannede i håb om at rekruttere andre mere

beskæftigelsesorienterede faggrupper til at bestride arbejdet, hvorfor udgør de så fortsat en forholdsvist stor andel af frontlinjen? Et diskussionspunkt i forlængelse heraf kunne være, hvorfor der overhovedet fortsat er behov for det socialfaglige arbejde i jobcentrene, hvis det altoverskyggende mål er, at borgerne skal i arbejde. Et input til denne diskussion kunne være, at mål- og resultatstyring og ændringen af arbejdets karakter i jobcentrene, ikke har ændret eller styret virkeligheden eller borgergruppen. Nye beskæftigelsespolitiske reformer træder hyppigt i kraft, som skal ensarte praksis og forenkle arbejdsgangene i jobcentrene samt øge det arbejdsmarkedsrettede fokus, mens målgruppen forbliver uforandret. På denne baggrund kunne der argumenteres for, at der fortsat er et behov for frontlinjearbejdere, som kan betjene denne målgruppe med komplekse og omfattende sociale problemer.

Mål- og resultatstyring påvirker frontlinjens tankegang, fordi der er et pres mod at opnå bestemte resultater og frontlinjen er i nogle tilfælde bevidst om, at de bliver målt og evalueret. Vi har set, hvordan målinger på frontlinjens resultater fungerer som social kontrol, hvor omkostningerne ved at modsige mål- og resultatstyringen er for smertefulde og frontlinjearbejderne derfor vælger at underlægge sig dette fokus på resultater. Det er frontlinjen, der står til regnskab. Både overfor borgerne, deres ledelse og overfor politikerne, som ofte placerer ansvar hos frontlinjen. Frontlinjearbejdere responderer ikke blot på mål- og resultatstyring, men indretter sig også herefter, vha. tilpasningsstrategier. Vi har i undersøgelsen fundet eksempler på, at frontlinjen foretager forskellige former for kalkulerede valg og perverse organisatoriske manøvrer i presset mod opnåelse af resultater. På denne måde er ressourcer, rammer og incitamenter med til at forme frontlinjen. Under overfladen af talproduktion påvirkes frontlinjens skønsmæssige strategier og dispositioner for handling af mål- og resultatstyringen, både bevidst og ubevidst. Hvordan den opfattes er forskelligt. Hvis den modstand og de kreative handlinger, vi har identificeret i vores data, kunne generaliseres, så ville vi få en tilstand i frontlinjen i Danmark, hvor resultaterne og måltallene mister deres indholdsmæssige værdi, ligesom det fremgår af Soss m.fl.'s undersøgelse.

I specialets problemfelt har vi redegjort for, at Bredgaard m.fl. mener, at styringen af frontlinjen har været succesfuld og at der er sket et skift i den måde, der tænkes om indsatser og krav overfor ledige. Dette har vi ikke kunnet bestride via vores undersøgelse, men vi har tilføjet flere nuancer til den skeptiske og kritiske holdning, som de også finder, at der er. Det kan i den forbindelse diskuteres, hvor meget der reelt er kommet styr på kommunerne og frontlinjearbejderne vha. mål- og resultatstyring. Hvis vores fund kunne siges at være mere udbredt i praksis, ville noget tyde på, at der fortsat er store variationer mellem jobcentrene og de enkelte frontlinjearbejders skønsmæssige

beslutninger. Det lader til, at selvom arbejdet er detailreguleret og det skønsmæssige råderum indskrænket, så tilpasser frontlinjen sig og finder alternative veje til at udøve skøn samt understøtte borgerens behov og deres egen personlige eller faglige dagsorden.

Det kan være vanskeligt at diskutere, hvorfor der er forskelle mellem frontlinjearbejdernes refleksioner og dispositioner samt hvorvidt variationerne i skønsudøvelsen skabes i frontlinjen eller er affødt af mål- og resultatstyring. Fra et aktørperspektiv vil skønsudøvelsen altid blive betragtet, som noget der stammer fra den enkelte frontlinjearbejder uanset hvor mange og hvor rigide styringsinstrumenter de udsættes for. Fra et strukturperspektiv betragtes skønsudøvelsen, som noget der skabes af den enkelte frontlinjearbejder, men som kan formes og styres af forskellige incitament.

Politisk og ledelsesmæssigt gøres der fortsat meget for at styre arbejdet i frontlinjen mod mål og resultater. Når mange undersøgelser indenfor SLB traditionen, ligesom vores, peger på, at skønsudøvelse ikke kan styres, kunne det måske være hensigtsmæssigt hvis politikere og ledelse rettede linsen mod disse resultater, når der fremadrettet skal laves love og organisering på området.

Litteratur

- AlrIDGE, A. & Levine, K. (2001): *Surveying the social world*. Buckingham. Open University Press.
- Baadsgaard, K., Jørgensen, H., Nørup, I. & Olesen, S. P. (2012): *Fra klientorienteret arbejde til administrativt arbejde – ændringer i den faglige praksis og kvalificering på det beskæftigelsespolitiske område*. Tidsskrift for Arbejdsliv, 14. årg., nr. 4.
- Barbier, J. C. (2004): "Systems of Social Protection in Europe: Two contrasted paths to activation and maybe a third" i: Lind, J., Knudsen, H. og Jørgensen, H., eds., *Labour and Employment regulation in Europe*. Brussels: F.I.E. Peter Lang.
- Bhaskar, R. (1989): *Reclaiming Reality - A Critical Introduction to Contemporary Philosophy*. Verso. London.
- Bredgaard, T., Jørgensen, H., Madsen, P.K. & Rasmussen, S. (2011): *Dansk arbejdsmarkedspolitik*. Jurist-og Økonomforbundets Forlag, København.
- Brodkin, E. Z. (2011): *Policy work: Street-level organizations under new managerialism*. Journal of Public Administration Research and Theory, 21.
- Brodkin, E. Z. (1997): *Inside the welfare contract: Discretion and accountability in state welfare administration*. The Social Service Review. March.
- Buch-Hansen, H., & Nielsen, P. (2005): *Kritisk realisme*. Hans Reitzels Forlag. København.
- Caswell, D. & Larsen, F. (2015): *Frontlinjearbejdet i leveringen af aktiv beskæftigelsespolitik – hvordan faglige, organisatoriske og styringsmæssige kontekster påvirker dette*. Tidsskrift for Arbejdsliv. 17. Årgang, nr. 1.
- Caswell, D. (2013): "Socialt arbejde på beskæftigelsesområdet – arbejdsløse, aktive tilbud og sanktioner", i: Guldager, J. & Skytte, M. (red.), *Socialt arbejde – teorier og perspektiver*. Akademisk Forlag. København.
- Cohen, J. (1990): *Things I Have Learned (So Far)*. American Psychologist. Vol. 45, no. 12.
- Creswell, J. W. (2007): "Understanding Mixed Methods Research", i: Creswell, J. W. & Plano-Clark, V.L., *Designing and conducting Mixed Methods of Research*. Thousand Oaks: Sage Publications.

- Danermark, B., Ekstrom, M., & Jakobsen, L. (2002): *Explaining society: an introduction to critical realism in the social sciences*. Routledge.
- Ejrnæs, M., & Monrad, M. (2012): *Vignetmetoden*. Akademisk Forlag.
- Ejrnæs, M. (2004): *Faglighed og tværfaglighed*. Akademisk forlag.
- Greene, J. (2007): *Mixed Methods in social inquiry*. Jossey-Bass. San Fransisco.
- Grimen, H. & Molander, A. (2008): "Profesjon og skjønn" i: Molander, H. og Terum. *Profesjonsstudier*. Universitetsforlaget. Oslo.
- Guldager, J. (2010): "Komplementaritet og dialektik" i: Ejrnæs, M. & Guldager, J., *Helhedssyn og Forklaring – i sociologi, socialt, sundhedsfagligt og pædagogisk arbejde*. Akademisk Forlag. København.
- Hansen, E. J & Andersen, B.H (2009): *Et sociologisk værktøj – Introduktion til den kvalitative metode*. Hans Reitzels Forlag. København.
- Hutchinson, G. S. & Oltedal, S. (2006): *Modeller i socialt arbejde*. Hans Reitzels Forlag. København.
- Juul, S. (2012): *Samfundsvidenskabernes Videnskabsteori - en indføring*. Hans Reitzels Forlag. København.
- Jørgensen, H. (2008): *Fra arbejdsmarkedspolitik til beskæftigelsespolitik – kosmetiske eller indholdsmæssige forskelle?* Tidsskrift for Arbejdsliv, vol. 10, nr. 3.
- Kirk, R. E. (1996): *Practical significance: A concept whose time has come*. Educational and psychological measurement, 56(5).
- Kristiansen, S. & Krogstrup, H. K. (1999): *Deltagende observation*. Hans Reitzels Forlag. København.
- Kvale, S. & Brinkmann, S. (2009): *Interview - Introduktion til et håndværk*. Hans Reitzels Forlag. København.
- Kvale, S. (1997): *Interview: en introduktion til det kvalitative forskningsinterview*. Hans Reitzels Forlag. København.
- Møller, M. Ø., Iversen, K. & Andersen, V. N. (2016): *Review af resultatbaseret styring – Resultatbaseret styring på grundskole-, beskæftigelses- og socialområdet*. KORA. København.

Olsen, H (2006): *Guide til gode spørgeskemaer*. SFI. København.

Sage, D. (2012): *Activation, health and well-being: neglected dimensions?* International Journal of Sociology and Social Policy. Vol. 33, no. 1/2, 2013.

Soss, J., Fording, R. & Schram, S. F. (2011): *The organization of Discipline: From Performance Management to Perversity and Punishment*. Journal of Public Administration Research and Theory 21. Oxford University Press.

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

Winter, S. C. & May, P. J. (2000): *Reconsidering Styles of Regulatory Enforcement: Patterns in Danish Agro-Environmental Inspection*. Law and Policy. April 2000.

Lovhenvisninger

LOV nr. 994 af 30/08/2015:

<https://www.retsinformation.dk/Forms/R0710.aspx?id=174051>

LBK nr. 807 af 01/07/2015:

<https://www.retsinformation.dk/forms/r0710.aspx?id=173094>

Lov om en Aktiv Beskæftigelsesindsats:

<https://www.retsinformation.dk/forms/r0710.aspx?id=173094>

Lov om en Aktiv Socialpolitik:

<https://www.retsinformation.dk/Forms/r0710.aspx?id=180043>

Links

Moderniseringsstyrelsen 2014:

<http://www.modst.dk/God-okonomistyring/God-oekonomistyring/Maal-og-resultatstyring>

Kommunale Nøgletal 2016:

www.noegletal.dk