

Faglige overvejelser inden for uddannelseshjælp

En vignetundersøgelse af sagsbehandlerses visitationer og sagsbehandling
af borgere på uddannelseshjælp

Siff Harlung

Speciale ved Kandidatuddannelsen i Socialt Arbejde, Aalborg Universitet

December 2016

Vejleder: Morten Frederiksen

Antal anslag: 230.776

Studienummer: 20141094

Abstract

The pivot of this thesis is to study Danish social workers professional assessments of how ready citizens without professional training are for education called “uddannelsesparathed” when they receive a social benefit called “uddannelseshjælp”. Interest in the subject arose from variations in visitations nationwide, and because there was a limited effect of politicians attempts to improve this through an orientation letter. Based on the idea of street-level literature among others, I considered it to be interesting to study, how social workers’ professional considerations influence their assessments within visitations and case work. The study contributes to expose the social workers assessments and identify sources to variations among visitations and case work. This is done within a frame of interpretation consisting of three complementary theories that can illuminate the social workers practice.

The method consists of a vignette study and three qualitative interviews. The vignette study made it possible to examine patterns in the social workers’ assessments, which are highly context-dependent, and compare their responses. Since these responses are related to a specific case, they cannot be generalized to cases in general. Therefore, the survey also contained more general questions to the subject. The three interviews help giving explanations and nuances to the quantitative data. The population is not known, so the results can be used for an analytic generalization.

The results can give a contribution to the debate on variations in visitations and case work, and thereby help to increase legal certainty for the citizens. They also provide further insight into their practice and the knowledge gained thereby, contributing to greater transparency and thus provide a basis for academic discussions that may qualify their work in general. The research findings shows different mechanisms and distinct pathways which can cause variations. Firstly, it is an inevitable part of the discretion, as the social workers have different repertoires. Second, there are different interpretations of the law, which arise both among social workers, but also among jurists within the municipalities. Professional discussions can among other thing be helpful because it helps the social workers to remind each other of the procedures. Thereby different interpretations can be avoided. Third, the social workers often base their assessments on their own experiences, which can lead to

individualized standards and a lack of qualification in their practice. The solution to this may be to assign case workers more resources to seek out evidence-based knowledge and / or have professional discussions, so the individual social worker increases his or hers professional considerations and assessments. Municipalities can also with great advantage implement STAR's digital profile management tool, so there is a common basis for assessments of citizens "uddannelsesparathed". The final mechanism identified is the social workers experience of an at times, largely discrepancy between the political strategies and client meaningfulness which can lead to their derogation from the legislation. The solution to this may be, that the official knowledge production, on employment, include more knowledge from practice, so that this becomes more qualified from a social workers point of view.

Positive feedback from the respondents in relation to the topic of the thesis and informants' motivation for having professional discussions and include other forms of knowledge to a greater extent, contribute to creating favorable conditions for qualifying practice. It is not possible to say whether this can be reflected at the macro level. For the time being, the discourse point in another direction, although there have more recently been examples of social workers being assigned more resources with great success. It is therefore possible that the development will stagnate or reverse, and we will see a greater influence of practice knowledge.

Indholdsfortegnelse

1.0 Indledning	7
1.1 Problemfelt.....	9
1.1.0 Den historiske kontekst og synet på ledige	9
1.1.1 Indsatsen overfor ledige	11
1.1.2 Sagsbehandlernes rolle og skøn	12
1.1.3 Problemformulering	14
1.2 Begrebsafklaring og afgrænsning.....	15
1.2.0 Uddannelseshjælp og uddannelseshjælpsmodtagere	15
1.2.1 Visitationer og kategorier	16
1.2.2 Det skønsmæssige råderum og sagsbehandlerne	17
1.2.3 Sagsbehandling og faglige overvejelser.....	19
2.0 Videnskabsteoretisk perspektiv	20
2.1 Kritisk realismes domæner og dimensioner.....	20
2.2 Kausalitetsforståelse og åbne systemer	21
2.3 Generative mekanismer og kontekster	22
2.4 Intensivt- og ekstensivt forskningsdesign	23
3.0 Metodevalg	25
3.1 Vignetmetoden.....	25
3.2 Metodepluralisme	26
3.3 Udarbejdelse af vignetten og spørgeskemaet	27
3.4 Vignetten	30
3.5 Indsamling af empiri - kvantitativ.....	30
3.6 Udarbejdelse af interviewguide	33
3.7 Indsamling af empiri - kvalitativ	34
4.0 Teoretisk udgangspunkt.....	35
4.1 Det skønsmæssige råderum	35
4.1.0 Skønnets normative kontekster	36
4.1.1 Skønnets byrder.....	37
4.2 Street-level-bureaucracy	38
4.2.0 Street-level bureaucrats som policymakers	38
4.2.1 Copingstrategier	39

4.2.2 Skøn og klient meningsfuldhed	41
4.2.3 State agent og citizen agent – to fortællinger om det skønsmæssige råderum	43
4.3 Kundskabsgrundlag	46
4.3.0 Praktikers vidensformer	47
4.3.1 Kundskabsproduktion	48
4.3.2 Sagsbehandlingernes socialfaglige forståelse	49
4.3.3 Sociale misforståelser	50
5.0 Analyse	52
5.1 Analysestrategi	52
5.1.0 Inddragelse af data i analysen	52
5.1.1 Analysens struktur	53
5.2 Analysedel 1: Faktorer vedrørende borgerne	55
5.2.0 Jacobs uddannelsesparathed	55
5.2.1 Sociale misforståelser	56
5.2.2 Faglige overvejelser vedrørende Jacobs uddannelsesparathed	57
5.2.3 Betydningen af Jacobs visioner	61
5.2.4 Sandsynligheden for, at Jacob kan gennemføre uddannelsen.....	64
5.2.5 Indsatser til Jacob	67
5.2.6 Faglige overvejelser vedrørende borgere.....	72
5.2.7 Opsummerende	74
5.3 Analysedel 2: Vidensformer	76
5.3.0 Kundskabsgrundlag.....	82
5.3.1 Sagsbehandlingernes værdier og følelser	83
5.3.2 Opsummering	87
5.4 Analysedel 3: Kontekster.....	88
5.4.0 Sanktioner.....	88
5.4.1 STAR's digitale profilhåndteringsværktøj	93
5.4.2 Udbyttet af faglige diskussioner	95
5.4.3 Lovgivningen	97
5.4.4 Opsummerende	99
6.0 Validitet og reliabilitet.....	101
6.1 Intern validitet	101

6.2 Ekstern validitet.....	102
6.3 Reliabilitet.....	103
7.0 Kritisk refleksion og perspektivering.....	104
8.0 Konklusion.....	105
9.0 Litteraturliste.....	109
9.1 Elektroniske kilder	112
9.2 Love og orienteringsskrivelse	112

Læsevejledning

I det nærværende afsnit præsenteres problemstillingens relevans for sagsbehandlers arbejde med borgere på uddannelseshjælp, efterfulgt af en gennemgang af undersøgelsens problemfelt. Problemfeltet består af en historisk gennemgang af beskæftigelsesområdet, da udviklingen fra wellfare til workfare har haft stor betydning for sagsbehandlers nuværende arbejde med borgerne på uddannelseshjælp. Præsentationen af problemstillingen og gennemgangen af problemfeltet leder frem til problemformuleringen og tre underspørgsmål. Herefter vil der redegøres for udvalgte begreber, som indgår i undersøgelsen, og undersøgelsens genstandsfelt vil afgrænses yderligere. Herefter vil der være en gennemgang af specialets videnskabsteoretiske ståsted og metodiske fremgangsmåde. Der vil argumenteres for, hvorledes kritisk realisme kan bidrage til at belyse undersøgelsens problemstilling, samt valget af vignetmetoden og et kombineret kvantitativt og kvalitativt metodedesign. Den kvantitative data stammer fra en landsdækkende undersøgelse med deltagelse af 58 kommuner, mens den kvalitative data stammer fra mere dybdegående interviews med tre informanter indenfor samme kommune. Efterfølgende præsenteres de teoretiske perspektiver for undersøgelsen, henholdsvis skønsteori, street-level bureaucracy og kundskabsteori, og der argumenteres for valget og kombinationen heraf. Dernæst præsenteres selve analysedelen, herunder analysestrategien for undersøgelsen. Analysen opbygning tager udgangspunkt i underspørgsmålene, som består af følgende tre kategorier; faktorer, vidensformer og kontekster. Der fokuseres på, hvilke faktorer vedrørende borgere på uddannelseshjælp, som sagsbehandlere lægger vægt på i vurderingen af borgeres uddannelsesparathed og den dertilhørende sagsbehandling, hvilke vidensformer som præger de faglige overvejelser, som ligger til grund for vurderinger, og hvordan konteksten for deres disse kan have indflydelse. Slutteligt vil der være en gennemgang af undersøgelsens validitet og reliabilitet, og der vil knyttes perspektiverende og kritiske refleksioner til undersøgelsen, hvorefter de væsentligste konklusioner fra analysen fremdrages.

1.0 Indledning

Dette speciale beskæftiger sig med, at undersøge sagsbehandleres faglige overvejelser, vedrørende borgere på uddannelseshjælp, og hvordan disse har indflydelse på deres vurderinger af borgernes uddannelsesparathed og den dertilhørende sagsbehandling. Det undersøges, hvorvidt der kan ses nogle mønstre angående, hvilke faktorer vedrørende borgerne, som vægtes af sagsbehandlerne og i hvilken grad, hvilke vidensformer de tager udgangspunkt i, og hvilke kontekster der har indflydelse på disse samt hvordan.

Siden kontanthjælpsreformens indførelse i 2014 har der været politisk fokus på de danske kommuners visitationsgrundlag, da der sås markante forskelle i andelen af åbenlyst uddannelsesparate, uddannelsesparate og aktivitetsparate kommunerne imellem. Den første måling viste en forskel, i de danske kommuner, i antallet af uddannelsesparate på mellem 80 procent og 13 procent, og der rejste sig herfor et spørgsmål om borgernes retssikkerhed (Altinget 2014). Fra politisk side forsøgte man at gøre visitationerne mere ensartede, gennem en orienteringsskrivelse til kommunerne og en bekendtgørelse (Beskæftigelsesministeriet 2014). Siden da er forskellen mindsket, og der ses nu en forskel på 73 procent til 29,47 procent (Jobindsats 2016). Fokus har således i høj grad været på politisk niveau, men som man kender det fra street-level-bureaucracy litteraturen, har street-level-bureaucrats, herunder sagsbehandlere, i høj grad indflydelse på, hvorledes politiske visioner implementeres. Dette gør sig særligt gældende ved diskrepans mellem sagsbehandleres faglige vurderinger og politiske tiltag, da det kan komme til udtryk ved modstand, fra sagsbehandlerne, i implementeringsprocessen. Sagsbehandleres faglige overvejelser har således ikke kun indflydelse indenfor det skønsmæssige råderum, men kan også have indflydelse på rammerne, herunder lovgivningen, omkring dette råderum. Borgerne kan som følge heraf opleve forskelle i sagsbehandlingen, selvom rammerne officielt er de samme (Lipsky 2010).

Der må altid forventes en vis variation i sagsbehandlernes vurderinger af borgernes uddannelsesparathed grundet forskelle i kommunernes borgersammensætning, økonomi med mere, ligesom der altid vil være en forskel i sagsbehandlernes vurderinger, da der er et skønsmæssigt råderum (Grimen og Molander 2008). Opgaven tager dog udgangspunkt i, at

bevidsthed om praktikeres kundskabsgrundlag kan styrke kvaliteten i det sociale arbejde, da man således kan skabe et solidt grundlag for faglige diskussioner og vidensdeling. Det afføder endvidere større gennemsigtighed for både sagsbehandlerne og borgerne, med større retssikkerhed som følge af dette (Guldager og Skytte 2013). Det findes derfor relevant at få indblik i sagsbehandlingens praksis, hvis man vil sikre en ensartet sagsbehandling af borgerne og dermed deres retssikkerhed. Sagsbehandlingens praksisviden har desuden ofte en begrænset indflydelse på de politiske initiativer, hvorfor det er interessant at få indblik i og fokus på denne viden, da den utvivlsomt har stor indflydelse på sagsbehandlingen overfor borgerne og derfor kan være et spændende bidrag til at styrke kvaliteten i beskæftigelsesindsatsen også på makroniveau (Guldager 2007).

For at undersøge nærværende problemstilling tages der udgangspunkt i vignetmetoden, da den er særligt velegnet til at afdække situationer, hvor holdninger, herunder faglige overvejelser, og vurderinger er kontekstafhængige, som det er tilfældet, når en borger skal visiteres (Ejrnæs og Monrad 2012). Indsamling af den kvantitative empiri stammer fra de sagsbehandlere, som møder borgergruppen på daglig basis i 58 af de danske kommuner, mens den kvalitative empiri tager udgangspunkt i én af de største danske kommuner. Formålet er altså at undersøge sagsbehandleres faglige overvejelser vedrørende borgere på uddannelseshjælp, samt hvilken indflydelse disse har på vurderingerne af borgernes uddannelsesparathed og den dertilhørende sagsbehandling. Det kan give et bidrag i form af et nyt perspektiv i debatten om variationer indenfor visitationer og den dertilhørende sagsbehandling, ligesom det kan skabe større gennemsigtighed og derved øge kvaliteten af sagsbehandlingens arbejde med borgere på uddannelseshjælp og borgernes retssikkerhed.

1.1 Problemfelt

For at forstå sagsbehandlernes praksis, og derfor opgavens problemfelt, indenfor uddannelseshjælp, er det nødvendigt at kigge på den udvikling, som har været inden for beskæftigelsesområdet og de nuværende tendenser. Det skyldes, at disse i høj grad præger sagsbehandlernes faglige overvejelser i form af afgrænsning af sagsbehandlernes skønsmæssige råderum, politiske strategier, lovgivning, årsager til ledighed og løsninger hertil. Nærværende afsnit omhandler derfor beskæftigelsesområdets udvikling fra wellfare til workfare og betydningen heraf for sagsbehandlernes arbejde med ledige borgere på kontant- og uddannelseshjælp.

1.1.0 Den historiske kontekst og synet på ledige

Frem til 1980'erne havde man i Danmark en Keynesian velfærdsstat (KWS) (Torfing 1999), som kort beskrevet indebar, at beskæftigelsesområdet havde en passiv socialpolitik, og at man som borger havde sociale rettigheder (Gilbert 2002). I 1980'erne måtte Danmark dog gå mange nye udfordringer i møde herunder globaliseringen, demografiske udfordringer med mere, hvilket stillede nye krav til velfærdsstaten (Torfing 1999) herunder et mere fleksibelt arbejdsmarked (Gilbert 2002). Det medførte et skift fra KWS til det schumpeterianske workfare regime (SWR) (Torfing 1999), hvor beskæftigelsespolitikken i højere grad er præget af en aktiv socialpolitik, og hvor man som borger har sociale forpligtelser (Gilbert 2002). Man gik således fra wellfare til workfare (Torfing 1999). I samme periode skete der et politisk paradigmeskift fra et konjunktur- til et strukturparadigme, som havde betydning for forståelsen af ledighed. Hvor man før så ledighed som konjunkturafhængigt, det vil sige med fokus på manglende efterspørgsel, så man det nu som overvejende strukturelt betinget med fokus på blandt andet strukturændringer, geografisk fleksibilitet og manglende faglighed (Larsen og Goul Andersen 2009). Man gik herved fra en passiv til en aktiv arbejdsmarkedspolitik (Torfing 1999), og betydningen af dette skift for kontanthjælpsområdet, vil der nu dykkes ned i.

I 1970-80 var ledighedsydelsen i Danmark en social sikring, som var berettiget til alle ledige, da man mente, at ledigheden skyldtes konjunkturer. Det var således statens opgave at sikre, at de ledige kunne opretholde deres levestandarder på bedste vis, indtil der igen kom efterspørgsel på arbejdskraft. Af den grund beskrives de ledige ofte som havende en passiv rolle i denne periode. I

1990'erne brød man med denne passive rolle, da man politisk mente, at ledigheden skyldtes manglende kvalifikationer, og man fokuserede derfor på at forbedre de lediges erhvervs- og arbejdsevne. Det betød, at den lediges rolle gik fra en passiv rolle, hvor den ledige gjorde sig fortjent til ydelsen blot ved at indgå i samfundet, til en aktiv rolle, hvor den ledige skulle deltage aktivt og arbejde med sig selv for at få ydelsen (Bredgaard, Jørgensen, Kongshøj Madsen & Rasmussen 2011). Ledighedsydelsen blev betragtet som social integration, da man mente, at arbejdsmarkedet var vejen hertil. I 2000 og frem til nu har beskæftigelsespolitikken haft fokus på social disciplinering. Man betragter ledighed som manglende motivation, og løsningen herpå er derfor blandt andet at skærpe motivationen gennem økonomiske incitamenter og derfor indsætte et strengt sanktionssystem. Lovgivningen lægger således op til, at både samfundet og de ledige spiller en mere aktiv rolle (Bredgaard, Jørgensen, Kongshøj Madsen & Rasmussen 2011) herunder at de ledige skal deltage aktivt uanset grunden til ledigheden (Caswell, Eskelinen and Olesen 2011).

Udviklingen i synet på de ledige og løsningerne hertil afspejler sig også i ledighedskategorierne. Med reformen "Flere i arbejde" bliver der i 2004 indført et nyt kategoriseringssystem med bestående af matchkategorier. Med matchkategorierne blev de ledige sorteret ud fra, hvor tætte de var på arbejdsmarkedet, fremfor karakteren af deres problemer. Den ledige blev set som et ressourcebærende individ med mulighed for udvikling. Det betød, at den ledige var i konstant bevægelse, hvorfor de løbende skulle vurderes, som vi ser det i dag. Med kontanthjælpsreformen i 2010 bryder man endvidere med forståelsen af, at kun nogle borgere er frugtbare for arbejdsmarkedet (Heerup Nielsen 2015). Manglende arbejdskraft har bidraget til idéen om, at integrere alle ikke-beskæftigede i arbejdsmarkedet (Goul Andersen 2012). Man mener yderligere, at vejen til social integration foregår igennem beskæftigelse, og gruppen længst fra arbejdsmarkedet bliver kaldt "midlertidigt passive", hvilket indikerer, at alle kan bevæge sig hen imod beskæftigelse. Med kontanthjælpsreformen i 2014 bryder man endeligt med de passive kategoriseringer i bestræbelsen på at styrke den aktive linje. Man fokuserer på ressourcer og udviklingspotentiale, i den enkelte, fremfor problemer, og den ledige er ifølge kategoriseringerne altid parat. Parat til aktivering, parat til uddannelse eller parat til job (Heerup Nielsen 2015). Formålet med dette fokus er blandt andet, at de ledige med få eller ingen problemer får mindst mulig hjælp til at komme i beskæftigelse (Caswell, Marston & Larsen 2010).

Forståelsen af de ledige og løsningerne hertil har således været i konstant udvikling i de sidste knap 50 år, og rettet sig mod en mere individorienteret tankegang, hvor man aktivt skal gøre sig fortjent til ydelsen. Der er nu tale om den ledige som et aktivt menneske, der skal kunne tilpasse sig skiftende krav og være ansvarsfuldt overfor sit eget liv (H. Jensen og Pfau-Effinger 2005). Forståelsen af ledige har stor betydning for, hvordan sagsbehandlerne skal arbejde med dem, og den individorienterede tankegang har i de seneste mange år betydet, at motivationsarbejde er blevet en stor del af deres arbejde (Carstens 2002).

1.1.1 Indsatsen overfor ledige

Motivation er blevet et centralt begreb indenfor beskæftigelsesområdet, og er, som beskrevet ovenfor, udtryk for den udvikling som Danmark har gennemgået fra KWS til SWR. Som tidligere beskrevet var en borger berettiget til offentlig forsørgelse blot ved at stå til rådighed for arbejdsmarkedet og tage imod de ordinære jobs, som blev anvist. I takt med den store arbejdsløshed i 1970'erne og 1980'erne blev det dog sværere at vurdere, om de ledige reelt stod til rådighed for arbejdsmarkedet og havde brug for hjælpen, da man ikke kunne teste, om de ville stå til rådighed, hvis de kunne. Samtidigt viste undersøgelser, at nogle ledige trivedes med at være arbejdsløse, hvorfor der blev sået yderligere tvivl om de lediges rådighed på arbejdsmarkedet. Man har siden søgt at gøre op med disse ledige, som trives på offentlig forsørgelse, da man betragter det som manglende motivation, gennem forskellige og tiltag særligt gennem sanktioner (Carstens 2002).

Motivationsbegrebet indgår også som en del af Aktivlinjens tre sigter, det holdningsændrende sigte, hvor man forsøger at skabe motivation for selvforsørgelse fremfor forsørgelse af det offentlige. Det der driver individet er, ifølge denne motivationstankegang, en positiv selvforståelse, som man opnår ved at leve op til de gældende normer og andres forventninger til en. Derfor påvirkes individet gennem belønning og straf eksempelvis sanktioner. Bag dette sigte ligger der således implicit en forståelse af, at de ledige skal ville det rigtige, som i dette tilfælde er selvforsørgelse. Det holdningsændrende sigte har derfor som formål at påvirke og motivere afvigere, og sanktioner virker som et oplagt redskab hertil (Carstens 2002).

Retorikken omkring og indsatserne for de ledige er således i høj grad præget af motivationsbegrebet som et redskab til at skille de berettigede fra de ikke-berettigede og til at ændre afvigeres adfærd således, at de deltager aktivt i egen beskæftigelsesindsats.

1.1.2 Sagsbehandlernes rolle og skøn

I mødet mellem sagsbehandler og borger definerer sagsbehandleren i vidt omfang den danske social- og beskæftigelsespolitik uanset den pågældende sagsbehandlers bevidsthed herom. Det sker blandt andet igennem deres samtaler med borgerne, og de vurderinger de laver som grundlag for deres afgørelser, da dette afspejler politiske valg og prioriteringer. Disse prioriteringer er yderligere udtryk for den herskende diskurs herunder samfunds- og menneskesyn (Carstens 2002).

I skiftet fra welfare til workfare og indtoget af en aktiv arbejdsmarkedspolitik, er sagsbehandlerne dog blevet kritiseret for at være for "bløde" eller havende deres egen agenda overfor borgerne, som ikke nødvendigvis er i overensstemmelse med den aktive arbejdsmarkedspolitik. Det har betydet en stigning i antallet af vejledninger til sagsbehandlerne samt i antallet af dokumentationer og målinger af sagsbehandlernes arbejde blandt andet med indførslen af New Public Management (NPM). Idéen bag standardiseringerne er at lave en objektiv og ensartet sagsbehandling for de ledige. Dette har betydet, at sagsbehandlernes skøn og autonomi er blevet indskrænket, hvorfor deres fagprofessionelle viden får mindre indflydelse på sagsbehandlingen og indsatserne overfor de individuelle borgere (Caswell, Marston & Larsen 2010). På trods af dette spiller skønnet dog stadig en central rolle indenfor socialt arbejde, og det er her, at sagsbehandlernes faglige overvejelser, vedrørende den enkelte borger, kommer til udtryk og får indflydelse indenfor lovgivningens rammer (Grimen og Molander 2008).

Generelt finder de danske sagsbehandlere sig ikke særlig godt tilpas i det rolleskift, der har været med denne udvikling, fra en socialarbejder rolle til en mere administrativ- og politisk rolle (Caswell 2010). Der kan dog heller ikke påvises en tydelig sammenhæng mellem økonomiske incitamenter og overgang til beskæftigelse med undtagelse af en svag sammenhæng for de korttidsledige, mens samtlige analyser af danskeres arbejdsmotivation viser, at størstedelen af de ledige er motiverede

for at tage et arbejde. Dette er i overensstemmelse med, at danskerne har verdensrekorden for ikke-økonomisk arbejdsmotivation (Larsen og Pedersen 2009). Alligevel ses der en tendens ved, at teknokratisk viden dominerer diskussionen vedrørende ledighed, mens andre former for viden eksempelvis sagsbehandlernes praksiserfaringer bliver nedprioriteret (Caswell 2010). Dette medfører i høj grad et øget krydspres for sagsbehandlerne, da de oplever krav fra politikerne, som ikke er forenelige med kravene fra borgerne, samtidigt med at de har fået indskrænket deres egen faglighed i arbejdet (Lipsky 1980; Baadsgaard, Jørgensen, Nørup og Peter Olesen 2012). I den kontekst bliver Lipskys teori om street-level-bureaucracy aktuel, da den dykker ned i dette krydspres, og hvordan street-level-bureaucrats herunder sagsbehandlere håndterer dette igennem deres sagsbehandling og kontakt med borgerne blandt andet ved hjælp af copingstrategier. Lipsky fremhæver, at strategierne kan blive barrierer for implementeringen af politik, så denne udvikling og reaktionen på udviklingen synes særlig interessant at kigge nærmere på, når sagsbehandlernes faglige overvejelser indenfor uddannelseshjælpsområdet undersøges (Lipsky 1980).

Sagsbehandlerne har altså et skønsmæssigt råderum, hvor deres faglighed herunder faglige overvejelser spiller en central rolle for sagsbehandlingen og vurderinger af borgeres uddannelsesparathed. Grundet et oplevet krydspres kan der dog også opstå kreativitet vedrørende den lovgivningsmæssige ramme om uddannelseshjælp, ligesom der altid er rum for forskellige fortolkningsmuligheder. Lipsky peger på dette fænomen i sin street-level-bureaucracy teori, hvor han fremhæver, at sagsbehandlerne kan udvikle copingsstrategier, når de bliver pressede på deres faglighed, og at disse mekanismer kan være en barriere for implementeringen af politik. Sagsbehandlernes faglige overvejelser vedrørende borgerne kan således stå i en sådan kontrast med rammerne og lovgivningen, at de får indflydelse på, hvordan sagsbehandlerne forholder sig til disse og herfor sagsbehandlingen overfor borgerne (Lipsky 1980).

Ud fra den beskrevne udvikling, og sagsbehandlernes skepsis overfor rolleskiftet, kan man således forestille sig, at sagsbehandlerne har udviklet disse afværgemekanismer, som kan komme til udtryk i sagsbehandlingen. Det er derfor både relevant at kigge på sagsbehandlernes faglige overvejelser og de kontekster, som de forekommer i, da dette har betydning for deres sagsbehandling og udfaldet af deres vurderinger af borgernes uddannelsesparathed. Endeligt findes det interessant at

undersøge, hvad der fagligt sker i dette råderum, for at få indblik i en viden, som ellers har spillet en begrænset rolle i debatter indenfor beskæftigelsesområdet. Dette leder frem til følgende problemformulering:

1.1.3 Problemformulering

Hvilke faglige overvejelser danner grundlag for sagsbehandleres vurderinger af borgeres uddannelsesparathed, og hvad betyder disse for visitationen og sagsbehandlingen af borgerne?

- Hvilke faktorer, vedrørende borgerne, opfatter sagsbehandlerne som betydningsfulde i deres faglige overvejelser, når de skal vurdere borgeres uddannelsesparathed?
- Hvilke vidensformer tager sagsbehandlerne faglige overvejelser udgangspunkt i?
- Hvordan har konteksterne for sagsbehandlerne faglige overvejelser indflydelse på deres vurderinger og sagsbehandling?

1.2 Begrebsafklaring og afgrænsning

I nedenstående afsnit vil der redegøres for de centrale begreber som indgår i opgaven, da begreber som eksempelvis visitation, sagsbehandlere og borgere varierer alt efter, hvilken kontekst de indgår i. Der forekommer yderligere en beskrivelse af den lovgivningsmæssige kontekst, som danner rammen for uddannelseshjælp, herunder det skønsmæssige råderum, da dette giver et bidrag til forståelsen af, hvilke kontekster der danner rammerne om sagsbehandlernes faglige overvejelser og vurderinger. Nedenstående tager udgangspunkt i lovgivningen om uddannelseshjælp jævnfør Lov om aktiv socialpolitik (LAS), Lov om aktiv beskæftigelsesindsats (LAB) og Bekendtgørelse om en aktiv beskæftigelsesindsats (BAB).

1.2.0 Uddannelseshjælp og uddannelseshjælpsmodtagere

Uddannelseshjælp er en social ydelse, som kan visiteres til unge under 30 år, der ikke har en erhvervskompetencegivende uddannelse og som ikke bliver forsørget på anden vis gennem uddannelse, arbejde eller andre sociale ydelser jævnfør LAS § 23. Denne gruppe vil fremover betegnes som borgere.

Når en borger visiteres til uddannelseshjælp, skal vedkommendes uddannelsesparathed vurderes ud fra nedenstående kriterier jævnfør BAB § 2, og borgeren bliver herefter visiteret til den pågældende gruppe, også kaldet en målgruppevisitering:

- åbenlyst uddannelsesparat dvs. at borgeren umiddelbart er i stand til at påbegynde og gennemføre en uddannelse,
- uddannelsesparat dvs. at borgeren kan påbegynde en uddannelse indenfor et år og gennemføre denne eller
- aktivitetsparat dvs. at borgeren ikke kan påbegynde en uddannelse indenfor et år og gennemføre denne.

Kommunen kan efter første samtale vurdere, om borgeren er åbenlyst uddannelsesparat og i særlige tilfælde, om borgeren er aktivitetsparat. Derudover visiteres borgeren først til én af de givne kategorier efter tre måneder, hvor der er indsamlet nok oplysninger om borgeren til at lave en vurdering af borgerens uddannelsesparathed jævnfør LAB § 20 a. Det fremgår dog af det opsøgende

arbejde for undersøgelsen, at dette ikke altid er tilfældet, og at der i flere kommuner visiteres til en kategori efter første samtale.

Ydelsens størrelse afhænger af, hvilken af de tre kategorier, man bliver visiteret til jævnfør LAS § 23. Grundlæggende er det samme ydelse, som SU-satsen det vil sige 6010 kr. før skat for udeboende borgere over 25 år. Som aktivitetsparat modtager man dog et tillæg, som for udeboende borgere er på henholdsvis 1059 kr. for borgere under 25 år og 4958 kr. for borgere over 25 år. Er man hjemmeboende, svarer ydelsen til satsen for hjemmeboende studerende med ret til et aktivitetspålæg, hvis borgeren vurderes aktivitetsparat. Man modtager aktivitetsstillægget på den forudsætning, at man deltager i tilbud eller har tilkendegivet et ønske herom. Er man for syg til deltagelse, er man dog berettiget til tillægget alligevel. Der er således økonomisk forskel på at være uddannelsesparat og aktivitetsparat, ligesom der er økonomisk forskel på at være over og under 25 år. Overgår man fra at være aktivitetsparat til uddannelsesparat, mister man retten til aktivitetsstillægget og derfor også en stor del af sin indkomst.

1.2.1 Visitationer og kategorier

Visitationer er, i denne kontekst, den handling, hvor beslutningen om hvilken kategori borgeren tilhører foreligger. Når der er tales om visitationer i denne opgave er omhandler det både den første visitation, som foretages, og de efterfølgende visitationer, når omstændigheder vedrørende borgerne har ændret sig. Det er således en handling på baggrund af en forudgående proces, hvor borgerens situation er blevet vurderet på baggrund af faglige overvejelser i sagsbehandlernes skønsmæssige råderum. Efterfølgende vil der henvises til diverse tilbud, og på trods af at disse tilbud inddrages i denne opgave, er der ikke tale om denne proces, når der generelt tales om visitationer. Visitationen indebærer derimod, i denne kontekst, også forventningerne til en given indsats, da disse er afgørende for visitationen jævnfør BAB § 2. Dette uddybes i nedenstående afsnit "Det skønsmæssige råderum". Det praktiske visitationsarbejde foregår ifølge Louise Hansen i høj grad i interaktionen mellem institutionelle kontekster, praksislogikker og medarbejdernes faglige grundlag herunder værdier, teoretiske forståelser, og de opgaver, som indgår i samspillet mellem disse. Visitationen er derfor afhængig af interaktionen mellem sagsbehandleren og borgeren, men betinget af blandt andet ovenstående faktorer (Goli og Hansen 2012). Indenfor uddannelseshjælp

kan man, som ovenfor beskrevet, visiteres til kategorierne; åbenlyst uddannelsesparat, uddannelsesparat og aktivitetsparat.

Kategoriseringer bruges generelt til at forsimple kompleksiteten af et fænomen og er væsentlige i forhold til de handlemuligheder, som er indenfor en given institution. Indenfor uddannelseshjælp bruges kategoriseringerne til at simplificere borgernes komplekse og forskelligartede problemstillinger, således at de kan blive tilknyttet forskellige handlemuligheder og tilbud, som er vurderet hensigtsmæssige i forhold til omfanget og graden af den enkeltes problemstillinger. Kategoriseringer former ifølge Michel Foucault et regime of truth, som er den dominerende holdning til et socialt fænomen. Regimes of truths skabes gennem en relation mellem viden og magt, som producerer bestemte måder at tænke om et fænomen og i denne proces forsøges det at udelukke andre måder at tænke om det og handle på det. Det får i dette tilfælde betydning for den måde, som sagsbehandlerne opfatter deres rolle overfor borgerne og meningen med deres arbejde. Kategoriseringer er dog også et af de ældste og mest magtfulde redskaber til at udtrykke forskelle og ligheder mellem individer. Det er blandt andet et magtfuldt redskab, da det giver sociale institutioner magten til at generere konsekvenser, hvis en borger modsiger sig kategoriseringen/klassifikationen, og således får klassifikationen alligevel betydning for borgeren. Kategorier guider således ikke kun borgerne indenfor systemet, men også den måde man kollektivt tænker om og agerer overfor gruppen (Caswell, Marston, & Larsen 2010).

1.2.2 Det skønsmæssige råderum og sagsbehandlerne

I dette afsnit beskrives de juridiske rammer for det skønsmæssige råderum, som senere vil inddrages i et skønsmæssigt teoretisk perspektiv. Nedenstående kan derfor beskrives som den standardiserede og lovgivningsmæssige del af skønnet, hvori sagsbehandlerne faglige overvejelser finder sted.

Jævnfør BAB § 2 er sagsbehandlerne skønsmæssige råderum blandt andet afgrænset af nedenstående kriterier for, hvornår man er åbenlyst uddannelsesparat, uddannelsesparat og aktivitetsparat. Om disse tre kategorier står der uddybende:

- Åbenlyst uddannelsesparat: Her vurderes personen til ikke at have nogle barrierer for at kunne påbegynde en uddannelse på almindelige vilkår, hvorfor der ikke er behov for hjælp og støtte til dette.
- Uddannelsesparat: Borgeren vurderes at kunne påbegynde en uddannelse indenfor et år med den rette hjælp og støtte og at kunne gennemføre denne uddannelse på almindelige vilkår.
- Borgeren vurderes at have problemer af faglig eller social/helbredsmæssig karakter, hvorfor vedkommende har behov for ekstra hjælp og støtte, i en længere periode end et år, for at kunne påbegynde en uddannelse og gennemføre denne på almindelige vilkår.

Sagsbehandlerne skal således vurdere borgernes behov for hjælp og støtte, længden heraf, og hvorledes borgeren ikke bare er i stand til at påbegynde en uddannelse, men også gennemføre den på almindelige vilkår. Det vil sige, at sagsbehandleren skal lave en vurdering af borgerens faglige, sociale og/eller helbredsmæssige problemer i en periode, som også går ud over den tid, borgeren er i kontakt med sagsbehandleren og op til flere år frem. Ydelsen er derfor ikke udelukkende afhængig af, hvornår borgeren kan påbegynde en uddannelse, men også hvorvidt det forventes, at den kan gennemføres. Det skønsmæssige råderum i denne opgave indeholder derfor denne række af kriterier, som sagsbehandlerne skal forholde sig til. Det skønsmæssige råderum omhandler dog også selve sagsbehandlingen, hvor det skal vurderes, hvilken indsats som er bedst for borgeren ud fra vedkommendes uddannelsesparathed og de tilbud, som kommunerne stiller til rådighed hver især.

Sagsbehandlerne dækker i denne undersøgelse over de medarbejdere, som i de danske jobcentre landet over, visiterer borgere indenfor uddannelseshjælp. I nogle af kommunerne sidder der sagsbehandlere udelukkende til at foretage visitationer, hvorefter borgerne modtager en ny sagsbehandler, som skal holde obligatoriske samtaler med borgerne hver ottende uge herunder tage stilling til en ny visitation, hvis forhold omkring borgeren har ændret sig. I andre kommuner beskæftiger sagsbehandlerne sig med begge opgaver, hvorfor de følger borgeren fra start til slut. Fælles for sagsbehandlerne i undersøgelsen er, at de alle visiterer på et tidspunkt i borgernes forløb. Grundet størrelserne på de forskellige kommuner, sidder der i nogle kommuner helt ned til én

sagsbehandler med opgaverne, mens der for eksempel sidder omkring femogfyrre i en af de største kommuner i Danmark. Undersøgelsen tager udgangspunkt i sagsbehandlere fra forskellige kommuner, med forskellige uddannelsesbaggrunde fra socialfaglige til ikke socialfaglige. Henvises der til besvarelserne i spørgeskemaundersøgelsen, vil sagsbehandlerne betegnes som respondenter, mens der vil være tale om informanter, når der henvises til de sagsbehandlere, som deltog i de kvalitative interviews. Der vil således veksles mellem sagsbehandlere, respondenter og informanter.

1.2.3 Sagsbehandling og faglige overvejelser

Faglige overvejelser er den reflektive proces, som udmunder i sagsbehandlernes vurderinger. I dette tilfælde undersøges de faglige overvejelser ud fra, hvilke faktorer sagsbehandlerne vægter hos borgerne, hvilke vidensformer de tager udgangspunkt i, og de kontekster som de faglige overvejelser forekommer i.

Undersøgelse af sagsbehandlingen indenfor uddannelseshjælpsområdet, vil fokusere på de aspekter, hvor sagsbehandlernes vurderinger af borgernes uddannelsesparathed får indflydelse eksempelvis på de tilbud, som borgerne kan visiteres til og de lovgivningsmæssige rammer for borgernes forløb hos sagsbehandlerne.

2.0 Videnskabsteoretisk perspektiv

Denne undersøgelse tager udgangspunkt i kritisk realismes ontologiske forståelse og epistemologiske udgangspunkt. Formålet med at inddrage det videnskabsteoretiske perspektiv er at give indblik i, hvilken viden som produceres via undersøgelsen, og på hvilke præmisser det er sket. I nærværende afsnit vil de, for vignetundersøgelsen, væsentligste begreber indenfor kritisk realisme uddrages, og der vil redegøres for, hvorledes de spiller en central rolle for belysning af problemstillingen.

2.1 Kritisk realismes domæner og dimensioner

Indenfor kritisk realisme beskrives virkeligheden som bestående af tre domæner; det empiriske-, det faktiske- og det virkelige domæne. Det *empiriske* domæne består af erfaringer og observationer, mens det *faktiske* domæne rummer fænomener og begivenheder som eksisterer uafhængigt af, om de kan erfares eller ej. Det *virkelige* domæne består af ikke direkte observerbare mekanismer, som kan forårsage fænomener og begivenheder indenfor det faktiske domæne. Der eksisterer således en objektiv virkelighed uafhængigt af menneskets erfaring herom og observation heraf, men erkendelsen af denne virkelighed vil altid være begrebsligt formidlet. Dette er således kritisk realismes ontologiske udgangspunkt. Virkeligheden skal derfor forstås som værende både objektiv og subjektiv, da de to aspekter både påvirker og betinger hinanden, hvilket gør den sociale verden kompleks. Nogle aspekter af virkeligheden kan dog bedst forklares ud fra subjektive erfaringer, mens andre bedre kan forklares ud fra mere objektive termer. Kritiske realister beskæftiger sig hovedsageligt med det virkelige domæne, da man er interesseret i at undersøge de underliggende strukturer og mekanismer, som i et komplekst samspil skaber fænomener og begivenheder. Det gør sig også gældende for denne undersøgelse, idet der tages udgangspunkt i sagsbehandleres vurderinger af borgeres uddannelsesparathed som fænomen, og det er de underliggende strukturer og generative mekanismer, som ligger til grund for vurderingerne, der undersøges (Andersen 2007).

Kritisk realisme positionerer sig altså mellem positivismen og hermeneutikken, og bærer præg af både objektive og subjektive aspekter. Aspekterne kommer til udtryk i perspektivets intransitive- og transitive dimension. Den intransitive dimension, rummer virkeligheden uafhængigt af individers begreber om den, mens den transitive dimension rummer individers forestillinger og begreber om

virkeligheden. Den transitive dimension er således foranderlig, idet den er socialt bestemt (Andersen 2007). Når der findes ny viden om et objekt, betyder det derfor ikke, at objektet har ændret sig, men derimod at man har afdækket objektet på et eller flere nye niveauer. Produktionen af ny viden bygger derfor altid ovenpå gammel viden i form af at korrigere, omdanne eller kritisere det (Buch-Hansen og Nielsen 2005). Det epistemologiske udgangspunkt for kritisk realisme er derfor, at viden er teoriladet og fejlbarlig. Teori fungerer i form af dens begreber som en *tolkningsramme* for den sociale virkelighed, idet sprog altid er en tolkning af verden. I videnskabelige sammenhænge bruges teori til at begrebsliggøre fænomener herunder kausale mekanismer (Andersen 2007). Den teoretiske tolkningsramme for denne undersøgelse gennemgås i kapitel 3. De udvalgte teorier har alle indflydelse på sagsbehandlernes faglige overvejelser og vurderinger, men udspringer af mekanismer på både mikro-, meso- og makroniveau. I overensstemmelse med kritisk realisme er der altså en erkendelse af, at undersøgelsen ikke afspejler den objektivt eksisterende virkelighed, men at den bidrager til mere viden om et fænomen indenfor en given tolkningsramme.

2.2 Kausalitetsforståelse og åbne systemer

Kausalitetsforståelsen indenfor kritisk realisme indebærer, at et objekt har flere kausale potentialer og tilbøjeligheder. Objektet påvirkes af omkringliggende mekanismer og den kontekst, som det indgår i, og det har indflydelse på, hvilke egenskaber som kommer til udtryk (Buch-Hansen og Nielsen 2005). Virkeligheden og samfundet udgør derfor et åbent system, hvori mange generative mekanismer gensidigt påvirker hinanden i form af at forstærke, begrænse eller ophæve hinanden. Mekanismernes individuelle betydning for sagsbehandlernes vurderinger vil derfor ikke blot identificeres, det vil også undersøges, hvordan de påvirker hinanden gensidigt, og om der kan findes nogle mønstre heri. En hypotese om virksomme mekanismer kan derfor ikke afvises udelukkende på grund af, at et udfald udeblev, da det kan skyldes at visse mekanismer har modarbejdet det (Ejrnæs og Guldager). Af den grund vil der ikke kun kigges på statistisk signifikante resultater, men på mønstre generelt og de mulige modvirkende mekanismer. Det undersøges på åbne vilkår ved brug af vignetmetoden og ved hjælp af udvalgte teorier, som afdækker forskellige aspekter af sagsbehandlernes faglige overvejelser.

At objekter ikke altid producerer de samme hændelser betyder endvidere, at videnskabelige forklaringer altid skal forstås som tendenser fremfor lovmæssigheder (Andersen 2007). Et objekt har altså kausale potentialer, hvoraf et givent outcome er en mulighed, men ikke determineret, da bestemte betingelser skal være opfyldt (Ejrnæs og Guldager 2008). Der er således en erkendelse af, at der undersøges tendenser fremfor lovmæssigheder, og der vil i metodeafsnittet redegøres for, hvorfor vignetmetoden er særlig egnet til at undersøge emnet på baggrund af denne forståelse.

2.3 Generative mekanismer og kontekster

Når et objekts kausale potentialer er aktiverede, kaldes de generative mekanismer (Buch-Hansen og Nielsen 2005). Generative mekanismer kan være alt fra sociale og samfundsmæssige til biologiske og psykologiske. Af samme grund kan generative mekanismer forekomme på flere niveauer, det vil sige mikro-, meso- og makroniveau, som alle genererer hver deres konsekvens (Ejrnæs og Guldager 2008). Mekanismer er sjældent direkte observerbare, og de fleste mekanismer kan derfor kun komme til syne gennem empirisk og begrebsligt arbejde, hvorfor det har haft indflydelse på forskningsdesignet, som gennemgås i næste afsnit (Ejrnæs og Guldager 2008).

Et objekts omkringliggende mekanismer udgør den kontekst, som dets kausale potentialer kan komme til udtryk i og blive til en generativ mekanisme i. Alt efter hvilken kontekst et objekt befinder sig i, varierer udfaldet derfor. Når der forklares ud fra generative mekanismer, må man således opgive determinisme og universalisme, idet generative mekanismers udfald altid er afhængige af den givne kontekst, som de forekommer i. Realistiske forklaringer, som dette speciale beskæftiger sig med, bygger altså på, at kausale udfald følger af generative mekanismer, som virker i kontekster (Ejrnæs og Guldager 2008). Det er derfor vigtigt for realistiske forklaringer, at der redegøres for de kontekstuelle betingelser (Ejrnæs og Guldager 2008). Sammenhængen kan beskrives således: C (kontekst)+M (mekanismer) = O (objekt) (Pawson og Tilley 2005), hvor:

C = De rammer hvori sagsbehandlingernes faglige overvejelser indgår

M = Sagsbehandlingernes faglige overvejelser

O = Visitationer og sagsbehandling

Viden om relationen mellem generative mekanismer og kontekst er særlig vigtig for praktikere herunder sagsbehandlere, da deres fagviden i høj grad består af generelle teorier, der i samspil med generative mekanismer forklarer, hvilke faktorer og indsatser som er væsentlige at inddrage i deres arbejde på grund af deres forventede effekt. Sagsbehandlernes faglige vurderinger indeholder altså viden om generative mekanismer, kontekster, modvirkende generative mekanismer og generel viden (Ejrnæs og Guldager 2008).

De objekter man undersøger, med kritisk realisme som videnskabsteoretisk udgangspunkt, er således en del af det virkelige domæne, idet de objektivt er tilstede, men ikke er direkte observerbare. Udfaldet af objekternes kausale potentialer afhænger af mangfoldige strukturer og mekanismer, hvorfor de ikke kan undersøges under lukkede vilkår. Man er endvidere nødsaget til at identificere objekterne og deres kausale potentialer samt samspil med hinanden gennem analytisk arbejde. De videnskabsteoretiske overvejelser leder til undersøgelsens forskningsdesign, som vil gennemgås i næste afsnit.

2.4 Intensivt- og ekstensivt forskningsdesign

Kritisk realismes metodologi baserer sig på retroduktion, hvor der tages udgangspunkt i et manifest fænomen og peges på de årsagssammenhænge som er præmissen for at fænomenet finder sted. I denne undersøgelse tages der, som tidligere beskrevet, udgangspunkt i sagsbehandlernes vurderinger som manifest fænomen, og de underliggende strukturer og generative mekanismer, som ligger til grund for vurderingerne, undersøges (Buch-Hansen og Nielsen 2005). Teori og metode knyttes tæt sammen i denne proces, da teorien bruges til at forstå mekanismerne i de empiriske fund (Andersen 2007).

Kritiske realister mener ikke, at subjektive intentioner skal udelukkes af videnskabelige studier, da samfundsvidenskabelige studier beskæftiger sig med bevidst handlende individer, hvis intentioner derfor må betragtes som mekanismer. En dybdegående forklaring må derfor rumme både den kontekst, hvori fænomenet finder sted, og de meninger som nøgleaktørerne tillægger fænomenet. Da både objektive og subjektive aspekter er relevante for forklaringskraften kan man med fordel benytte sig af en kombination af ekstensive og intensive tilgange (Andersen 2007).

Det er særligt gennem ekstensive tilgange, at generative mekanismer og mønstre kan identificeres, og at man kan få indblik i udbredelsen af mekanismernes egenskaber. Fremgangsmåden er ofte surveyeksperimenter, hvilket giver mulighed for generaliseringer. Tilgangen mangler dog forklaringsværdi, og man kan derfor ikke gå helt i dybden med et fænomen herved. Den intensive tilgang kan i højere grad belyse mekanismernes kausale potentialer og samspillet imellem dem. Fremgangsmåden er blandt andet kvalitative interviews og observation. De forklaringer der produceres herigennem kan dog ikke generaliseres. Det er således igennem den ekstensive tilgang, at man kan blotlægge generative mekanismerne, mens man med den intensive tilgang kan give en forklaring på, hvordan de generative mekanismer virker i samspil med hinanden og inden for hvilken kontekst. I forskningssammenhænge må man derfor ofte tilegne sig begge tilgange, hvilket også er tilfældet for denne undersøgelse (Andersen 2007).

På baggrund af ovenstående består dette forskningsdesign først og fremmest af at identificere mulige mekanismer gennem en ekstensiv tilgang. Da der kan være uendelige sammenhængskæder har det foregået indenfor nogle rammer, som er sat ved hjælp af kritisk realisme og en sagsbehandler indenfor området. Herefter er mekanismernes samspil med hinanden blevet undersøgt først gennem et ekstensivt design, hvor mønstre blev identificeret, og herefter gennem et intensivt design, hvor deres samspil med hinanden er blevet udforsket. Først efter denne proces, var det muligt at vende tilbage til fænomenet, i analysen, for at forklare det.

3.0 Metodevalg

Undersøgelsen tager udgangspunkt i vignetmetoden med et kombineret kvantitativt og kvalitativt metodedesign. I dette afsnit vil der argumenteres for metodevalget, og de metodiske refleksioner som følger heraf, samt redegøres for indsamlingen af empirien og refleksionerne vedrørende indsamlingen.

Der vil først være en gennemgang af vignetmetoden og relevansen af denne for belysning af problemstillingen. Dernæst vil det vil uddybes, hvorfor og hvordan der er gjort brug af metodepluralisme, og hvordan dette kan bidrage til at belyse undersøgelsesobjektet. Herefter vil der være en gennemgang af den kvantitative del af studiet, hvor refleksioner vedrørende dataindsamlingsprocessen og det endelige datamateriale præsenteres herunder hvilke spørgsmål som indgår i vignetten og hvorfor. Slutteligt vil der være en gennemgang af den kvalitative del af studiet, hvor der gøres overvejelser om rekruttering af informanter, udarbejdelse af interviewguiden, samt hvordan interviewsituationerne forløb. Formålet med gennemgangen er at skabe gennemsigtighed i forhold til valget af metodedesign, og betydningen af dette for den kommende analyse.

3.1 Vignetmetoden

Vignetmetoden tager som tidligere beskrevet, i overensstemmelse med kritisk realisme, udgangspunkt i, at individers handlinger er afhængige af den kontekst de forekommer i. Metoden består af en eller flere cases, hvori der er en beskrivelse af et socialt fænomen, og dertilhørende spørgsmål. Fordelen ved metoden er, at respondenterne skal forholde sig til en konkret kontekst, hvilket bevirker, at holdningsspørgsmålene også kan blive mere konkrete, og jo mere konkrete spørgsmålene er, jo bedre kan de anvendes til at forudsige handletendenser. Det der adskiller vignetmetoden fra traditionelle holdningsundersøgelser er således, at man kan beskrive komplekse fænomener, hvor der er taget højde for en række kontekstuelle forhold, og sammenligne respondenternes stillingtagen til dem. Da denne undersøgelse omhandler komplekse og kontekstafhængige sociale fænomener, findes metoden derfor særligt egnet til at undersøge problemstillingen (Ejrnæs og Monrad 2012).

Frem for observation af komplekse fænomener har vignetmetoden den fordel, at man kan få en større gruppe af respondenters vurdering af samme fænomen. Ved observation er denne standardisering ikke mulig, da man altid vil observere forskelligartede situationer. Observation er derudover mere tidskrævende, og man vil kunne opnå relativt få observationer i forhold til det antal af respondenter, man kan inddrage via vignetmetoden. Særligt taget den travle målgruppe i betragtning. En af fordelene ved at observere er dog, at man observerer faktiske handlinger, mens man med vignetmetoden undersøger handletendenser. Da man kan præcisere, hvad der skal tages stilling til, kan vignetmetoden dog i højere grad end traditionelle holdningsundersøgelser bruges til at forudsige handlinger. Ved at benytte sig af vignetmetoden undgår man derudover i høj grad intervieweffekten, og den hypotetiske case bidrager yderligere til, at informanterne ikke skævvrider deres svar for at få dem til at fremstå socialt acceptable, hvorfor man mindsker risikoen for social desirability bias (Ejrnæs og Monrad 2012).

Med metoden vil de faglige overvejelser, som ligger til grund for sagsbehandlernes vurderinger af borgeres uddannelsesparathed undersøges. Formålet er at afdække eventuelle mønstre, som kan have indflydelse på sagsbehandlingen af borgere på uddannelseshjælp og vurderinger af deres uddannelsesparathed.

3.2 Metodepluralisme

I både vignetmetoden og kritisk realisme kan man med fordel benytte sig af metodepluralisme, da forskellige metoder grundliggende opfattes som komplementære fremfor gensidigt udelukkende. Således kan flere metoder bruges til at afdække forskellige sider af et socialt fænomen, som den anden metode ikke belyser. Man kan dermed opnå en bedre forståelse for undersøgelsesobjektet og derved øge validiteten af projektet. Det giver derudover en mulighed for at afdække flere overensstemmende eller uoverensstemmende perspektiver, hvilket kan fremme dialogen om emnet (Ejrnæs og Monrad 2012). Metodedesignet består derfor af en kvantitativ del i form af vignetundersøgelsen og en kvalitativ del i form af tre interviews.

Gennem den kvantitative del af undersøgelsen belyses sagsbehandlernes faglige overvejelser i relation til en given case for at afdække eventuelle mønstre og belyse, om der kan identificeres

kilder til variationer, når de skal forholde sig til samme case. Formålet er at få viden om, hvordan og i hvilken grad forskellige faglige overvejelser kan have betydning for vurderingen af den samme borgers uddannelsesparathed og betydningen af dette for sagsbehandlingen. Der er derudover inddraget mere generelle spørgsmål til emnet, således at besvarelsenerne ikke kun kan bruges i relation til casen, men være udtryk for mere generelle mønstre. Den kvalitative del består af tre interviews. Ved benyttelse af kvalitative interviews har for det første været muligt at afdække informanternes forståelse af vignetten, for at sikre validiteten heraf. For det andet har det været muligt at afdække eventuelle uklarheder i vignetten og det tilhørende spørgeskema, så der kunne tages forbehold for dette i analysearbejdet. For det tredje blev det muligt at stille yderligere og mere dybdegående spørgsmål til informanterne, som ikke kunne afdækkes af vignetundersøgelsen. Det bidrager til at få større indsigt i informanternes praksis og egne forklaringer på fænomenet, da svarene ikke begrænsede sig til de givne svarmuligheder, som forekom i spørgeskemaet. Den kvalitative data validerer altså den kvantitative data, da den kan støtte op om datafortolkninger, uddybe data og medtage faktorer, som ikke fremgik af den kvantitative data (Greene 2007). Metoderne er således komplementære, da den kvantitative data kan forklare mekanismernes kausale potentialer og samspillet imellem dem, mens den kvalitative data kan give forklaringer på, hvordan de generative mekanismer virker i samspil med hinanden og inden for hvilken kontekst (Andersen 2007).

3.3 Udarbejdelse af vignetten og spørgeskemaet

Der er to typer af vignetter; horisontale- og vertikale vignetter. Den horisontale vignetmetode består af en kort case, hvor man varierer enkelte variable for at undersøge deres betydning, for respondenternes holdninger, gennem færre og ofte kun ét spørgsmål. Metoden kunne bruges til at undersøge pågældende problemstillingen, ved at variere forskellige faktorer vedrørende borgeren i vignetten, men idet vignetterne er kortere, ville det kompromittere en udførlig kontekstbeskrivelse. Metoden kræver desuden mere avancerede statistiske fremgangsmåder og et større antal respondenter, hvilket kan være problematisk for en forholdsvis lille og travl målgruppe (Ejrnæs og Monrad 2012).

Der tages derfor udgangspunkt i den vertikale vignetmetode, hvor man laver en længere og grundigere kontekstuel beskrivelse efterfulgt af en række spørgsmål. Vignetter beskæftiger sig ofte med gråzonecases, da holdninger særligt har indflydelse i de tilfælde, hvor der ikke kan henvises til konkrete handleanvisninger grundet fænomenets kompleksitet, hvorfor der er gjort bestræbelser på at udarbejde en sådan case til vignetten.

Denne vignetundersøgelse består således af én udførligt skreven vignet og omhandler en borger på uddannelseshjælp, da dette er holdningsobjektet og således konteksten for respondenternes besvarelser. Vignetten er skreven, da det giver mulighed for, at der kan inddrages et større antal respondenter end eksempelvis en mundtlig- eller videovignet (Ejrnæs og Monrad 2012). Det er vigtigt, at vignetten er genkendelig for respondenterne, og at der er medtaget de faktorer, som er nødvendige for at foretage en vurdering, da det sikrer spørgeskemaets validitet i forhold til undersøgelsesobjektet. Vignetten er derfor udarbejdet i samarbejde med en sagsbehandler indenfor uddannelseshjælp og baseret på en autentisk case, så den afspejler sagsbehandlernes praksis og er relaterbar. De faktorer som er inddraget i vignetundersøgelsen tager udgangspunkt i Styrelsen for Arbejdsmarked og Rekrutterings (STAR) orienteringsskrivelse, herunder anbefalede faktorer som grundlag for en visitation, og i sagsbehandlerens erfaring af et autentisk grundlag (STAR 2014). Faktorerne som blev identificeret fremgår af figur 1 i højre kolonne, og de faktorer som indgår i vignetten fremgår af venstre kolonne.

Figur 1 Oversigt over faktorer vedrørende borgere

Faktorer	Faktorer i vignetten
Motivation i forhold til uddannelse	Motivation for at påbegynde uddannelse
Visioner for uddannelse	Visioner for uddannelsestype
	Uddannelsestypen
Social baggrund	Forældres erhvervserfaring
	Negative livsbegivenheder
Helbred	Neuropsykiatrisk lidelse (ADHD)
	Tidligere misbrug
	Søvnproblemer
Uddannelsesbaggrund	Erfaring med tidligere skolegang
	Erfaring med tidligere jobs
Succes med nuværende tilbud	Timedeltagelse
	Trivsel i virksomhedspraktik

Der er ligeledes medtaget begreber, i både vignetten og de dertilhørende spørgsmål, indenfor fagområdets termer, da man således nærmer sig sagsbehandlernes faktiske arbejdsituationer, hvilket yderligere kan virke engagerende. For at skabe ensartethed i respondenternes læsning er overflødige detaljer og uklarheder fjernet, således at fortolkningsgrundlaget blev mindsket. Forskellige praksiserfaringer og forforståelser vil dog altid præge respondenternes læsning af en vignet, men da det er samme faggruppe er der en særlig grad af præcisering i svarene, da forståelsesforskelle herved er mindsket (Ejrnæs og Monrad 2012).

Første side i spørgeskemaundersøgelsen består af en række baggrundsspørgsmål, hvorefter respondenterne blev præsenteret for vignetten på side to, for til sidst at blive stillet generelle spørgsmål til emnet på side tre (bilag 1). Størstedelen af spørgsmålene består af lukkede svarkategorier, da det øger sammenligneligheden (Ejrnæs og Monrad 2012). Likert-skalaen er blandt andet benyttet til svarkategorierne, da det gav mulighed for at måle og sammenligne graden af respondenternes holdninger. Der blev samtidigt taget hensyn til, at respondenterne skulle kunne forholde sig meningsfuldt til svarkategorierne. I de tilfælde hvor en underliggende talskala var irrelevant, blev andre skalaer benyttet (Bøgh Andersen, Hansen & Klemmensen 2012). Der blev stillet få åbne spørgsmål, så respondenterne kunne angive kommentarer, som ikke kunne rummes med lukkede svarkategorier, og uddybe overvejelser i forbindelse med besvarelsen af spørgeskemaet. Slutteligt blev casen og spørgeskemaet testet, ved en pilotundersøgelse, af respondenter som arbejder indenfor uddannelseshjælp, således at eventuelle mangler eller uklarheder kunne rettes, inden den blev sendt ud til kommunerne. Det gjorde det yderligere muligt at angive et realistisk tidsestimat for besvarelsene (Ejrnæs og Monrad 2012).

Med vignetmetoden, kan man således afdække faglige overvejelser og holdninger, som har betydning for fagpersoners udførsel af deres job, og der er ved brug af metoden taget hensyn til, at man ikke kan løsrive sagsbehandlernes vurderinger fra den sociale kontekst. Vignetmetoden medfører ligeledes, at man i højere grad end med generelle holdningsspørgsmål, kan anvende besvarelsene til at forudsige handlinger (Ejrnæs og Monrad 2012).

3.4 Vignetten

Jacob er 25 år, modtager uddannelseshjælp og er visiteret aktivitetsparat. Han har haft et hashmisbrug siden han var 14 år, men han har ikke røget i 3 måneder efter langsomt at være trappet ud af det på egen hånd.

Jacob har ADHD, hvilket prægede hans skolegang således, at han var urolig og kedede sig det meste af tiden. Jacob prøvede ADHD medicin som barn, men oplevede for mange negative bivirkninger og stoppede derfor igen. Efter at have afsluttet sin 9. klasses eksamen startede Jacob med at arbejde som ufaglært, da han ikke følte sig egnet til at gå i skole. Han har siden da haft skiftende jobs, da det blev for ensidigt for ham at være det samme sted for længe. Han blev fyret fra sit sidste job, da han ofte ikke mødte til tiden.

Jacobs forældre har begge arbejdet som rengøringsmedhjælpere, indtil hans far fik en diskusprolaps, da Jacob var 13 år. Hans far måtte derefter stoppe med at arbejde og gå på førtidspension. Jacob beskriver sin far som temperamentsfuld og rastløs efter sin pension, og Jacob kan genkende meget af det i sig selv i dag.

Jacob vil gerne tage en uddannelse som pædagog, men han vurderer, at han ikke er i stand til at gå i skole i 3 ½ år på grund af sin ADHD. Jacob har senest været i virksomhedspraktik gennem kommunen, i en pedel-lignende funktion 15 timer om ugen. Grundet et vellykket forløb trappede de timeantallet op, hvilket medførte, at Jacob stoppede med at møde til tiden, da han ifølge eget udsagn blev meget urolig om aftenen og havde svært ved at sove. Medarbejderne på arbejdspladsen oplevede, at Jacob virkede mere anspændt og hurtigt blev vred på sine kollegaer. Jacob er enig i deres oplevelse og beskriver, at han har svært ved at takle sin urolighed, efter han er stoppet med at ryge hash.

Jacob synes, at han har fået nok ud af sit virksomhedspraktikforløb og fortæller sin sagsbehandler, at han ønsker at starte på uddannelsen til pædagogisk assistent om et halvt år, som varer 2 år og 1 ½ måned, da han har hørt om det gennem en veninde, og synes det lyder spændende med vekslen mellem skole og praktik.

3.5 Indsamling af empiri - kvantitativ

Spørgeskemaundersøgelsen blev sendt ud til de 98 danske kommuner, da problemstillingen vedrører alle sagsbehandlere indenfor uddannelseshjælp og for sikre et tilstrækkeligt antal

besvarelser til at identificere holdningsmønstre, idet der blev forventet en lav svarprocent grundet sagsbehandlernes tidspres, som på daværende tidspunkt var øget på grund af implementering af ny lovgivning. Sagsbehandlernes individuelle mails fremgår ikke af kommunernes hjemmesider, og spørgeskemaet er derfor hovedsageligt blevet sendt til jobcentrenes hovedmail, hvorfra det er videresendt til de relevante parter, som er afdelingsledere indenfor uddannelseshjælp. I de resterende tilfælde har det været muligt at finde en direkte mail til lederne. Kontakten til lederne har således været afgørende for kontakten til sagsbehandlerne. Det har betydet, at det både var ledernes opgave at vurdere, hvem der var relevante ud fra den pågældende målgruppebeskrivelse, og om der kunne afsættes ressourcer til besvarelserne. Fordelen ved at benytte denne fremgangsmåde er for det første, at det er muligt at få besvarelser fra flere kommuner, da den ikke er så ressourcekrævende. For det andet er det helt essentielt, af hensyn til sagsbehandlernes arbejde, at lederne har vurderet, om der var ressourcer til at besvare spørgeskemaet, da det foregår i arbejdstiden.

Der er dog også flere risici forbundet med at sende spørgeskemaet til en offentlig mailadresse fremfor sagsbehandlernes individuelle mailadresser. For det første skal den rette modtager til mailen findes. Dette var uproblematisk i de fleste kommuner, mens dialog var nødvendigt med andre kommuner. I flere kommuner blev der dog i første omgang ikke etableret kontakt via denne metode, hvilket kan skyldes, at mailen ikke er nået frem til den relevante part. Til de kommuner som ikke besvarede spørgeskemaet i første dataindsamlings runde, blev der derfor taget kontakt telefonisk og gennem direkte mails i anden runde. Til de allerede deltagende kommuner, blev der sendt en opfølgningsmail i anden runde. Disse initiativer øgede sammenlagt besvarelserne med over 50 %. For hovedparten af de deltagende kommuner videresendte lederne spørgeskemaet til sagsbehandlerne uden yderligere dialog, og for de resterende sikrede dialog vedrørende en uddybende beskrivelse af målgruppen, at den blev sendt ud til den rigtige målgruppe. Dette leder os til næste risici. I de tilfælde hvor der ikke var yderligere dialog med lederne, havde det første spørgsmål i vignetten en særlig betydning, da det var et kontrolspørgsmål, som rettede sig mod respondenternes jobfunktion. Kontrolspørgsmålet gjorde det muligt at sortere de besvarelser fra, som ikke hørte under målgruppebeskrivelsen, hvis ledernes vurdering af målgruppen ikke var korrekt. Det gjorde sig gældende for et fåtal af besvarelserne (5 besvarelser), og der ses derfor ikke

et markant frafald ved denne risici. Når der kigges på den indsamlede data skal det dog tages i betragtning, at man aldrig med sikkerhed ved, om lederne har sendt det ud til alle de tilgængelige og relevante sagsbehandlere, eller om vedkommende har valgt et udsnit. I dialogerne med lederne fremgik det dog ikke, at dette skulle være tilfældet, og det findes uanset fremgangsmåden nødvendigt at have ledernes godkendelse til at sende spørgeskemaet ud til sagsbehandlerne, da de udfylder det i deres arbejdstid. Sidste risici vedrører frafald grundet manglende ressourcer. Her har lederne været inde og tage stilling til sagsbehandlernes arbejdsbyrde og har på baggrund af det truffet et valg på sagsbehandlernes vegne om, hvorvidt de kunne deltage eller ej. Det har betydet et frafald som ikke nødvendigvis havde fundet sted, hvis enkelte sagsbehandlere indenfor en kommune havde en anden vurdering af deres arbejdsbyrde og tilgængelige ressourcer. I alt otte ledere gav besked om, at manglende ressourcer, særligt grundet implementering af ny lovgivning, var grunden manglende deltagelse. Da alle kommuner har skulle implementere samme lovgivning, indikerer det, at det også kan være gældende for de resterende kommuner, som ikke gav tilbagemeldinger. Om end de andre risici også skal tages i betragtning.

Der deltager i alt 58 kommuner i undersøgelsen, hvoraf Frederikshavn- og Læsø Kommune samt Ishøj- og Vallensbæk Kommune er slået sammen under to jobcentre. De deltagende kommuner er Albertslund, Allerød, Assens, Ballerup, Billund, Bornholm, Brøndby, Egedal, Esbjerg, Favrskov, Fredericia, Frederiksberg, Frederikshavn, Frederikssund, Furesø, Faaborg-Midtfyn, Greve, Gribskov, Guldborgsund, Haderslev, Halsnæs, Hedensted, Herlev, Herning, Hillerød, Hjørring, Holstebro, Hvidovre, Ikast-Brandø, Ishøj, Kalundborg, Kerteminde, Kolding, Lejre, Lemvig, Lyngby-Taarbæk, Læsø, Mariagerfjord, Morsø, Norddjurs, Næstved, Randers, Ringsted, Rudersdal, Skive, Svendborg, Syddjurs, Sønderborg, Thisted, Tønder, Tårnby, Vallensbæk, Vejle, Vesthimmerland, Viborg, Århus og Aarhus (bilag 2). De kommuner som ikke deltager er en blanding af små, mellemstore og store kommuner.

Respondenterne i spørgeskemaundersøgelsen er anonyme, og deres besvarelser bruges ikke individuelt, men kun i stor skala. Det er et hensyn, der er taget både til respondenternes anonymitet, da der sidder få med denne jobfunktion i de mindre kommuner, og for at undgå intervieweffekten, da det kan være særlig intimt at tilkendegive sine holdninger til praksis. Spørgeskemaundersøgelsen

er en web-survey, som foregik digitalt ved brug af SurveyXact, da det blev vurderet til at være den mest effektive metode til at indsamle besvarelserne i forhold til databehandling, men også den mindst ressourcekrævende måde for sagsbehandlerne, da det kan gøres, når det passer dem bedst og sendes ind digitalt (Denscombe 2003).

3.6 Udarbejdelse af interviewguide

Forud for de tre interviews blev der udformet en temacentreret interviewguide (bilag 3), som tager udgangspunkt i problemformuleringens tre underspørgsmål. Første tema relaterer sig dog til vignetundersøgelsen, da det gav indblik i informanternes forståelse af vignetten og eventuelle uklarheder i denne eller spørgeskemaet. Andet tema var "vidensformer" og blev bevidst inddraget, inden informanterne skulle forholde sig til faktorer vedrørende borgere og casen i vignetten, da svarene således ikke blev præget af disse. Tredje tema "omstændigheder vedrørende borgerne" består af spørgsmål, som retter sig direkte mod casen, men også borgerne mere generelt. Det sidste tema "kontekster" retter sig mod konteksterne omkring sagsbehandlingen, hvordan sagsbehandlerens kendskab til disse er, og hvordan de forholder sig til dem. Spørgsmålene i de tre interviews er udarbejdet på baggrund af den givne teori og de resultater, som fremgik af den kvantitative data.

Interviewguiden består af et semi-struktureret design, så samtalen forekom mere naturligt, idet det var muligt at være fleksibel med hensyn til spørgsmålsrækkefølgen og stille uddybende spørgsmål. Informanterne er ligesom respondenterne anonyme for at mindske intervieweffekten. Alle tre interviews blev lydoptaget og transskriberet så ordret som muligt for at sikre, at underliggende betydninger i deres sprogbrug ikke ville udgå. De tre interviews foregik hjemme hos informanterne, da dette var mest belejligt for dem. Specialet blev præsenteret via en kort beskrivelse om projektet, formålet herfor og informantens og andres adgang til indholdet heraf samt deres anonymitet. Præsentationen forelå inden interviewets start, så der kunne hentes informeret samtykke (Denscombe 2003). Herefter præsenterede informanten sig, hvilket dog ikke vil indgå i bilagene grundet deres anonymitet.

3.7 Indsamling af empiri - kvalitativ

De tre interviews er gennemført med tre informanter indenfor samme kommune for bedre at kunne identificere, når der er tale om organisatoriske forhold fremfor faglige overvejelser, og da det i så fald er de samme organisatoriske forhold, som præger informanterne. Informanterne er sagsbehandlere for aktivitetsparate borgere, hvilket betyder, at de løbende skal vurdere, om borgerne i deres sagsstamme er aktivitetsparate eller uddannelsesparate. De kan derfor give indsigt i både visitationsdelen og sagsbehandlingsdelen, dog med forbehold for at deres erfaring med sagsbehandling begrænser sig til de aktivitetsparate.

Den pågældende kommune og informanterne er valgt på baggrund af snowball-strategien. Her blev en kontakt fra den indledende undersøgelsesfase op til emnevalget spurgt, om vedkommende kunne henvise til relevante informanter for emnet. Fordelen ved snowball-strategien er, at man på forhånd ved, at kontakten hører under målgruppen, og at vedkommende allerede har kontakt til andre som hører under målgruppen, hvorfor der ikke skal bruges ressourcer på at finde frem til disse. Ulempen ved snowball-strategien er, at informanterne ofte kan blive for ens. Det ses delvist i denne undersøgelse, idet alle informanterne har kort- til mellemlang erfaring og er uddannet socialrådgivere. Det har dog både fordele og ulemper for undersøgelsen. Ulemperne er, at informanterne ikke afspejler hele populationen, hvorfor man kun får indblik i forklaringer og erfaringer fra sagsbehandlere med kortere erfaring og en socialrådgiverbaggrund (Bøgh Andersen, Møller Hansen og Klemmensen 2012). Fordelene er først og fremmest, at det indikerer hvor forskellige holdningsmønstre kan være selv indenfor et nogenlunde ens sammenligningsgrundlag. For det andet er området præget af stor personaleudskiftning, og 37,6 % af respondenterne har kun arbejdet indenfor uddannelseshjælp i 0-2 år, hvorfor informanterne repræsenterer et bredt udsnit af respondenterne i forhold til deres erfaring, ligesom at størstedelen er socialrådgiveruddannede. Kommunen afspejler derudover den gennemsnitlige fordeling indenfor målgruppekategoriene med flest aktivitetsparate borgere, efterfulgt af åbenlyst uddannelsesparate borgere og med færrest uddannelsesparate borgere.

4.0 Teoretisk udgangspunkt

Når sagsbehandlere skal foretage et skøn, baserer de det på de personlige, professionelle og regelbaserede faktorer, altså deres repertoire, som er tilgængelige på det givne tidspunkt (Østergaard Møller og Deborah Stone 2013). Der sker således en meningsdannelse indenfor de givne rammer, som sagsbehandlerne kan forholde sig til i en mere eller mindre abstrakt form (Sommer Harrits og Østergaard Møller 2014).

De tre nedenstående teorier er inddraget, da de er komplementære og derfor kan belyse forskellige aspekter af sagsbehandlingens repertoire og praksis. Teorien vil bidrage til at få indblik i, hvordan konteksterne for sagsbehandlingens arbejde har indflydelse på deres faglige overvejelser, samt hvilket repertoire sagsbehandlerne tager udgangspunkt i og betydningen heraf. Der vil først være en gennemgang af skøn i et teoretisk perspektiv, da det skønsmæssige råderum danner rammen, og herfor er en kontekst, for sagsbehandlingens faglige overvejelser. Herefter vil der være en gennemgang af street-level teorien, idet teorien kan bruges til at få indblik i, hvordan sagsbehandlingens coper med deres arbejde og betydningen heraf for deres sagsbehandling og vurderinger. Slutteligt vil sagsbehandlingens kundskabsgrundlag undersøges for at få indblik i, hvilke vidensformer sagsbehandlerne benytter sig af som udgangspunkt for deres faglige overvejelser.

4.1 Det skønsmæssige råderum

Dette afsnit tager udgangspunkt i Harald og Molanders skitse til en udførlig skønsteori, som på nuværende tidspunkt endnu ikke er udviklet. Teorien bruges til at diskutere nogle af de problematiske sider, som kan opstå under skønsudøvelse, da dette danner rammerne for sagsbehandlingens faglige overvejelser og vurderinger. Skønsmæssigheden skal dog ikke forstås som problematisk i sig selv, da alle metoder har faldgrupper. Der vil i stedet argumenteres for, hvorfor det er vigtigt at være opmærksom på disse (Grimen og Molander 2008). Der tages i nærværende afsnit udgangspunkt i Hobbess definition fra teksten Leviathan som lyder (Grimen og Molander 2008 s.250):

Skjønn betegner et vernet rom for valg eller beslutninger på grunnlag av slike dommer”.

Alle professioner indeholder skønsmæssige råderum, da handlingsregler sjældent kan rumme retningslinjer for, hvad der bør gøres i enkelttilfælde. Det skyldes blandt andet, som det ses i vignetten, at der inddrages mange faktorer for eksempel helbredshistorik som grundlag for en vurdering, og disse faktorer varierer fra individ til individ. Skøn rummer således to sider; én standardiseret/generaliserbar side for eksempel de lovgivningsmæssige rammer beskrevet i afsnittet "Begrebsafklaring og afgrænsning", og én kundskabs-/professions side som gør sagsbehandlere i stand til at træffe beslutninger indenfor skønnet på baggrund af faglig refleksion (Grimen og Molander 2008). Denne kundskab uddybes yderligere i afsnittet "kundskabsgrundlag". Det skønsmæssige råderum udgør således konteksten for sagsbehandlernes vurderinger.

4.1.0 Skønnets normative kontekster

Der er tre overordnede faktorer, som binder skønnet i en kontekst. For det første er skønnet bundet til en række handlingsregler, for det andet er det som ræsonneringsproces bundet til en række rationalitetsnormer, og for det tredje er det bundet til normative forventninger, som nu vil uddybes. Der er tre normative skønkontekster; ligebehandlingsprincippet, reproducerbarprincippet og individualisering. Under ligebehandlingsprincippet hører det retlige skøn. Det er baseret på fortilfælde, og således kan en skønsmæssig beslutning ligge til grund for fremadrettede vurderinger/beslutninger. Det forudsætter således, at der skal være en komparativ konsistens i beslutningerne, som det ses ved principafgørelser. Den komparative konsistens står dog i et spændingsforhold med skønnet, da det altid vil være præget af den enkelte aktør, som udøver det. Det kliniske skøn bygger på reproducerbarprincippet. Her er også et krav om komparativ konsistens, da en beslutnings reproducerbarhed antyder, hvorvidt skønnet var korrekt eller ej. Således bygger det ikke om et princip for lighed, men om at eksempelvis en læge skal diagnosticere den samme patient med samme diagnose over flere gange, da den første diagnose ellers har været forkert. Fagpersoners skøn om, hvad der er til den enkelte borgers bedste hører under individualisering. Her er der ikke et krav til komparativ konsistens, hvorfor det nogle gange kan stå i modsætningsforhold til de to andre principper. I dette skøn kan der opstå et 'perfektionistisk svigt', da det kan være svært at afgøre, hvornår individualiseringen er perfekt. Man skal yderligere tage et hensyn til de ressourcer, man har at gøre godt med (Grimen og Molander 2008).

Skøn står således i et dilemma, hvor dets vilkårlighed kan kompromittere det komparative konsistenskrav, men det kan også forekomme i så standardiserede rammer, at det kompromitterer individualiseringen. Der kan yderligere opstå konflikt mellem principperne, idet skønnet kan opstå i flere normative kontekster samtidigt.

4.1.1 Skønnets byrder

Som tidligere beskrevet er der kilder til variation i skøn. Om disse kilder bruger John Rawls betegnelsen "skønnets byrder", som kort vil opsummeres. For det første er skønnet kasuistisk, hvilket kan kompromittere det komparative konsistenskrav, som tidligere beskrevet. En anden kilde er beskrivelser usikkerhed, da de fx kan være tvivlsomme og diffuse. Det kan blandt andet skyldes, at skønnet også i høj grad er afhængigt af borgerens og sidenhen sagsbehandlerens evne til artikulation. Den tredje kilde er "førstepersonserfaringer". Det skyldes, at skønnet forekommer under betingelser, der er præget af uklare regler og regler, hvor man rangerer uden tydelige prioriteringskriterier. Der kan altså ses en forskel på de sagsbehandlere, som har meget og lidt erfaring, ligesom deres livserfaringer præger skønnet. Det fjerde kriterie består af 6 ikke-eliminerbare risikoer, som Rawls kalder "the burdens of judgement". For det første kan relevante fakta, for vurderingen, være modstridende. For det andet kan der være uenighed om, hvordan relevante fakta skal vurderes blandt medarbejdere. For det tredje er alle begreber sårbare for grænsetilfælde. For det fjerde påvirker vores livserfaringer, hvordan og hvilke fakta vi udvælger. For det femte kan det være svært at have en overordnet vurdering på baggrund af normative synspunkter. For det sjette har sociale institutioner et begrænset socialt rum, hvorfor man ikke kan realisere alle værdier samtidigt (Grimen og Molander 2008).

Variationen i sagsbehandlernes skøn kan ofte være en kilde til mistillid til systemet, men det er meget vanskeligt at gøre noget ved skønnets byrder. Det er til derimod nemmere at sætte ind overfor skødesløs skønudøvelse i praksis. Man kan dog sætte ind overfor byrderne ved at bevidstgøre borgerne og sagsbehandlerne om disse så grundlaget for, hvorfor man kan komme frem til forskellige vurderinger ved samme sag er belyst og gennemsigtiggjort. En bevidstgørelse af byrderne kan således ligge til grund for fremtidige tiltag. Slutteligt skal det understreges, at man må

forvente en fornuftig faglig uenighed ved skønsudøvelse, da det indeholder ovenstående kilder til variation (Grimen og Molander 2008).

Skønsteorien bruges til at koble den lovgivningsmæssige og professionsmæssige side af skønnet sammen, for herigennem at undersøge, hvorledes denne kontekst har betydning for sagsbehandlernes faglige overvejelser. Det vil yderligere undersøges, hvorledes sagsbehandlerne takler spændingsforholdet mellem de normative kontekster, og skønnets byrder vil undersøges for at skabe gennemsigtighed. Følgende afsnit vil undersøge konteksten for sagsbehandlernes arbejde yderligere ved at dykke ned i, hvordan sagsbehandlerne coper med deres arbejde, og hvilken betydning dette har for deres sagsbehandling.

4.2 Street-level-bureaucracy

Begrebet street-level bureaucracy blev første gang introduceret i en artikel af Michael Lipsky i 1971 og senere uddybet i bogen Street-level bureaucracy – Dilemmas of The Individual in Public Services i 1980 af Lipsky (Hupe, Hill og Buffat 2015; Lipsky 2010). I 2010 blev bogen genudgivet i forbindelse med dens tredive års jubilæum, og teorien er da også stadig interessant i dag, da den hjælper street-level bureaucrats, ifølge Lipsky særligt socialarbejdere, til at forstå naturen i deres arbejde. Det skyldes, at den ikke blot dykker ned i den teoretiske del af deres arbejde, men fokuserer på hvordan de coper med deres arbejde og betydningen heraf. Lipsky mener da også, at relevansen af en analyse med udgangspunkt i teorien stiger i takt med omfanget af det skønsmæssige råderum, som i dette speciale spiller en helt central rolle (Lipsky 2010).

I dette afsnit vil der være en gennemgang af street-level bureaucrats, herunder sagsbehandlere, som policymakers, copingmekanismer, klient meningsfuldhed og slutteligt to fortællinger af skønnet, som influerer på sagsbehandlerens rolle.

4.2.0 Street-level bureaucrats som policymakers

Street-level bureaucrats er de offentligt ansatte, som er i direkte kontakt med borgere, igennem deres arbejde, og som har et betydeligt skøn i udførelsen af deres arbejde (Lipsky 2010 s.3). Det gælder blandt andet, lærere, politibetjente, sygeplejerske, sagsbehandlere med mere (Lipsky 2010).

Street-level bureaucrats møder borgerne i grænsefladen mellem borger og regering. De udøver den politik, som er blevet konstrueret af regeringen, og som borgerne implicit har konstrueret (Lipsky 1980; Hupe, Hill & Buffat 2015 s.4). De spiller derfor en vigtig rolle for borgerne, da det borgerne får af regeringen, afhænger af street-level bureaucrats vurderinger og valg (Lipsky 1980). I denne kontekst kan det eksempelvis handle om en forskel i ydelsen på 4958 kr. for udeboende borgere over 25 år, afhængigt af om det vurderes til at være aktivitetsparate eller uddannelsesparate.

Street-level bureaucrats jobs er ifølge Lipsky komplicerede, da de lærer noget andet på deres uddannelser, end det de faktisk skal på jobbet. Det skyldes, at de under deres samtaler med borgerne, skal tage al den viden de har og anvende i forhold til den specifikke situation. Dette foregår ofte under tidspres og uden fuld information om borgeren (Youtube). Ud fra denne forståelse beskæftiger street-level bureaucracy sig med at give indsigt i de links, der er mellem det praktiske og det politiske (Hupe, Hill og Buffat 2015). Fordi street-level bureaucrats skal agere overfor borgeren indenfor en begrænset mængde tid og ud fra en begrænset mængde information, bliver de nødsaget til at udvikle mekanismer til at kunne cope med problemet med at gøre deres arbejde godt. Igennem disse copingmekanismer simplificerer de naturen af deres arbejde eller udvikler rutiner, som hjælper dem med at gøre deres arbejde godt i en eller anden forstand. Dette medfører, at de kan beskrives som policymakers, da de har denne indflydelse på indholdet af deres arbejde (Youtube). Den øgede brug af NPM har dog med tiden ændret street-level bureaucrats involvering i policymaking, idet skønnet er blevet indskrænket, og der er kommet øget kontrol. Den policy-making rolle Lipsky beskriver i sin bog er dog stadig relevant, men den forekommer i en anden grad og form end tidligere på grund af udviklingen, hvorfor der vil kigges nærmere på policy-making rollen og betydningen heraf, i analysen, ud fra denne forudsætning (Hupe, Hill og Buffat 2015).

4.2.1 Copingstrategier

Lipskys street-level-bureaucracy litteraturen omhandler i høj grad det krydspres, street-level-bureaucrats kan opleve, og hvordan de takler de. Krydspreset opstår på grund af de klientkrav, som street-level-bureaucrats oplever, og de begrænsede mængder af ressourcer som er tilgængelige. De kan hverken opfylde mængden af krav eller typen af kravene fra de individuelle borgere.

Copingmekanismer er således en reaktion på blandt andet stress og pres, men også modsigelser i lovgivningen. Hvad Lipsky definerer som stress fremgår ikke tydeligt af hans teori, men det skal ikke forstås i den gængse forstand, da det udspringer af uoverensstemmelser i arbejdsrelaterede- og organisatoriske forhold. Seniorforsker Jane Ferrie forklarer det ved en ubalance mellem de psykologiske krav på den ene side og graden af kontrol over arbejdet på den anden side. Det er således en kombination af høje krav og lidt kontrol (Hupe, Hill og Buffat 2015). Denne uhensigtsmæssige situation medfører, at de føler sig nødsagede til at benytte sig af copingmekanismer, da deres arbejde ellers ville være for hårdt. De gør dog ikke dette med god samvittighed, da de har høje ambitioner i forhold til at gøre et godt stykke arbejde overfor borgerne. Det er således en uhensigtsmæssig situation for både borgerne og street-level bureaucrats. Grunden til at det stadig finder sted er, at de føler sig tvunget til at gøre det, og fordi borgerne er for svage til at gøre modstand. Sidstnævnte omhandler flere aspekter eksempelvis sygdom, en ringe magtposition i systemet med mere, som ikke vil uddybes yderligere (Vedung 2015).

Lipsky nævner to coping mekanismer i hans bog Street-level bureaucrat – Dilemmas of The Individual in Public Services, henholdsvis client demand og creaming (Lipsky 2010). Disse to begreber har Søren C. Winter og Vibeke Lehmann Nielsen omdøbt til ”begrænsning af efterspørgsel” og ”rationering af service/aktivitet”, men de har også udviklet en tredje- og fjerde mekanisme, som ikke indgår i Lipskys teori, nemlig ”automatisering af service” og ”kontrol over klienten/brugeren”, (se oversigt i bilag 4) (Vedung 2015; Winter og Lehmann Nielsen 2010). Af disse coping mekanismer vil der hovedsageligt fokuseres på creaming som forekommer, når street-level bureaucrats konfronteres med et så højt antal borgere, at det er svært at rumme (Lipsky 2010). Ved creaming fokuserer street-level bureaucrats på et begrænset antal af udvalgte løsninger og/eller borgere fremfor en bredere række af løsninger og alle borgerne (Vedung 2015).

Omstændighederne omkring coping mekanismerne er stadig meget aktuelle, men mens ovenstående coping mekanismer indebærer præmissen om, at street-level bureaucrats forsimples deres arbejde for at cope med krydspreset, viser flere undersøgelser, at de også kan cope ved at gøre deres arbejde mere besværligt for at tilgodese borgerens bedste. Dette uddybes i afsnittet ”State agent og citizen agent – to fortællinger om det skønsmæssige råderum”.

Der er, for street-level bureaucrats, en relativt lille risiko for at blive opdaget i at benytte sig af copingstrategierne. Det skyldes for det første, at de fysisk er placeret et andet sted end deres ledere, i dette tilfælde på egne kontorer eller skriveborde. For det andet er der ikke nok ressourcer tilstede til at lave direkte tilsyn med deres arbejde, og for det tredje er der en høj grad af informationsasymmetri. Denne informationsasymmetri gør sig for eksempel gældende for sagsbehandlerne, da de er dagligt i kontakt med borgere, og derfor har et bedre kendskab til, hvordan forskellige tiltag får indflydelse på mikroniveau, og hvilke tilbud der er at vælge imellem, end ledere og politikere, som ikke har daglig kontakt med borgerne (Vedung 2015).

Copingmekanismen er ofte grunden til, at implementering af politik kommer på afveje, da sagsbehandlerne afviger fra politikken på grund af krydspres. På den måde får copingmekanismen indflydelse på, hvorledes sagsbehandlingen forløber, herunder hvilke vurderinger sagsbehandleren laver, og de kan derfor ligge til grund for variationer i sagsbehandlingen og visitationer. Man kan diskutere, om de dilemmaer, som Lipsky identificerede for 36 år siden, har tiltaget, idet der er kommet mere kontrol, og idet at skønnet er indskrænket (Hupe, Hill og Buffat 2015).

4.2.2 Skøn og klient meningsfuldhed

Reglerne som street-level-bureaucrats skal følge svarer ofte ikke til de specifikke situationer, som borgerne står i. I denne diskrepans mellem reglerne og borgernes behov, har skønnet derfor en særlig betydning ifølge Lipsky. Det skyldes, at det giver street-level-bureaucrats mulighed for, at cope med diskrepansen gennem coping mekanismer (Lipsky 1980).

Street-level-bureaucracy litteraturen har betydet, at skøn er blevet tildelt en særlig mængde opmærksomhed i implementeringslitteraturen om offentlige politikker. En af effekterne af skøn som ofte inddrages er, at skønnet kan have en positiv indflydelse på meningsfuldheden af de givne politikker for borgerne, kaldet klient meningsfuldhed. Klient meningsfuldhed relaterer sig til den nytte borgerne får ud af en, i dette tilfælde, given indsats eller tilbud. Det skal dog understreges, at det er street-level-bureaukraternes oplevede klient meningsfuldhed og ikke borgernes. I flere undersøgelser ses der yderligere en positiv sammenhæng mellem street-level-bureaucrats skøn og

deres villighed til at implementere offentlige politikker. På baggrund af Lars Tummers undersøgelse vedrørende politisk fremmedgørelse fandt han, at grunden hertil var, at skønnet øgede street-level-bureaukraternes oplevede klient meningsfuldhed, hvilket gjorde dem mere tilbøjelige til at implementere politikken, da de gerne vil gøre en forskel for borgerne. Dette fænomen kaldes 'mediation effect' (Tummers og Bekkers 2014).

I Lipskys definition af skøn, fokuserer han specifikt på street-level-bureaucrats og beskriver det, som den frihed de har til at vurdere og bestemme kvaliteten og kvantiteten af belønninger og sanktioner under den gældende lovgivning. Sat ind i undersøgelsens kontekst vil det sige, at skønnet beskæftiger sig med i hvilket omfang sagsbehandlerne oplever, at de kan bestemme den givne indsats herunder sanktioner og målgruppevisiteringer, som borgeren skal modtage. Heri ligger det også implicit, at der er et fokus på sagsbehandlerne oplevede frihed. Det skyldes, at de altid vil handle ud fra, hvordan de hver især oplever og tolker lovgivningen samt de generelle rammer for sagsbehandlingen, det vil sige deres oplevede virkelighed, fremfor at basere det udelukkende på den objektive virkelighed. (Tummers og Bekkers 2014).

Alt efter om man ser på det skønsmæssige råderum i et top-down- eller bottom-up perspektiv, har skønnet forskellige roller. I et top-down perspektiv giver skønnet street-level-bureaucrats mulighed for at afvige fra de politiske hensigter og tilmed forfølge egne mål. Det kan således have betydning for implementeringen af politiske strategier og derved underminerer effekten af den givne politik. For at håndtere dette problem gøres der ofte brug af forskellige kontrolmekanismer. I et bottom-up perspektiv spiller skønnet en mere positiv rolle, da det ses som et effektivt og uundværligt redskab til at tilpasse lovgivningen og de politiske strategier til de specifikke situationer, som sagsbehandlerne opererer i. Det har yderligere forskellige roller i forhold til borgerne, alt efter om man ser det i et top-down- eller bottom-up perspektiv. I et top-down perspektiv kan det skade borgernes retssikkerhed, da hver enkelt sagsbehandler har unikke fortolkninger og refleksioner om lovgivningen og de politiske strategier, og således kan udfaldet heraf variere fra borger til borger. I et bottom-up perspektiv vil skønnet derimod styrke en individuel indsats og derfor også klient meningsfuldheden (Tummers og Bekkers 2014).

Skøn kan således øge klient meningsfuldheden samt viljen til at implementere politik. Disse effekter kan særligt gøre sig gældende hos de street-level buresucrats, som oplever diskrepans mellem deres forventninger til udøvelse af skøn og autonomi og bureaukratisk kontrol (Freidson 2001; Tummers og Bekkers 2014)

4.2.3 State agent og citizen agent – to fortællinger om det skønsmæssige råderum

Der er ifølge Michael Musheno og Steven Maynard-Moody opstået et dominerende syn på skøn, som beskriver street-level-bureaucrats som statsagenter og som dominerer den videnskabelige litteratur på området. Der er imidlertid et andet syn på skøn, som fortælles af street-level-bureaucrats selv. Disse to syn kommer til udtryk i to fortællinger, som Musheno og Maynard-Moody undersøger i forskningsprojektet, *State Agent or Citizen Agent: Two Narratives of Discretion*. Udgangspunktet er, at den måde individer fortæller sin historie på afspejler den måde, de tænker om den, hvilket i sidste ende har indflydelse på, hvordan de handler i henhold til den. Fortællingerne er opstået i forlængelse af street-level teorien og inddrages for at afdække, hvilke fortællinger der fortælles i sagsbehandlernes praksis og betydningen heraf (Maynard-Moody & Musheno 2000).

Præmissen for state agent fortællingen er, at street-level-bureaucrats er statsagenter, hvis opgave det er at føre politikker ud i samfundet. State agent fortællingen har fire principper; Først er der princippet om at skøn er uundgåeligt for street-level bureaucrats på grund af naturen i deres arbejde. For det andet understreger fortællingen, at selvom der altid vil være skiftende motiver, spiller street-level-bureaucrats selvinteresser en stor rolle. Det kommer til udtryk ved at street-level-bureaucrats bruger skønnet til at gøre deres arbejde nemmere, mere givende og mere sikkert. Det gør de blandt andet ved at vælge de lette borgersager og undgå de svære. Overordnet går street-level-bureaucrats efter de hurtige og lette løsninger for langsigtede problematikker. Lipsky forklarer, at disse to veje i bedste fald kan medføre, at street-level-bureaucrats finder gode metoder til at arbejde med en masse borgere og håndtere dette på en måde, som er rimelig og succesfuld for borgerne. I værste fald giver de efter for stereotypisering og favorisering, som kun tjener private formål. Det tredje princip er, at street-level-bureaucrats i højere grad producerer politik fremfor at udføre den. Det fjerde og sidste element er, at skønnet er en trussel mod de politiske strategier, hvorfor det skal kontrolleres, så street-level-bureaucrats rolle som politiske beslutningstagere kan

fjernes. Dette gøres ved, at man øger kontrollen og supervisionen med street-level-bureaucrats, således at det kommer under bureaukratisk kontrol. På trods af forsøget på at indskrænke og kontrollere skønnet, er der dog en erkendelse af, at det ikke er realistisk. Det er yderligere observeret, at forsøgende på dette blot medføre, at handlingerne bliver gjort mere usynlige, hvorfor det bliver sværere at kontrollere. På trods af erkendelsen af, at street-level-bureaucrats ikke kan kontrolleres til fulde, betyder det dog ikke, at deres handlinger er helt ude af kontrol eller modstridende med de politiske strategier. Der kan nævnes tre kilder som kontrollerer eller influerer street-level-bureaucrats. Mere træning og øget professionalisme kan, for det første, meget vel øge deres måde at bruge skønnet og måske endda mere end de politiske redskaber til at kontrollere dette. For det andet har kollegaer ofte mere indflydelse på den enkelte street-level-bureauscrat end statens kontrolredskaber. For det tredje har borgerne oftest den største indflydelse på street-level-bureauscrats vurderinger og hvorledes de handler, hvorfor de har stor indflydelse på deres handlinger (Maynard-Moody & Musheno 2000).

De idéer, teorier og politisk implementering som udspringer af state agent fortællingen spiller en lille rolle i citizen agent fortællingen. De kan ikke bruges til at forstå, hvordan street-level-bureaucrats forstår deres egen rolle staten, men udelukkende som teoretiske problemstillinger. Det skyldes, at street-level-bureaucrats fortæller en markant anden historie, og for at forstå den moderne stat til fulde, er det nødvendigt også at forstå deres fortælling. Street-level-bureaucrats beskriver først og fremmest ikke dem selv som agenter for staten, men i stedet som agenter for borgerne. Deres vurderinger og handlinger indgår i den politiske kontekst, men de er i høj grad afhængige af de individuelle kontekster, som de indgår i, og præget af normative præmisser frem for lovgivningen. Deres beslutninger er altså i højere grad præget af praksiserfaring og uformelle procedure, som kan tage hensyn til de forskellige kontekster, som de forekommer i. Fremfor at være stats-agenter som handler som reaktion på regler og procedurer, beskriver street-level-bureaucrats dem selv som handlende ud fra de individuelle borgere (Maynard-Moody & Musheno 2000).

Street-level-bureaucrats bruger politik som en blandt mange ressourcer til at hjælpe borgerne. Det betyder ikke, at lovgivningen og reglerne ikke præger street-level bureaucrats, eller at de ikke agerer ud fra dem. For det gør de, men street-level.bureaucrats benytter sig oftest af de mest effektive

regler i forhold til situationen. Det indebærer, at der ikke er nogen problematik mellem de to fortællinger, når reglerne og procedurerne passer til den givne situation. Et gennemgående dilemma i deres arbejde er dog, at borgernes behov er i et spændingsforhold med de gældende regler. Derudover har street-level-bureaucrats en anden forståelse af succes. Maynard-Moody & Musheno finder, at der er adskillige historier, hvor de har gjort deres eget arbejde sværere for at opnå den størst mulige succes for borgeren. I historierne ignorerer de, hvad de får besked på, og udfordrer deres ledere i bestræbelsen på at hjælpe borgerne. Der er således et andet motiv end det der fremgår af state agent fortællingerne. Modsat selvinteresse er der altså en motivation for at skabe størst mulig succes for borgerne, selvom det kræver hårdere arbejde (Maynard-Moody & Musheno 2000).

Modsat stats-agent fortællingen beskriver street-level-bureaucrats heller ikke dem selv som handlende ud fra regler. De er i stedet guidet af normativ og moralsk ræsonnering. Derudover beskriver de deres arbejde som defineret af relationer fremfor regler og procedure. Det skyldes, at skønsudøvelse eksisterer i en social kontekst og ikke kun en lovgivningsmæssig kontekst. Så selvom at street-level-bureaucrats har en rolle i det formelle statslige hierarki, bliver deres arbejde guidet af meningsskabelse frem for formelle regler. Street-level-bureaucrats er altså styret af flere forskellige relationer, da det ikke kun kommer ned til lovgivningen, regler og procedure. Den første relation er relationen til borgerne. Alt efter hvilken type borger, de har en relation til, varierer indsatsen og arbejdet med dem. Den anden relation er til deres kollegaer. Det skyldes, at det er deres primære sparringspartnere, når dilemmaer opstår. Efter gennemført uddannelse og oplæring, lærer de deres arbejde fra kollegaerne. Slutteligt er street-level-bureaucrats pragmatikere, som søger at gøre den rigtige ting for både borgerne og samfundet. De opfatter altså ikke sig selv idealister, som håndhæver filosofiske opfattelser om, hvad der er retfærdighed og rigtig og forkert. Deres pragmatisme udspringer af de tre relationer, og bærer særligt præg af relationen til borgerne. Det betyder at den i høj grad er præget af realiteten, hvilket gør deres vurderinger, afgørelser og andre handlinger overlegne i forhold til systemets (Maynard-Moody & Musheno 2000).

Selvom fortællingerne er modstridende, er street-level-bureaucrats både state agents og citizen agents. Det skyldes først og fremmest, at deres handlinger ikke kun berører borgerne, men har

indflydelse på hele systemet. For det andet bliver dilemmaerne ved skønsudøvelse ikke modarbejdet, hvis de ikke påtager sig en rolle som stats-agenter. For det tredje anerkender de state agent rollen blot ved at anerkende, at deres arbejde indgår i en langt større kontekst end blot relationen mellem dem og borgerne. Perspektiverne bruges til at afdække, hvilke fortællinger som sagsbehandlerne fortæller, og hvordan den disse har indflydelse på deres sagsbehandling i form af dilemmaer med mere.

Street-level bureaucrats beskrives altså som værende i et konstant dilemma på grund af modsatrettede krav fra politikere og ledere og borgernes behov og krav til kvaliteten af deres service (Lipsky 2010 evt. s.4). Udover det konstante krydspres, som street-level bureaucrats oplever, er de også ofte genstand for politiske kontroverser vedrørende den offentlige service, da de er udbydere af de offentlige ydelser. Det er der to overordnede grunde til; for det første er debatter om det rette omfang af offentlige ydelser og om omfanget af street-level bureaucrats og deres funktion. For det andet har street-level bureaucrats en betydelig indflydelse på borgernes liv (Lipsky 2010 s.4). Street-level bureaucrats står altså i et dilemma, hvor de på den ene side skal standardisere deres arbejde så vidt som muligt, blandt andet på grund af borgernes retssikkerhed, og på den anden side individualisere deres arbejde, så det passer til den enkelte borger (Hupe, Hill og Buffat 2015).

4.3 Kundskabsgrundlag

For at få dybere indsigt i sagsbehandlerne faglige overvejelser og udfaldene heraf, inddrages perspektivet om praktikeres kundskabsgrundlag. Perspektivet vil bidrage til at forstå, hvordan og i hvilken grad sagsbehandlerne anvender teoretisk- og forskningsbaseret viden, praksis erfaring og lovgivningen, når de laver en målgruppevisitering. Ved gennemgang af empirien blev der fundet diskrepans ved dele af den tendenserende kundskabsproduktion og den praktiske kundskab, som havde indflydelse på sagsbehandlerne vurderingsproces, hvorfor det vil inddrages som en kontekst for deres sagsbehandling. Slutteligt vil der være en gennemgang af, hvad hvorledes sociale misforståelser ofte kan trives indenfor samme profession, og betydningen heraf for sagsbehandlerne praksis.

4.3.0 Praktikers vidensformer

Praktikers kundskabsgrundlag rummer deres problemforståelse af det sociale problem, deres teoretiske tilgang hertil, tidligere erfaringer med lignende situationer, personlige holdninger og værdier, og det er derfor styrende for sagsbehandlerens handlinger. Dette kundskabsperspektiv tager udgangspunkt i Jens Guldagers kundskabsopfattelse, der har afsæt i Staff Calewaerts og Karin Anna Petersens tre typer af viden inspireret af Pierre Bourdieu. De tre vidensformer er henholdsvis videnskabelig teori, praktisk teori og praktisk sans (Guldager og Skytte 2013).

Videnskabelig teori er den teori, som lever op til videnskabelige krav og kriterier fx forskningsbaseret viden. Indenfor socialt arbejde, beskæftiger denne viden sig med at afdække blandt andet handlemønstre, menneskelige muligheder og begrænsninger med mere, altså viden om handlinger. Videnskabelig teori er dog ikke handlingsanvisende, da den ikke tager højde for kontekstens indflydelse på hver enkel handling, og der kan derfor ses et behov for, at den videnskabelige teori bliver mere kontekstafhængig, når den inddrages i det sociale arbejde. Dag Østerberg understøtter dette ved at understrege, at teori er på et abstrakt niveau. Han uddyber:

”På samme måte befinner samfunnsteori seg på et høyere trinn av almen abstraktion. Den kan nok anskueliggjøres ved hjelp av eksempler, men disse eksempler er ikke ment som kasus, dvs. som helt konkrete tilfeller (Guldager 2007 s.137-138).”

Således kan videnskabelig teori ikke kan give konkrete handleanvisninger, men udelukkende forskrifter på handling, hvorfor praktikere kan bruge denne teori på et abstrakt niveau i forhold til deres problemforståelse, og hvad de bør være opmærksomme på ved et socialt problem. Videnskabelig teori bestræber sig på at være objektiv, men den vil dog ifølge Jens Guldager altid vil være præget af valg og værdier allerede bag valget af problemstilling (Guldager 2007).

Praktisk teori skal forstås som et instrument, der er til for praktikernes skyld. Teorien omhandler refleksioner om, hvordan man gør praksis bedre herunder tankefigurer til forståelser af sociale problemer, forskellige metoder og etiske og værdimæssige retningslinjer, som kan bruges i praksis eller til diskussion heraf (Guldager 2007). Den omhandler også praktikernes faglige fundament det

vil sige deres forståelse af sociale problemer, årsagerne dertil, metoder, lovgivning, etiske overvejelser og meget mere. Den praktiske teori er således både præget af praktikernes faglige og professionelle ballast, som kan være både være bevidst og ubevidst. Bevidstgørelse om praktisk teori kan styrke den refleksive praksis blandt praktikerne og udpege forskelle og ligheder, som kan blive genstand for faglig diskussion og udvikling som følge af denne (Guldager og Skytte 2013).

Praktisk sans er det handlingsberedskab praktikere trækker på, og som man erhverver sig gennem personlige og faglige erfaringer. Praksiskundskab kaldes også tavs kundskab. Med denne betegnelse henviser Polanyi til de situationer, hvor et individ, eksempelvis en sagsbehandler, kan handle ud fra noget eller opleve noget uden at kunne redegøre for hvorfor. Af denne grund er det tavs viden, men det kan dog stadig være genstand for refleksion og videre udvikling. Essensen af begrebet er, at det er noget kompleks, som kan være svært at indramme med begreber eller teori (Guldager og Skytte 2013).

De tre vidensformer indgår alle i sagsbehandlingens kundskabsteori, og det er ifølge Guldager vigtigt at kunne koble viden med praksis, da den videnskabelige- og praktiske teori er komplementære, idet førstnævnte besvarer spørgsmålet "hvad gør vi?", mens praktisk teori følger op på dette ved at spørge "hvordan kan vi gøre det bedre?" (Guldager 2007).

4.3.1 Kundskabsproduktion

I de senere år har der været et øget fokus på de metoder, som benyttes indenfor socialt arbejde, og effekterne heraf. Den type kundskabsproduktion har dog tendens til at overse blandt andet sagsbehandlingens viden og erfaringer og betydningen af en god relation. Konsekvensen af dette er øget diskrepans mellem den officielle kundskabsproduktion og den kundskabsproduktion, som sagsbehandlerne producerer, erfarer og føler behov for, gennem deres arbejde. Gennem kommentarer i spørgeskemaundersøgelsen, og feedback på samme, og i interviewene, er det blevet tydeligt, at mange sagsbehandlere har følt et behov for et talerør grundet diskrepansen, og at denne undersøgelse rammer ind i netop den frustration. Frustrationen afleder, for nogle af sagsbehandlerne, holdninger, som får betydning for deres vurderingsgrundlag og processen herom, som det vil ses i analysen. Diskrepansen skyldes blandt andet, at praksiskundskaben har svært ved

at blive accepteret på lige fod med andre kundskaber, da den ofte er kontekstuel og derfor i mindre grad kan give overordnede anvisninger og metoder, som man kan måle effekten af (Guldager 2007). Betydningen af dette vil der derfor også kigges nærmere på i analysen. Med kundskabsteorien kan der således siges noget om det vidensgrundlag, sagsbehandlerne benytter sig af i deres sagsbehandling med borgerne. Det kan blandt andet bruges til at få indblik i, om der kan identificeres forskelle i deres problemopfattelser og betydningen heraf.

4.3.2 Sagsbehandlernes socialfaglige forståelse

Historisk set har sagsbehandlingen af de svageste grupper i Danmark været varetaget af socialformidlere og socialrådgivere. Det har betydet, at sagsbehandlingen i høj grad har været præget af en socialfaglig forståelse, selvom udviklingen mod en mere NPM orienteret tilgang har haft indflydelse på dette gennem produktionen af en anden type kundskabsgrundlag. Det er dog ikke kun her, at udviklingen har haft betydning for den socialfaglige forståelse, det er også sket i takt med, at der er kommet flere medarbejdere med andre uddannelsesbaggrunde. Baadsgaard, Kevin, Jørgensen, Henning, Nørup, I og Olesen, S.P. har undersøgt den faglige praksis og kvalificering til arbejdet, i de danske jobcentre, med ikke-arbejdsmarkedssparate ledige og sygemeldte, som består af fire datasæt herunder én landsdækkende spørgeskemaundersøgelse, og her fremgår netop denne udvikling. I spørgeskemaundersøgelsen kunne de konkludere, at én ud af fem medarbejdere i jobcenteret ikke havde en relevant uddannelse for deres arbejde (Baadsgaard, Jørgensen, Nørup og Olesen 2011). Der var endvidere ikke en sammenhæng mellem jobcentermedarbejdernes uddannelsesbaggrunde, og de opgaver som de skulle varetage med undtagelse af sygedagpengeområdet, hvor to tredjedele var socialformidlere eller socialrådgivere (Baadsgaard, Jørgensen, Nørup og Olesen 2012).

Udviklingen kan skyldes flere faktorer, men er grundlæggende et naturligt skridt i den retning, som beskæftigelsesområdet bevæger sig imod. For det første medfører det mindskede skøn, at en socialfaglig forståelse/uddannelsesbaggrund kan præge arbejdet i mindre grad, hvorfor det bliver mindre attraktivt for individer med en socialfaglig uddannelsesbaggrund. For det andet har opgaverne ændret sig i en sådan grad, særligt administrativt, at socialformidlere og socialrådgivere ikke nødvendigvis ses som den ideelle gruppe til at løse opgaverne grundet manglende

administrative kompetencer. For det tredje er det af både ledere og politikere blevet påpeget, at socialrådgivere opleves for beskyttende overfor borgerne. Kernen i ledernes og politikernes kritik af socialrådgiverne er, at de har et for meget fokus på årsagerne til borgernes problematikker fremfor at fokusere på beskæftigelse. Socialrådgiverne vil således ikke acceptere det politiske skifte, der har været indenfor området. De administrative medarbejdere anses derimod som mere loyale overfor den politik, som skal implementeres (Baadsgaard, Jørgensen, Nørup og Olesen 2012).

Udviklingen betyder, at praktikernes faglige ballast kan variere i høj grad alt efter, hvilken sagsbehandler borgerne bliver tilknyttede, da sagsbehandlerne kommer med mange forskellige faglige forudsætninger. Grundet de varierende faggrupper kan det være svært at have en fællesfaglig forståelse, som i højere grad sikrer en ensartet behandling. Det betyder endvidere, at de ledige kan have svært ved at gennemskue, hvilke færdigheder de mødes med i jobcenteret.

4.3.3 Sociale misforståelser

Flemming Balvig og Lars Holmberg peger på, at individer bliver prægede af de uformelle- og formelle regler, som indgår i ethvert samfund. Det skyldes blandt andet, at individer bestræber sig på at leve op til de forventninger, som de oplever, bliver stillet til dem af deres omgivelser. Det er altså individets oplevede forventninger og ikke nødvendigvis de faktiske forventninger, som får indflydelse på deres handlinger, og når der er en uoverensstemmelse mellem de to, kaldes det en social misforståelse. Sociale misforståelser kan optræde i forskellige former, og der vil i denne undersøgelse fokuseres på flertalsmisforståelser og social overdrivelse. Flertalsmisforståelser finder sted, når et individ tror, at et flertal, det vil sige over 50 %, har en holdning, mens det reelt kun er mindretallet. Sociale overdrivelser finder sted, når individet tror, at der er flere, som har en holdning, end der faktisk er. Det er ikke usædvanligt, at individer generaliserer ud fra egne holdninger, da de oftest betragtes som almindelige af individet, idet de oplevede normer som sagt præger i højere grad end de faktiske normer (Balvig og Holmberg 2014). Dette fænomen finder særligt sted hos individer indenfor samme profession og kan medføre en falsk opfattelse af enighed blandt individerne. Den falske enighed trives ofte indenfor samme profession af tre overordnede grunde; for det første kan professionen opfattes som en fælles forståelsesramme vedrørende problematikker indenfor faget, og de tillærte metoder kan yderligere ligge til grund for en antagelse

af et fællesfagligt grundlag for handling. For det andet ses der ofte flere ensartede synspunkter, vedrørende problematikker, blandt individer indenfor samme profession, og denne enighed kan uhensigtsmæssigt blive generaliseret ud til andre områder, hvor man således også vil forvente en enighed. Slutteligt kan der blandt individer indenfor samme profession være et ønske om, at der er enighed, således at man har en fællesfaglig baggrund, som ligger til grund for handlinger og vurderinger (Ejrnæs og Monrad 2012).

5.0 Analyse

I dette afsnit vil der være en gennemgang af undersøgelsens analysestrategi, herunder hvordan den kvantitative- og kvalitative data inddrages i analysen, efterfulgt af en gennemgang af analysens struktur. Herefter inddrages de, for besvarelse af problemformuleringen, relevante fund i den kvantitative- og kvalitative data i analysedel 1,2 og 3.

5.1 Analysestrategi

I analysen vil fundene i den kvantitative- og kvalitative data blive tilknyttet den gennemgåede teori for at forklare sagsbehandlernes holdningsmønstre, vurderinger og udtalelser. Undersøgelsens overordnede fremgangsmåde er retroduktiv, da der ønskes viden om strukturer, betingelser og mekanismer, som ikke er direkte observerbare, og da der i analysen vil være en vekselvirkning mellem empiri og teoretisering (Danermark, Ekström, Jakobsen og Karlsson 2002).

5.1.0 Inddragelse af data i analysen

Den kvalitative del af datamaterialet vil kodes ud fra underspørgsmålene og den givne teori. Det vil sige, at transskriberingerne analyseres ved brug af labels, som repræsenterer forskellige dele af indholdet. Da interviewguiden er semi-struktureret, kan informanten selv komme med selvstændige refleksioner, som ikke er præget af teorien. Der er derfor gjort brug af en både åben- og lukket kodning, da temaerne både er genereret ud fra transskriberinger og da nogle på forhånd fremgår af interviewguiden og den, på det tidspunkt, givne teori. Af den grund vil startkodelisten være forskellig fra slutkodelisten, da der gennem analysen af datamaterialet genereres nye kodninger. Der er i kodningen et kodehierarki, bestående af de mest abstrakte koder "hovedkoder" og de mere konkrete koder "underkoder". Hierarkiet er effektivt, idet håndteringen af de mange koder bliver systematiseret i forhold til hinanden, mens man sikrer et analytisk fokus. Det er af samme grund vigtigt, at kodningen ikke bliver uoverskuelig grundet for mange koder, hvorfor der i undersøgelsen er taget udgangspunkt i de anbefalede 10-15 kodninger for en lukket kodning. Kodning bruges til at arbejde systematisk med datamaterialet og til at måle styrken af bestemte temaer. Den kvalitative data bruges til at uddybe, supplere og nuancere den kvantitative data og til at sige noget om den praktiske signifikans i fundene (Bøgh Andersen, Møller Hansen og Klemmensen 2012).

I forhold til den kvantitative data, benyttes χ^2 -testen og gamma test til at belyse, om de sammenhænge som er fundet er tilfældigheder eller statistisk signifikante, og derfor om de er generaliserbare eller ej. Når p-værdien er mindre end signifikansniveauet, i χ^2 testen, som oftest er på 0,05, kan nulhypotesen forkastes, og sammenhængen kan således generaliseres. χ^2 -testen er sensitiv overfor den pågældende stikprøvestørrelse således, at der ved et lavt antal respondenter ikke nødvendigvis kan måle en statistisk signifikant sammenhæng, selvom den er der, mens der ved et højt antal respondenter kan findes statistisk signifikante sammenhænge, selvom signifikansen er lille. Dette vil der tages højde for i undersøgelsen. (Hansen og Hjort Andersen 2000). χ^2 testen kan ikke sige noget om styrken af eller retningen i sammenhængen mellem to variable, og gammatesten benyttes derfor, når der forekommer lineære sammenhænge, da den kan måle netop dette. Ved en gamma test er styrken i sammenhængen mellem to variable stærk, når korrelationskoefficienten $\Gamma > 0,30$, moderat når korrelationskoefficienten Γ er mellem 0,15 – 0,30 og svag når korrelationskoefficienten $\Gamma < 0,15$. Retningen på sammenhængen kan ses på fortegnet af korrelationskoefficienten. Er der et negativt fortegn, er sammenhængen negativ og ved et positivt fortegn er sammenhængen positiv (Bøgh Andersen, Hansen & Klemmensen 2012).

Når der ledes efter sammenhænge mellem variablene vil kun de med statistisk signifikans inddrages, mens der stadig vil kigges efter mønstre indenfor hver enkelt spørgsmål. Resultaterne vil præsenteres og diskuteres i nærværende analysen.

5.1.1 Analysens struktur

Analysens struktur er bygget op omkring problemstillingens tre underspørgsmål som temaer. Første del af analysen vil derfor fokusere på, hvilke faktorer vedrørende borgerne, samt Jacob i casen, som sagsbehandlerne lægger vægt på i deres vurdering af borgernes uddannelsesparathed. Der vil ved hjælp af den kvantitative data kigges på, hvilke og i hvor høj grad, sagsbehandlerne lægger vægt på forskellige faktorer, og om der kan ses nogle fællestræk eller forskelle. Ved inddragelse af de kvalitative interviews vil der ledes efter dybdegående forklaringer på, hvorfor faktorerne vægtes, som de gør, og betydningen heraf for Jacob og borgerne generelt. Der vil således kigges efter

mønstre og forklaringer ved hjælp af empirien, og disse vil være genstand for analyse ved hjælp af den givne teori.

Anden del af analysen fokuserer på, hvilke vidensformer som ligger til grund for, at sagsbehandlerne fokuserer på de pågældende faktorer blotlagt i analysedel 1. Det vil derudover undersøges om, og i hvilken grad sagsbehandlerne deler et fællesfagligt kundskabsgrundlag, og hvilken betydning det kan have for deres vurderinger og sagsbehandling. Der vil kigges efter mønstre i relation til vidensformerne i den kvantitative data, og den kvalitative data vil give indblik i, hvilke vidensformer informanterne trækker på, og mere dybdegående forklaringer herpå i samspil med teorien.

Tredje og sidste del af analysen beskæftiger sig med, hvilke og hvordan forskellige kontekster kan have indflydelse på sagsbehandlernes vurderinger af borgerne og sagsbehandlingen. De kontekster, der fokuseres på, er inddraget igennem samarbejde med den tidligere nævnte sagsbehandler og af informanterne gennem de kvalitative interviews. Der vil kunne inddrages uendeligt mange kontekster, og konteksterne er derfor valgt på baggrund af tolkningsrammen og de kontekster, som respondenterne og informanterne har fundet nødvendige i forhold til at forklare deres praksis. Konteksterne er ikke begrænset til denne del af analysen, da de også spiller en rolle i forklaringerne i de andre dele af analysen, men der vil her udvælges nogle, som fandtes særlig relevant at fokusere på, da de blev nævnt gentagne gange af informanterne eller som havende stor indflydelse på sagsbehandlingen og borgeren. Ligesom i de to forrige afsnit vil den kvantitative data inddrages i forhold til at identificere eventuelle mønstre, mens den kvalitative data giver indblik i informanternes egne forklaringer på, hvordan konteksterne får indflydelse og hvorfor de spiller denne rolle.

5.2 Analysedel 1: Faktorer vedrørende borgerne

I denne del af analysen vil det undersøges, hvilke faktorer vedrørende Jacob og borgerne generelt, som sagsbehandlerne lægger vægt på i deres vurderinger af uddannelsesparathed, hvorfor og hvilken indflydelse det får på deres vurderinger samt sagsbehandlingen. Det vil først undersøges, hvorledes sagsbehandlerne vurderer Jacobs uddannelsesparathed, og deres opfattelse af, hvor udbredt denne vurdering af. Herefter vil det undersøges, hvilke faktorer som ligger til grund for deres vurderinger. Dernæst undersøges det, hvilken betydning prioriteringerne i faktorerne vedrørende Jacob har for de tilbud, som han visiteres til, og slutteligt vil det undersøges, hvordan respondenterne generelt prioriterer faktorerne.

5.2.0 Jacobs uddannelsesparathed

Som det fremgår af tabel 1 er der blandt sagsbehandlerne enighed om, at Jacob ikke er åbenlyst uddannelsesparat.

Tabel 1 Opgørelse over sagsbehandlerne vurdering af Jacobs uddannelsesparathed

Målgruppekategori	Vurdering angivet i procent
Åbenlyst uddannelsesparat	0 %
Uddannelsesparat	74,5 %
Aktivitetsparat	25,5 %
I alt	100 %
N	141

Cirka tre ud af fire af sagsbehandlerne mener, at Jacob er uddannelsesparat, mens cirka én ud af fire mener, at han er aktivitetsparat. Vurderingerne af Jacobs uddannelsesparathed varierer derfor indenfor disse to kategorier. Som tidligere beskrevet må der forventes en variation i visitationer, da der er et skønsmæssigt råderum. Der må dog være en bestræbelse på at mindske denne forskel ved at styrke bevidstheden om sagsbehandlerne praksis, således at kvaliteten i det sociale arbejde kan styrkes og variationerne kan mindskes mest muligt. Variationen, som fremgår af tabel 1, ses ikke kun kommunerne imellem, men også blandt sagsbehandlere indenfor samme kommune. Det

betyder, at Jacobs indtægt kan variere med 4958 kr. afhængigt af både kommune og sagsbehandler, og problematikken vedrørende borgernes retssikkerhed kommer derfor til udtryk i vurderingerne. Respondenterne svarer yderligere, at de er i tvivl om en visitation i gennemsnitligt 19,0 procent af deres sager, og der ses derfor et grundlag for, at deres visitationsgrundlag bliver kvalificeret således, at visitationerne kan blive mere ensartede.

5.2.1 Sociale misforståelser

Respondenterne blev spurgt til, hvor stor en procentdel af deres kollegaer, de vurderede lavede samme vurdering som dem selv for at tjekke for flertalsmisforståelser. Hertil vurderede de gennemsnitligt, at 77,9 % af deres kollegaer ville lave samme vurdering som dem selv. Det vil sige, at sagsbehandlerne gennemsnitligt vurderer, at størstedelen af deres kollegaer vil lave samme vurdering. Da sagsbehandlerne ikke har kendskab til de forskellige kommuners strategier, procedurer og fremgangsmåder med videre, var det ikke muligt at spørge til sagsbehandlere i landet generelt fremfor deres kollegaer. Det vurderes dog, at det alligevel kan være relevant at sammenligne denne vurdering med, hvor mange respondenter som har svaret det samme i spørgeskemaundersøgelsen, da det kan indikere, om der kan være tale om en sociale misforståelser.

Aktivitetsparathedgruppen vurderede gennemsnitligt, at 71,5 % af deres kollegaer ville lave samme vurdering, mens det blandt respondenterne var 25,5 % som lavede samme vurdering, og uddannelsesparathedgruppen vurderede gennemsnitligt, at 80,9 % af deres kollegaer ville lave samme vurdering, mens det for respondenterne var 74,5 %, som lavede den samme vurdering. Aktivitetsgruppen har altså gennemsnitligt vurderet 46 procentpoint over den vurdering, som respondenterne har foretaget, mens uddannelsesparathedgruppen har vurderet 6,4 procentpoint over den vurdering, som respondenterne har foretaget. Uanset hvor uddannelsesparate sagsbehandlerne har vurderet Jacob, mener de således gennemsnitligt, at størstedelen af deres kollegaer er enige med dem. Flemming Balvig og Lars Holmberg peger på, at det ikke er usædvanligt, at individer generaliserer ud fra egne holdninger, da de oftest betragtes som almindelige, særligt indenfor samme profession (Balvig og Holmberg 2014; Ejrnæs og Monrad 2012). Der er da også tale om en social misforståelse for begge gruppe. For de aktivitetsparate, er der tale om en

flertalsmisforståelse idet gruppen af respondenter tror, at et flertal, det vil sige over 50 %, laver en bestemt vurdering, mens det reelt kun er mindretallet. Selvom uddannelsesparathedsgruppen er tættere på det antal af respondenter, som har vurderet Jacob uddannelsesparat, er der også her gennemsnitligt tale om en social misforståelse, som i dette tilfælde er en social overdrivelse. Det vil sige, at respondenterne gennemsnitligt tror, at der er flere, som har en holdning, end der faktisk er. Det fremgår endvidere af den kvantitative data, at der kun er 3 ud af 137 respondenter, som mener, at under halvdelen af deres kollegaer ville svare det samme som dem, hvilket understøtter antagelsen om, at der er tale om et generelt fænomen, hvor respondenterne mener, at deres vurdering er normen.

Med forbehold for at ovenstående spørgsmål er stillet i henhold til sagsbehandlernes kollegaer og ikke sagsbehandlere i andre kommuner, peger det i retning af, at sagsbehandlerne er prægede af sociale misforståelser indenfor deres praksis. Konsekvensen ved dette er, at det kan give et falsk indtryk af en fællesfaglig forståelse, hvorfor behovet for faglige diskussioner og andre kvalificerende tiltag kan synes mindre, end de faktisk er. Sociale fænomener kan således betragtes som en mekanisme, der modvirker kvalificering af visitationer og borgernes retssikkerhed på trods af, at der både ses variationer sagsbehandlerne og kommunerne imellem. Variationer indenfor samme kommune er særligt i risikozonen for at blive overset, da der ikke holdes opsyn med visitationer blandt hver enkel sagsbehandler i de enkelte kommuner, og fænomenet kan derfor i højere grad gå ubemærket hen.

5.2.2 Faglige overvejelser vedrørende Jacobs uddannelsesparathed

Informanterne vurderede også Jacob til at være henholdsvis uddannelsesparat og aktivitetsparat, og mens det for informant A og C er en kombination af flere faktorer, som ligger til grund for deres vurderinger, er der for informant B én faktor, som vejer tungere end de andre. Informant A og B har begge vurderet Jacob til at være uddannelsesparat og begrundet det således:

Informant A – *”(Jeg tænker, at han er uddannelsesparat) fordi, at i de drøftelser jeg har været med til, både på afdelingsmøde og sagsmøde, oplever jeg at der er en generel holdning til, at nok har Jacob i casen nogle udfordringer, men vi må også huske*

på, at når man er vurderet uddannelsesparat, så er det jo ikke sådan, så du skal starte uddannelse i morgen. Der er stadigvæk plads til en indsats... Man forventer bare, at den indsats, der skal være, kan gøre at pågældende så er klar indenfor et år. Og i Jacobs tilfælde har han selv et ønske om at starte på uddannelse.”

Informant B – *”Lovgivningsmæssigt er Jacob i din case uddannelsesparat, fordi han siger, at han er klar til at starte på uddannelse inden for et halvt år.”*

Informant C vurderer, at Jacob er aktivitetsparat. Informanten mener ligesom informant A, at det er kombinationen er flere faktorer, som ligger til grund for vurderingen, men Jacobs motivation tillægges ikke samme betydning for hans uddannelsesparathed.

Informant C – *”Jeg tror det er på grund af misbrugsproblematikken. Han har været ude af den i så kort tid. Uden at få noget hjælp, og det er ikke fordi, at man skal have noget professionelt hjælp altid, men jeg har oplevet nogen, som har ekstrem motivation, og så kommer de ud af det her misbrug, og så møder de modgang, ellers så sker der et eller andet, og så falder de tilbage igen... Men det er også lige så meget fordi, at han kun er oppe på 15 timer praktik, og det kræver altså mere at være på en uddannelse.”*

De tre informanter vægter således forskellige faktorer, i deres vurdering af Jacobs uddannelsesparathed, og betydningen heraf. Mens Jacobs motivation og vision for uddannelse spiller en central rolle i to af informanternes faglige overvejelser, indgår det altså ikke som en tungtvejende faktor for informant C. Den meningsdannelse som informanterne laver hver især, bærer således præg af, at de trækker på hver deres repertoire, og det kan i dette tilfælde medføre forskellige udfald, men gør det ikke nødvendigvis.

Tabel 2 viser at sagsbehandlerne gennemsnitligt lægger vægt på flere af faktorerne vedrørende Jacob i høj til meget høj grad, hvilket afspejler kompleksiteten i vurderinger af uddannelsesparathed. Den viser endvidere, at respondenterne gennemsnitligt tillægger Jacobs motivation og visioner for uddannelse stor betydning i deres vurdering af hans

uddannelsesparathed, da denne bliver vægtet i højest grad. Sagsbehandlerne har gennemsnitligt vægtet den i høj grad til meget høj grad i deres vurdering.

Tabel 2 Opgørelse over sagsbehandlerne gennemsnitlige vægt på faktorer i vurderingen af Jacobs uddannelsesparathed

Faktorer vedrørende Jacob	Vurderet relevans
Sociale baggrund herunder familiehistorik	2,94
Helbredshistorik herunder ADHD og stofmisbrug	4,18
Visioner for uddannelse	4,29
Uddannelsesbaggrund herunder erfaringer fra tidligere skolegang	4,15
Nuværende deltagelse i kommunens tilbud	4,09
N	141

Likert-skala målt fra 1-5 hvor 1 = slet ikke og 5 = I meget høj grad

Visionens og motivationens betydning for vurderingerne er i god overensstemmelse med den udvikling, som der er set indenfor beskæftigelsesområdet i de seneste år. Her ses borgerne som ressourcebærende individer, og i stedet for at sagsbehandlerne skal fokusere på faktorer, som kan ligge til grund for borgernes manglende arbejde, skal de i stedet fokusere på at skabe viljen til at arbejde, så borgerne kan arbejde på trods af disse (Heerup Nielsen 2015). Per Revstedt, psykolog og psykoterapeut, skildrer mellem to sider af motivation, henholdsvis manifest- og latent motivation. Den manifesterede motivation er synlig, og vidner om at individet er i kontakt med sin indre kerne. Den latente motivation er derimod usynlig, og et udtryk for at motivationen ligger i dvale. Motivationen er dog tilstede inderst inde, men destruktive kræfter i individet gør, at der ikke skabes kontakt til den. Den latente motivation kan vækkes fra sin dvale gennem motivationsarbejde og en styrket tro på sig selv og sin kunnen, hvorfor dette bliver en central opgave for sagsbehandlerne (Revstedt 2005). Skildringen er således i overensstemmelse med den opfattelse af som dominerer beskæftigelsesområdet på nuværende tidspunkt, vedrørende sagsbehandlerne rolle som *motivator* i forhold til at skabe en holdnings- eller adfærdsregulering hos borgeren (Baadsgaard, Jørgensen, Nørup & Olesen 2014b). Informanterne peger også på, at de skal ind og arbejde med

borgernes motivation, når den ikke er til stede. Informant A forklarer, hvorfor det er vigtigt at arbejde med borgernes motivation:

Informant A – *”Vi ser jo, at når der er en motivation, så er det jo der, det rykker. Det er jo der, at tingene flytter sig, og de får ryddet op, de unge mennesker selv, i nogle af de ting, der er trælse, eller der fylder, og alt det der måske har taget evigheder bare at få nogenlunde styr på, bliver klaret på en måned.”*

Informanten giver således udtryk for, at motivation kan løfte en borgers uddannelsesparat, selvom borgeren har andre problematikker. I ovenstående tilfælde er det derfor aktuelt at fokusere på motivation som en ressource, i stedet for at fokusere på de problematikker, som kunne ligge til grund for ledigheden. Manglende motivation kan dog også stå i vejen for, at borgeren bliver uddannelsesparat. Informant B forklarer:

Informant B – *”Hvis det som sagt er nogen som, altid gerne har villet have en uddannelse, men der er nogle sociale barrierer eller forskellige ting som har forhindret dem i det, jamen så er det meget typisk, at de bliver erklæret uddannelsesparate, og at de så starter i uddannelse. Men hvis det er nogen som både har haft sociale problemer og haft et lorteliv og aldrig rigtig har fået nogen succes i skolegangen, jamen så har de heller aldrig haft nogen motivation for at komme tilbage dertil. Så det de skal sige hver gang er: jeg vil rigtig gerne starte i uddannelse, når de kommer ind til os, for hvis de ikke vil, og de heller ikke møder i tilbud, så stopper deres uddannelseshjælp jo. Så de plejer at sige, jeg vil gerne uddannelse, jeg kan bare ikke på længere sigt, men i bund og grund måske hviler på en manglende motivation baseret på nederlagsoplevelser i systemet. Og så er spørgsmålet, hvordan man så får dem motiverede til at starte.”*

Informant B peger således også på at borgernes manifesterede motivation, i nogle tilfælde kan dække over en latent motivation. Strategien er nødvendig, hvis borgerne vil modtage ydelsen, men ikke er motiverede, da borgerne *skal* være villige til at deltage i de tilbud, som de visiteres til, og møde op

til de planlagte samtaler jævnfør LAB § 96 a. Dette kan dog give et forkert grundlag for den videre sagsbehandling. Selvom der umiddelbart ses en manifest motivation er det således ikke altid tilfældet, men resultatet af, at den ”passive” ledige ellers bliver sorteret fra de ”aktive” (Bredgaard, Jørgensen, Kongshøj Madsen & Rasmussen 2011). Sagsbehandlerne spiller altså en dobbeltrolle som socialintegrerende og disciplinerende, hvor de skal motivere borgerne, og samtidigt gøre dem opmærksomme på deres pligter. En rolle som også blev påvist i 2011 af Bredgaard, Jørgensen, Kongshøj Madsen & Rasmussens undersøgelse, og som i høj grad afspejler udviklingen indenfor beskæftigelsesområdet (Bredgaard, Jørgensen, Kongshøj Madsen & Rasmussen 2014a).

5.2.3 Betydningen af Jacobs visioner

Hvorvidt sagsbehandlerne vurderer, at Jacobs visioner for uddannelse bør vægtes højere, end sagsbehandlerens egen vurdering af hans uddannelsesparathed, fremgår af tabel 3.

Tabel 3 Opgørelse over om Jacobs egne fremtidsvisioner for uddannelse bør vægtes højere end sagsbehandlerens vurdering, af Jacobs muligheder for at påbegynde og afslutte en uddannelse, i vurderingen af Jacobs uddannelsesparathed. Ved ikke sorteret fra

Tolkning af lovgivningen	Vurdering angivet i procent
Ja	58,7 %
Nej	41,3 %
N	141

I tabellen fremgår det, at 58,7 % af sagsbehandlerne vurderer, at Jacobs visioner og motivation for at påbegynde en uddannelse bør vægtes højere, end sagsbehandlerens egen vurdering af hans uddannelsesparathed. Tabellen afspejler således forskellige tolkninger af lovgivningen, og 58,7 % er enige i informant B's tidligere udtalelse om, at Jacob ifølge lovgivningen er uddannelsesparat, hvis han er motiveret for at starte indenfor et år. De forskellige tolkninger får ifølge street-level teorien betydning for sagsbehandlerne's handlinger, da de baserer deres valg på deres oplevede virkelighed fremfor den objektive virkelighed. Det fremgår ligeledes af tabel 4, hvor der ses statistisk signifikans i sammenhængen mellem i hvor høj grad, sagsbehandlerne lægger vægt på Jacobs fremtidsvisioner i deres vurdering af hans uddannelsesparathed, og den målkategori de vurderer ham til at tilhøre.

Her fremgår det at i jo højere grad sagsbehandlerne lægger vægt på Jacobs visioner for uddannelse, i jo højere grad vurderer de ham uddannelsesparat.

Tabel 4 Krydstabel over sagsbehandlernes vurdering af Jacobs uddannelsesparathed og deres vægt på Jacobs fremtidsvisioner

Vægt på Jacobs visioner	Aktivitetsparat	Uddannelsesparat	Total
I mindre grad	100 % (N=1)	0,0 % (N=0)	100 % (N=1)
I nogenlunde grad	52,6 % (N=10)	47,4 % (N=9)	100 % (N=19)
I høj grad	25,4 % (N=15)	74,6 % (N=44)	100 % (N=59)
I meget høj grad	16,1 % (N=10)	83,9 % (N=52)	100 % (N=62)
N	36	105	141

Gamma test. Ved ikke fraserteret. p-værdi = 0,003 Styrke = 0,470 (stærk positiv sammenhæng)

Som beskrevet i afsnittet "Begrebsafklaring og afgrænsning", er det dog sagsbehandlerens egen vurdering af borgerens mulighed for at starte og gennemføre en uddannelse, som skal ligge til grund for visitationen, og ikke borgerens egne visioner for uddannelse. Informant C har altså en vigtig pointe i henhold til lovgivningen, når informanten pointerer, at Jacob kan være motiveret for at starte, men hvis det vurderes, at han ikke er klar og ikke forventes at kunne gennemføre uddannelsen, skal han ikke visiteres uddannelsesparat. Informanterne B og C har således forskellige opfattelser af lovgivningen, og som med sociale misforståelser, er det den opfattede virkelighed, som får indflydelse på individets handlinger fremfor, i dette tilfælde, den faktiske lovgivning. Sagsbehandlerens egne forståelser og fortolkninger af lovgivningen er således en mekanisme, som bidrager til, at der kan opstå variationer vedrørende visitationer. Informant B peger dog på, at diskrepansen også kan opstå i et andet led, som kan lede til variationer mellem kommunerne:

Informant B – ”Der (er) retningslinjer, som bliver udfattet af jurister i de forskellige kommuner. Så det vil sige, at der er mange forskellige retningslinjer, der ligger til grund i de forskellige kommuner.”

Informant B erfarer således, at forskellige fortolkninger af lovgivningen også finder sted på kommunalt plan, og at dette får indflydelse på diskrepansen mellem kommunerne, da fortolkningerne efterfølgende bliver implementeret hos sagsbehandlerne. Den direkte effekt af Jacobs visioner og motivation, på flere af sagsbehandlerne vurderingen af Jacobs uddannelsesparathed, kan aflæses i differencen mellem tabel 1 og tabel 5.

Tabel 5 Opgørelse over sagsbehandlerne vurdering af Jacobs uddannelsesparathed, hvis han ikke selv havde forslået at påbegynde en uddannelse

Målgruppekategori	Vurdering angivet i procent
Åbenlyst uddannelsesparat	0,7 %
Uddannelsesparat	57,4 %
Aktivitetsparat	41,8 %
I alt	100 %
N	141

Her ses der en stigning i kategorien aktivitetsparat fra 25,5 % til 41,8 %, hvis Jacob ikke havde været motiveret for at påbegynde en uddannelse. Det betyder endvidere, at skellet mellem sagsbehandlerne vurderinger bliver endnu større, hvorfor Jacobs retssikkerhed principielt bliver mindre. Hvor det før var tre ud af fire sagsbehandlere, som ville visitere Jacob til uddannelsesparat, er det nu kun tre ud af fem sagsbehandlere. Det betyder endvidere, at 16,3 % af respondenterne har vurderet, at Jacobs visioner og motivation for uddannelse var den afgørende faktor for, at han blev vurderet uddannelsesparat. Om det sammen med de andre faktorer, blev det afgørende for, at Jacob blev vurderet uddannelsesparat, som det var tilfældet med informant A, eller om det alene er baseret på visionerne, som det var i informant B's tilfælde, kan ikke konkluderes, men det kan konkluderes, at over 58,7 % af respondenterne vurderer, at en manifest motivation bør have den afgørende indflydelse i en visitation. Det er således ikke kun den kundskabsmæssige side af skønnet,

som kan influere og have betydning for, hvorledes der opstår diskrepans i sagsbehandlernes vurderingsgrundlag. Den standardiserede side spiller også en rolle, idet den altid vil ligge under for fortolkning af aktørerne.

5.2.4 Sandsynligheden for, at Jacob kan gennemføre uddannelsen

Som det fremgår af tabel 6 tilkendegiver 45,4 % af sagsbehandlerne, at de ikke kan vurdere, hvor sandsynligt det er, at Jacob gennemfører sin uddannelse. Der har i løbet af spørgeskemaet og de kvalitative interviews ikke været nogle tilkendegivelser om, at der mangler detaljer vedrørende Jacob med undtagelse af, at én informant gerne ville have vidst, hvorfor Jacob ville tage den pågældende uddannelse. Tallene vurderes således at være udtryk for, hvor komplekst det kan være at vurdere, fremfor manglende oplysninger.

Tabel 6 Oversigt over sagsbehandlernes gennemsnitlige vurderinger af sandsynligheden for, at Jacob kan færdiggøre uddannelsen som pædagogisk assistent

Sandsynlighed	Vurdering angivet i procent
Meget sandsynligt	0 %
Sandsynligt	44,7 %
Mindre sandsynligt	8,5 %
Slet ikke sandsynligt	1,4 %
Ved ikke	45,4 %
I alt	100 %
N	141

Informanterne udtrykker kompleksiteten og problematikken således, da de bliver spurgt til, om de oplever nogle udfordringer ved at skulle vurdere, hvorvidt en borger kan gennemføre en uddannelse:

Informant B – ”Ja. Det vil man jo aldrig nogensinde have en flujende hats forstand på, om de kan. Jo færdiggøre, jojo hvis det er en der er mentalt retarderet, der siger, jeg vil gerne uddannelse mig til kok eller astronaut eller et eller andet, så er det rimelig

nemt baseret på de neurologiske undersøgelser, der foreligger, så kan man selvfølgelig sige, det vurderer jeg desværre er urealistisk.”

Informanten peger på, at det er en umuligt opgave at foretage en sådan vurdering, medmindre der er åbenlyse hindringer, som gør borgerens visioner urealistiske.

Informant C – *”Ja jeg synes... Man kan jo godt få en (borger) her i augustmåned, efter al uddannelse er startet, som lige pludselig, så har vi faktisk fået arbejdet med det helbredsmæssige, personen har det egentlig godt, personen er lige blevet sat op til 25 timer... så er der et helt år, og der kan ske meget på et år... (Får vi) et realistisk billede af, hvad du kan, hvis du skal starte uddannelse om et år. Fordi vil du kunne mere, hvis du ikke skulle til alle de her samtaler med psykologer og sådan noget? Fordi det er mega trættende. Eller er det det samme timeantal, vi ser? Hvis du bare brugte de timer på arbejdsmarkedet? Eller praktik. Det kan godt være lidt svært.”*

Informanten giver således udtryk for, at det er en meget svær opgave at vurdere blandt andet på grund af borgernes skiftende tilstande, og da det kan være svært at sige, om indsatserne overfor borgerne kan sidestilles med at tage en uddannelse, og om der kan være modvirkende mekanismer i forhold til at vise det timetal borgerne reelt kan være til rådighed. Informanterne peger derfor på en problematik, som ligger i den lovgivningsmæssige side af skønnet. På trods af dette, ses der dog en signifikant sammenhæng mellem, hvor sandsynligt sagsbehandlerne vurderer, det er, at Jacob gennemfører uddannelsen som pædagogisk assistent og deres visitation af Jacob.

Tabel 7 Krydstabel over sagsbehandlernes gennemsnitlige vurderinger af sandsynligheden for, at Jacob kan færdiggøre uddannelsen som pædagogisk assistent og deres vurdering af Jacobs uddannelsesparathed

Sandsynlighed	Aktivitetsparat	Uddannelsesparat	Total
Ved ikke	34,4 % (N=22)	65,6 % (N=42)	100 %
Slet ikke sandsynligt	50,0 % (N=1)	50,0 % (N=1)	100 %
Mindre sandsynligt	75,0 % (N=9)	25,0 % (N=3)	100 %
Sandsynligt	6,3 % (N=4)	93,7 % (N=59)	100 %
N	36	105	141

Chi² test. p-værdien = 0,000

Som det fremgår af tabel 7, er der en tydelig overvægt af sagsbehandlerne, som vurderer, at det er sandsynligt, at Jacob er gennemfører uddannelsen, som også vurderer, at han er uddannelsesparat. Det modsatte gør sig gældende, når sagsbehandlerne vurderer, at det er mindre sandsynligt. På trods af, at informanterne tegner et billede af, at det kan være svært og i nogle tilfælde umuligt at vurdere, om en borger kan gennemføre en uddannelse, tegner der sig altså et statistisk signifikant mønster af, at overvejelser herom spiller en signifikant rolle i deres vurderinger. Kun to af respondenterne har dog valgt at positionere sig i de yderste skalaværdier, og det kan, i overensstemmelse med informanternes udsagn, være udtryk for, at det ikke er uproblematisk at skulle tage stilling til dette i sin vurdering af borgernes uddannelsesparathed. Derfor har de fleste ikke en stærk holdning til det. Endvidere fordeler gruppen af sagsbehandlerne, som ikke kan vurdere om han kan gennemføre uddannelsen eller ej, sig bredere ud på de to kategorier med henholdsvis 65,6 % indenfor uddannelsesparat og 34,4 % indenfor aktivitetsparat. Fordelingen kan være udtryk for ambivalens, som kan opstå i kravet om at skulle vurdere noget, man ikke føler sig i fagligt rustet til. Ambivalens er kendetegnet ved, at denne type holdninger i mindre grad kan bruges til at forudsige handletendenser, da flere faktorer taler for og imod (Olsen 2008).

Selvom informanterne beskriver denne vurdering som en svær og/eller umulig opgave, er der altså en signifikant sammenhæng mellem denne, og hvor uddannelsesparat de vurderer Jacob. Det kan derfor være relevant at inddrage betydningen heraf i fællesfaglige diskussioner, da det kan skabe bevidsthed om sammenhængen, hvorudfra man kan belyse problematikken ved lovgivningen og diskutere, hvordan man bedst muligt kan træffe en vurdering på trods af kompleksiteten.

5.2.5 Indsatser til Jacob

Når Jacob visiteres aktivitetsparat eller uddannelsesparat, skal han modtage et eller flere tilbud for at fremme sin uddannelsesparathed. Hensigten med at visitere Jacob til tilbud som aktivitetsparat er, at han med den hjælp og erfaring kan overkomme de problematikker, som hindrer ham i at starte på en uddannelse indenfor et år. Hensigten med at visitere Jacob til tilbud som uddannelsesparat er til gengæld, at han med disse tilbud forventes at være klar til at påbegynde og gennemføre en uddannelse, på ordinære vilkår, indenfor et år. De indsatser, som sagsbehandlerne ville visitere Jacob til fremgår af tabel 8. Det fremgår af tabellen, at der er en forholdsvis stor adspredelse i typen af tilbud, men 73,8 % af sagsbehandlerne vurderer dog, at han skal have en mentor for at blive klar til at starte og gennemføre en uddannelse.

Tabel 8 Opgørelse over tilbud visiteret til Jacob

Indsatser	Anbefalet tilbud angivet i procent
Mentor	73,8 % (N= 104)
Aktiverings- eller forberedende tilbud	53,9 % (N= 76)
Misbrugsbehandling	58,2 % (N= 82)
Behandling for ADHD	45,4 % (N= 64)
Motivationssamtaler	1,4 % (N=2)
Fastholdelseskonsulent	0,7 % (N=1)
N	141

Informanterne har også en opfattelse af, at det kan være stor adspredelse i, hvilke tilbud som borgerne visiteres til.

Informant A – *”Det er enormt personlighedsbåret, hvad er det for en indsats, der bliver lagt hvad er det, vi gør?”*

Informant A understreger således betydningen af deres individuelle repertoarer i forhold til valget af tilbud. Det kan altså mindske den komparative konsistens, men det sikrer samtidigt en individuel indsats. Informant B understøtter informant A’s forklaring og peger endvidere på, at det valgte tilbud kan skyldes tilfældigheder:

Informant B – *”Der er jo rigtig mange som kender et rigtig godt tilbud, og så er der nogle andre, der ikke har hørt om det. Så det der med at spare om, hvad der fungerer rigtig godt, og det er jo meget sjældent, at vi har tid til at gennemgå alle vores borgere*

til et teammøde for eksempel, et sagsmøde, hvor et andet tilbud måske kunne have været bedre. Så det afhænger også rigtig meget af den viden, som de sagsbehandlere man får lige har hørt om det tilbud. Nogle gange kan man være så heldig, at man finder en mentor, eller at borgeren selv hører om et tilbud og siger, det her det lyder sgu fedt, kan jeg ikke få lov til det? Og så undersøger man det, og så siger man, det her er da en skide god idé, og så sætter man det igen. Det er jo yndlings scenariet, kan man sige. Altså hvor det gør det allernemmest for os. Hvor vi ikke hele tiden både skal have styr på den meget skiftende lovgivning, hvad må vi bruge af den lovgivning rent budgetmæssigt i forhold til den kommune vi sidder i, og hvad for nogle tilbud, har vi lov til at bruge, hvad for nogle tilbud er der. Og det er jo meget forskelligt baseret på den viden, som man har, og så er der rigtig stor forskel på, hvad for nogle tilbud sagsbehandlerne bruger, hvad for nogle de har gode erfaringer med at bruge, og hvad for nogle de ikke har.”

Informanten peger på, at der er mange faktorer, som har indflydelse på valget af tilbud. På grund af en begrænset mængde ressourcer, er det for eksempel svært for sagsbehandlerne at have indblik i eller gennemgå alle kommunens tilbud. Der foregår således en mere eller mindre bevidst form for creaming, hvor der tages udgangspunkt i et begrænset antal af tilbuddene. Sagsbehandlerne erfaringer med tilbuddene kan yderligere få betydning, og det er således mekanismer på flere niveauer, som får indflydelse på sagsbehandlerne meningsdannelse. Informant C påpeger, at valget af tilbud også i høj grad er afhængigt af borgeren:

Informant C – *”Men det er også lige så meget borgerens følelser og værdier i forhold til, når vi finder tilbuddet. Ikke så meget når vi visiterer dem om. Det er jo bare noget, vi skal ifølge lovgivningen. Men i tilbuddene er vi også nødt til at snakke om, hvad de har lyst til, hvad de gerne vil og hvad som motivere dem.”*

Borgernes motivation står således også i fokus for valget af tilbud, da der gøres bestræbelser på at fremme denne for at øge borgerens uddannelsesparathed. Den komparative konsistens får således

mindre betydning, i forhold til betydningen af at sikre en individuel indsats, da det må forventes at være forskelligt, hvad der motiverer borgerne.

For at lede efter sammenhænge og mønstre i sagsbehandlernes valg af tilbud, blev der testet for sagsbehandlernes baggrundsoplysninger, deres visitation af Jacob, prioritering af faktorer omkring Jacob og borgere generelt og vidensformerne, men der blev kun fundet statistiske sammenhænge mellem nogle af de faktorer, som sagsbehandlerne vægtede i Jacobs case og deres valg af tilbud. En af disse sammenhænge var mellem graden af sagsbehandlernes vægt på Jacobs helbredshistorik, herunder hans hashmisbrug og ADHD, og misbrugsbehandling som tilbud, som det fremgår af tabel 9.

Tabel 9 Krydstabel over vægt på Jacobs helbred og tilbud om misbrugsbehandling

	Ikke markeret	Markeret	Total
I mindre grad	0,0 % (N=0)	100 % (N=2)	100 %
I nogenlunde grad	68,4 % (N=13)	31,6 % (N=6)	100 %
I høj grad	44,4 % (N=32)	55,6 % (N=40)	100 %
I meget høj grad	25,0 % (N=12)	75,0 % (N=36)	100 %
N	57	84	141

Gamma test. Ved ikke fraserteret. p-værdi = 0,000 Styrke = 0,484 (stærk positiv sammenhæng)

I tabel 9 ses der en stærk positiv sammenhæng. Jo mere vægt sagsbehandlerne har lagt på Jacobs misbrugsproblematik i deres vurdering af hans uddannelsesparathed, jo større sandsynlighed er der for, at de visiterer ham til misbrugsbehandling. Modsat mange andre problematikker og faktorer vedrørende Jacob og borgere generelt, er der altid et fast tilbud i alle kommuner om misbrugsbehandling jævnfør Serviceloven § 101. Der er således en procedure for, hvor man skal søge hjælp til denne type af problematik. Adspredelsen kan derfor i højere grad forventes at finde

sted i de tilfælde, hvor der i højere grad er flere tilbud at vælge imellem, og hvor problematikken er mere diffus.

Mentorindsatsen fordeler sig derimod bredt ud over de faktorer, som respondenterne har lagt vægt på. Informanterne gør alle brug af mentorer og informant B forklarer, at mentorerne ofte kan varetage det arbejde, som de ikke selv har ressourcer til i deres sagsbehandling.

Informant B – *”Altså de individuelle kommuner laver jo en budgettering af, hvad må man bruge penge på, og hvis man ikke har tid til, som socialrådgiver, fordi man har så mange sager, ikke har tid til at tage ud til en beskæftigelsesmæssigt indsats/tilbud, så bliver man nødt til at bruge mentorer. Vi bruger sygt meget mentorer, for de gør det arbejde, som vi ikke har tid til kan man sige.”*

Informantens udsagn vidner om, at der ses et behov for en mere helhedsorienteret sagsbehandling, som sagsbehandlerne ikke selv har ressourcer til at varetage. Informanten C oplever, at det særligt er den relation, som der kan skabes mellem borgeren og mentoren, som hjælper borgeren til at få det bedre. Informanten udtrykker samtidigt, at denne rolle ikke er mulig for sagsbehandlerne.

Informant C – *”Jeg har nogle som, efter de får mentor på, så kan de lige pludselig møde 20 timer om ugen. Fordi de får en relation på en anden måde, end de kan have til os. Fordi mentorerne alligevel er lidt mere personlige, end vi er.”*

Informant C peger også på, at det som sagsbehandler er svært at skabe samme relation, som en mentor. Det afspejler det rolleskift, som der har været indenfor beskæftigelsesområdet, hvor sagsbehandlerne i højere grad skal påtage sig en administrativ rolle fremfor en omsorgsrolle. Sagsbehandlerne ser dog stadig et behov herfor og en effekt heraf. I stedet for selv at påtage sig rollen, uddelegerer de den blot. Mentorer kan således varetage flere af de opgaver, som sagsbehandlerne ikke kan på grund af ressourcer eller deres administrative rolle, og de er derfor relevante af visitere til i flere sammenhænge.

5.2.6 Faglige overvejelser vedrørende borgere

Tabel 10 viser en oversigt over, hvordan respondenterne generelt prioriterer faktorer vedrørende borgere i vurderingen af deres uddannelsesparathed. Som tidligere beskrevet kan motivation for uddannelse være afgørende for borgerens uddannelsesparathed, men mangler denne eller overskygges den af andre problematikker, kan disse også have afgørende betydning. Prioriteringerne vidner således om, hvor vigtig en rolle motivation kan spille, og hvor kontekstafhængige sagsbehandleres vurderinger er, idet at andre faktorer andre gange går ind og får større betydning for uddannelsesparatheden. Om end at motivationen til tider kan overskygge disse problematikker.

Tabel 10 Gennemsnitlig prioritering af, hvilke faktorer sagsbehandlerne vægter i højest grad i vurderingen af borgernes uddannelsesparathed

Gennemsnitlig prioritering (N=141)	Faktorer
1	Borgerens motivation for at påbegynde en uddannelse
2	Borgerens egne visioner for/tro på uddannelse
3	Uddannelsesbaggrund herunder erfaringer fra tidligere skolegang
4	Helbredshistorik
5	Borgerens succes med nuværende deltagelse i kommunens tilbud
6	Social baggrund herunder familiehistorik

1 = øverste prioritet 6 = nederste prioritet

Sagsbehandlerne fokuserer således i høj grad på borgernes motivation og visioner i vurderingen af borgerens uddannelsesparathed. Når der spørges til, hvilke faktorer de oplever, oftest er årsag til manglende uddannelsesparathed, er det dog i høj grad de faktorer, som er prioriteret i lavest grad, som spiller ind.

Informant A – *”Det er helt sikkert helbred... Altså det er der, den oftest ligger. Jeg vil sige, at de alle, næsten alle, har en eller anden diagnose. Mest psykisk, også fysisk, også en blanding. Det er, for at give et slag på tasken, så er det måske tre eller fire, ud af de halvfjerds unge mennesker, som jeg er sagsbehandler for, hvor der ikke er nogen diagnose, men hvor det ren og skær handler om, og det kan jo være problematisk nok, men hvor det handler om familiehistorik. Der er absolut ingen visioner eller tro på uddannelse. Man kan sige at mange, de kan have svært ved at tro på fremtiden generelt. Der er ringe uddannelsesbaggrund.”*

Informant A giver således udtryk for, at det i høj grad er borgernes helbred, oftest det psykiske helbred. For nogle af borgerne, er der også tale om en problematisk familiehistorik, og det kan komme til udtryk ved manglende visioner for fremtiden.

Informant B – *”Det er helt klart motivationen. Jeg vil sætte motivationen, visioner og tro på uddannelse ved siden af hinanden. Det er helt klart det mest afgørende, for det betyder jo om de starter på uddannelse jo... Der er rigtig mange, der vil gerne, altså for eksempel, ved fysisk og psykisk sygdom. Der er nogle, som er i behandlingsforløb, og det ikke giver nogen mening at tale om uddannelse. Så bliver de friholdt i et stykke tid, indtil de er klar til at tage noget uddannelse og beskæftigelse.”*

Informant C – *”Helbredshistorik synes jeg, og det er igen, hvis de stadig har et misbrug, hvis de stadig har et eller andet derude floffy ude i periferien, man ikke helt ved. Hvis de har en personlighedsforstyrrelse eller et eller andet, som måske ikke er ordentligt medicineret, eller de ikke lige altid ved, hvordan de skal arbejde med det ellers. Men det er kun nogle gange, for du kan jo også have nogle, som er velmedicineret eller velbehandlede, og så kan de jo fint tage en uddannelse. Så jeg vil tro, det er hvor de er henne i det.”*

Visioner og motivation prioriteres således i høj grad i forhold til borgernes uddannelsesparathed, men der er ofte andre bagvedliggende grunde til, at borgerne er ledige. Ud fra disse forklaringer

fremgår det, at respondenterne generelt fokuserer på borgernes ressourcer, fremfor problematikkerne bag, i vurderingen af borgernes uddannelsesparathed.

5.2.7 Opsummerende

I respondenternes vurdering af Jacobs uddannelsesparathed forekom der variationer i deres besvarelser, og respondenterne vurderede da også, at de gennemsnitligt er i tvivl i 19 % af deres visitationer. Det vil sige næsten hver femte visitation. Der er endvidere indikationer på, at respondenternes praksis er præget af sociale misforståelser, hvilket kan give dem en falsk opfattelse af, at der er fællesfagligt grundlag, hvorfor der ikke rettes samme opmærksomhed mod variationerne, som der med fordel kunne.

Betydningen af borgernes visioner og motivation fremgår som essentiel i både spørgeskemaundersøgelsen og interviewmaterialet. Dette fokus er i overensstemmelse med udviklingen indenfor beskæftigelsesområdet, men det kan dog i nogle tilfælde betyde, at borgerne forgiver at være motiverede for fortsat at kunne modtage deres ydelse. På den måde kan der opstå et falsk grundlag for det videre sagsbehandlingsarbejde, hvorfor sagsbehandlingen bliver mindre kvalificeret.

Respondenterne har forskellige tolkninger af lovgivningen i forhold til, om deres faglige vurdering vedrørende Jacobs muligheder for at påbegynde og afslutte en uddannelse skal vægte højere end hans egne visioner og motivation for dette i vurderingen af borgerens uddannelsesparathed. Størstedelen af respondenterne tolker det som om, at borgerens egne visioner skal vægte tungest, selvom det modsatte er tilfældet. Der ses ligeledes en stærk signifikant sammenhæng mellem deres tolkninger, og hvor meget vægt de lægger på Jacobs visioner. Respondenternes forskellige tolkninger kan således være kilde til variationer i visitationerne. Informanterne påpeger da også, at det kan være problematisk at lade sin egen vurdering være bestemmende for borgerens uddannelsesparathed, da det blandt andet beskrives som praktisk talt umuligt at vurdere, om borgeren kan gennemføre uddannelsen.

I forhold til at visitere Jacob til en indsats, ses der også en stor adspredelse. Der ses dog en overvægt i respondenterne, som vil visitere ham til et mentortilbud. Mentorerne kan ifølge informanternes udsagn varetage opgaver, som sagsbehandlerne ikke selv kan. Der ses endvidere en statistisk sammenhæng mellem, i hvor høj grad, respondenterne har lagt vægt på Jacobs helbredshistorik herunder misbrug, og tilbuddet om misbrugsbehandling. Dette er i god overensstemmelse med, at det er en problematik, som alle kommuner skal have et behandlingstilbud rettet imod.

Slutteligt ses det, at respondenterne gennemsnitligt prioriterer visioner og motivation højest i deres vurdering af uddannelsesparathed, på trods af informanternes udsagn om, at borgernes grunde til ledighed ofte skyldes helbredet. I deres tidligere udsagn fremgår det dog, at motivation og visioner kan være vigtige ressourcer for borgerens uddannelsesparathed, hvorfor de lægger stor vægt på disse faktorer i deres faglige overvejelser.

5.3 Analysedel 2: Vidensformer

I denne del af analysen, vil det undersøges, hvilke vidensformer som sagsbehandlerne benytter sig af i deres vurderinger og sagsbehandling, hvorfor og betydningen heraf. Herefter vil forholdet mellem sagsbehandlerne kundskabsgrundlag og den officielle kundskabsproduktion undersøges for at få indblik i, hvordan det kan og om det har indflydelse på sagsbehandlingen.

Sagsbehandlerne kundskabsgrundlag afspejler i høj grad kompleksiteten i deres arbejde, når en borgers uddannelsesparathed skal vurderes. Som det fremgår af tabel 11, benytter sagsbehandlerne sig gennemsnitligt af 5 ud af 7 vidensformer i nogen grad til meget høj grad.

Tabel 11 Gennemsnitlig vurdering af, i hvor høj grad sagsbehandlerne benytter sig af nedenstående vidensformer, når de skal vurdere en borgers uddannelsesparathed

Vidensformer	Gennemsnitlig inddragelse
Teoretiske perspektiver	3,01
Forskningsbaseret viden	3,06
Egne erfaringer	4,39
Kollegaers erfaringer	3,91
Politiske strategier	2,84
Lovgivning	4,40
Værdier og følelser	2,79
N	141

Likert-skala besvarelse målt fra 1-5 hvor 1 = slet ikke og 5 = I meget høj grad

Som det ses i tabellen er det lovgivningen og erfaringer, som sagsbehandlerne benytter sig af i højest grad. Det vil sige, at af sagsbehandlerne hovedsageligt benytter sig af deres praktiske sans, indenfor Staff Calewaerts og Karin Anna Petersens tre typer af viden, som de eller andre har erhvervet sig gennem personlige og faglige erfaringer. Informanterne tegner et lignende billede, da de bliver spurgt til, hvilke vidensformer de hovedsageligt benytter sig af:

Informant A – *"Jeg stræber bestemt efter, at det skal være teoretisk og forskningsbaseret i et eller andet omfang. Men i rigtig meget af det her arbejde, der er det bare ikke altid, at det er nok, eller overhovedet er nok, og det kan også være for tidskrævende og ressourcekrævende at bruge og sætte sig ind i. Så man bliver nødt til, i et eller andet omfang, at sige "jamen jeg har en ballast af noget, og det er vigtigt for mig at trække på", men så bruger man bestemt også egne erfaringer og kollegaers erfaringer. Lovgivningen er der jo, og den kan vi ikke komme udenom."*

Det fremgår af citatet, at det blandt andet nødvendigt at trække på erfaringer grundet tidsmangel og mangel på ressourcer. For informant A opstår der herved et krydspres, idet informanten gør bestræbelser på at arbejde teoretisk- og forskningsbaseret, og der er ikke nok ressourcer til at sætte tid af til det. For at cope med krydspreset, trækker informanten på sin ballast, da dette hjælper informanten til at gøre sit arbejde godt i en eller anden forstand på trods af, at det forsimples arbejdet. Det betyder at ressourcerne omkring informantens arbejde har negativ indflydelse på informantens faglighed, men også en evidensbaseret praksis, som er ønskværdig både af informanten selv og fortalere for den officielle kundskabsproduktion generelt. Informant B forklarer yderligere, at der er så meget sygefravær og udskiftning på deres arbejdsplads, at det kan være svært at få en grundig oplæring, da ressourcerne ikke er til det. Det medfører, at de nytilkomne sagsbehandlere, og i mange tilfælde nyuddannede sagsbehandlere, må opbygge sine egne erfaringer og benytte sig af dem til at guide sig igennem arbejdet. Manglende ressourcer er således en modvirkende mekanisme i forhold til sagsbehandlernes faglige overvejelser, da sagsbehandlerne kan være begrænsede til at basere deres vurderinger på tidligere erfaringer.

Informant B – *"Jeg trækker nok mest på lovgivning og erfaringer. I forhold til politiske strategier er jeg rimelig ligeglad. Det skifter jo også kan man sige. Hver gang nogle nye kommer til magten, skal de vise hvor gode de er, og så bliver der lavet en helt ny lovgivning eller en helt ny måde at skulle tænke på. Lige pt er det at folk på kontanthjælp (samt uddannelseshjælp) er slakkere og nogle der bare vil udnytte systemet. Det synes jeg, det er så mine følelser og holdninger og værdier, der kommer i spil nu der, hvor jeg tænker, at det synes jeg er en helt forkert måde at tænke på."*

Informant B fravælger bevidst at inddrage de politiske strategier, da informanten har en oplevelse af, at det skifter hver gang, der kommer en ny regering, og da informanten oplever en diskrepans mellem sine egne værdier og erfaringer med borgerne og de politiske strategier. Informanten kan således beskrives som en policymaker, der grundet diskrepansen vælger at distancere sig fra de politiske strategier ved ikke at inddrage disse i sine faglige overvejelser og sagsbehandling. Informanten beskriver altså først og fremmest sig selv som værende en agent for borgeren, og vil derfor i en state agent fortælling være et eksempel på, at det skønsmæssige råderum er en trussel mod politiske strategier.

Informant C – *”Egne erfaringer og kollegaers erfaringer. Værdier og følelser, dem sad jeg faktisk og tænkte lidt over ved spørgeskemaet, fordi selvfølgelig er der nogle værdier og følelser, men det er også lige så meget borgerens følelser og værdier i forhold til, når vi finder tilbuddet. Ikke så meget når vi visiterer dem om. Det er jo bare noget, vi skal... Nogle gange er vores erfaringer nødt til at gå ind og finde nogle veje i lovgivningen, der gør, at vi kan hjælpe vores borger bedst muligt. På nogle lidt kreative måder nogle gange måske.”*

Informant C benytter sig generelt af sine og kollegaers erfaringer indenfor visitationsdelen og lægger ikke lige så stor vægt på de mere evidensbaserede vidensformer, som de andre to informanter. Informanten forklarer også, at der kan være behov for erfaringsdeling i forhold til smutholder i lovgivningen, når den ikke er hensigtsmæssig for borgerne. Informanten benytter sig således af erfaringer som et bevidst redskab til at opnå en større klient meningsfuldhed. At informanterne trækker på egne og kollegaers erfaringer kan således ses som en nødvendighed grundet manglende ressourcer og diskrepans mellem deres faglige vurderinger af borgerens behov og de politiske strategier samt lovgivningen. Informanterne benytter sig dog også af erfaringer som et aktivt redskab i forhold til at kvalificere deres sagsbehandling.

Informant A - *”Det giver altid sindssygt god mening at få en kollegas input i, jamen hvad tænker de egentligt og blive udfordret på sin egen argumentation. Det er jo noget*

af der, hvor vi bliver aller klogest, det er jo at få nogle øjenåbnere i forhold til "Gud, det er blevet så standardiseret", og jeg faktisk godt kan tænke noget andet."

Kollegaers erfaringer kan altså aktivt bruges som et redskab, til at udfordre sagsbehandlernes individuelle erfaringer og standardiseringer, og det er netop denne vidensdeling og sparring, som ifølge Guldager kan styrke sagsbehandlernes refleksive praksis og føre til faglig udvikling (Guldager og Skytte 2013). På trods af at erfaringer er et effektivt redskab, som kan bruges til at kvalificere sagsbehandlingen, og ifølge informant A et nødvendigt redskab at bruge, når der ikke er ressourcer til andet, kan det dog, sammen med andre faktorer, også være kilde til variationer i visitationer. Da informanterne spørges ind til, hvilke hovedårsager de vurderer, der har indflydelse på variationer i sagsbehandlingen, svarer de:

Informant A - *"Det er mennesker, der sidder med det, vi har forskellige udgangspunkter, når det er, at det ikke er en udtømmende liste. Eller en tjekliste, hvor det er fastlagt, at det er de og de faktorer, der skal være opfyldt eller sådan og sådan. Så bliver det forskelligt, og det bliver også forskelligt i kommunerne af ren og skær på grund af; hvad er det for en strategi, vi lægger i det her? Hvordan tænker vi det? Så tror jeg helt sikkert også, at så har det noget at gøre med, jamen, og nu bliver det lige knap så fagligt, men hvor hård eller blød er man?"*

Informant A peger på, at det er en forudsætning ved skønsmæssig udøvelse, at der kan opstå variationer på grund af sagsbehandlernes forskellige repertoarer. Herunder fremhæver informanten betydningen af sagsbehandlernes forskellige vurderinger af, hvilken strategi der virker; en hård eller blød strategi. I Søren C. Winter og Peter J. Mays artikel "Politicians, Managers, and Street-Level Bureaucrats: Influences on Policy Implementation" fandt de, at politikernes og ledernes intentioner om at få borgere hurtigt i arbejde er begrænset i sagsbehandlingsarbejdet i forhold til indflydelsen af sagsbehandlernes egne forestillinger om de politiske mål, deres professionelle viden og egne politiske overbevisninger. Sagsbehandlernes egne holdninger til, hvilke strategier der virker, kan altså få indflydelse på deres vurderinger og sagsbehandling uafhængigt af den politiske strategi. Informanten peger desuden på at der kan opstå forskelle kommunerne imellem på grund af

forskellige kommunale strategier. Informanten identificerer således mekanismer i skønudøvelsen i form af den uundgåelige byrde der er ved at sagsbehandlere trækker på forskellige repertoarer, der er ligeledes en mekanismer i form af sagsbehandlernes holdninger til de politiske strategier, og slutteligt er der en mekanisme på organisatorisk niveau i kommunerne. Disse mekanismer kan alle være medvirkende til at skabe variationer, og mens den første er uundgåelig (andet ord), gælder det for dem alle tre, at fællesfaglig dialog vil kunne skabe større gennemsigtighed og derfor være grundlag for at kvalificere deres praksis og øge borgernes retssikkerhed.

Informant B og informant C peger begge to mere entydigt på, at erfaringer kan være en kilde til variationer, da flere sagsbehandlere kan opleve en diskrepans mellem deres faglige vurderinger af borgerens behov og lovgivningen.

Informant B – *”Erfaring, erfaring, erfaring, erfaring. Lovgivningsmæssigt er Jacob i din case uddannelsesparat, fordi han siger, han er klar til at starte på uddannelse inden for et halvt år..., men der er rigtig mange sagsbehandlere, specielt dem som sidder med aktivitetsparate, som er lidt bange for at give slip på dem... fordi at vi har set, hvad der sker, når vi putter dem over på uddannelseshjælp.”*

Informant C – *”Jeg tænker i hvert fald med egne erfaringer, at jeg har haft et par stykker, som jeg skulle omvisitere, men ikke har gjort det. Fordi jeg ved, at de mister rigtig mange penge ved det primært, og faktisk også nogle gange, fordi jeg ikke er helt bevidst om, hvordan de arbejder med dem hos de uddannelsesparate. Altså jo jeg ved godt, hvordan de arbejder med dem, men der er måske nogle ting, som jeg har iværksat med min borger, hvor jeg ikke er helt klar over, om de ville føre det videre, hvis jeg omvisiterer... Og så giver borgerne også udtryk for, at de synes det er rart (at blive hos den samme sagsbehandler), for de skifter hele tiden imellem os sagsbehandlere. Men det tror jeg også afhænger af, hvor mange ressourcer de har.”*

Nogle sagsbehandlere betragter altså først og fremmest sig selv som borgerens agent, og mens det ikke nødvendigvis gælder alle, eller for alle fører til, at de ikke gør som loven foreskriver, så skaber

det alligevel variationer. Informant C understreger endvidere betydningen af, at det også afhænger af, hvor mange ressourcer borgeren har. De mest ressourcestærke vurderes altså uddannelsesparate, mens informanten holder de mindst ressourcestærke aktivitetsparate, trods det at de også skulle visiteres uddannelsesparate. Som Lipsky påpeger som et generelt træk ved street-level bureaucrats, har informanten altså høje ambitioner i forhold til at gøre et godt stykke arbejde for borgeren, og informanten arbejder derfor for at øge klient meningsfuldheden for borgerne. Informanterne ser således erfaringer, som en kilde til variation, men også som et redskab til at skabe klient meningsfuldhed og fra deres faglige vurderinger og ikke nødvendigvis lovgivningen eller politiske strategier. Betydningen af erfaringer som vidensform blev fremhævet flere gange af informanterne, men informanterne påpegede også, at længden af ens erfaring også kan spille en rolle. De sagde følgende:

Informant A – *”Altså nu er jeg stadig forholdsvis spæd, og det tror jeg betyder rigtig meget i min måde at være i det på, hvordan jeg arbejder. Selvfølgelig, jo mere erfaringer der kommer på, trækker man på den, men hvis jeg skal kigge på nogle af mine kollegaer, som måske har femten-femmertyve års erfaring, der kan jeg mærke, at de er simpelthen ikke særlig åbne omkring deres praksis... Og der kan jeg mærke, at det her med, at man er forholdsvis ny i det gør, at man er meget gennemsigtig om sin praksis. Hvad er det, der foregår, når jeg lukker dørene og sidder på mit lille kontor, fordi at man stadig søger sparring i en højere grad. Man tager flere sager med på sagsmøde. Man har brug for flere inputs. Og der er dem med erfaring, der bliver ikke spurgt så meget, altså det kører bare agtigt. Og der er flere kollegaer, hvor jeg vil sige, at jeg ikke ville ane, hvad de laver, jeg ville ikke ane, hvad deres niveau er for ting.”*

Informanten peger på, at det kan være svært at have et fællesfagligt grundlag, når de ikke har indsigt i nogle af deres kollegaers praksis, og da de ikke bidrager i lige så høj grad under de faglige diskussioner.

Informant C – *”(Jeg tænker) at hvis man er gammel i faget kunne jeg forestille mig, at man nemt bliver for ensrettet og snæversynet. Og lidt kører med sine egne erfaringer,*

og hvad man har fundet ud af måske fungerer, og hvad man selv synes fungerer. Det kommer jeg også selv til allerede efter halvandet år.”

Informant C's positive og negative erfaringer påvirker allerede informantens faglige overvejelser, og informanten forventer, at dette tiltager jo mere erfaring man har.

5.3.0 Kundskabsgrundlag

Sagsbehandlerne benytter sig gennemsnitligt mest af de vidensformer som er mindre evidensbaserede. Det strider generelt mod udviklingen hen imod en mere NPM orienteret tilgang, men er dog ikke nødvendigvis ensbetydende med, at det ikke kvalificerer det sociale arbejde.

Alminde, Henriksen, Nørmark og Stevnsgaard Andersen understreger i deres bog ”Social analyse og handling – et refleksionsredskab i socialt arbejde”, at socialt arbejde er en refleksiv proces, hvor faglig sparring og et kollegialt fællesskab spiller en central rolle for at styrke dette. Det skyldes, at deres arbejde ikke blot består af tekniske rationalitetsprincipper, men er en refleksiv proces, hvor der skabes indblik i de individuelle borgeres situation, som man kan træffe valg om relevante handlinger på baggrund af. Sagsbehandlerne fællesfaglige overvejelser danner et grundlag for denne refleksive proces, hvor der skabes mening mellem problemforståelse og handling, og hvor man bliver udfordret på sine holdninger (Alminde, Henriksen, Nørmark & Stevnsgaard Andersen 2008). Alminde, Henriksen, Nørmark & Stevnsgaard Andersen finder det samtidigt problematisk, hvis der er en mangel på denne kobling mellem problemforståelse og handling, og bogens fokus er da også at tydeliggøre og understøtte socialarbejderes faglige vurderinger ved brug af forsknings, teoretisk og evidensbaseret viden. De henviser således også til relevansen af at inddrage evidensbaseret- og teoretisk viden (Alminde, Henriksen, Nørmark & Stevnsgaard Andersen 2008). Informanterne bakker op om dette fokus, da de bliver spurgt til, hvilke vidensformer de ønskede prægede deres praksis, hvis de selv kunne bestemme:

Informant A – *”Jamen et eller andet sted, så ønsker jeg faktisk dem alle sammen, som er stillet op her. Teori, forskning, erfaringer, politiske strategier, værdier og følelser og lovgivningen. Jeg tænker, der er de vidensformer, der er at trække på, og jeg ville ikke*

udelukke nogen af dem og sige, jamen så blev det hele meget bedre. For i det arbejde, der er det et stort sumasumarum af det hele.”

Informant B – *”Det der burde præge vores arbejde er jo lovgivningen og teori og forskning. Hvad siger forskningen der fungerer, og hvilke teorier er mest hensigtsmæssige i forhold til for eksempel socialt arbejde i beskæftigelsesforvaltningen.”*

Informant C – *”Nogle gange kunne det måske være spændende at være mere bevidst om alt det teoretiske i vores arbejde, og der er garanteret nogle, som er det mere end andre... Altså jeg synes helt klart, at det er de politiske strategier, men de skulle gerne ned i vores øjenhøjde, hvor det rent faktisk giver mening, det der bliver implementeret, synes jeg.”*

Informanterne ønsker alle at inddrage flere vidensformer i højere grad, end de gør nu. Der ses således en stor motivation for at kvalificere deres arbejde, men der er, som tidligere beskrevet, flere mekanismer som besværliggør dette blandt andet manglende ressourcer. Det får den konsekvens, at de i høj grad benytter sig af erfaringer, der er identificeret som en vidensform som er kilde til variationer i sagsbehandlingen. Informant C giver endvidere udtryk for, at den officielle kundskabsproduktion i højere grad skal inddrage deres praksisviden, så det giver mening for dem at implementere. På trods af ønsket om at inddrage disse vidensformer og kvalificere deres praksis, er der altså på nuværende tidspunkter nogle udfordringer på makroniveau, som hæmmer dette.

5.3.1 Sagsbehandlingens værdier og følelser

Til Socialrådgiverdagene i 2003 holdte daværende beskæftigelsesminister Claus Hjort Frederiksen et oplæg om socialrådgivere og deres arbejde. Han brugte oplægget til at fortælle om, hvilke holdninger og værdier, som han mente, socialrådgivere burde møde sine borgere med. Her understregede han blandt andet, at ”socialforståelse er godt, men ikke godt nok” (Socialrådgiverdage 2003). Dette uddybede han i sin beskrivelse af tre typer af socialrådgivere; den dårlige, den gode og den bedste socialrådgiver. Den dårlige socialrådgiver mener, at begrundet det,

at borgernes klarer sig dårligt i deres sociale vilkår. Den gode socialrådgiver tager hensyn til hver enkelte borgers sociale baggrund i sin rådgivning, mens den bedste socialrådgiver holder en professionel distance til borgerens sociale baggrund og udviser samme respekt og ansvar til denne borger, som alle andre, ved ikke at nedsætte forventningerne til dem (Alminde, Henriksen, Nørmark & Stevnsgaard Andersen 2008). Han uddyber:

”Jeg ved ikke, hvor mange dårlige socialrådgivere der findes. Men jeg ved hvor stort et problem det er, hver gang en borger bliver mødt af social omklamring i stedet for professionel rådgivning... På den anden side gør vi vores medmennesker en bjørnetjeneste ved at vise grænseløs social forståelse. Social forståelse i overdosis giver social slagside (Socialrådgiverdage 2003).”

Den bedste socialrådgiver er altså en, som ikke dvæler ved borgernes sociale baggrund, og som udviser respekt ved at stille samme krav til alle borgere. Socialrådgiveren ved, hvad der er bedst for den enkelte borger, uafhængigt af borgerens udfordringer, og det er beskæftigelse. Ved at dvæle ved borgerens sociale baggrund, modvirker socialrådgiveren borgerens udvikling og fremmer vedkommendes selvmedlidenhed og passivitet. Claus Hjort Frederiksens oplæg er således udtryk for det dominerende syn på ledige og sagsbehandlerne, idet den ledige skal påtage sig en aktiv rolle, og socialrådgiveren/sagsbehandleren skal påtage sig en mere administrativ- og politisk rolle (Caswell, Eskelinen and Olesen 2011; Caswell 2010).

Som det fremgår af tabel 10 er værdier og følelser den vidensform, som bliver prioriteret næstsidst, og sagsbehandlerne vægter vidensformen i nogen grad til mindre grad. I de tre interviews peger informanterne på, at de prøver at tilsidesætte deres værdier og følelser så vidt som muligt og udtrykker en bekymring overfor at lade det fylde for meget i deres arbejde.

Informant B – *”Jeg tænker, at man oftest skal prøve at lade sine følelser være udenfor så meget som muligt, men det er jo svært, når man møder en mor på 24 til tre børn, som har det rigtig rigtig svært, eller nogle andre som er handikappede, eller nogle som bare har haft et lorteliv for at sige det rent ud, som vi har rigtig mange af... Man kan*

sige, at værdier kan være rigtig fine at trække på, men det kommer an på, hvad det er for nogle værdier det er... Så kunne tænke rationelt ud fra at kunne sætte sig ind i den andens sted. Det tror jeg, tænker jeg er værdifuldt. Men der hvor det bliver farligt, er jo der hvor man overtager borgerens følelser, og man føler, at borgeren har ret til mere, end de har, eller har ret til mindre end de har.”

Bekymringen opstår hos respondenterne, når der er risiko for, at det skaber forskellige vilkår for borgerne, og det derved mindsker deres retssikkerhed.

Informant C – *”Jeg tror, det er fordi, man er bange for at tillægge, altså det skal jo gerne være på borgerens banehalvdel, at man spiller bolden. Selvom vi skal give noget af os, for det skal vi for at skabe den her relation til dem og skabe interaktion og for at få et samspil, så de kan udvikle sig, så skal vi jo bare heller ikke give os selv som privatperson på den måde. Der skal vi ind og adskille de tre p’er. Så på den måde bliver det nok et skældsord på en eller anden måde. Men det er også fordi, at så snart jeg tænker på det, så er det sådan noget med at man krammer sine borgere og giver dem en highfive og joker på vej ud (af døren), den måde har jeg ikke følelserne med i det... Jeg tænker alt med måde, men jeg ved ikke, om det også lige så meget det, at man ligger under lovgivningen, og så er det ligesom den vi følger, og så lægger vi vores egne værdier og følelser lidt ved siden af. Om det kan være derfor, det ved jeg faktisk ikke.”*

Informantens bekymring ved at inddrage værdier og følelser udspringer af frygten for ikke at kunne adskille de tre p’er; privat, personlig og professionel. Informanterne peger således på, at værdier og følelser er svære at lægge helt til side, men de udtrykker samtidigt en bekymring over at lade dem spille en for stor rolle i deres sagsbehandling. Det skyldes, at der er en bekymring for, at værdier og følelser kan kompromittere den professionelle rolle og borgernes retssikkerhed. Informanterne er dog opmærksomme på og bevidste om dette, men det er ikke af de samme grunde, som Claus Hjort Frederiksen påpeger. Han peger på, at det ikke er hensigtsmæssigt for borgerne og deres ledighed, mens sagsbehandlerne finder det nødvendigt og uundgåeligt i deres arbejde, om end de er opmærksomme på at undgå de faldgrupper, som det kan bære med sig. Der er således diskrepans

mellem Claus Hjort Frederiksens udtalelser om det gode socialrådgiverarbejde og informanternes forståelse af godt socialt arbejde.

Claus Hjort Frederiksen universelle svar på, hvordan socialrådgivere skal arbejde med ledige borgere, kan sidestilles med de problematikker, der kan være ved at inddrage videnskabelig teori i socialt arbejde. Der bliver nemlig ikke taget højde for den kontekst, som de forekommer i. Som tidligere beskrevet er sociale fænomener komplekse, idet de forekommer i kontekster, hvor mange mekanismer kan have indflydelse. Sagsbehandlernes kan ifølge Guldagers teori om videnskabelig teori således kun bruge det på abstrakt niveau i forhold til deres problemforståelse, og hvad de skal være opmærksomme på i deres sagsbehandling. Claus Hjort Frederiksen får yderligere sagsbehandlernes fokus på borgernes sociale baggrund til at fremstå som om, at de lader deres egne værdier komme imellem en professionel sagsbehandling. Det stemmer dog ikke overens med informanternes udtalelser, hvor de nærmere betragter det som noget, man ikke kan eller bør undgå, så længe man er opmærksom på faldgrupperne. Omvendt får han sit eget svar på den bedste socialrådgiver og dennes behandling til at fremstå som det objektivt bedste, hvilket bringer os til den anden problematik, som relaterer sig til videnskabelig teori. Guldager påpeger nemlig, at videnskabelig teori altid vil være præget af valg og værdier, og i denne historiske og politiske kontekst, er Claus Hjort Frederiksens oplæg i høj grad præget af den individorienterede tankegang. Han læner sig derfor også op ad den officielle kundskabsproduktion, som fokuserer på metoder og effekterne heraf, fremfor sagsbehandlernes viden og erfaringer. Forholdet imellem Claus Hjort Frederiksen og de danske socialrådgivere er efterfølgende blandt andet blevet kaldt "notorisk dårligt", og oplægget afspejlede da også i høj grad den diskrepans, der kan være mellem den officielle kundskabsproduktion og sagsbehandlernes kundskabsproduktion (Information 2007; Guldager 2007). Hvorvidt sagsbehandlernes er enige med politiske metoder til at få borgere i hurtigt i uddannelse fremgår af tabel 12.

Tabel 12 overensstemmelse mellem den politiske metode til hjælpe borgere hurtigt i uddannelse, og sagsbehandlerne faglige vurdering af, hvordan borgere skal hjælpes i uddannelse

Enighed i de politiske metoder	Vurdering angivet i procent
Enig	32,1 %
Uenig	48,6 %
Ved ikke	19,3 %
N	140

På baggrund af street-level litteraturen og Søren C. Winter og Peter J. Mays artikel "Politicians, Managers, and Street-Level Bureaucrats: Influences on Policy Implementation" er der således god grobund for, at sagsbehandlerne som policymakers vælger ikke at implementere den politik, som de er uenig med. Det får den betydning, at de i mindre grad går ud fra fælles politiske retningslinjer, hvilket kompromitterer borgernes retssikkerhed og kan være kilde til variationer. Hvis den politiske og officielle kundskabsproduktion skal få større indflydelse på sagsbehandlingen kan der således identificeres et behov for, at det i højere grad tager udgangspunkt i sagsbehandlerne praksis.

5.3.2 Opsummering

Respondenterne benytter sig gennemsnitligt mest af lovgivningen og erfaringer, som vidensformer, når de skal vurdere borgeres uddannelsesparathed. Informanterne forklarer, at det kan være svært at inddrage de andre vidensformer grundet tidspres, men informanterne bruger dog også erfaringer som et aktivt redskab i form af vidensdeling og få udfordret standardiserede metoder hos den enkelte sagsbehandler. På trods af dette identificerer de dog også erfaringer som en af de største kilder til variationer i visitationer, og sagsbehandlingen generelt, grundet sagsbehandleres forskellige repertoarer. Derudover kan sagsbehandlerne opleve, at der er så stor diskrepans mellem deres erfaringer og de politiske strategier, at nogle vælger ikke at følge lovgivningen. Manglende ressourcer og uoverensstemmelser imellem den officielle- og sagsbehandlerne kundskabsproduktion kan således være kilder til variationer i visitationer og sagsbehandlingen.

5.4 Analysedel 3: Kontekster

I denne del af analysen vil det undersøges, hvilke faglige overvejelser respondenterne og informanterne knytter til sanktionssystemet. Det vil herefter undersøges, hvorledes STAR's digitale profilafklaringsværktøj kan bidrage til ensartede visitationer. Herefter vil der være en gennemgang af informanternes syn på fællesfaglige diskussioner og lovgivningen.

5.4.0 Sanktioner

En af de lovgivningsmæssige kontekster for sagsbehandlernes arbejde med borgerne er sanktioner. Jævnfør § 35 - § 41 i Lov om aktiv socialpolitik (LAS) skal sagsbehandlerne sanktionere, når borgeren uden rimelig begrundelse afslår sine uddannelsesmuligheder, udebliver fra tilbud eller ikke møder op til samtaler. Sagsbehandlerne skal dog først og fremmest lave en konkret vurdering af, om sanktionen fremmer rådigheden hos den pågældende borger. Hvis det ikke er tilfældet, skal der ikke sanktioneres, og hvis det er tilfældet, skal der sanktioneres og vurderingen skal dokumenteres. Sanktioneringen er yderligere betinget af blandt andet følgende udvalgte principafgørelser; for det første skal kommunen have dokumenteret sine muligheder for at komme i *personlig* kontakt med borgeren (principafgørelse 39-15), for det andet er det tilstrækkeligt, hvis borgeren sygemelder sig enten ved tilbudsstedet eller jobcenteret (principafgørelse 105-14) og for det tredje skal kommunerne skriftligt have vejledt borgeren om konsekvenserne ved udeblivelse, og denne skal være konkret og fyldestgørende (principafgørelse 5-11).¹ Dette overlader således et skønsmæssigt råderum, hvor vurderingen af sanktionens effekt for borgeren lægger til grund for den ene eller anden vurdering.

Som det fremgår af tabel 13, svarede 51,1 % af sagsbehandlerne i spørgeskemaundersøgelsen, at sanktioner har en positiv effekt på borgernes deltagelse og/eller motivation, mens 42,6 % af sagsbehandlerne svarede, at det ikke har en positiv effekt. Intentionerne om at motivere borgerne ved brug af dette værktøj er således i uoverensstemmelse med en stor del af sagsbehandlerne faglige vurdering af effekten.

¹ Retningslinje for sanktioner - Kontanthjælp, Uddannelseshjælp, Integrationsydelse og Kontanthjælp under integration

Tabel 13 Gennemsnitlig opgørelse over sagsbehandlernes enighed i, at sanktioner har en god effekt på borgeres deltagelse/motivation

Enighed i udsagnet: Sanktioner har en positiv effekt på borgeres deltagelse/motivation	Besvarelser angivet i procent
Meget enig	5,0 %
Enig	46,1 %
Uenig	35,5 %
Meget uenig	7,1 %
Ved ikke	6,4 %
N	141

6,4 % af sagsbehandlerne svarede, at de ikke ved om det har en positiv effekt, og ud fra informanternes nedenstående kommentarer kan dette være et udtryk for, at det kan være en indviklet proces at vurdere, da det er meget kontekstafhængigt. Informanterne peger på, at der både er positive og negative effekter, og at disse i høj grad afhænger af, hvilken borger man tager i betragtning.

Informant B – *”Det positive konsekvenser ved sanktion er, at man adfærdsregulere. Altså de har en adfærd, hvor de ikke møder til tilbuddet, eller til samtalen, og så vil man gerne ændre den adfærd ved at give dem en gulerod, og i det her tilfælde, tager man så guleroden, som er overlevelseshjælp. Altså de penge de bruger på at overleve, til at betale deres husleje, hvis de har en, og finansiere deres misbrug og kriminelle adfærd, eller hvad de nu beskæftiger sig med i deres fritid. Og jo det virker da, men det har også en konsekvens for det videre samarbejde. Det har den konsekvens, at de føler, at de ikke har noget at skulle have sagt, fordi ”hvis jeg ikke er enig med sagsbehandleren, så tager de bare mine penge. Så det kan også være lige meget”... Problemet er bare, om man gør det ved folk, som decideret er syge og er sårbare.”*

Informant B giver således udtryk for, at det kan have en positiv effekt i forhold til borgernes deltagelse i til et møde eller et tilbud, men understreger at det kan have negative konsekvenser for

samarbejdet med borgeren. Informanten vælger desuden at kalde ydelsen for ”overlevelseshjælp” og understreger derved også, at det ikke blot kan stå i vejen for et godt samarbejde og derfor borgerens mulighed for at komme i uddannelse, men at det kan få stor betydning borgerens overlevelse og ve og vel. Der er således andre aspekter, end borgerens ledighed, som får betydning for informantens holdning til sanktioner. Særligt når det handler om syge og sårbare borgere, hvor konsekvenserne kan række ud over et godt samarbejde. Informant C peger også på både positive og negative sider ved at sanktionere, og informanten kan, ligesom informant B, se flere negative konsekvenser ved det.

Informant C – *”Det positive er, at dem der aldrig kommer ind til samtalerne eller noget som helst, dem ved man, at man får ind, når de lige pludselig mangler deres penge igen... Det er så bare sørgeligt, at vi ikke har flere ressourcer til at fange dem ind, at det kun er med sanktioneringen, vi kan gøre det. Og jeg kan også se det som en fordel for dem der har forståelsen af, hvad det betyder at blive sanktioneret fordi, de kan godt forstå alvoren i det, og de kan godt mærke, at det er træls at miste de her penge om måneden, og de kan godt forstå, at sådan er det også på arbejdsmarkedet... Det negative synes jeg er, at det er lidt svært at fastholde² de her sanktioner nogle gange, fordi at de også har en husleje, de skal betale, og vi er ikke interesseret i at sætte dem på gaden. Både for deres skyld, og for samarbejdet, og for relationen, og for det (tilbud/indsats) de har gang i.”*

Der er således forskel på, hvilke borgere informanterne vurderer, det har en overvejende positiv effekt på. Lovgivningen vedrørende sanktioner overlader dog også et skøn til at træffe denne vurdering, men selvom det kan have en god effekt for en borgers deltagelse, giver informanterne udtryk for, at det samtidigt også kan resultere i negative konsekvenser på mange andre parametre. Det fører ifølge informanterne til, at de ofte frigiver sanktioner, fordi de fagligt vurderer, at de negative konsekvenser er for omfattende, selv når sanktionen har haft en positiv indvirkning. Konsekvensen heraf er, at informanterne sanktionerer nogle borgere mere end andre, selvom der er lovgivningsmæssig hjemmel ved begge parter.

² Sagsbehandlerne kan frigive sanktionerne, hvis borgeren har en rimelig grund til fraværet.

Informant C – ”Jeg synes, det er meget individuelt, hvem jeg gør det overfor. Om det er fair eller ej, det ved jeg ikke, men der er nogle, der har mere forståelse for det end andre. Altså de forstår konsekvenserne, og så får de dem også. Hvor andre måske bøvler med så mange ting ved siden af det her, og de vil virkelig gerne, og så har jeg måske lidt længere snor, inden jeg begynder at slå lidt hårdere i bordet.”

Informanterne er bevidste om, at der er et retssikkerhedsmæssigt problem grundet forskelsbehandlingen, men diskrepansen mellem lovgivningen og borgernes behov er så stor, at de afviger fra de politiske hensigter for i stedet at øge klient meningsfuldheden for de mest udsatte og ressourcetsvage borgere. De påtager sig altså kun rollen som stats-agenter i det omfang, at de ikke går for meget på kompromis med klient meningsfuldheden. Det er således ikke det skønsmæssige råderum, som i dette tilfælde truer borgernes retssikkerhed, men et bevidst valg som policymaker om først og fremmest at være citizen agent.

I tabel 14 fremgår det, at der for 44,7 % af respondenterne er så stor diskrepans mellem de politiske strategier og sagsbehandlernes egen professionelle viden om, hvordan de bedst kan hjælpe borgerne i uddannelse, at sagsbehandlerne vælger ikke altid at følge lovgivningen.

Tabel 14 Gennemsnitlig opgørelse over sagsbehandlernes enighed i, at de altid sanktionerer, når der er lovgivningsmæssig grund - uden ved ikke

Enighed i udsagnet: Jeg sanktionerer altid, når der er en lovgivningsmæssig grund	Besvarelser angivet i procent
Meget enig	7,1 %
Enig	44,0 %
Uenig	36,9 %
Meget uenig	7,8 %
Ved ikke	4,3 %
N	141

Det betyder, at det kun er 4,1 % af sagsbehandlerne, der mener at sanktionering ikke har effekt, som altid sanktionerer, når der er lovgivningsmæssig hjemmel. I Søren C. Winter og Peter J. Mays artikel "Politicians, Managers, and Street-Level Bureaucrats: Influences on Policy Implementation" fandt de, at sagsbehandleres accept af politiske mål og strategier havde en positiv indflydelse på sagsbehandlerens adfærd i forbindelse med gennemførelsen af disse. Strider sagsbehandlerens politiske principper imod de politiske ambitioner, er der modsat en større tendens til at de afviger fra disse. Hvorledes sagsbehandlerne følger de politiske strategier varierer således fra sagsbehandler til sagsbehandler og deres personlige holdninger til politiske mål og strategier. I tabel 15 fremgår denne sammenhæng indenfor sanktioner, da der er en stærk positiv sammenhæng mellem de respondenter som mener, at sanktioner har en god effekt, og de som sanktionerer og omvendt.

Tabel 15 Krydstabel over effekt og anvendelse af sanktioner

	Meget enig	Enig	Uenig	Meget uenig	Ved ikke	Total
Meget enig	42,9 % (N=3)	57,1 % (N=4)	0,0 % (N=0)	0,0 % (N=0)	0,0 %	100 %
Enig	6,3 % (N=4)	56,3 % (N=36)	35,9 % (N=23)	1,6 % (N=1)	1,5 %	100 %
Uenig	6,1 % (N=3)	28,6 % (N=14)	49,0 % (N=24)	16,3 % (N=8)	2,0 %	100 %
Meget uenig	0,0 % (N=0)	37,5 % (N=3)	37,5 % (N=3)	25,0 % (N=2)	20,0 %	100 %
Ved ikke	0,0 % (N=0)	55,6 % (N=5)	22,2 % (N=2)	0,0 % (N=0)	22,2 % (N=2)	100 %
N	10	62	52	11	6	141

Gamma test. p-værdi = 0,000 Styrke = 0,468 (stærk positiv sammenhæng)

Selvom nogle af respondenterne er enige i, at sanktioner har en god effekt, fremgår det af tabellen, at de ikke altid sanktionerer. Det kan ud fra informanternes forklaringer skyldes, at det kan have en god effekt på deres mødedeltagelse, men mange negative effekter eksempelvis på samarbejdet og

andre aspekter af borgernes liv. Omvendt gør det sig også gældende, at selvom flere af respondenterne er uenige i, at det har en god effekt, vælger de at sanktionere alligevel. Hvilket må antages at skyldes, at de har lovgivningsmæssig pligt til det. Der ses således en signifikant sammenhæng mellem deres holdninger til sanktioner, og hvor ofte de sanktionerer, men det gælder ikke alle respondenter. Der ses endvidere et mønster i, at de færreste af respondenterne placerer sig på de yderste skalaværdier, hvilket indikerer, at der kan være mange nuancer i en vurdering af effekten af sanktioner.

At sagsbehandlerne sanktionerer, når der er lovgivningsmæssig grund er ikke ensbetydende med, at de oftere sanktionerer borgerne. Det skyldes, at sanktionen afhænger af sagsbehandlerens vurdering af, om det har en positiv effekt på borgerens deltagelse eller ej. Hvis sagsbehandleren generelt har en opfattelse af, at det ikke har en god effekt på borgeren, bør sagsbehandleren således ikke at sanktionere borgerne. Har en sagsbehandler derimod en opfattelse af, at det generelt har en god effekt, bør pågældende sanktionere, hvis der er hjemmel i lovgivningen. Det skønsmæssige råderum vedrørende sanktioner medfører således, at sagsbehandlerens forforståelser kan få afgørende betydning for, hvorvidt der skal sanktioneres eller ej og hvor ofte. Heri ligger således en af skønnets byrder, som truer en komparativ konsistens, og skal man afhjælpe dette, skal der ifølge Guldager skabes gennemsigtighed og dialog, da dette fremmer et fælles fagligt standpunkt (Guldager og Skytte 2013).

5.4.1 STAR's digitale profilhåndteringsværktøj

I både spørgeskemaundersøgelsen og de kvalitative er der blevet spurgt til de deltagendes kendskab til STAR's digitale profilafklaringsværktøj. Værktøjet blev udviklet som et redskab til bedre at kunne adskille de unge, som er åbenlyst uddannelsesparate og de unge som er i risiko for at blive langtidsledige. Hensigten er, at værktøjet inddrages til den første samtale, hvorefter det kan benyttes som et refleksionsgrundlag i resten af visitationsforløbet (Styrelsen for arbejdsmarked rekruttering a). Den 1. april 2016 kom der en opdateret udgave af værktøjet, som forbedrede udskillelsen af de mest ressourcestærke unge og de unge med størst risiko for langtidsledighed (Styrelsen for arbejdsmarked rekruttering b). Værktøjet er således et redskab, som både kvalificerer sagsbehandlerens visitationer og kan være et redskab til en mere ensartet visitation. Det er valgfrit

for de enkelte kommuner, hvorvidt de vil benytte sig af det, og det er derfor kommunernes ansvar at vurdere, om der er et behov for at implementere det.

Tabel 16 STAR's digitale profilhåndteringsværktøj

Benytter du dig af STAR's (Styrelsen for Arbejdsmarked og Rekruttering) digitale profilafklaringsværktøj?	Besvarelser angivet i procent
Ja, jeg benytter det ofte	0,7 %
Ja, jeg benytter det af og til	32,4 %
Ja, men jeg benytter det sjældent	8,6 %
Nej, men jeg kender værktøjet og indholdet heraf	7,9 %
Nej, men jeg har hørt om værktøjet	18,0 %
Nej, jeg kender det ikke	32,4 %
Total	100 %
N	139

Af tabellen fremgår det, at 58,3 % ikke benytter sig af værktøjet, hvoraf 32,4 % aldrig har hørt om det. Det kan blandt andet skyldes, at redskabet først og fremmest er rettet mod de sagsbehandlere, som sidder med borgernes første visitation. Informanterne giver udtryk for, at de ikke benytter sig af det, men de synes, at det kunne være hensigtsmæssigt at inddrage værktøjet i deres sagsbehandling:

Informant A – *"Jeg tænker faktisk, at det kunne det være et fint værktøj til. Jeg tror bare at for at det sker, ville det kræve, at det blev besluttet lidt højere oppe fra. At det var det, der blev brugt. Jeg tænker faktisk, at det kunne være en rigtig fin idé, fordi det kunne give nogle mere kvalificerede snakke. Jeg tænker, man kunne snildt lave nogle kursusdage, hvor man simpelthen fik en til at komme og tage det her værktøj og sige, meget mere udpenslet sådan og sådan og sådan og sådan og sådan. Det kunne være absolut med til at ensarte vurderingerne, men det sker ikke af sig selv. Altså det der med, det nytter ikke noget, at jeg bare sidder og kigger på det. Fordi det bliver også nødt til at blive kigget på nede i jobinfo, hvor den første vurdering laves. Det bliver nødt*

til at være hele vejen rundt. Men det ville give et rigtig godt fælles udgangspunkt og også til at diskutere ud fra, når man så er i tvivl. Ja det ville kvalificere det, det tænker jeg.”

Informanten vurderer således, at det kunne være et effektivt redskab, hvis det bliver præsenteret og implementeret hos alle sagsbehandlere, som arbejder med visitationer, da det kan give et fællesfagligt grundlag for diskussioner og derved kvalificerer deres arbejde.

5.4.2 Udbyttet af faglige diskussioner

I overensstemmelse med undersøgelsens udgangspunkt, finder informanterne det også relevant at have faglige diskussioner og udviser stor velvilje herfor. Informanterne blev derfor spurgt til, hvad de vurderede, at udbyttet af faglige diskussioner kan være, og her havde de forskellige bud, om end de alle peger imod det samme outcome:

Informant A – *”Jamen kort sagt så kan det forhåbentligt være en større grad af ensartethed, og hvis ikke, altså det tænker jeg i det lange løb, i det lange spring. I det kortere kan det jo netop være, at vi får sat spørgsmålstejn ved nogle af hinandens vurderinger. Vi får udfordret hinanden på at dykke lidt mere ned bagved. For det er igen det der med at det der ikke er sagt eller det, der er svært at sætte ord på, det der bare er erfaring eller tavs viden eller en eller anden forståelse man bare har, men hvis man aldrig bliver udfordret på, jamen hvorfor? Forklar det, sæt ord på, hvad tænker du mere om det? Nogle gange, så giver det sindssygt god mening i forhold til at det faktisk bliver enormt kvalificeret. Det kan godt være, at man har behov for at tale sig lidt småvarm først, at man pludrer lidt, inden man kommer derhen, men så lige pludselig kan det komme til at stå enormt skarpt. Jamen det er jo derfor, det er jo lige præcis fordi sådan og sådan og sådan her. Og så kan man få kollegaerne med og super, nu bliver det kvalificeret, nu blev det godt. Nu fik vi den der tavse viden gjort enorm tydelig, og du fik faktisk også koblet noget teori op på, og brugt din psykologiske viden. Og andre gange kan det jo netop også være sådan; nej jeg ved ikke hvorfor. Altså lige meget hvor godt jeg graver, kan jeg ikke finde et ordentligt argument. Nej, men så er*

det nok fordi, at det gode argument ikke er der, og det er også okay... Og så længe man går ind i det med et åbent sind; jamen jeg har ikke et formål der hedder, at de skal være enige med mig, men jeg vil bare gerne udfordres på det, jeg vil gerne kvalificere min vurdering.”

Informanten peger på at sagsbehandlingernes tavse viden kan blive tydelig, når der er faglige diskussioner. Det skyldes, at man som sagsbehandler bliver nødt til at reflektere over, hvorfor man gør som man gør og sætte ord på det, så de andre kan få indblik i ens faglige overvejelser. Kan man ikke det er der ifølge informanten ikke nødvendigvis et godt argument for vurderingen, og det skaber en udfordring, som kan kvalificere sagsbehandlingen. Informanten peger yderligere på, at de faglige overvejelser kan betyde, at man får reflekteret over og inddraget teori og anden viden i sin argumentation, så den bliver mere kvalificeret. På den måde styrker man hinanden i at blive skarpere på de faglige overvejelser, som ligger bag en vurdering. Det skaber et større indblik og viden om den tavse viden, som ofte foreligger indenfor socialt arbejde, og dette kan kvalificere praksis. Informant B peger på et lidt andet udbytte:

Informant B- *”holde hinanden op på, hvad proceduren er, hvad det egentlig er for nogle ting, man måler på, hvor man er uddannelsesparat... For hvis man ikke ved det, så bruger man det heller ikke, kan man sige.”*

Informanten peger på en anden problematik, som er identificeret i undersøgelsen, nemlig forskellige fortolkningsmuligheder eller viden om lovgivningen, retningslinjer eller procedure. Ved at holde hinanden op på og tale om, hvad proceduren for deres arbejde er, sikrer man at der hersker det samme vurderingsgrundlag, og at borgerne derved får ensartet sagsbehandling.

Informant C – *”Jeg tænker at det gode er at vi opdager, hvor forskelligt vi gør det for at kunne lave det mere ensformigt. Og for at få noget erfaring af hinanden og sige ”okay du gør sådan der, jeg har tænkt sådan” og sådan nogle ting.”*

Informant C peger således på, at man kan komme til at sidde meget med sin egen forståelse ude at være opmærksom på, at der hersker andre blandt sine kollegaer. Det er derfor vigtigt at få et realistisk billede af, hvor forskelligt sagsbehandlerne arbejder, for at kvalificere deres arbejde, hvilken yderligere kan mindske sociale misforståelser.

Informanterne argumenterer altså for, at der vil kunne komme mere synlighed omkring tavs viden, bedre viden om procedurer og et bedre indblik i, hvilke forståelser der hersker blandt sine kollegaer. Disse forskellige outcomes vurderer de vil være udbyttet af fællesfaglige diskussioner, og de har sammen det tilfælles, at de bidrager til at mindske variationer i visitationer og sagsbehandlingen.

5.4.3 Lovgivningen

Som beskrevet tidligere, at lovgivningen en kontekst for sagsbehandlernes vurderinger og selve sagsbehandlingen. Der blev tidligere i analysen identificeret forskellige tolkninger af den, og informanterne blev derfor sidst i interviewet spurgt til, om de synes, at lovgivningen er tydelig i dens retningslinjer og let at forstå i forhold til visitationer. Hertil svarede informanterne:

Informant A – *”Nej det synes jeg ikke, og det synes jeg ikke på baggrund af, at hvis den var det, så tror jeg ikke, at der ville være så stor forskel, som jeg tænker, der er, uden at have lavet en kæmpe undersøgelse på det. For de målgruppevisiteringer der bliver lavet, den er overordnet, ville være mit bedste ord for det. Der er rigtig rigtig meget skøn i det, og vi kan jo godt lide skøn, men ikke på en måde, så at, jeg tænker, gå ud over borgerens retssikkerhed.”*

Informant A anerkender således skønnets byrder i form af, at der vil opstå variationer, men mener at den er for overordnet og identificerer dette som en kilde til unødvendig meget variation i deres visitationer. Informant B synes ikke, at lovgivningen er tydelig, men påpeger at dette kan skyldes personligt besvær med at læse og forstå lovgivningen generelt, om end det understreges, at den kan læses meget forskelligt uafhængigt af informantens egne evner til det.

Informant B – *”Om den er tydelig. Man kan jo læse lovgivningen meget forskelligt, og om jeg synes, at den er tydelig. Nej, men det kan også godt være fordi, jeg ikke er skide god til at læse lovgivning, og det har man jo så nogle jurister, og nogle der er bedre til det. Når der kommer nogle retningslinjer, der siger, I skal gøre sådan og sådan her, så kan jeg jo ikke gøre andet end at sige, jamen javel, så skal vi gøre det sådan, det er den måde, det bliver implementeret på. Men hvis jeg så ser, at det er en meget uhensigtsmæssig måde at gøre det på, at det ikke skaber initiativ eller motivation i borgeren, jamen så har jeg nok en tendens til at falde tilbage til, hvordan jeg plejede at gøre. Medmindre der er en afdelingsleder, som bliver ved med at implementere og sige, jamen det er sådan her, vi skal gøre det på, og ikke sådan her. Men det er rigtig svært for afdelingsledere at gennemføre implementering med folk der har siddet i rigtig mange år, og når der er så stor udskiftning i sagsbehandlere, og der er så stor udskiftning, at borgere og sager, hvor det er meget svært at lave et overblik over, om sagsbehandlerne gør det ensartet.”*

Informanten peger yderligere på, at det er vigtigt, at afdelingslederen sørger for at få det implementeret og er vedholden i den proces, da der ellers kan være en tendens til, at informanten selv og andre sagsbehandlere ikke implementerer det. Særligt hvis de finder initiativet uhensigtsmæssigt eller ineffektivt for borgeren. Informant C finder det ikke problematisk at læse og forstå lovgivningen, men peger på at det kan være svært at håndhæve i praksis.

Informant C – *”Ja, altså det er ikke let at forstå hvorfor, for der er nogle ting i det, men hvis man sidder og læser det, så synes jeg, det er okay at forstå, og jeg kan også godt se deres bagvedliggende tanker ved det. De skulle.. det er bare ikke nemt at håndhæve i praksis. Synes jeg ikke.”*

Der henvises således til initiativer på makroniveau i form af at gøre lovgivningen mere konkret. Derudover påpeges det igen, at mindre diskrepans mellem sagsbehandlernes kundskabsgrundlag og de politiske strategier vil betyde en større velvilje hos sagsbehandlerne i forhold til implementering af politik. Derudover kan lovgivningen være svært at håndhæve i praksis.

5.4.4 Opsummerende

Der er forskellige forståelser af effekten af sanktioner, hvilket får indflydelse på, om sagsbehandlere og sanktionerer eller ej trods lovgivningsmæssig hjemmel. De informanter som ikke mener, at det har en positiv effekt på borgernes deltagelse og motivation har større tendens til ikke at sanktionere og omvendt. Informanterne peger yderligere på, at der er forskel på, hvilke borgere de sanktionerer trods en vurdering af, at det vil have en positiv indflydelse på borgerens deltagelse og motivation. Det skyldes, at de vurderer, at det vil have for store negative konsekvenser for andre aspekter af borgeren såsom muligheden for at betale sin husleje. Der kan således være en så lav klient meningsfuldhed ved at sanktionere, eller så stor diskrepans mellem respondenternes faglige vurdering og den politiske strategi, at de bevidst vælger ikke at implementere politikken i alle eller nogle tilfælde. I et top-down perspektiv skader sagsbehandlernes fravigen, fra de lovgivningsmæssige rammer, borgernes retssikkerhed, idet det skaber variationer i sagsbehandlingen og truer den komparative konsistens. I et bottom-up perspektiv styrker denne fravigen klient meningsfuldheden og en løsning på at mindske variationerne vil være, at den officielle kundskabsproduktion i højere grad tager udgangspunkt i sagsbehandlernes praksisviden.

Over halvdelen af sagsbehandlerne benytter sig ikke af STAR's digitale profilhåndteringsværktøj, og 32,4 % af respondenterne kender det ikke. Informanterne vurderer, at det vil kunne være et effektivt redskab til at ensarte visitationer, hvis det implementeres ud til alle sagsbehandlere i kommunen. Værktøjet er dog valgfrit, så det er op til den enkelte kommune, om det skal implementeres eller ej, og der ses umiddelbart et godt grundlag herfor. Initiativet skal således tages på kommunalt niveau.

Informanterne fortæller at udbyttet af faglige diskussioner blandt andet kan føre til, at deres tavse viden bliver blotlagt. Det kan yderligere teste kvaliteten af ens argumentation for en given vurdering, hvilket kan bevirke, at man i højere grad inddrager teori med mere for at styrke eller synliggøre ens faglige overvejelser. Det kan yderligere give indblik i forskellige tolkninger af lovgivningen, hvilket giver et grundlag for, at man sammen holder hinanden op på procedurerne. Slutteligt peges der på, at det kan skabe et realistisk billede af, hvor forskelligt sagsbehandlerne arbejder, hvilket kan lede til vidensdeling og mindske sociale misforståelser.

Informanterne blev til sidst i deres interviews spurgt, om lovgivningen er tydelig i dens retningslinjer og let at forstå. Svaret varierede fra informant til informant. Informant A mente at den var meget overordnet, og at der ikke havde været en så stor variation, som informanten erfarer, hvis den havde været tydelig. Informant B peger på, at den ikke er tydelig, men at det kan skyldes informantens eget besvær med at læse lovgivning generelt. Informanten forklarer yderligere, at modvilje mod det som skal implementeres kan føre til, at informanten ikke gør det, medmindre afdelingslederen er vedholden i sin implementering. Informant C har ikke besvær ved at forstå lovgivningen, men forklarer at det kan være svært at forstå tankerne bag den og håndhæve det i praksis.

6.0 Validitet og reliabilitet

I dette afsnit vil undersøgelsens validitet, herunder intern- og ekstern validitet, og reliabilitet vurderes. Da undersøgelsen har et kombineret intensivt- og ekstensivt design vil der trækkes på kriterier indenfor den kvalitative- og kvantitative metode.

6.1 Intern validitet

Den interne validitet vurderes ud fra, gyldigheden af de kausale sammenhænge som er fundet, om respondenternes svar er sammenlignelige, og om der er svaret indenfor samme kontekst. I forhold til disse kriterier har den vertikale vignetmetode en fordel, da det her været muligt at lave en grundig beskrivelse af kontekstens for sagsbehandlernes vurderinger. Det mindsker nemlig risikoen for, at besvarelsene er sket ud fra forskellige forståelser.

Casen er, som tidligere beskrevet, udarbejdet i samarbejde med en sagsbehandler indenfor uddannelseshjælp, og på denne vis blev de relevante faktorer inddraget i casen, således at respondenterne ikke selv udfyldte huller i beskrivelsen. Spørgsmålene tog blandt andet udgangspunkt i de samme faktorer i bestræbelsen på at undgå uklare spørgsmål, som kan lede til tilfældige besvarelser. I forlængelse heraf blev undersøgelsen pilottestet af målgruppen, således at eventuelle uklarheder i casen eller spørgsmålene kunne blotlægges. I de kvalitative interviews blev der derudover stillet spørgsmål til, om de oplevede nogle uklarheder i casen eller spørgsmålene, og dette var ikke tilfældet for nogle af informanterne. Initiativerne vurderes derfor at bidrage til at gøre respondenternes svar sammenlignelige.

Vignetmetoden vurderes derfor til at bidrage til en høj intern validitet, og i den sammenhæng bidrager de kvalitative interviews yderligere, idet de giver uddybende forklaringer på de kausale sammenhænge, som er blotlagt. Sammenhængende er endvidere analyseret ud fra en fortolkningsramme, som bidrager til gyldigheden af disse forklaringer (Bøgh Andersen, Møller Hansen & Klemmensen 2012). Det vurderes derfor, at der er høj intern validitet i undersøgelsen, da de kausale sammenhænge som er fundet, er forklaret teoretisk og empirisk, at da svarene er sammenlignelige på grund af en minimering af forståelsesforskelle, og at der er svaret indenfor samme kontekst på grund af den grundige casebeskrivelse.

6.2 Ekstern validitet

Den eksterne validitet vurderes ud fra resultaternes generaliserbarhed (Ejrnæs og Monrad 2012). Det er vanskeligt at sige noget om populationens størrelse, da der er store organisatoriske forskelle i kommunerne indenfor uddannelseshjælp, og det vil være for omfattende at kontakte hver enkelt kommune for at finde det præcise antal i forhold til de tilgængelige ressourcer. Der har dog været et flot antal af besvarelser i forhold til sagsbehandlernes ressourcer og en forholdsvis lille målgruppe.

Da populationen ikke er kendt, forekommer der analytisk generaliserbarhed fremfor statistisk generaliserbarhed, og det således ikke er muligt at sige noget om den statistiske sammenhæng mellem stikprøvestørrelsen og populationen. Ved analytisk generaliserbarhed skal der i dette i stedet argumenteres for, at resultaterne i dette tilfælde kan overføres til resten af populationen ved at vurdere forskelle og ligheder mellem stikprøven og populationen (Bøgh Andersen, Møller Hansen & Klemmensen 2012).

Med hensyn til den kvantitative data er der besvarelser fra både små, mellemstore og store kommuner, og der ses ikke et systematisk frafald vedrørende kommunestørrelse. Populationen består af sagsbehandlere indenfor uddannelseshjælp, som visiterer borgere på et tidspunkt i borgernes forløb, og da stikprøven hører under disse kriterier, er der store ligheder imellem grupperne. Der kan dog være en forskel i andelen af, om der er flere respondenter, som sidder med den første visitation, de efterfølgende visitationer eller begge dele.

Der er ikke grund til at tro, at der har været et systemisk frafald i respondenterne, men det kan ikke siges med sikkerhed. Resultaterne i analysen skal derfor ses i betragtning af, at de ikke nødvendigvis forekommer i populationen i samme styrkeforhold, som i stikprøven, men at de forekommer i populationen, da stikprøven er et udsnit af denne. Der kan endvidere være resultater i resten af populationen, som ikke optræder i analysen.

Da besvarelserne, som knytter sig til vignettens case, er af hypotetisk karakter og bundet til en given kontekst, kan der ikke generaliseres ud fra dem. Da der er stillet generelle spørgsmål til

sagsbehandlernes praksis i spørgeskemaundersøgelsen, kan disse besvarelser dog generaliseres ud til sagsbehandlernes praksis.

I forhold til den kvalitative data søges der ikke samme repræsentativitet, da formålet hovedsageligt har været at give forklaringer på og uddybe de kvantitative fund, og det har i stedet været prioriteret, at informanterne arbejdede indenfor samme kommune og afdeling, således at forskelle i deres svar grundet organisatoriske forskelle blev mindsket (Ejrnæs & Monrad 2012).

6.3 Reliabilitet

Reliabiliteten vurderes ud fra i hvilken grad, det er muligt at lave samme undersøgelse og komme frem til de samme resultater igen, og om tilfældige omstændigheder har kunne påvirke resultaterne, så de ikke er valide. Det er derfor god praksis at registrere processens metodiske valg forholdsvis detaljerigt (Ejrnæs & Monrad 2012; Denscombe 2003).

I forbindelse med både den kvantitative- og kvalitative metode, har der løbende været gjort bestræbelser på at skabe gennemsigtighed ved at tydeliggøre undersøgelsens metodiske fremgangsmåde. Af samme grund er spørgeskemaet, interviewguiden og konteksterne for citaterne vedlagt som bilag (bilag 1, 3 og 5). Læseren har således mulighed for at forholde sig kritisk til dette samt til konstruktionen af vignetten. Reliabiliteten i kvalitative metoder er pr definition lav, idet de altid er under skiftende betingelser. Formålet er i stedet at afdække, om der har været taget højde for disse forskellige og tilfældige betingelser (Ejrnæs og Monrad 2012). Dette er blandt andet gjort ved at prioritere, at informanterne arbejdede indenfor samme kommune og afdeling og derved mindske indflydelsen af organisatoriske forskelle, som tidligere beskrevet. Det vurderes således, at en rekonstruktion af undersøgelsen vil være let tilgængelig.

7.0 Kritisk refleksion og perspektivering

Der er bevidsthed omkring, at der kunne inddrages meget andet teori i forhold til belysning af sagsbehandlingen, men som det blev beskrevet i det videnskabsteoretiske afsnit, skal resultaterne ses i lyset af, at de bidrager med mere viden om sagsbehandlernes praksis indenfor den valgte tolkningsramme. Der er således en anerkendelse af, at anden teori kunne belyse andre aspekter af sagsbehandlernes praksis, som også kan have betydning for deres visitationer og sagsbehandling. Fremadrettet ville det eksempelvis være interessant at inddrage magt- og relationsteori, da det kan belyse andre aspekter af praksis, som sjældent er direkte observerbart.

Idet informanterne er sagsbehandlere for aktivitetsparate, må det antages, at der kan identificeres flere forklaringer vedrørende sagsbehandlingen og konteksterne ved at inddrage informanter, som arbejder med uddannelsesparate borgere. Dette kunne belyse problemstillingen og den kvantitative data yderligere og give et mere nuanceret og oplyst grundlag for faglige diskussioner og som bidrag til diskussionen om variationer imellem de danske kommuner. For videre undersøgelse, kan man derfor med fordel inddrage denne gruppe og undersøgelsens resultater skal ses i lyset af, at der er en overvægt af forklaringer indenfor sagsbehandlere som arbejder med aktivitetsparate.

Analysens resultater er overordnet i god overensstemmelse med den teoretiske tolkningsramme, idet der blev fundet byrder i skønnet, coping med krydspres og diskrepans mellem den officielle kundskabsudvikling og sagsbehandlernes kundskabsgrundlag. Der er således et stort sammenfald mellem teorien og de empiriske fund i form af forklaringsværdien.

Til videre studier vedrørende belysning af emnet, kunne man på baggrund af resultaterne i specialet med fordel undersøge den statistiske generaliserbarhed, således at der kunne bygges videre på omfanget af specialets resultater og eventuelt identificeres flere mønstre og forklaringer. Ved at lave en større undersøgelse, vil man ligeledes kunne inddrage anden teori og belyse andre aspekter eksempelvis betydningen af forskellige uddannelsesbaggrunde, som ikke var mulig at belyse i denne undersøgelse.

8.0 Konklusion

Dette speciale tog udgangspunkt i at undersøge, hvorledes sagsbehandlernes faglige overvejelser har betydning for vurderingen af borgeres uddannelsesparathed og den dertilhørende sagsbehandling. Interessen for emnet udsprang af variationerne i visitationer på landsplan, og da der sås en begrænset effekt af at forbedre dette igennem en orienteringsskrivelse på makroniveau. Specialet stillede derfor imod at undersøge praksis på sagsbehandlernes niveau, og forud for spørgeskemaundersøgelsen blev det, i samarbejde med en sagsbehandler indenfor uddannelseshjælp, blotlagt hvilke faktorer og vidensformer, som deres faglige overvejelser tager udgangspunkt i. Da sagsbehandlernes vurderinger vedrørende visitationer og tilbud er meget kontekstafhængige, blev dette element også inddraget. Disse tre elementer blev derfor centrale i belysningen af problemformuleringen.

I besvarelsen af problemstillingen har specialet bidraget til at blotlægge sagsbehandlernes faglige overvejelser og identificere kilder til variationer i visitationer og sagsbehandlingen ud fra sagsbehandlernes egne perspektiver og ved hjælp af en given tolkningsramme. Tolkningsrammen består af tre komplementære teorier, som kan belyse sagsbehandlernes praksis med inddragelse af mekanismer på både mikro, meso og makroniveau.

Metoden baserede sig på en vignetundersøgelse og tre kvalitative interviews. Vignetundersøgelsen gjorde det muligt at blotlægge mønstre i sagsbehandlernes vurderinger, som i høj grad er kontekstafhængige, og sammenligne deres besvarelser. Da disse besvarelser relaterer sig til en specifik case, kan de ikke generaliseres ud til borgerne generelt, og der blev derfor også stillet mere generelle spørgsmål til emnet. Populationen er ikke kendt, og det er derfor ikke muligt at lave en statistisk generalisering. Der er i stedet tale om en analytisk generalisering vedrørende de generelle spørgsmål og de kvalitative interviews. De tre interviews bidrager til at give forklaringer på og nuancere den kvantitative data. Informanterne sidder med aktivitetsparate, og deres viden om sagsbehandling for de uddannelsesparate er derfor begrænset, hvorfor der kunne forekomme flere eller andre forklaringer fra sagsbehandlere indenfor denne gruppe. Da der er tale om analytisk generaliserbarhed forekommer fundene i populationen, men der kan ikke siges noget om styrkeforholdet, og der må antages at være flere og andre forklaringer, hvis man kigger på

sagsbehandlere indenfor uddannelsesparate, om end at informanternes forklaringer også stadig forekommer i populationen.

Resultaterne kan give et bidrag til debatten om variationer indenfor visitationer og sagsbehandlingen, og derved bidrage til at øge borgernes retssikkerhed. De giver yderligere et indblik i sagsbehandlernes praksis og den viden, som skabes herigennem, hvilket bidrager til at skabe større gennemsigtighed og derved give et grundlag for faglige diskussioner, som kan kvalificere deres arbejde.

I første analysedel blev der identificeret forskelle i respondenternes visitationer af Jacob. Herefter blev visioner og motivation identificeret som afgørende faktorer sagsbehandlernes vurdering af borgeres uddannelsesparathed. Der blev yderligere fundet forskellige tolkninger af lovgivningen, som kan medføre variationer i visitationer. Slutteligt blev der fundet en forholdsvis stor adspredelse i de anbefalede tilbud, om end der var stor tilslutning til en mentorindsats, da de ifølge informanterne kan varetage opgaver, som sagsbehandlerne ikke kan varetage.

I anden analysedel blev erfaringer og lovgivningen identificeret som de vidensformer, der præger sagsbehandlernes faglige overvejelser, vedrørende borgernes uddannelsesparathed, i højest grad. Det skyldtes blandt andet et tidspres, som gjorde det problematisk at inddrage andre vidensformer på trods af, at det blandt informanterne var et ønske herom. Informanterne gav udtryk for, at dette ville kunne kvalificere deres arbejde, og erfaringer blev da også af informanterne nævnt som hovedkilden til variationer i visitationerne. Der blev yderligere identificeret en diskrepans mellem de politiske strategier til at få borgere i uddannelse og flere af respondenternes vurdering af, hvordan man bedst hjælper borgere i uddannelse. Ud fra street-level teorien, og informanternes kommentarer, kan dette lede til, at de ikke implementerer den givne politik, hvilket kan skabe variationer blandt sagsbehandlerne. Informanterne efterspurgte derfor, at den officielle kundskabsproduktion i højere grad skulle tage udgangspunkt i deres praksisviden, da det ville resultere i bedre implementering og ifølge dem en mere kvalificeret sagsbehandling.

I tredje analysedel blev der identificeret en positiv signifikant sammenhæng mellem sagsbehandlingernes vurderinger af effekten af sanktioner og deres brug af sanktioner. Nogle sagsbehandlere vælger at fravige fra de politiske strategier og lovgivningen, hvis det får for stor betydning for klient meningsfuldheden, og der kan således opstå variationer i, om sagsbehandlere sanktionerer eller ej. Hvis sagsbehandlerne generelt har en forståelse af, at sanktioner ikke har en positiv effekt på borgeres deltagelse eller motivation, kan de med lovgivningsmæssig hjemmel lade være med at sanktionere, hvorfor der også her er en stor kilde til variationer. En stor del af sagsbehandlerne kender ikke og/eller benytter sig ikke af STAR's digitale værktøj. Informanterne ser store fordele heri, da det kan skabe et fælles udgangspunkt for visitationer og derved mindske variationer. Værktøjet er dog valgfrit og skal implementeres af de enkelte kommuner. Informanterne nævner flere fordele ved at have fællesfaglige diskussioner herunder mere synlighed omkring tavs viden, bedre viden om procedurer og et bedre indblik i, hvilke forståelser der hersker blandt sine kollegaer. De peger slutteligt på, at lovgivningen, som kontekst for deres arbejde, er for overordnet, og at der er risiko for, at man vælger ikke at følge den, hvis der er for stor diskrepans mellem den og klient meningsfuldheden.

Der er således identificeret forskellige mekanismer, som kan have indflydelse på sagsbehandlingernes faglige overvejelser og variationerne. For det første er det en uundgåelig del af skønnet, da sagsbehandlingernes har hver deres repertoier. Derudover opstår der forskellige tolkninger i lovgivningen, som både kan opstå blandt sagsbehandlerne, men også blandt juristerne i de respektive kommuner. Faglige diskussioner kan blandt andet bevirke, at sagsbehandlerne holder hinanden op på procedurerne, så dette undgås. Derudover tager sagsbehandlerne i høj grad udgangspunkt i egne erfaringer, hvilket kan skabe uhensigtsmæssige standardiseringer og manglende kvalificering i argumentationen for deres vurderinger. Løsningen på dette kan være at tildele sagsbehandlerne flere ressourcer til at opsøge evidensbaseret viden og/eller have faglige diskussioner, så man i højere grad skal reflektere over sine faglige overvejelser og vurderinger. Kommunerne kan også med fordel implementere STAR's digitale profilhåndteringsværktøj, så der er et fælles udgangspunkt for vurderinger af borgeres uddannelsesparathed. Slutteligt påpeger informanterne, at der flere gange er så stor diskrepans mellem de politiske strategier og klient meningsfuldheden, at de fraviger fra lovgivningen, og hertil efterspørger de, at den officielle

kundskabsproduktion i højere grad tager udgangspunkt i deres praksis, så også denne bliver kvalificeret. Der kan således identificeres kilder til variationer hos sagsbehandlerne, og løsningerne hertil er både hos sagsbehandlerne, på kommunalt niveau og hos politikerne.

Positiv feedback fra respondenterne i forhold til emnet for specialet og informanternes motivation for at have fællesfaglige diskussioner, og inddrage andre vidensformer i højere grad, bidrager til at skabe gode forudsætninger for en kvalificeret praksis. Det er ikke muligt at sige, om dette også gør dig gældende sig på makroniveau. Som udgangspunkt går udviklingen ikke i den retning, men der ses flere eksempler på, at man har ansat og tildelt andre sociale områder flere ressourcer og haft succes med dette eksempelvis ved Sverige-modellen, så det er en mulighed, at udviklingen snart stagnerer eller vender.

9.0 Litteraturliste

- **Alminde, Rikke, Henriksen, Kirsten, Nørmark, Louise Cathrine & Stevnsgaard Andersen, Mona (2008):** Social analyse og handling - et refleksionsredskab i socialt arbejde. København K: Hans Reitzels Forlag
- **Andersen, Svend Aage (2007):** Kritisk realisme som perspektiv i socialt arbejde – en introduktion og forskningsoversigt. Aarhus: Den Sociale Højskole i Aarhus
- **Baadsgaard, Kevin, Jørgensen, Henning, Nørup, Iben og Peter Olesen, Søren (2012):** Fra klientorienteret arbejde til administrativt arbejde – Ændringer i den faglige praksis og kvalificering på det beskæftigelsespolitiske område. Tidsskrift for arbejdsliv. 4. 2012. Højbjerg: Werks Forlagsdistribution
- **Baadsgaard, Kevin, Jørgensen, Henning, Nørup, I og Olesen, S.P. (2011):** Rapport 1: Jobcentre og klemte kvalifikationer. Rapport 2: Praksis, krav og kvalifikationer. Rapport 3: Praksis og kvalifikationer set fra fronten. Rapport 4: Mikroprocesser: Den konkrete faglige praksis i jobcentrene. Aalborg Universitet: CARMA
- **Baadsgaard, Kevin, Jørgensen, Henning, Nørup, I og Olesen, S.P. (2014a):** Beskæftigelsesfaglighed – mikroprocesser i jobcentrenes frontlinje og kvalificeringsbehov. Aalborg: Aalborg Universitetsforlag
- **Baadsgaard, Kevin, Jørgensen, Henning, Nørup, I og Olesen, S.P. (2014b):** Den faglige praksis i jobcentrene. Aalborg: Aalborg Universitetsforlag
- **Balvig og Holmberg (2014):** Uddrag af artikel 2 "Normer og sociale misforståelser" I Balvig og Holmberg 2014: Flamingoeffekten -. Sociale overdrivelser og social pejling. S. 15-53. København: Jurist og Økonomforbundets Forlag
- **Bredgaard, Thomas, Jørgensen, Henning, Kongshøj Madsen, Per & Rasmussen, Stine (2011):** Dansk arbejdsmarkedspolitik. København: DJØF Forlag.
- **Buch-Hansen, Hubert og Nielsen, Peter (2005):** Kritisk realisme. 1.udgave. Roskilde: Roskilde Universitetsforlag
- **Caswell, Dorte, Marston, Greg. & Larsen, Jørgen Elm (2010):** 'Unemployed citizen or 'at risk' client? Classification systems and employment services in Denmark and Australia'. *Critical Social Policy*, 30(3):384-404. California US: SAGE Publications

- **Caswell, Dorte, Eskelinen, Leena and Olesen, Søren Peter (2011):** Identity work and client resistance underneath the canopy of active employment policy in *Qualitative Social Work* 1(01) s. 1–16. København K: KORA
- **Carstens, Annette (2002):** "Motivation" i visitationssamtaler på aktiveringsområdet'. I: Järvinen, M., Larsen J.E. & Mortensen, N. (red.): *Det magtfulde møde mellem system og klient*. Aarhus: Aarhus Universitetsforlag
- **Denscombe, Martyn (2003):** The good research guide for small-scale social research projects. 2. udgave. Maidenhead UK: Open University Press
- **Ejrnæs, Morten og Guldager, Jens (2008):** Helhedssyn og forklaring – i sociologi, socialt, sundhedsfagligt og pædagogisk arbejde. KBH., Akademisk Forlag
- **Ejrnæs, Morten og Monrad, Merete (2012):** Vignetmetoden. 1. udgave. København: Akademisk forlag
- **Evans, Tony (2013):** Organisational Rules and Discretion in Adult Social Work, Oxford: Oxford University Press
- **Gilbert, Niel (2002):** Transformation of the welfare state. The silent surrender of public responsibility. Pp. 9-53. Oxford: Oxford University Press.
- **Goli, Marco og Hansen, Louise (2012):** Beskæftigelsespolitik og socialt arbejde. København K: Hans Reitzels Forlag
- **Goul Andersen, Jørgen (2012):** "Økonomisk bæredygtighed – politisk usikkerhed. Den danske velfærdsstat 1990-2012", *Politica*, vol. 44, no. 3. Aarhus: Politica
- **Greene, Jennifer C. (2007):** Mixed Methods in Social Inquiry. San Francisco: Jossey-Bass
- **Grimen og Molander (2008):** Profesjon og skjønn i Profesjonsstudier af Molander og Terum. Oslo: Universitetsforlaget
- **Guldager, Jens og Skytte, Marianne (2013):** Socialt arbejde – teorier og perspektiver. København K: Akademisk Forlag
- **H. Jensen, Per og Pfau-Effinger, Birgit (2005):** "Active" citizenship: The new face of welfare, in Jørgen Goul Andersen et al. (eds) *The Changing Face of Welfare*. Bristol: Policy Press
- **Heerup Nielsen, Mathias (2015):** "Det aktive menneskes triumf? - en analyse af de omfattende forandringer af kategoriseringen af kontanthjælpsmodtageren", *Tidsskrift for Arbejdsliv* 17(1), s. 44-60, Højbjerg. Werks Forlagsdistribution

- **Hupe, Peter og Hill, Michael og Buffat, Aurélien (2015):** Understanding street-level bureaucracy. University of Bristol. Bristol: Policy Press
- **Larsen, Christian Albrekt & Goul Andersen, Jørgen (2009):** "Strukturledighed – et barn af økonomiske ideer?", i Økonomi og Politik vol. 82 nr.1. Djøf / Jurist- og Økonomforbundet, s.14-26. København K: DJØF Forlag
- **Larsen, Christian Albrekt og Pedersen, Jacob J. (2009):** Ledighedsparadokset. Information, netværk og selektion på arbejdsmarkedet. Frederiksberg C: Bogforlaget Frydenlund
- **Lipsky, Michael (1980):** Street-Level Bureaucracy - Dilemmas of the Individual in Public Services. New York: Russel Sage Foundation
- **Lipsky, Michael (2010):** Street-Level Bureaucracy - Dilemmas of the Individual in Public Services. New York: Russel Sage Foundation
- **Lotte Bøgh Andersen, Kasper Møller Hansen og Robert Klemmensen (2012):** Metoder i statskundskab. København K: Hans Reitzels Forlag
- **Maynard-Moody & Musheno (2000):** State agent or citizen agent: Two narratives of discretion. Oxford: Oxford Journals
- **Olsen, Henning (2003):** Kvalitative analyser og kvalitetssikring. Sociologisk Forskning, nr. 1. Uppsala: Sveriges Sociologförbund (Swedish Sociological Association)
- **Olsen, Henning (2008):** Holder holdninger? 1. udgave. København: Akademisk forlag
- **Pawson, Ray og Tilley, Nick (2005):** Realistic Evaluation. California US: SAGE Publications.
- **Revstedt, Per (2005):** Motivationsarbejde. 3. udgave. København K: Gyldendal Akademisk
- **Sommer Harrits, Gitte og Østergaard Møller (2014):** Prevention at the Front Line: How home nurses, pedagogues, and teachers transform public worry into decisions on special efforts. Abingdon: Taylor & Francis Group
- **Styrelsen for arbejdsmarked og rekruttering (2014):** Orienteringsskrivelse. D.3 februar 2014. København S: Styrelsen for arbejdsmarked og rekruttering
- **Torfin, Jacob (1999):** Workfare with welfare: Recent Reforms of the Danish Welfare State. Journal of European Social Policy, vol. 9(1), s.5-28. California US: SAGA Publications
- **Tummers, Lars og Bekkers, Victor (2014):** Policy Implementation, Street-level Bureaucracy, and The Importance of Discretion. Abingdon: Taylor & Francis Group

- **Vedung, Evert (2015):** Autonomi and Street-levelbureaucrats' coping strategies. Järfälla: Co-Action Publishing
- **Winter, Søren C. og Lehmann Nielsen, Vibeke (2010):** Implementering af politik, 2. udgave, Academica, København K
- **Østergaard Møller, Marie og Stone, Deborah (2013):** Disciplining Disability Under Danish Active Labour Market Policy. Abingdon: Taylor & Francis Group

9.1 Elektroniske kilder

- Altinget: Store forskelle på kommuners vurdering af unge. Fundet d.20.04.26
<http://www.alinget.dk/artikel/store-forskelle-paa-kommuners-vurdering-af-unge>
- **Beskæftigelsesministeriet:** Uddannelseshjælp: Regler for visitation af unge præciseres. Fundet d.04.10.2016
<http://bm.dk/da/Aktuelt/Nyheder/Arkiv/2014/02/Uddannelseshjaelp%20Regler%20for%20Ovisitation%20af%20unge%20praeciseres.aspx>
- **Information:** Claus Hjort raser mod socialrådgivere. Fundet d.03.12.16
<https://www.information.dk/2007/07/claus-hjort-raser-socialraadgivere>
- **Styrelsen for arbejdsmarked rekruttering(a):** Digitalt profilafklaringsværktøj. Fundet d.08.12.16 <http://dfdg.dk/da/Sharepoint/Profilafklaringsvaerktoej.aspx>
- **Styrelsen for arbejdsmarked rekruttering(b):** Nye muligheder med profilafklaringsværktøjet til unge. Fundet d.08.12.16.
<http://star.dk/da/Om-STAR/Nyt-fra-STAR/Nyheder/2016/04/Nye-muligheder-med-profilafklaringsvaerktoej-til-unge.aspx>
- **Socialrådgiverdage 2003:** Beskæftigelsesminister Claus Hjort 2. Frederikssens tale til Socialrådgiverdage 2003. Fundet d.01.12.16
<http://studenttheses.cbs.dk/bitstream/handle/10417/1615/Besk%C3%A6ftigelsesminister%20Claus%20Hjort%20Frederikssens%20tale%20til%20Socialr%C3%A5dgiverdage%202003%20med%20linie.pdf?sequence=2>

9.2 Lov og orienteringsskrivelse

- Lov om social service nr. 254 af 20. marts 2014

- Lov om aktiv socialpolitik nr. 806 af 1. juli 2015
- Lov om en aktiv beskæftigelsesindsats nr. 990 af 12. september 2014
- Arbejdsmarkedsstyrelsens bekendtgørelse nr.1645 af 27/12-13