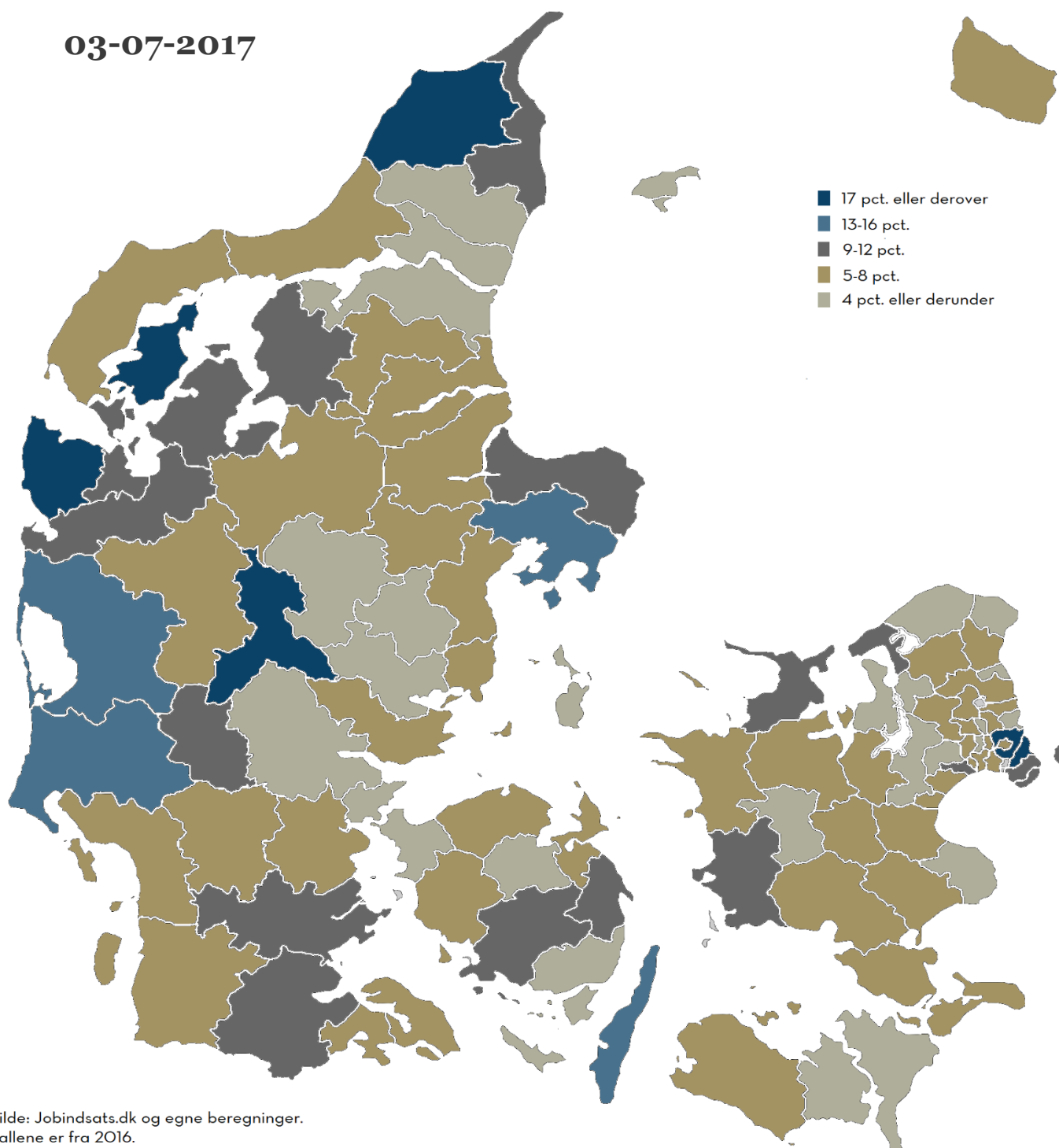


HVAD DRIVER DE BALSTYRISKE SANKTIONER PÅ BESKÆFTIGELSESSOMRÅDET?

En undersøgelse af anvendelsen af økonomiske sanktioner i
Hjørring Kommune

03-07-2017



Kilde: Jobindsats.dk og egne beregninger.
Tallene er fra 2016.

Mikkel Strandgaard

Martin Nørgaard Frederiksen

Standard titelblad

til seminaropgaver, praktikrapporter, projekter og specialer
Titelbladet placeres i opgaven umiddelbart efter selvvalgt forside

Til **obligatorisk** brug på alle ovennævnte opgavetyper på:

- BA - politik og administration
- BA – samfundsfag som centralt fag og tilvalgsfag
- Kandidat – politik og administration
- Kandidat – samfundsfag som centralt fag og tilvalgsfag
- Cand. it i it-ledelse

(Alle felter skal udfyldes)

Uddannelse: Politik og Administration	Semester: 10
Udarbejdet af (Navn(e))	Modul
Mikkel Strandgaard (20123826)	Specialemodul
Martin Nørgaard Frederiksen (20123369)	Specialemodul
Opgavens art (seminaropgave, projekt, bachelorprojekt, praktikrapport eller speciale): Speciale	
Titel på opgave: Hvad driver de balstyriske sanktioner på beskæftigelsesområdet? En undersøgelse af anvendelsen af økonomiske sanktioner i Hjørring Kommune	
Vejleders navn: Thomas Bredgaard	
Afleveringsdato: 03-07-2017	
Antal normalsider (excl. bilag, indholdsfortegnelse og litteraturliste): 91	
Antal anslag (excl. bilag, indholdsfortegnelse og litteraturliste): 218736	
Tilladte normalsider jf. studieordning/formalia i Moodle: 100 sider	

OBS!

Hvis du overskrider de tilladte antal normalsider, kan din opgave afvises efter aflevering

Abstract

Economic sanctions have become a widely used tool to activate welfare recipients all around the developed world within the framework of active labour market policy (ALMP). This tool can be used when welfare recipients does not comply with the activation and work requirements. However, the use of economic sanctions on welfare recipients is considerable diverse from one municipality to another. This has severe legal consequences. This thesis examines what influences the use of economic sanctions on welfare recipients in Denmark. This thesis primarily consists of a qualitative case study of a Danish municipality, where interviews with a local politician, managers and frontline social workers were conducted. The municipality was selected based on its extreme nature with a high rate of sanctions in order to shed light on what can elucidate the use of economic sanctions on welfare recipients. The qualitative case study is supported by linear regressions and quantitative data, which strengthen both the validity and the generalisability of the results.

We argue that the use of economic sanction can best be explained by looking at the complex interrelationship between political, managerial, organizational and occupational factors. The qualitative line of study underscores how these factors influence the frontline social worker's room for manoeuvre. In this case both political, managerial and organizational factors expanded the frontline social worker's room for manoeuvre, and thereby left them with more or less free hands to decide the use of economic sanctions. This may have resulted in an increased use of economic sanctions, because both the frontline managers and social workers find this tool to be very useful in their work with welfare recipients.

This thesis furthermore finds that the use of economic sanctions to some degree can be explained by how the municipalities activate their welfare recipients. The degree of activation is here found to be positively related to the use of economic sanctions on welfare recipients. This is confirmed by both the qualitative and quantitative line of study. In this case a high degree of activation was primarily a result of local political efforts to get welfare recipient back into work or education.

This thesis underscores the importance of scrutinising the complex interrelationship between political, managerial, organizational and occupational factors in order to fully understand the use of economic sanctions on welfare recipients. We suggest that future

research should continue to scrutinise this interrelationship even closer with both qualitative and quantitative lines of study. This thesis has cut the first sod in this line of research.

Indholdsfortegnelse

Obligatorisk forside	ii.
Abstract	iii.
Indledning	1
Metode	5
Undersøgelsesmetoden	5
Undersøgelsens metoder og datamateriale	12
Teori	16
Politiske forhold	19
Styrings-/ledelsesmæssige forhold	22
Organisatoriske forhold	25
Faglige forhold	27
Sanktionsreglerne	31
Analysen	35
Nye lokalpolitiske vinde på beskæftigelsesområdet	35
Ankestyrelsen som den brændende platform	43
Opgavevaretagelsen	47
Ledelsesfokus og arbejdsbyrde i Ydelseskantoret	55
Fremmødesedler som det første led i fødekæden	58
Mentorstøtte som bolværk mod udeblivelser og sanktioner	64
Den lokale ledelse	71
De- eller re-professionalisering af det socialfaglige arbejde?	79
Diskussion	93
Konklusion	97
Litteraturliste	100
Appendiks	115

Indledning

Siden 1990'erne har den aktive arbejdsmarkedspolitik (AAMP) været ledestjernen for den danske og vestlige arbejdsmarkeds- og beskæftigelsespolitik (Loftager, 2002; Torfing, 2004; Lødemel & Trickey, 2001; Peck, 1998). Anvendelsen af økonomiske sanktioner over for de personer, som ikke er i stand til at forsørge sig selv og deres familie, er med tiden blevet et fast redskab i denne arbejdsmarkeds- og beskæftigelsespolitiske værktøjskasse. Nedsættelse i hjælpen kan anvendes over for de personer, som ikke bliver vurderet til at overholde deres rådighedsforpligtelse. Dette kan for eksempel være i forbindelse med udeblivelser fra tilbud eller samtale, hvorfor sanktioner kan tage mange forskellige former.

Det er imidlertid tilfældet, at økonomiske sanktioner bliver anvendt vidt forskelligt – både blandt de enkelte sagsbehandlere, afdelinger og kommuner. Hvor for eksempel Lemvig Kommune i 2016 anvendte sanktioner over for hhv. 26,1 pct. og 33,0 pct. af de aktivitetsparate kontant- og uddannelseshjælpsmodtagere, anvendte Aalborg Kommune det derimod kun over for hhv. 2,0 pct. og 4,6 pct.¹. Der er med andre ord himmelråbende forskelle på, hvordan kommunerne anvender sanktioner – og Danmark er ikke et enestående tilfælde. For eksempel finder Nybom (2010) ligeledes frem til store forskelle i anvendelsen af sanktioner i Sverige, hvor f.eks. Karlstad sanktionerede 35 pct., mens Norrköping kun sanktionerede 19 pct. (Nybom, 2010: 352). Dette billede findes over det meste af den vestlige verden². Indeværende vil derfor stille og efter bedste evne besvare spørgsmålet om: *hvilke forhold som kan forklare kommunernes anvendelse af økonomiske sanktioner over for aktivitetsparate kontanthjælps- og uddannelseshjælpsmodtagere?*

Indeværende vil besvare dette spørgsmål med et casestudie af anvendelsen af økonomiske sanktioner i Hjørring Kommune, som er blevet udvalgt fordi det er et ekstremt tilfælde, hermed forstået én af de kommuner, som sanktionerer flest eller mindst af de aktivitetsparate kontant- og uddannelseshjælpsmodtagere. I den forbindelse vil der løbende blive anvendt både kvalitative og kvantitative metoder og datamateriale.

Det forhold at kommunerne i Danmark svinger pisker vidt forskelligt skaber væsentlige problemstillinger. For det første, er dette nært knyttet an til en retssikkerhedsdiskussion (se

¹ Tallene er hentet fra Jobindsats.dk

² Se for eksempel van Berkel (2018b) for Holland og Fording et al. (2006) for USA.

for eksempel Thuesen & Caswell, 2011). Ankestyrelsen har i den forbindelse ad flere omgange kritiseret kommunerne for at bryde med borgernes retssikkerhed, ved ikke at overholde sanktionsreglerne³. Derudover er det et retssikkerhedsmæssigt problem, at alle borgere ikke er lige for loven, fordi kommunerne har en forskelligartet anvendelse og fortolkning af reglerne. Det handler dermed om, at borgere skal stilles ensartet i forhold til nedsættelser i hjælpen. For det andet, er der sociale problemstillinger forbundet med dette. Når en kommune beslutter at tildele en sanktion til en borger for manglende overholdelse af rådighedsreglerne, kan det have vidtrækkende konsekvenser for borgeren og dennes families sociale, og ikke mindst økonomiske situation. Dette er især tilfældet for de svagest stillede ledige, hermed forstået som de aktivitetsparate kontant- og uddannelseshjælpsmodtagere. Det er blandt andet blevet belyst, hvordan sanktioner kan føre til, at de berørte ikke længere har råd til at købe ordentlig mad, medicin eller at betale regninger (Caswell et al., 2011: 12). Sanktioner er derfor et ømtåleligt område, som kan have monstrøse konsekvenser for de berørte.

En indlysende indvending mod denne problematisering af de kommunale forskelle vil være, at dette blot er udtryk for, at kommunerne har forskellige ledige, hvorfor dette er katalysatoren for de store kommunale forskelle. Jacob Nielsen Arendt, der er forhenværende professor ved analyseinstituttet KORA og som har forsket i økonomiske sanktioner, mener imidlertid ikke, at de store kommunale forskelle blot kan henføres til almindelige forskelligheder blandt de ledige:

"Selvfølgelig kan borgere være forskellige, men de her variationer er så store, at det ikke virker sandsynligt, at de alene kan forklares med det," (Pabst, 2017).

Indeværende vil ligeledes advokere for, at der er andet og mere på spil end blot sammensætningen af ledige i kommunerne. Det er til syvende og sidst den enkelte sagsbehandler, som bestemmer om den enkelte skal indstilles til en nedsættelse i hjælpen for overtrædelse af rådighedsforpligtelsen. Såfremt man vil forstå, hvad der influerer på anvendelsen af økonomiske sanktioner, må man derfor først og fremmest forstå, hvad der udøver indflydelse på den enkelte sagsbehandlers beslutninger og handlinger. Den bredere videnskabelige litteratur inden for frontlinjearbejdet har udledt fire overordnede forhold, som har indflydelse på

³ Se Ankestyrelsen (2011), (2015), (2016) og (2017).

frontlinjemedarbejdernes handlinger og beslutninger. Det drejer sig om politiske, styrings-/ledelsesmæssige, organisatoriske og faglige forhold. Specialeafhandlingen vil derfor tage udgangspunkt i den overordnede hypotese om, at samspillet mellem de beskrevne forhold kan være med til at forklare kommunernes anvendelse af økonomiske sanktioner.

Forskningen om anvendelsen af økonomiske sanktioner har fortrinvist handlet om beskæftigelseseffekterne. Her bliver det fundet, at sanktioner har positive effekter på afgangsraten fra ledighed for de forsikrede ledige (Røed & Westlie, 2007; van den Berg & Vikström, 2014; Svarer, 2011; Arni et al., 2013; Abbring et al., 2005; Lalive et al., 2005)⁴. Ganske få studier har imidlertid belyst beskæftigelseseffekterne af sanktioner over for kontanthjælpsmodtagere (van den Berg et al., 2004; van der Klaauw & van Ours, 2013; Boockman et al., 2014; van den Berg et al., 2014). Disse studier finder ligeledes, at økonomiske sanktioner er effektive i forhold til at øge beskæftigelsen for målgruppen, selvom det også kan øge sandsynligheden for, at de overgår til andre typer af ydelser (Simonsen & Skipper, 2016). Beskæftigelsesministeriet (2016) viser imidlertid, at sanktioner ikke får kontanthjælpsmodtagere hurtigere i beskæftigelse. Udover dette har det fortrinvist været amerikanske undersøgelser af TANF ('Temporary Assistance for Needy Families'), som har været bannerfører for forskningen inden for anvendelsen af økonomiske sanktioner (se for eksempel Austin et al., 2009; Cherlin et al., 2002; Fording et al., 2006; Hagen & Owens-Manley, 2002; Kauff et al., 2007; Keiser et al., 2004; Kirby et al., 2001; Pavetti et al., 2004). Der er dermed behov for mere forskning om de danske kommuners anvendelse af økonomiske sanktioner.

Det er endvidere navnligt interessant at belyse anvendelsen af økonomiske sanktioner over for aktivitetsparate kontant- og uddannelseshjælpsmodtagere. Det skyldes fortrinsvist to forhold. For det første, er der ikke megen viden om anvendelse af sanktioner over denne målgruppe. For det andet, er der flere regler og mere skøn involveret i vurderinger om sanktioner for denne målgruppe. Derfor kan det tænkes, at der er større kommunale forskelle i forhold til de svagest stillede.

Indeværende vil først og fremmest begynde med at præsentere og beskrive den metodiske fremgangsmåde for specialeafhandlingen. Her vil der være tale om en undersøgelsesmetode, som kombinerer både kvalitative og kvantitative metoder og datamateriale. Herefter vil det teoretiske grundlag for indeværende blive beskrevet, med den bredere videnskabelige

⁴ Se Andersen & Arendt (2016) for en gennemgang af litteraturen.

litteratur inden for frontlinjearbejdet som omdrejningspunkt. Som en art intermezzo mellem teori-/metodeafsnittet og analysen vil der være en koncis beskrivelse af de nuværende sanktionsregler. Derefter vil de væsentligste resultater fra hele undersøgelsen blive præsenteret og beskrevet. Diskussionsafsnittet vil indeholde en vurdering af den overordnede undersøgelsesmetoden og de forskellige metoder, samt en diskussion af resultaterne for hele undersøgelsen. Sidst, men ikke mindst, vil der være en konklusion, som udover at sammenfatte specialeafhandlingens væsentligste resultater, ligeledes vil berøre indeværendes betydning i forhold til den videre videnskabelige forskning inden for dette område.

Metode

Nedenfor beskrives og udfoldes den overordnede undersøgelsesmetode for indeværende og de forskellige videnskabelige metoder. Undersøgelsesmetoden er et casestudie af anvendelsen af økonomiske sanktioner i Hjørring Kommune. I den forbindelse vil der blive anvendt både kvalitative og kvantitative metoder og datamateriale. Den kvalitative del af undersøgelsen bygger fortrinsvist på interviews med en række nøglepersoner i Hjørring Kommune. Den kvantitative del af undersøgelsen bygger på både registerudtræk og lineære regressionsanalyser.

Undersøgelsesmetoden

Som nævnt, vil specialeafhandlingen belyse, hvilke forhold som influerer anvendelsen af økonomiske sanktioner over for kontanthjælps- og uddannelseshjælpsmodtagere. Som berørt i indledningen, er der imidlertid bemærkelsesværdig lidt viden om, hvordan kommuner anvender økonomiske sanktioner. Der er derfor behov for et beskrivende og udforskende metodisk redskab, som kan skabe konkret, kontekstbunden viden om komplekse forhold, og som dermed kan være med til at udfylde dette videnshul. I den forbindelse bliver casestudiet som videnskabelig metode vurderet til at være særdeles velegnet til dette formål, hvorfor indeværende vil anvende casestudiet til at belyse anvendelsen af økonomiske sanktioner. I det nedenstående vil de forskellige indledende forløb og overvejelser i forhold til udarbejdelsen af casestudiet blive udfoldet, herunder casedesignet og caseudvælgelsen.

Casestudiet som (u)videnskabelig metode

Casestudiet som videnskabelig metode har hidtil levet lidt af en omtumlet tilværelse inden for den videnskabelige verden, herunder inden for samfundsvidenskaberne. Der skal ihvertfald ledes længe for at finde en metode, som er mere omdiskuteret end dette. Nogle mener, at casestudiet er et brud på veletablerede normer og værdier for videnskabelighed (se for eksempel Dogan & Pelassy, 1990; Diamond, 1996; Campbell & Stanley, 1966), mens andre mener, at det er et enestående metodisk redskab til at skabe konkret, kontekstbunden viden om sociale, politiske og økonomiske forhold (se for eksempel Flyvbjerg, 2010). Indeværende er mere eller mindre enig med sidstnævnte, men mener imidlertid, at det er vigtigt at have casestudiets ulemper og svagheder for øje.

Derudover hersker der imidlertid en stor uenighed og skrid i videnskabelige kredse om, hvad casestudiet som videnskabelig metode er, og ikke mindst bør være. Striden har resulteret i over en snes forskelligartede definitioner (Wynsberghe & Khan, 2007: 2). Koryfæet Robert K. Yin (2009) har en kontekstorienteret definition, hvor de sammenhænge hvori et bestemt fænomen indgår, optræder eller finder sted bliver betonet:

“A case study is an empirical inquiry that investigates a contemporary phenomenon within its real-life context, especially when the boundaries between phenomenon and context are not clearly evident.” (Yin, 2009: 18).

Denne forståelse af casestudiet indbyder dermed til at man udleder og studerer fænomener ud fra de sammenhænge, hvori de forekommer. Den største udfordring ved denne definition er, at det problemorienterede aspekt bliver negligeret, hvormed alle fænomener kan være genstand for et casestudie. Aalborg Universitet er imidlertid funderet på læringsmodellen om problembaseret læring (PBL), hvorfor omdrejningspunktet for ethvert casestudie bør være en eller flere videnskabelige problemstillinger. I forhold til dette har Creswell (2002) en problemorienteret forståelse, hvor formuleringen af ét eller flere undersøgelsesspørgsmål, som behandler væsentlige problemstillinger, bliver betonet:

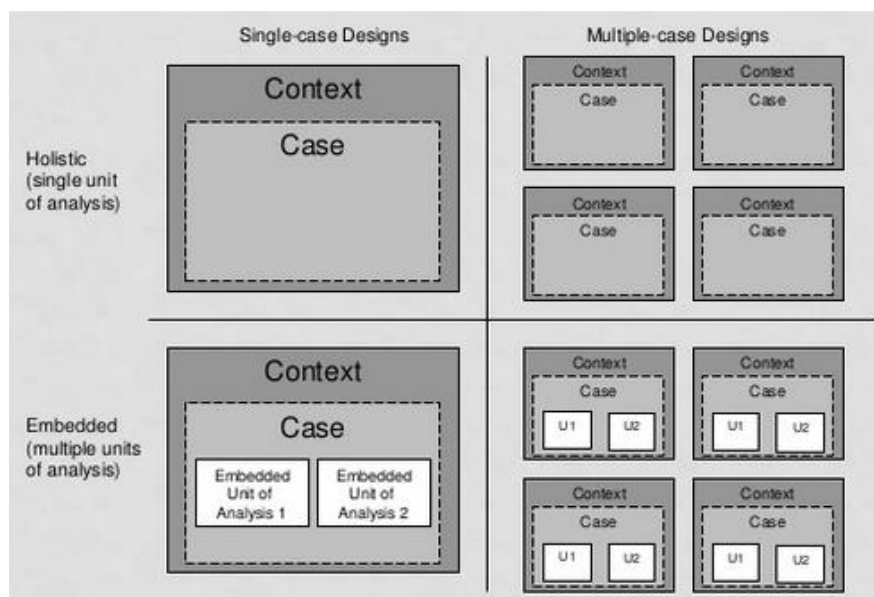
“A case study is a problem to be studied, which will reveal an in-depth understanding of a “case” or bounded system, which involves understanding an event, activity, process, or one or more individuals”. (Creswell, 2002: 16).

Specialeafhandlingen vil derfor være forankret omkring Creswells problemorienterede forståelse af, hvad et casestudie er, når den skal belyse anvendelsen af økonomiske sanktioner i Hjørring Kommune.

Casedesignet

Når der inden for litteraturen refereres til forskellige typer af casedesign, bliver der ofte henvist til Robert K. Yins (2009) fire overordnede typer af design for casestudiet, som han udarbejder ud fra sondringen mellem ‘single-case’ og ‘multiple-case’ på den ene side, og mellem ‘holistic’ og ‘embedded’ på den anden side. Typologien er illustreret i det nedenstående.

Figur 1. Typer af casedesign efter Yin (2009).



Kilde: Yin (2009: 46).

‘Embedded single-case’-designet (herefter blot ESCD) vender blikket mod de forskellige underenheder inden for den enkelte case. Fordelen ved ESCD er, at man kan belyse underenheder fra forskellige niveauer, som Baxter & Jack (2008) beskriver det her:

“The ability to look at sub-units that are situated within a larger case is powerful when you consider that data can be analyzed within the subunits separately (within case analysis), between the different subunits (between case analysis), or across all of the subunits (cross-case analysis). The ability to engage in such rich analysis only serves to better illuminate the case.” (Baxter & Jack, 2008: 550).

Med dette casedesign kan man dermed få et mere helhedsorienteret og dybdegående blik på de studerede underenheder og den samlede enhed. ESCD giver endvidere mulighed for at anvende forskellige metoder til at belyse de forskellige underenheder – og den vurderes til at være velegnet, når man står over for komplekse forhold, der ikke fyldestgørende lader sig behandle med andre metoder, såsom en spørgeskemaundersøgelse (Scholz & Tietje, 2002). Dette er mere eller mindre tilfældet med anvendelsen af økonomiske sanktioner (se for ek-

sempel Buffat, 2015). Her vil der ligeledes blive anvendt både kvalitative og kvantitative metoder og datamateriale. Den væsentligste faldgrube ved ECSD er imidlertid, at man kan ende med at stirre sig blind på underenhederne, således man mister overblikket over den samlede enhed (Yin, 2009: 52). For eksempel kan indeværende ende med at fokusere (for) meget på de enkelte afdelinger, såsom Beskæftigelsesafdelingen, og dermed miste overblikket over hvordan dette har betydning for det overordnede, som her er Jobcenter Hjørring/Hjørring Kommune som helhed.

Specialeafhandlingen vil anvende ECSD til at analysere anvendelsen af økonomiske sanktioner. I forhold til dette er de underenheder, som står for at behandle og udmønte sanktioner, væsentlige for indeværende, hvorfor de vil blive indlemmet. Der vil her være tale om de afdelinger, som har ansvaret for hhv. aktivitetsparate kontanthjælp- og uddannelseshjælpsmodtagere, samt ydelseskontoret, som står for at udmønte sanktionerne.

Caseudvælgelsen

Når man, som her, har besluttet hvilken type af casestudie, som man vil anvende, skal man derefter finde frem til, hvad der skal belyses med dette. Caseudvælgelsen er her et kardinalpunkt for forskningsdesignet, hvorfor dette kræver både nidkærhed og bevågenhed. Caseudvælgelsen kan overordnet set beskrives som “... *the rational selection of one or more instances of a phenomenon as the particular subject of research*” (Bleijenbergh, 2010: 61). Set i forhold til væsentligheden og vigtigheden, er det bemærkelsesværdigt, at dette ikke har fået større opmærksomhed inden for litteraturen end hvad tilfældet er (Seawright & Gerring, 2008: 294). Inden for samfundsvidenskaberne kan en bevidst og veludført caseudvælgelse bidrage væsentligt til generaliserbarheden af et casestudie (Flyvbjerg, 2010: 470). Det indledende og forberedende arbejde, som fører frem til caseudvælgelsen er dermed meget betydningsfuld.

Kriteriet for caseudvælgelsen er betinget af hvorvidt undersøgelsesspørgsmålet er beskrivende, undersøgende eller forklarende. I dette tilfælde er undersøgelsesspørgsmålet forklarende. Denne form for casestudie kan have forskellige formål og vidensinteresser, som det her bliver beskrevet:

“Using both qualitative and quantitative research methods, explanatory case studies not only explore and describe phenomena but can also be used to explain causal relationships and to develop theory.” (Harder, 2010: 370).

Spørgsmålet er imidlertid hvilken metode til caseudvælgelsen, som er formålstjenlig i forhold til dette. Når formålet, som her, er at tilvejebringe megen viden om komplekse forhold, kan man med fordel rette blikket mod det ekstreme tilfælde⁵. Her skal det bemærkes, at det forklarende casestudie ofte anvender et enten ‘mest sandsynligt’ eller ‘mindst sandsynligt’ kritisk casestudie. Indeværende har imidlertid vurderet, at det forekommer mere eller mindre umuligt at udlede en kritisk case, hvilket skyldes den manglende viden og teori på området. Dette vil også blive vendt i diskussionsafsnittet.

Ved det ekstreme tilfælde anvendes tilfælde, som har ekstreme værdier på enten den afhængige eller uafhængige variabel, som man forsøger at belyse (Levy, 2008, 7). Ved ekstreme værdier skal her forstås værdier, som ligger langt fra gennemsnittet af en bestemt fordeling – og det er sjældenheden ved disse værdier, som er værdifulde, og dermed ikke fordi de enten har negative eller positive værdier (Seawright & Gerring, 2008: 301). Ved at udvælge det ekstreme tilfælde kan man tilvejebringe værdifuld viden om hvad der forårsager disse tilfælde (Donaldson et al., 2013: 5). I dette tilfælde hvad der forårsager, at nogle kommuner anvender sanktioner meget anderledes end alle de andre kommuner. Det ekstreme tilfælde kan derudover frembringe megen viden, fordi det kan inddrage flere aktører og flere kausale mekanismer i de studerede forhold og problemstillinger (Flyvbjerg, 2010: 473). Derudover kan det ekstreme tilfælde være med til at kaste lys over mere brede og overordnede forhold, som det bliver beskrevet af Cunningham & Madsen (2015):

“While one might sensibly consider that an average case in fact provides the most generalized insight into the overall population of cases, the move to rely instead on an extreme incidence has the potential to expose unanticipated or otherwise unrecognized patterns and effects. This payoff resides in the analyst’s ability to develop convincingly a sense that the extreme is in fact a case of something rather more familiar or broadly present, i.e. that it sheds direct or analogous insight into categories whose signals – when explored modally – appear to a lesser degree or frequency than the conditions they reflect” (Cunningham & Madsen, 2015: 306).

⁵ Se for eksempel Flyvbjerg (2010), Cunningham & Madsen (2015) og Baxter & Jack (2008).

Efter det ekstreme tilfælde vil udvælgelsen af indeværende tilfælde derfor bero på en vurdering af hvilke kommuner, som har den mest uensartet anvendelse af økonomiske sanktioner, i forhold til resten af landets kommuner. Dette kan dermed både være kommuner som anvender sanktioner meget eller lidt. Det ekstreme tilfælde er ifølge Stone (1996) givet ved den absolutte værdi af den såkaldte 'z-score' (Stone, 1996: 340). Det ekstreme tilfælde (E) for casen (i) kan dermed defineres som gennemsnittet (X) og standardafvigelsen (s) for variabelen:

$$E_i = \left\{ \frac{X_i - X}{s} \right\}$$

Z-scoren eller z-værdien er udtryk for antallet af standardafvigelser fra gennemsnittet af en bestemt population. I dette tilfælde, er der dermed tale om antallet af standardafvigelser fra gennemsnittet af den procentvise andel af sanktionerede aktivitetsparate kontanthjælp- og uddannelseshjælpsmodtagere i landets 98 kommuner. Tallene er hentet fra Jobindsats.dk, som indhenter data fra forskellige kilder, herunder de kommunale økonomi- og sagsbehandlingssystemer⁶. Indeværende er afgrænset til kalenderåret 2015, idet tallene fra 2016 først blev offentliggjort den 31. marts 2017. Som tabellen nedenfor viser, har Lemvig, Morsø, Ikast-Brande, Hjørring, og Københavns Kommune den højeste z-score⁷.

⁶ Se alle kommunernes sanktionsandele for 2015 i appendiks A.

⁷ Se alle kommunernes samlede z-score for 2015 i appendiks B.

Tabel 1. Top fem kommuner efter z-score.

Kommuner	Samlet z-score
Lemvig	3,0
Morsø	2,3
Ikast-Brande	1,9
Hjørring	1,9
København	1,8

Kilder: Jobindsats.dk og egen beregninger.

Det ekstreme tilfælde skal dermed findes blandt disse fem forskellige kommuner. Indeværende har i den forbindelse fået stablet et samarbejde med Hjørring Kommune på benene, hvorfor indeværende vil belyse anvendelsen af økonomiske sanktioner i denne kommune.

Efter offentliggørelsen af tallene fra 2016 er det imidlertid blevet klart, at Hjørring Kommune ikke længere er udtryk for et ekstremt tilfælde i forhold til anvendelsen af økonomiske sanktioner over for de aktivitetsparate kontant- og uddannelseshjælpsmodtagere⁸. Der er umiddelbart sket en iøjnefaldende udvikling fra, at Hjørring Kommune var et ekstremt tilfælde i 2015 og til nu at være blevet et mere eller mindre typisk tilfælde i 2016. Spørgsmålet er imidlertid hvorvidt dette er tilfældet. Såfremt man sætter kikkerten for øjnene og kigger på spredningen, kan Hjørring Kommune heller ikke vurderes til at være udtryk for et typisk tilfælde i forhold til anvendelsen af økonomiske sanktioner. Her er det typiske kendetegnet ved at være mellem 5 og 7 pct. af andelen af de aktivitetsparate kontanthjælp- og uddannelseshjælpsmodtagere⁹. Hjørring Kommune anvender imidlertid sanktioner over for henholdsvis 13,8 og 12,7 pct. af de aktivitetsparate kontanthjælp- og uddannelsesmodtagere, hvorfor Hjørring Kommune ikke kan vurderes at være udtryk for et typisk tilfælde – også

⁸ Se alle kommunernes samlede z-score for 2016 i appendiks C.

⁹ Se appendiks D for en test af normalfordeling.

selvom kommunen nærmere sig det typiske tilfælde. Hjørring Kommune er dermed i den høje ende i forhold til de andre kommuner.

Der er også andre forhold, som peger på, at Hjørring Kommune i 2016 var et ekstremt tilfælde. Som led i en IT-understøttelse af Jobreform fase I fra 2016 besluttede lokalpolitikkerne i Hjørring Kommune, at ydelseskantoret fremadrettet skulle anvende et nyt IT-system. Dette skulle imidlertid vise sig at blive skæbnesvangert. Udover at systemet ikke har kunnet følge med i forhold til Jobreform fase I, har samspillet mellem systemerne i hhv. ydelseskantoret og jobcentret skabt store udfordringer i forbindelse med rådigheds- og sanktionsprocessen. Ved mange af indstillinger til sanktion fik ydelseskantoret aldrig besked om dette. Derfor begyndte sagsbehandlerne at videresende indstillinger over mail. Dette kulminerede ved sommerferien 2016, hvor afdelingslederen besluttede, at medarbejderne kun skulle behandle de indstillinger, som blev bogført i KMD AKTIV, der er det interne fagsystem. Dette blev alle afdelingslederne og mellemlederne på JC orienteret om. I hele forløbet er mange indstillinger dermed blevet tabt. Indeværende vil derfor tage forbehold for den overordnede udvikling inden for sanktioner i 2016. Hjørring Kommune kan i 2016 både have sanktioneret mere eller mindre end i 2015. Det er ikke til at vide med sikkerhed. Der er imidlertid ikke umiddelbart nogle af de forhold, som vi finder kan udøve indflydelse på anvendelsen af økonomiske sanktioner, der er blevet væsentligt ændret fra 2015 til 2016, hvorfor indeværende vil advokere for, at Hjørring Kommune med overvejende sandsynlighed fortsat var et ekstremt tilfælde i 2016.

Undersøgelsens metoder og datamateriale

Nedenfor vil undersøgelsens videnskabelige metoder og datamateriale blive præsenteret og beskrevet. Først vil metoderne og datamateriale for den kvalitative del af undersøgelsen blive udfoldet, som fortrinvist bygger på interviews med en række nøglepersoner i Hjørring Kommune. Derefter beskrives metoderne og datamateriale for den kvantitative del af undersøgelsen, som indeholder både lineære regressionsanalyser og registerudtræk.

Indeværende arbejder dermed ud fra en metodisk triangulering (Carter et al., 2014), hvilket medfører anvendelsen af mere end én metode i indsamlingen af datamateriale, som her både dokumenter, statistisk materiale (primært Jobindsats.dk) og ikke mindst interview med nøglepersoner fra Hjørring Kommune. Triangulering er med tiden blevet et omskifteligt begreb med mange betydninger, men Cohen et al. (2007) definerer det rammende som

værende: “... *the use of two or more methods of data collection in the study of some aspect of human behavior*” (Cohen et al., 2007: 141). Ifølge Vidovich (2003) kan triangulering styrke både reliabiliteten og validiteten gennem en krydsverificering fra flere metoder, som giver et mere bastant og helhedsorienteret billede af det genstandsfelt, som der undersøges (Vidovich, 2003: 78).

Kvalitative metoder og datamateriale

Den kvalitative del af undersøgelsen bygger både på interviews med nøglepersoner og dokumentanalyse¹⁰ af forskellige dokumenter, herunder andre videnskabelige undersøgelser. De kvalitative metoder og deres datamateriale vil blive beskrevet og udfoldet i det nedenstående.

Dokumenterne er blandt andet indsamlet ved brug af Infomedia, som indeholder fuldt tekst-artikler fra danske aviser og lignende. Dataindsamlingen ved hjælp af Infomedia blev foretaget på baggrund af selektive søgeord, her “sanktioner”, “økonomiske sanktioner” og “sanktioner, kontanthjælp” med stjerne [*] efterfølgende, som hermed medregner alle artikler fra landsdækkende aviser, hvor de ovenstående ord indgår fra primo 14’ til medio 17’. Herudover er der indsamlet dokumenter gennem for eksempel Beskæftigelsesministeriets og Styrelsen for Arbejdsmarked og Rekrutterings (STAR) arkiver. Øvrige dokumenter er indsamlet ved ad hoc-søgninger og andre relevante databaser, herunder Aalborg Universitetsbiblioteks database Primo, og Retsinformation.

Interviewene med nøglepersoner blev udført ud fra en semistruktureret interviewmetode. Dette betyder at interviewet, hverken er en åben hverdagssamtale eller en lukket samtale udformet som et spørgeskema, men snarere et sted derimellem (Kvale & Brinkmann, 2015: 49). Denne interviewmetode åbner dermed op for forklaringer, som ikke var forventet apriori i forbindelse med udarbejdelsen af interviewguiden (Kvale, 2005: 134) – for eksempel blev der ved det første interview påpeget, at IT-systemerne har haft problemer med at snakke sammen, som det blev beskrevet ovenfor, hvorfor det blev en fast bestanddel af paraden af spørgsmål derefter. Der er i alt foretaget 13 interviews med sagsbehandlere, faglige konsulenter, teamledere og afdelingsledere fra både jobcentret og ydelseskantoret (herefter YK). I forhold til førstnævnte er der tale om hhv. Beskæftigelsesafdelingen (herefter BA),

¹⁰ Se for eksempel Jakobsen & Duedahl (2010).

som arbejder med de aktivitetsparate kontanthjælpsmodtagere, og Unge- og Uddannelsesafdelingen (herefter UUA), som derimod arbejder med de aktivitetsparate uddannelseshjælpsmodtagere. Derudover er der foretaget interview med formanden for Arbejdsmarkedsudvalget og arbejdsmarkedschefen for jobcentret – for en oversigt se den nedenstående tabel. De udvalgte respondenter er udvalgt på baggrund af deres erfaring med økonomiske sanktioner, og er kontaktet i samarbejde med kontaktpersoner fra de interviewede afdelinger. De kvalitative interviews effektueres på baggrund af udarbejdede interviewguider¹¹, som er konstrueret ud fra de teoretiseringer, der danner baggrund for indeværende speciale. Interviewguiden er blevet skræddersyet til de enkelte interviewpersoner. Interviewguiden er tilrettelagt ud fra dynamiske og tematiske overvejelser. Dynamiske på den måde, at det skal sætte gang i en motiverende og behagelig samtale for interviewpersonerne. Tematisk i forhold til, at det anvendes som et centralt virkemiddel til at besvare undersøgelsesspørgsmålet, hvorfor bestemte temaer og emner fremgår af interviewguiden (Kvale & Brinkmann, 2015).

¹¹ Se standard interviewguiden i appendiks E.

Tabel 2. Oversigt over interviewpersoner.

Interviewpersoner	N
Beskæftigelsesafdelingen (BA)	
Afdelingsleder	1
Teamleder	0
Faglige konsulent	1
Sagsbehandlere	2
Ydelseskontoret (YK)	
Afdelingsleder	1
Teamleder	1
Faglige konsulent	1
Sagsbehandlere	2
Unge- og Uddannelsesafdelingen (UUA)	
Afdelingsleder	1
Teamleder	1
Faglige konsulent	1
Sagsbehandlere	1
Andet	
Formanden for Arbejdsmarkedsudvalget	1
Arbejdsmarkedschef	1

Teori

Som berørt kort i indledningen, er anvendelsen af økonomiske sanktioner betinget af de frontlinjemedarbejdere, som vurderer og træffer afgørelser herom. Hvis man skal have held med at forstå anvendelsen af økonomiske sanktioner, skal man derfor først forstå, hvordan frontlinjemedarbejderne handler og anvender skønnet. Det er imidlertid værd at bemærke, at frontlinjemedarbejderne ikke udelukkende handler efter forgodtbefindende, men er betinget af forskellige forhold. Dette er og har været omdrejningspunktet for meget af den litteratur, som undersøger frontlinjearbejdet. Howe (1991) kritiserer imidlertid Lipsky (1980), som er faderskikkelsen inden for denne efterhånden vildtvoksende litteratur, for ikke at erkende, at frontlinjemedarbejderne bliver begrænset i deres handlinger, hvorfor han mener, at frontlinjemedarbejderne kommer til at fremstå som nogen, der har uindskrænket magt over deres arbejde (Evans & Harris, 2004: 880-881). Dette er imidlertid ikke tilfældet. Skønnet kan med hjælp fra Dworkin (1977) billedligt forstås som en 'doughnut', hvormed frontlinjemedarbejdernes handlerum er begrænset af en række forskellige forhold, som her beskrevet:

"The concept of discretion is at home in only one sort of context; when someone is in general charged with making decisions subject to standards set by a particular authority. It makes sense to speak of the discretion of a sergeant who is subject to orders of superiors, or the discretion of a sports official or contest judge who is governed by a rule book or the terms of the contest. Discretion, like the hole in a doughnut, does not exist except as an area left open by a surrounding belt of restriction." (Dworkin, 1977/[2002]: 31)

Det forhold at frontlinjemedarbejdernes bliver begrænset i deres handlinger er dermed en trofast følgesvend til skønnet. Brodtkin (1997) advokerer ligeledes for, at frontlinjemedarbejdernes handlerum bliver indskrænket af forskellige forhold, hvilket fører til, at de ikke kan handle efter forgodtbefindende, men derimod handler ud fra det handlerum, som forholdene har skabt:

"But neither formal policy nor caseworker ideology is sufficient to account for the interpretation of welfare policy at the street level. Caseworkers, like other

lower-level bureaucrats, do not do just what they want or just what they are told to want. They do what they can. Their capacity depends on their professional skills, agency resources, and access to good training and employment opportunities for clients. Within that context, their practices are shaped by agency incentives and mechanisms that make staff accountable to clients and to the public.” (Brodkin, 1997: 24).

Inden for litteraturen har flere betonet kompleksiteten ved frontlinjearbejdet (Austin et al., 2009; Hasenfeld, 2010; May & Winter, 2009). Nye styringsformer i offentlige politikker og tjenesteydelser har blandt andet forstærket denne kompleksitet (Borghi & van Berkel, 2007; Considine, 2001; Denhardt & Denhardt, 2000). Der er dermed behov for at have blik for denne kompleksitet, såfremt man skal have held med at forstå frontlinjearbejdet i det 21. århundrede. (Caswell et al., 2018: 12)

Forhold som influerer frontlinjearbejdet

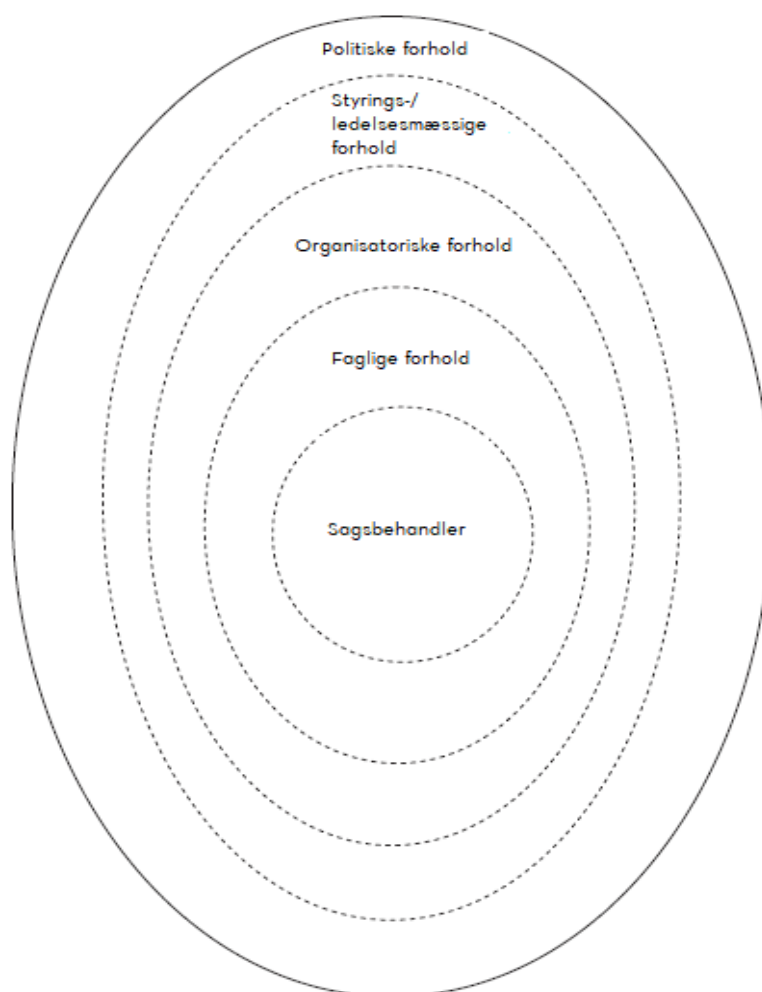
Litteraturen har med tiden haft blikket rettet mod mange forskellige forhold, som udøver indflydelse på frontlinjemedarbejdernes beslutninger og handlinger. Dette vidner om kompleksiteten ved frontlinjearbejdet. Caswell et. al (2018) har derfor udarbejdet en såkaldt ‘contextualized approach’ til frontlinjearbejdet. Denne har opmærksomheden rettet mod fire forskellige forhold, som influerer frontlinjearbejdet: politiske, styrings-/ledelsesmæssige, organisatoriske og faglige forhold. Caswell & Larsen (2015) advokerer ligeledes for, at frontlinjearbejdet skal belyses ved at vende blikket mod både politiske, styrings-/ledelsesmæssige, organisatoriske og faglige forhold.

Inden for litteraturen har flere imidlertid vendt blikket mod, hvordan frontlinjemedarbejdernes personlige forhold influerer frontlinjearbejdet (se for eksempel Blomberg et al, 2013; Morgen, 2001; Scott, 1997; Cole & Pilisuk, 1981; Danet, 1973; Stone, 1981; Vail, 1970, Kroeger, 1975; Miller, 1967). Kroeger (1975) finder blandt andet frem til, at frontlinjemedarbejdere som læser reglerne, som Fanden læser biblen, tenderer til at tilbyde færre tjenesteydelser, end frontlinjemedarbejdere, som betoner anvendelsen af skønnet i forbindelse med at imødekomme borgerens behov. Scott (1997) finder derimod intet belæg for, at personlige forhold, såsom uselviskhed, opfattelse af kontrol og regelbundethed, udøver indflydelse på frontlinjearbejdet. Indeværende vil have frontlinjemedarbejdernes personlige forhold og litteraturen herom i baghovedet under analysen, men vil ikke behandle dem videre,

idet undersøgelsesmetoden her ikke vurderes at kunne be- eller afkræfte en eller flere hypoteser om dette. Dette ville kræve flere sagsbehandlere som interviewpersoner eller en anden kvantitativ undersøgelsesmetode, for eksempel vignetmetoden (se for eksempel Ejrnæs, 2012).

Indeværende vil argumentere for, at litteraturen har stirret sig for blind på de mange forskellige forhold, og har dermed ikke haft blik for det indbyrdes samspil mellem de forskellige forhold. Indeværende vil efter Hasenfeld (2010) forstå de forskellige forhold, som en babusjka. Således bliver blikket mere rettet mod det indbyrdes samspil mellem de forskellige forhold, som litteraturen mere eller mindre har været blind overfor. Den nedenstående figur illustrerer dette.

Figur 2. Det indbyrdes samspil mellem de forskellige forhold.



Den første sfære er de politiske forhold, hvorimod den anden sfære er de styrings-/ledelses-mæssige forhold. Den tredje sfære er de organisatoriske forhold, mens den fjerde og sidste sfære er de faglige forhold. De forskellige sfærer udøver indflydelse på hinanden – og ikke mindst på den enkelte sagsbehandler, som er kernen i babusjkaen. Hver sfære vil blive beskrevet og udfoldet i det nedenstående.

Politiske forhold

Frontlinjemedarbejderne er indlejret i det bredere samfund, hvorfor politiske forhold influerer frontlinjearbejdet. Det store spørgsmål er imidlertid hvordan? Det vil dette afsnit forsøge at kaste lys over. Indeværende vil både have blikket rettet mod det politiske indhold i arbejdsmarkeds- og beskæftigelsespolitikken og hvordan lokalpolitik kan udøve indflydelse på frontlinjearbejdet.

Siden 1990'erne har vi været vidner til fremkomsten af såkaldte 'welfare-to-work'-politikker (herefter WTW) på arbejdsmarkeds- og beskæftigelsesområdet over det meste af den vestlige verden. Caswell et al. (2018) definerer dette som "*... those programmes and services that are aimed at strengthening the employability, labour-market or social participation of unemployed benefit recipients of working age, usually by combining enforcing/obligatory/disciplining and enabling/supportive measures in varying extents.*" (Caswell et al., 2018: 13). Kontanthjælpsreformen fra 2013 og de dertilhørende sanktionsregler kan efter den beskrevne definition med rimelighed vurderes til at være udtryk for en WTW-politik. Dette skyldes flere forhold. For det første, indebærer reformen, at alle skal mødes med klare og tydelige krav og forventninger – unge under 30 om at tage en uddannelse og voksne om at komme i arbejde. For det andet, indbefatter reformen et sammensurium af forskellige værktøjer – fra skærpede sanktionsregler over uddannelsespålæg til retten til mentorstøtte.

I forhold til betoningen af indholdet i WTW-politikker, kan man med rette indvende, at både operationelle og andre nationale politikker ligeledes kan influere frontlinjearbejdet på arbejdsmarkeds- og beskæftigelsesområdet. Larsen (2011) har for eksempel beskrevet, hvordan operationelle reformer, som er kendetegnet ved at ændre implementeringsstrukturer, er blevet mere og mere toneangivende med tiden i den danske arbejdsmarked- og beskæftigelsespolitik. Indeværende vil ikke behandle dette nærmere, men blot henlede opmærksomheden på dette.

Inden for litteraturen har der været stor bevågenhed på, hvad der kendetegner WTW-politikker. For mange er WTW ikke udtryk for at skaffe (eller afvise) borgere adgang til sociale sikkerhedstjenester, men snarere udtryk for et ønske om at ommodellere borgernes adfærd og holdninger (Sztandar-Sztanderska, 2010), samt at kategorisere og klassificere borgere (Kallio & Kouvo, 2015; Møller & Stone, 2013; Rosenthal & Peccei, 2006; Sainsbury, 2008; Tabin & Perriard, 2016). Dette aspekt, hvor WTW-politikker er med til at gøre omverdenens normer og værdier til en del af borgerens personlighed, er blevet beskrevet som 'moralsk entreprenørskab' (Hasenfeld, 2010). Dette henviser til det forhold, at frontlinjemedarbejderne er omsluttet af både etiske og moralske dilemmaer i deres virke (Kjørstad, 2005). (van Berkel, 2018a: 33-34)

Et andet spørgsmål som har fået betydelig opmærksomhed inden for litteraturen, vedrører de to overordnede formål med WTW-politikker. Det første overordnede formål er at tilvejebringe sociale sikkerhedsordninger, samt at vurdere og monitorere understøttelse. Det andet overordnede formål er at fremme borgernes beskæftigelsesegnethed og deltagelse på arbejdsmarkedet. I forhold til denne dobbelthed har flere studier betonet, hvordan de to overordnede beskæftigelsespolitiske målsætninger afføder spændingsforhold, når frontlinjemedarbejderne skal vurdere, hvad der er vigtigst for dem i deres virke (Riccucci & Lurie, 2001; Riccucci et al., 2004; Kupka & Osiander, 2018; van Berkel, 2018b). Dette er nært knyttet an til spørgsmålet om, hvordan frontlinjemedarbejderne kombinerer aktiverende og disciplinerende elementer i deres socialfaglige arbejde, hvilket ligeledes berører diskussionen om, hvorvidt man overhoved kan forsone disse elementer. (van Berkel, 2018a: 34)

Som berørt i indledningen til dette afsnit, er der andre politiske forhold end indholdet af arbejdsmarked- og beskæftigelsespolitikken, som det er værd at have blik for. For eksempel kan graden af modstand mod bestemte nationale politikker fra lokalpolitikere influerer frontlinjearbejdet og frontlinjemedarbejdernes vilje til enten at afvige eller efterleve de nationale politikker (May & Winter, 2009; Winter et al., 2008). Det er ikke blot modstanden, men ligeledes lokalpolitikernes politiske tilhørsforhold, som kan influere frontlinjearbejdet, herunder anvendelsen af økonomiske sanktioner (Fording et al., 2006). På frontlinjeniveauet er borgernes tilbagemeldinger i forhold til WTW-politikker også en væsentlig brik i dette indviklede og knudrede sammenspil (van Berkel, 2018a). Her kan borgerne afvise WTW-politikker og dermed sammen med sagsbehandleren skabe rum for andre fortællinger (Caswell et al., 2013). Kampen mellem borger og system om at skabe mening kan dermed

lede frem til helt tilfældige udfald (Prior & Barnes, 2011). Det er imidlertid ikke uden konsekvenser at udøve modstandsvirksomhed for borgerne, idet de kan ende med at miste deres understøttelse (Brodkin, 1997).

Inden for litteraturen har flere nærmere belyst forholdet mellem lokalpolitiske forhold og frontlinjearbejdet. Studier fra USA har for eksempel belyst, hvordan lokalpolitik udøver indflydelse på lokale myndigheder på arbejdsmiljøområdet (Scholz & Wei, 1986; Scholz, Twombly & Headrick, 1991). Sidestillet med dette er det blevet fundet, at lokalpolitik har indflydelse på vurderingen af undtagelser fra underholdningsbidrag (Keiser & Soss, 1998). Herudover er det blevet observeret, at latinamerikanske skolebestyrelsesmedlemmer influerer latinamerikanske elevers uddannelsesniveau (Nicholson-Crotty & O'Toole, 2004). I forhold til indeværende er det endvidere blevet belyst, hvordan lokalpolitik udøver indflydelse på frontlinjemedarbejdernes vurderinger af berettigelse til invalidepension (Keiser, 1999). Alle de beskrevne studier er baseret på aggregerede indikatorer for frontlinjearbejdet, hvorfor de i bedste fald finder implicit belæg for, at lokalpolitiske forhold influerer frontlinjearbejdet (Meyers & Vorsanger, 2003). Der er derfor behov for at studere forholdet med mindre afstand til frontlinjen. Her bliver billedet mere mudret. For eksempel viser en undersøgelse af danske landbrugsinspektører, at informationsasymmetrier mellem frontlinjemedarbejdere og tilsynsførende bevirker til, at politisk kontrol ikke kan finde sted (Winter, 2003). Andre studier, som behandler frontlinjearbejdet, finder ligeledes frem til dette. Meyers, Glaser & MacDonald (1998) finder blandt andet, at frontlinjemedarbejderne handler i overensstemmelse med synlige sagsbehandlingsopgaver, men ikke i forhold til mere usynlige arbejdsopgaver. (Winter et al., 2008: 5-7; May & Winter, 2007)

Arbejdsgivernes holdninger til de overordnede WTW-politikker og til de arbejdsløse influerer også frontlinjemedarbejdernes adgang til arbejdsgiverne, og arbejdernes held med at overtale og motivere arbejdsgiverne til at ansætte arbejdsløse (Martin, 2004; McCollum, 2012; van der Aa & van Berkel, 2014). Derudover er frontlinjemedarbejdernes stillingtagen over for WTW-politikker ligeledes betydningsfuld. Flere har betonet, hvordan frontlinjemedarbejdere, som er socialfagligt uddannet, kan opleve spændingsforhold mellem deres professionelle normer og værdier, og normerne og værdierne forbundet med WTW-politikker (McDonald & Marston, 2006; McDonald & Chenoweth, 2009; Caswell & Larsen, 2018). (van Berkel, 2018a: 35)

Sidst, men ikke mindst, influerer hvordan WTW-politikker bliver reguleret ligeledes frontlinjearbejdet, selvom det inden for litteraturen er mere eller mindre underbelyst.

Frontlinjemedarbejdernes rum for skøn kan for eksempel være meget forskelligartet på tværs af lande. Jewell (2007) finder, at Sveriges WTW-politikker for modtagere af understøttelse, er kendetegnet ved at være mindre reguleret end dem i Tyskland. Dette skyldes at førstnævnte er baseret på et etos om socialt arbejde, hvor frontlinjemedarbejderne har skøn til at individualisere WTW-politikker og programmer, mens sidstnævnte er baseret på lovbestemte principper om berettigelse. Der er imidlertid ikke kun forskelle mellem lande, men ligeledes mellem forskellige sociale sikkerhedsordninger i de enkelte lande. Leibetseder (2014) finder, at østrigske sociale sikkerhedsordninger har et større handlerum end deres arbejdsløshedsforsikringsordninger. Dette er endvidere udtryk for en afvejning mellem retssikkerhed og skræddersyede tjenesteydelser. I Australien er de processuelle rettigheder mindre betinget af frontlinjemedarbejderne, hvilket skaber en større retssikkerhed og dermed mere rigide tjenesteydelser, mens de processuelle rettigheder i Sverige derimod er mere betinget af frontlinjemedarbejderne, hvilket modsat skaber mere individualiserede tjenesteydelser, men dermed også mindre retssikkerhed (Ulmestig & Marston, 2015: 407-408). Derudover kan decentraliseringen føre til væsentlige forskelle på det lokale niveau. Nybom (2010) finder for eksempel frem til store kommunale forskelle i anvendelsen af sanktioner i Sverige på grund af decentraliseringen af det svenske beskæftigelsessystem. Herudfra kan man udlede, at de steder, hvor der er et væsentligt handlerum, der influerer lokalpolitiske forhold frontlinjearbejdet. (van Berkel, 2018a: 36)

Som Larsen (2011) advarer om, er det ikke nok bare at studere de politiske beslutninger og politikker på arbejdsmarked- og beskæftigelsesområdet, men ligeledes hvordan disse i højere grad bliver ledsaget af forskelligartede styringsmæssige reformer. Derfor vil indeværende nu vende sig mod de ledelses- og styringsmæssige forhold.

Styrings-/ledelsesmæssige forhold

Reformer af styringen og organiseringen af aktiveringspolitikker er for længst blevet et uomtvisteligt element af den voluminøse forskning omhandlende beskæftigelse- og arbejdsmarkedspolitik (Se for eksempel Bell & Hindmoor, 2009; Osborne, 2010; Considine & Lewis, 2003; Brodtkin & Larsen, 2013, Van Berkel, 2018b). Denne litteratur skelner ofte mellem tre idealtyper for styringen: 'Public Administration' (PA), 'New Public Management' (NPM) og 'New Public Governance' (NPG). Som givet ved deres karakter som idealtyper, vil der således ofte være tale om et mismask mellem de ovennævnte idealtyper (Considine et al., 2015).

Denne forskellighed og kompleksitet ved virkelighedens styringsformer tydeliggøre, hvorfor det er vigtigt at undersøge kontekstuel, hvordan forskellige styringsindretninger påvirker frontlinjemedarbejdernes daglige praksisser (van Berkel, 2018a: 37-38).

I den forbindelse er 'performance management' et vigtigt redskab i alle de ovenstående idealtyper. Flere, herunder van Berkel (2018a), mener, at performance management er et 'fuzzy' begreb, hvormed det i litteraturen både bruges som et værktøj til at lede organisationer og til ledelse i organisationerne (Ibid.: 37). Performance management er dog ifølge Diefenbach (2009) en kombination af begge dele, idet performance management refererer til:

“... systematic, regular and comprehensive capturing, measurement, monitoring and assessment of crucial aspects of organizational and individual performance through explicit targets, standards, performance indicators, measurement and control systems” (Diefenbach, 2009: 894; citeret og oversat i van Berkel, 2018a: 37-38).

I forhold til beskæftigelse- og arbejdsmarkedspolitikken i Danmark er monitoreringssystemet 'Jobindsats.dk' et paradigmatiske eksempel på ovennævnte performance management. Caswell et al. (2015) beskriver meget rammende Jobindsats.dk som ”... *et omfattende overvågnings- og dokumentationssystem [...] der gør det muligt måned for måned at følge de beskæftigelsesrettede indsatser tæt.*” (Caswell et al., 2015: 6). Etableringen af dette monitoreringssystem har sat yderligere pres på landets kommuner i forhold til at levere specifikke og målbare resultater på forudbestemte parametre. Dette system er fuldt tilgængeligt for offentligheden og kun et klik væk, og dets raison d'être er derfor at benchmark kommuner, herunder mellem kommuner med ensartede rammevilkår (Caswell & Larsen, 2015). Ifølge Larsen (2009) har Jobindsats.dk som monitoreringssystem vist sig særdeles effektivt til at ændre den enkeltes kommunes adfærd (Larsen, 2009: 83 ff.). Monitoreringssystemet ærinde er dermed ikke udelukkende at benchmark de enkelte kommuner, men også at adfærdsregulere den enkelte kommune gennem det, der i litteraturen rammede betegnes som 'naming and shaming' (Caswell & Larsen, 2015; Hammerschmid et al., 2013).

Det er endvidere blevet påpeget, at den moderne beskæftigelse- og arbejdsmarkedspolitik er præget af en 'centraliseret decentralisering', hvilket kan forstås som en pyrrhussejr for den enkelte kommune, hvormed de får en højere grad af formel frihed, mens der samtidig fra centralt hold udstedes kontrollerbare mål som skal opfyldes, og som løbende evalueres

gennem for eksempel ovennævnte monitoreringssystem (Larsen, 2009; Caswell & Larsen, 2015; Larsen, 2011).

Dermed er Jobindsats.dk og den centraliserede decentralisering begge eksempler på excellence på, hvordan styringen og organiseringen af leveringen af beskæftigelse- og arbejdsmarkedspolitikken har en betydning for, hvordan frontlinjemedarbejdere, og andre relevante aktører i tilvejebringelsen af denne, kan handle. Styringsmæssige forhold drejer sig med andre ord om i hvilke rum frontlinjemedarbejderne kan handle, og hvordan de kan handle i disse rum. Således bliver det essentielt, indenfor hvilke rammer frontlinjemedarbejderne kan handle – og hvem de kan samarbejde med og hvordan.

Litteraturen inden for ledelse har mere end antydnet, at dette kan udøve indflydelse på offentlige institutioner (se for eksempel Boyne, 2003; Brewer, 2005; Brewer & Seldon, 2000; Hill & Lynn, 2004; Meier & O'Toole, 2002; Moynihan & Pandey, 2005; Nicholson-Crotty & O'Toole, 2004). Det er imidlertid en meget begrænset indflydelse. På linjen med dette finder de studier, som belyser ledelsens indflydelse på frontlinjearbejdet, fortrinsvist begrænsede effekter (Brehm & Gates, 1997; Langbein & Jorstad, 2004; Riccucci et al., 2004; Riccucci, 2005; May & Winter, 2007). Brewer (2005) finder imidlertid, at ledelse kan influere frontlinjemedarbejderne forståelse af deres virke. Ledelsen kan for det første udøve indflydelse på frontlinjearbejdet ved klart og tydeligt at orientere frontlinjemedarbejderne om de overordnede målsætninger og forventninger til deres arbejde (Hill, 2006; Riccucci et al., 2004). Hvor ofte ledelsen orienterer frontlinjemedarbejderne om dette kan også have betydning for frontlinjearbejdet (Worsham & Gatrell, 2005). For det andet kan supervision kan udøve indflydelse på frontlinjearbejdet. Dette er det eneste forhold, som Riccucci (2005) og Brehm & Gates (1997) finder har indflydelse på frontlinjearbejdet, selvom det er begrænset (se også Brewer, 2005; Meier & O'Toole, 2002). (May & Winter, 2007: 455-457; Winter et al., 2008: 7-8)

I det ovenstående afsnit er de styrings-/ledelsesmæssige forhold blevet præsenteret og udfoldet. Nu vil indeværende vende sig mod de organisatoriske forhold og hvordan disse kan udøve indflydelse på frontlinjearbejdet.

Organisatoriske forhold

Det er velbelyst inden for litteraturen, at organisatoriske forhold influerer frontlinjearbejdet. Dette er blevet belyst fra forskelligartede perspektiver, såsom for eksempel 'ny-institutionalisme'¹². Ud fra et frontlinjeperspektiv udleder Jewell & Glaser (2006) de væsentligste organisatoriske forhold, som influerer frontlinjearbejdet: autoritet, rolleforventninger, arbejdsbyrde, borgerkontakt, viden og ekspertise, og tilskyndelse.

'Autoritet' er frontlinjemedarbejdernes evne til at udøve indflydelse på deres borgere i kraft af deres frontlinjeposition. Dette indbefatter både hvordan de skal handle, og hvordan og hvornår de skal udøve deres indflydelse. Autoritet kan endvidere forstås som de ressourcer, som de kan tilbyde deres borgere og deres evne til for eksempel at anvende økonomiske sanktioner. 'Rolleforventninger' henviser til hvordan målsætningerne og værdierne ved politikker i takt med, at de bliver videreformidlet til personalet, bliver indoptaget i frontlinjemedarbejdernes forståelse af og holdninger til deres arbejde og borgere. Det handler med andre ord om hvordan den enkelte sagsbehandler forstår sin egen rolle i bestemte politikker. Her bliver det politiske indhold kardinalpunktet. 'Arbejdsbyrden' henviser til de ordensregler, som frontlinjemedarbejdere er forpligtet til at overholde, samt til de behov som de enkelte sager afstedkommer. Arbejdsbyrden indbefatter ikke blot antallet af sager, men også hvilke arbejdsopgaver og beslutninger, som de enkelte sager afkræver. 'Borgerkontakt' refererer til hyppigheden, varigheden og kvaliteten af kontakten med borgerne. Det er dermed udtryk for de overordnede rammebetingelser for mødet med borgerne i den administrative myndighed. I forhold til beskæftigelsesområdet bliver hyppigheden og regelbundetheden af mødet særligt betydningsfuldt, hvis borgerne har modtaget hjælp over en længerevarende periode. Senest er det blevet belyst, at sagsbehandlerskifte mindsker sandsynligheden for at komme i beskæftigelse med hele 22 pct. (BeskæftigelsesIndikatorProjektet, 2017: 16). 'Viden og ekspertise' henviser til hvordan frontlinjemedarbejderne forstår regler og målsætninger ved politikker, muligheder for og kravene fra borgerne, samt deres færdigheder til at vurdere og fastholde deres borgere. Dette indbefatter både uddannelse, træning og viden om politikker, væsentlige institutioner og samfundsressourcer. 'Tilskyndelse' dækker over både formelle og uformelle ordninger af belønninger og sanktioner, som influerer hvordan frontlinjemedarbejderne udfører deres arbejdsopgaver. Som oftest har frontlinjemedarbejderne

¹² Se for eksempel Hasenfeld (2010).

en tilskyndelse til at fuldføre arbejdsopgaver som bliver kontrolleret, for at slippe for mere arbejde eller uønsket bevågenhed fra supervisorer eller borgere. I forhold til frontlinjeniveauet kan tilskyndelser være udtryk for personligt arbejdstilfredshed eller intrinsiske belønninger. (Jewell & Glaser, 2006: 341-342)

I forhold til autoritet er dette nært koblet til arbejds- og opgavefordelingen blandt frontlinjemedarbejderne. I den forbindelse kan man sondre mellem en 'integreret' og 'traditionel' sagsbehandlingsmodel i forhold til arbejdsdelingen mellem sagsbehandlingen og udbetalingen af understøttelse, herunder anvendelsen af økonomiske sanktioner (Hill, 2006: 265). Hvor den traditionelle sagsbehandlingsmodel adskiller sagsbehandlingen og udbetalingen af understøttelse, der forener den integrerede sagsbehandlingsmodel dem. Denne sondring er ligeledes blevet beskrevet som spændingsforholdet mellem 'God cop/Bad cop' i det socialfaglige arbejde (se for eksempel Sainsbury, 2008; Jewell & Glaser, 2006: 343). Sagsbehandlingsmodellerne skaber forskellige adfærdsmønstre hos frontlinjemedarbejderne (Scrievener & Walter, 2001). Det er endvidere blandt andet blevet fundet, at sags sammensætningen har en betydning for sagsbehandlernes stillingtagen til økonomiske sanktioner (Henriksen, 2010). Arbejds- og opgavefordelingen kan ligeledes udøve indflydelse på frontlinjemedarbejdernes muligheder for at skønne (McDonald & Marston, 2006).

Ud over den ovenstående sondring kan med endvidere distingvere mellem 'unified', 'sequential', 'categorical' og 'coordinated' (Hill, 2006). 'Unified'-sagsbehandling er udtryk for, at sagsbehandleren vurderer borgerens behov, udarbejder en beskæftigelsesplan med vedkommende, iværksætter og koordinerer indsatser og tilbud, samt monitorerer. Heroverfor er 'sequential'- og 'categorical'-sagsbehandling udtryk for, at sagsbehandleren er involveret i en del af de førnævnte arbejdsopgaver. Sidst, men ikke mindst, er 'coordinated'-sagsbehandling udtryk for, at sagsbehandleren er specialiseret i en eller flere af de nævnte arbejdsopgaver, men fortsat opretholder kommunikationen og samarbejdet med andre i behandlingen af borgerens behov. (Hill, 2006: 265-266)

Det er imidlertid ikke kun arbejds- og opgavefordelingen blandt frontlinjemedarbejderne, som kan have betydning for deres adfærd og handlinger. Endvidere ved man at kommunernes organisering af opgavevaretagelsen af hele rådigheds- og sanktionsprocessen har betydning for anvendelsen af økonomiske sanktioner (Deloitte, 2016; Caswell & Larsen, 2015; Caswell & Høybye-Mortensen, 2015; Caswell et al., 2011). Det er for eksempel blevet fundet, at der kommer flere sanktioner, når arbejdsdelingen bliver automatiseret og skønnet forskydes fra frontlinjeniveau til ledelsesniveau (Caswell & Høybye-Mortensen, 2015), og at

kommuner med en mere decentraliseret opgavevaretagelse, anvender sanktioner mere end andre kommuner (Deloitte, 2016).

Fraværet af ressourcer er inden for litteraturen blevet beskrevet som værende en af de væsentligste forhold, som influerer frontlinjearbejdet (se for eksempel Lipsky, 1980; Sztandar-Sztanderska, 2010). Det er for eksempel blevet belyst hvordan sagsbehandlerbemandingen udøver indflydelse på frontlinjearbejdet i både udlændinge- og integrationspolitik (Winter, 2002), og miljø- og landbrugspolitik (Winter, 2003). I forhold til sanktioner finder flere studier fra USA, at dette er tidskrævende, hvorfor sagsbehandlerbemandingen kan have en betydning i forhold til dette (Pavetti et al., 2004; Kirby et al., 2001; Meyers et al., 2006; Fording et al., 2006). En bedre sagsbehandlerbemanding kan dermed være med til, at sagsbehandlerne anvender flere sanktioner (Winter et al., 2008; Hainmueller et al., 2015). I forhold til ressourcer er Lipskys (1980) hovedbudskab, at sagsbehandlere skyder genveje i deres arbejde, når de for eksempel har (for) mange sager eller arbejdsopgaver, og dette kan ske på forskellige måder¹³. Overordnet set kan sagsbehandlere håndtere mange sager og arbejdsopgaver ved enten at fordele tid og ressourcer mere eller mindre ligeligt mellem sagerne eller ved at fokusere på bestemte sager (van Berkel, 2018a: 45). Frontlinjemedarbejdernes arbejdsbyrde i form af sager og arbejdsopgaver kan dermed have betydning for frontlinjearbejdet, herunder anvendelsen af økonomiske sanktioner. Nu vil indeværende vende sig mod sagsbehandlerne faglige forhold og hvordan dette udøver indflydelse på frontlinjearbejdet.

Faglige forhold

De faglige forhold er overordnet set udtryk for den fagprofessionelle optræning af frontlinjemedarbejderne, den rolle brancheforeninger har i forhold til implementering og politisk beslutningstagen, og betydningen af professionalisme på, hvordan frontlinjemedarbejder arbejder med deres borgere. I forhold til dette speciale handler de faglige forhold med andre ord om, hvordan uddannelse påvirker de fagprofessionelles adfærd i forhold til brugen af sanktioner (Caswell et al., 2018: 17-18). Ifølge Van Berkel (2018a) er det begrænset med

¹³ Lipsky (1980) sondre mellem 'differentiating among clients', 'creaming', 'favouritism', 'rubber stamping' og 'client referrals'.

akademiske diskussioner omhandlede, hvilke færdigheder og kompetencer frontlinjemedarbejderne har brug for i udførelsen af arbejdsmarkedsrettede tiltag over for ledige borgere (van Berkel, 2018a: 45).

Flere studier (se for eksempel Osiander & Steinke; Jewell & Glaser, 2006; Blomberg et al., 2013; Kallio & Kauvo, 2015; McDonald & Martson, 2008) har undersøgt ovenstående fænomen og påvist, at en uddannelse inden for socialt arbejde påvirker frontlinjemedarbejdernes syn på årsagen til arbejdsløshed. For eksempel tilslutter dem med en kandidatgrad sig i høj grad tesen om, at arbejdsløshed er strukturelt foranlediget, mens frontlinjemedarbejdere med en bachelorgrad i socialt arbejde tenderer til at vurdere individualistiske årsager som den bedste forklaring (Rehner et al., 1997; Reingold and Liu, 2009). Blomberg et al. (2013) finder det samme billede i en undersøgelse af de nordiske landes syn på fattigdom. Dermed synes uddannelse umiddelbart også at påvirke om sagsbehandleren ser ledighed som værende individets egen skyld eller strukturelt foranlediget i både Finland, Norge, Sverige og Danmark (Blomberg et al., 2013: 75). Derfor kan anvendelsen af økonomiske sanktioner være betinget af frontlinjemedarbejdernes uddannelsesmæssige baggrund.

Her kan man med rette indvende, at fattigdoms- og arbejdsløshedsforståelser kun i et ringe eller ubetydeligt omfang udøver indflydelse på anvendelsen af økonomiske sanktioner, fordi sanktioner handler om overtrædelser af rådighedsbestemmelser, hvorfor dette er mere eller mindre ubetydeligt for dette. Indeværende vil imidlertid advokerer for, at det kan influere anvendelsen af økonomiske sanktioner. Hypotesen er her, at dem som anser fattigdom- og arbejdsløshed som værende selvforskyldt, vil have en større tilbøjelighed til at anvende sanktioner, mens dem, som anser det som værende samfundets skyld, vil have en mindre tilbøjelighed til at anvende sanktioner. Dette er ikke blot udtryk for en skrivebordsøvelse, idet Kallio & Saarinen (2014) finder frem til den samme konklusion.

Faglige forhold er ikke udelukkende afgrænset til uddannelsen hos den enkelte frontlinjemedarbejder, med omhandler, som nævnt, også graden af professionalisering ved den enkelte frontlinjemedarbejder. Flere studier har beskæftiget sig med netop professionaliseringen på beskæftigelsesområdet og har erkendt en tendens til en såkaldt 'de-professionalisering' (van Berkel, 2018a: 49). Et belgisk studie argumenterer for, at det sociale arbejde er blevet eroderet, da WTW-politikker har haft et (for) snævert fokus på arbejdsmarkedstilknytningen, hvorfor mægtiggørelsen og bemyndigelsen af den enkelte borger er blevet negligeret (Raeymaeckers & Dierckx, 2013). Et australsk studie kommer frem til den tilnærmelsesvis samme konklusion og forklarer de-professionaliseringen med introduktionen af New

Public Management (NPM), som tvinger frontlinjemedarbejderen til at legitimere sine beslutninger i form af arbejdsmarkedstilknytning frem for et større socialt perspektiv (McDonald & Marston, 2006). Et andet australsk studie finder frem til, at den førte politik og de organisatoriske prioriteter er vigtigere end den professionelle autonomi i frontlinjen, og at frontlinjemedarbejderne kan stå over for et større herkulesarbejde, når de står over for spændingsforhold mellem deres professionelle autonomi og WTW-politikker (McDonald & Chenoweth, 2009). Danske studier har konkluderet det ovenstående til også at være tilfældet i Danmark (Caswell & Larsen, 2015; Caswell & Larsen, 2018). Holdningen og adfærden hos frontlinjemedarbejderne har ændret sig hen imod en større accept af at implementere en standardiseret 'work-first' tilgang, hvor fokuset er på arbejdsmarkedstilknytning frem for sociale problemer, og hermed også en begrænsning af anvendelsen af den ekspertise og specialviden, som er forbundet til en socialfaglig profession. Frontlinjemedarbejderne er ellers blevet kritiseret for ikke at være i stand til at implementere en stærkere 'social disciplinering strategi' (Larsen, 2009; Larsen et al., 2001; Caswell & Larsen, 2018). Denne kritik blev især tydeligt ved daværende beskæftigelsesminister, Claus Hjort Frederiksen (V), udtalelse til det årlige møde for socialrådgivere den 29. september 2003:

“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. Social omklamring har simpelt hen social slagside.” (Socialrådgiveren, 2017: 15)

Ifølge Caswell og Larsen (2018) er dette et godt eksempel på, hvordan socialrådgivere som frontlinjemedarbejdere bliver forstået som en væsentlig implementeringsbarriere i forhold til den førte beskæftigelse- og arbejdsmarkedspolitik. Som følge af dette, er det ikke udelukkende den enkelte arbejdsløse, som der skal aktiveres, men også det administrative system og frontlinjemedarbejderne, hvormed der altså er tale om 'triple activation' (van Berkel, 2013; Larsen, 2011).

Inden for litteraturen er standardisering et omstridt fænomen. Dette skyldes at standardisering ofte erkendes som et angreb på den professionelle autonomi og de skønsmæssige vurderinger (Ponnert & Svensson, 2016), idet standardisering styrker den regelorienterede del af frontlinearbejdet, og dermed forstyrrer hvad frontlinjemedarbejderne værdisætter i deres behandling af deres borgere (Larsen, 2013). Dette kan forstås i sammenhæng med den

tidligere nævnte analogi om 'the hole of a doughnut' (Dworkin, 1977: 31). Det giver ihvertfald intuitivt mening, at restriktioner og regler for frontlinjemedarbejderne vil gøre hullet mindre, eller i hvert fald fremstå mindre for den bredere offentlighed og de fagprofessionelle (Ponnert & Svensson, 2016: 587). Der kan imidlertid advokeres for, at standardiseringen kan opfattes som uløseligt forbundet med professionaliseringsstrategier på grund af standardiseringens skabelse af professionelle standarder (van Berkel, 2018a: 48). Hermed er professionalisme et omstridt fænomen, som kan have forskellige betydninger alt efter øjnene der ser.

Sanktionsreglerne

De nuværende sanktionsregler blev indført med kontanthjælpsreformen fra 2013, hvor den daværende SRSF-regering lavede en bred politisk aftale med Venstre, Dansk Folkeparti, Det Konservative Folkeparti og Liberal Alliance på kontanthjælpsområdet. Med reformen videreførte man størstedelen af de allerede eksisterende regler for sanktioner og indførte nogle enkelte ændringer.

I forhold til de svagest stillede kontanthjælp- og uddannelseshjælpsmodtagere blev det besluttet, at man skal være bevidst om, at disse ikke altid har mulighed for at leve op til de krav, der bliver stillet til dem, hvorfor kommunen altid skal vurdere om der i det konkrete tilfælde foreligger omstændigheder, der kan begrunde, at personen ”*ikke har pligt til at udnytte sine arbejdsmuligheder*” og dermed ikke skal sanktioneres. Det bliver endvidere beskrevet, at formålet med sanktioner at sikre, at personer lever op til de krav, der er forbundet med at modtage kontant- eller uddannelseshjælp, og at sikre, at det har konsekvenser, når personer ikke efterlever kravene om at stå til rådighed for arbejde eller uddannelse (Beskæftigelsesministeriet, 2013).

Sanktionerne på kontant- og uddannelseshjælpsområdet bliver udmøntet efter §§ 36-44 i lov om aktiv socialpolitik (herefter LAS). I det nuværende sanktionsregime er der fire forskellige former for sanktioner: periodesanktioner, punktsanktioner, skærpede sanktioner¹⁴ og ophør af hjælpen. Griggs & Evans (2010) sondre i forbindelse med amerikanske TANF mellem ‘administrative’ og ‘adfærdsrettede’ sanktioner. Administrative sanktioner står i forbindelse med kriterierne for berettigelse til bestemt sociale sikkerhedsordninger og henviser til bestemte krav, som først og fremmest omhandler processen vedrørende kravene for fortsat berettigelse. Adfærdsrettede sanktioner er derimod rettet mod adfærdsafvigelser i forhold til foreskrevne adfærdsmønstre. Dette kan som eksempel være sanktioner for adfærdsafvigelser fra kravet om at være aktivt arbejdssøgende og at stå til rådighed for arbejdsmarkedet. De nuværende sanktionsregler i Danmark er imidlertid et sammensurium af både administrative og adfærdsrettede sanktioner, hvorfor det er mere end svært at skille skidt fra kanel i denne forbindelse.

¹⁴ Skærpede sanktioner efter LAS § 40 a, ikke finder anvendelse over for borgere, der modtager hjælp som aktivitetsparate, hvorfor skærpede sanktioner ikke vil blive behandlet.

Nedenfor vil de tre forskellige former for sanktioner blive præsenteret og udfoldet i forhold til reglerne for aktivitetsparate kontant- og uddannelseshjælpsmodtagere.

Periodesanktion

Aktivitetsparate kontanthjælps- og uddannelseshjælpsmodtagere kan få en periodesanktion, hvis de udebliver fra tilbud efter LAS § 36, udebliver fra samtaler efter LAS § 37, og undlader at tilmelde sig som arbejdssøgende eller undlader at lægge deres CV ind på Jobnet samt undlader at tjekke stillingsopslag efter LAS § 38.

Efter LAS § 36, stk. 1, skal kommunen foretage et fradrag i hjælpen, hvis en borger uden rimelig grund udebliver fra et tilbud efter LAB, den eller flere dele af integrationsprogrammet efter integrationsloven eller anden beskæftigelsesfremmende foranstaltninger, herunder tilbud eller foranstaltninger som led i sygeopfølgning eller den læse-, skrive- og regnetest. Beløbet der skal trækkes i hjælpen skal efter LAS § 36, stk. 2, beregnes ud fra det antal dage, hvor borgeren helt eller delvist er udeblevet uden rimelig grund. Dette betyder, at der kun skal ske en nedsættelse i hjælpen for de dage hvor borgeren har haft mødepligt til for eksempel et tilbud. Det er en konkret vurdering fra kommunens side, om der for eksempel er tale om en udeblivelse, hvis borgeren ved et enkelttilfælde er forsinket som følge af problemer med offentlig transport eller lignende. Hvis derimod borgeren ofte kommer for sent, kan kommunen konkret vurdere om borgeren delvist er udeblevet fra tilbuddet. Såfremt dette er tilfældet, skal der ske fradrag i hjælpen for hele den dag, hvor borgeren delvist er udeblevet.

Efter LAS § 37 skal der ske fradrag i hjælpen for uden rimelig grund at udeblive fra samtale. Det beløb der skal trækkes i hjælpen, skal efter LAS § 37, stk. 1, beregnes ud fra antal dage fra at borgeren skulle være mødt til samtale og til at kontakten mellem borgeren og kommunen er blevet genoprettet.

Der skal ske fradrag i hjælpen, hvis borgeren undlader at tilmelde sig som arbejdssøgende eller at lægge sit CV ind i Jobnet efter LAS § 38, stk. 1. Nedsættelsen af hjælpen skal efter LAS § 38, stk. 1, beregnes ud fra det antal dage, hvor borgeren har undladt at tilmelde sig som arbejdssøgende eller at lægge sit CV ind i Jobnet. Dette skal imidlertid kun ske, hvis forseelsen skyldes borgerens forhold. En manglende efterlevelse som skyldes udefrakommende forhold, kan for eksempel være it-nedbrud på Jobnet eller lignende. Dette betyder, at bestemmelserne i LAS § 13, stk. 7, om rimelige grunde, ikke finder anvendelse ved vurderingen af, om en undladelse efter LAS § 38, stk. 1 eller stk. 2 skal ende med fradrag i hjælpen.

Efter LAS § 38, stk. 2, skal der endvidere ske fradrag i hjælpen for at være afmeldt som arbejdssøgende. Beløbet der skal trækkes beregnes efter LAS § 38, stk. 2, ud fra det antal dage, hvor borgeren har været afmeldt som arbejdssøgende. Som ved at undlade at melde sig som arbejdssøgende eller at lægge sit CV ind i Jobnet, kan fradrag i hjælpen for at være afmeldt som arbejdssøgende kun ske, hvis forseelsen skyldes borgerens forhold.

I forhold til alle periodesanktioners størrelse skal fradrag i hjælpen efter LAS § 36, stk. 2, § 37 og § 38, beregnes på baggrund af hjælpens størrelse på tidspunktet for forseelsen, som fører til en periodesanktion. Beløbet der skal trækkes fra skal ske med en gennemsnitsats for hver dag, hvor borger er udeblevet helt eller delvist. Gennemsnitssatsen bliver bestemt ud fra den årlige hjælp efter LAS §§ 23-25 og fastsættes ud fra en fem dages uge efter LAS § 35, stk. 3. Det beløb, som hjælpen nedsættes med, er bruttobeløbet, det vil sige at nedsættelsen i hjælpen sker før, at indkomstskatten er blevet trukket for borgeren.

Punktsanktion

I de tilfælde, hvor en forseelse ikke løber over tid, kan man nedsætte hjælpen ved anvendelsen af punktsanktioner. Punktsanktioner kan efter LAS § 39 anvendes i de tilfælde, hvor borger enten:

- uden rimelig grund ophører med sit arbejde og dermed er selvforskyldt ledig,
- uden rimelig grund afviser tilbud om arbejde,
- undlader at give meddelelse om sygdom,
- uden rimelig grund ophører med en uddannelse, der er påbegyndt på baggrund af et uddannelsespålæg,
- uden rimelig grund har undladt at overholde aftaler om jobsøgning eller
- uden rimelig grund har undladt at registrere sine jobsøgningsaktiviteter i jobloggen på Jobnet inden for den frist, som kommunen har fastsat.

Alle borgere, der modtager uddannelses- eller kontanthjælp, er omfattet af LAS § 39, uanset persongruppe. Dermed er ikke alle forseelser efter LAS § 39, relevante for samtlige persongrupper. Det er derudover værd at bemærke, at der kun kan tildeles én punktsanktion for

hver forseelse. Det betyder, at en borger der for eksempel uden rimelig grund afviser tilbud om arbejde, kun kan tildeles en enkelt punktsanktion for denne forseelse.

I forhold til punktsanktioners størrelse sker nedsættelsen af hjælpen med et fast beløb per hændelse. Det beløb der bliver trukket er betinget af den gældende dagssats. Beløbet beregnes ud fra den samlede hjælp efter LAS §§ 23-25 og fastsættes per dag ud fra en fem dages uge. Efter LAS § 35, stk. 4, fastsættes punktsanktionen til tre dagssatser per forseelse, hvilket vil sige den gennemsnitlige sats, som er beregnet ud fra den årlige uddannelses - eller kontanthjælp medregnet eventuelt aktivitetstillæg divideret med 260, hvormed at dagssatsen er beregnet på baggrund af en fem dages uge gange tre. Nedsættelsen sker efter den hjælp, som borgeren på hændelsestidspunktet var eller ville være berettiget til, og sker efter LAS §§ 23-25.

Efter LAS § 40 kan hjælpen kun nedsættes med én punktsanktion per kalendermåned, hvorfor flere punktsanktioner i en måned, må blive trukket i de efterfølgende kalendermåneder. Som ved periodesanktioner, er det beløb, som hjælpen nedsættes med, bruttobeløbet, det vil sige, at nedsættelsen i hjælpen sker før, at indkomstskatten er blevet trukket for borgeren.

Ophør af hjælpen

Efter LAS § 41 kan hjælpen for de aktivitetsparate uddannelses- og kontanthjælpsmodtagere ophøre, hvis personen eller dennes ægtefælle uden rimelig grund afviser eller har gentagne udeblivelser fra tilbud efter LAB, eller flere dele af integrationsprogrammet efter integrationsloven eller anden beskæftigelsesfremmende foranstaltning.

Hjælpen til personen og ægtefællen ophører efter LAS § 41, stk. 2, så længe personen eller ægtefællen afviser tilbud mv., som beskrevet ovenfor. Efter LAS § 41, stk. 3, er det imidlertid en betingelse for, at hjælpen kan ophøre, at kommunen samtidig sikrer, at der er et åbent tilbud, som personen kan tage imod og dermed opfylde sin pligt til at udnytte sine arbejdsmuligheder.

Analysen

Nedenfor vil de væsentligste resultater fra hele undersøgelsen blive præsenteret og udfoldet. Analysen er inddelt i en række underafsnit, som behandler forskellige emner og forhold. I det nedenstående underafsnit vil de lokalpolitiske forhold blive behandlet og beskrevet.

Nye lokalpolitiske vinde på beskæftigelsesområdet

Som led i de kommunale forhandlinger om budgettet for 2015 besluttede Hjørring Kommune, at de over de næste fire år vil investere 125 mio. kr. for at få de borgere, som er i risiko for længerevarende offentlig forsørgelse, ud i beskæftigelse eller uddannelse. Dette sker fortrinvist ved, at den helhedsorienterede og tværfaglige rehabiliteringsindsats, som blev indført med reformen af førtidspension og fleksjobordningen fra 2013, bliver udvidet til blandt andre kontant- og uddannelseshjælpsmodtagere¹⁵. Investeringsstrategier er i øjeblikket det nye sort på beskæftigelsesområdet. Udover Hjørring arbejder Århus, Ballerup, Slagelse, Aabenraa og Silkeborg Kommune ligeledes med forskellige investeringsstrategier på beskæftigelsesområdet (Frederiksen, 2017). Denne udviklingstendens vil blive nærmere berørt i diskussionsafsnittet.

I forhold til investeringsstrategien i Hjørring Kommune er det en væsentlig bestanddel af dette, at alle skal have en beskæftigelsesrettet indsats, som bringer dem tættere på arbejdsmarkedet eller uddannelse, hvorfor ikke en eneste skal blive ladt i stikken. Hver og en skal dermed sendes ud i beskæftigelsesrettede tilbud og indsatser, som det bliver beskrevet i metodebeskrivelsen for investeringsstrategien:

“Flest muligt skal have tilknytning til arbejdsmarkedet og færrest muligt skal ende på passiv, varig forsørgelse. Det betyder ligeledes, at alle borgere skal have en indsats og ingen må gå passivt.” (Hjørring Kommune, 2015a).

Det er dermed et tilbud, som du ikke umiddelbart kan afvise, for at referere til Lødemel & Trickey (2001) og deres efterhånden herostratisk berømte bogtitel. Vi ved at kommunernes anvendelse af aktivering som beskæftigelsesredskab kan have betydning for deres anvendelse af sanktioner, hvor de kommuner, som aktiverer meget, ligeledes er de kommuner, der

¹⁵ Se Hjørring Kommune (2015) for en metodebeskrivelse.

sanktionerer meget (Elmer, 2011; Caswell et al., 2011: 56). Der er derfor behov for at belyse dette nærmere i forhold til Hjørring Kommune. Her kan vi opstille en umiddelbar hypotese om, at Hjørring Kommune aktiverer meget i forhold til andre kommuner som følge af investeringsstrategien. Nedenstående tabel viser, hvor stor en andel af alle aktivitetsparate kontant- og uddannelseshjælpsmodtagere, der er berørt af aktivering inden for de udvalgte perioder. Her er både tallene for Hjørring Kommune, klyngen og hele landet.

Tabel 3. Andel aktivitetsberørte fra 2014 og til 2016.

	2014	2015	2016
Kontanthjælp			
Hele landet	62,8	63,6	63,8
Hjørring	60,1	76,1	78,0
Klynge	62,1	67,0	65,6
Uddannelseshjælp			
Hele landet	69,6	70,0	70,6
Hjørring	67,2	65,3	73,2
Klynge	63,9	65,3	64,6

Kilde: Jobindsats.dk. Kommunale sagsbehandlings- og økonomisystemer, AMFORA.

Det første som er værd at bemærke, er det forhold, at Hjørring Kommune fra 2014 og frem til 2016 har forhøjet andelen af aktivitetsberørte kontanthjælpsmodtagere med hele 17,8 pct. Dette er iøjnefaldende og det er mere end udviklingen for både hele landet og klyngen. Investeringsstrategien har dermed umiddelbart sat tommetykke fodaftryk på kontanthjælpsområdet. Billedet er imidlertid lidt anderledes på uddannelseshjælpsområdet. Her er andelen omvendt faldet fra 2014 til 2015, men er steget fra 2015 til 2016. Det er svært at udlede

hvad der kan forklare dette, men det kan måske skyldes, at UUA før 2016 var en underafdeling under BA eller at der i forvejen var eksisterede et fokus på at aktivere de unge. Indeværende har imidlertid ikke noget fyldestgørende belæg for dette. Hypotesen kan dermed umiddelbart bekræftes, fordi andelen af aktivitetsberørte for begge målgrupper er steget fra 2015 til 2016, hvor investeringsstrategien ligeledes blev påbegyndt. Det er dermed lykkedes med hjælp fra investeringsstrategien, at få størstedelen af de aktivitetsparate kontant- og uddannelseshjælpsmodtagere sendt ud i beskæftigelsesrettede indsatser og tilbud. Dette kan underbygges med, at det kan være en dyr fornøjelse for den enkelte kommune at aktivere alle deres borgere, som det blandt andet bliver påpeget af professor Michael Svarer fra Aarhus Universitet:

“Kommunerne må jo i høj grad selv føre den beskæftigelsespolitik, som de synes er rigtig. De forskellige instrumenter som aktivering og sanktionering koster jo nogle penge, så det må skyldes forskellig kultur og politisk prioritering i kommunerne.” (Elmer, 2011).

Det kan derfor være en forudsætning for at kunne aktivere størstedelen af kommunens borgere, at beskæftigelsesområdet får tilført ressourcer ud over det normale. Dette er ikke mindst tilfældet efter det nye refusionssystem fra 2015, hvor refusionen falder i takt med ledigheden, hvorfor kommunerne ikke har nogen økonomisk tilskyndelse til at tilbyde beskæftigelsesrettede indsatser og tilbud til personer, som har været på offentlig forsørgelse i en længere periode.

For at komme dette nærmere vil indeværende nu belyse forholdet mellem andelen af aktiveringsberørte og andelen af sanktionerede ved hjælp fra en lineær regressionsanalyse. Model 1 og 3 i den nedenstående tabel viser de standardiserede koefficienter med de justerede r^2 -værdierne i parentes for hhv. kontant- og uddannelseshjælp. Model 2 og 4 viser det samme for hhv. kontant- og uddannelseshjælp efter at have kontrolleret for tredjevariable (se metodeafsnittet).

Tabel 4. Andel aktiveringsberørte og andel sanktionerede.

Variabel	Kontanthjælp		Uddannelseshjælp	
	Model 1	Model 2	Model 3	Model 4
Aktiveringsberørte	.429*** (.184)	.412*** (.210)	.345*** (.119)	.331*** (.181)

*** $p < .01$ ** $p < .05$ * $p < .1$

Som tabellen viser, er der en signifikant stærk positiv sammenhæng mellem andelen af aktivitetsberørte og andelen af sanktionerede for både kontant- og uddannelseshjælpsmodtagere. Dette er også tilfældet efter at have kontrolleret for tredjevariable. Dette bekræfter dermed vores hypotese om, at de kommuner, som aktiverer meget i forhold til de andre kommuner, ligeledes sanktionerer mere end de andre kommuner. I diskussionsafsnittet vil dette blive behandlet nærmere. Modellerne kan imidlertid ikke forklare mere end omtrent 18 pct. af variationen i andelen af sanktionerede. Det er dermed mere og andet på spil end kun dette.

Udover kommunernes evne eller vilje til at sende deres ledige ud i beskæftigelsesrettede tilbud og indsatser, kan det tænkes, at det ligeledes har en betydning i forhold til anvendelsen af økonomiske sanktioner, hvor meget de aktiverede bliver aktiveret. Desto flere tilbud og indsatser, desto flere muligheder for, at blive sanktioneret for udeblivelser fra for eksempel tilbud eller samtaler. Nedenstående tabel viser resultaterne fra en lineær regressionsanalyse af sammenhængen mellem aktiveringsgraden og andelen af sanktionerede. Aktiveringsgraden dækker over hvor stor en andel af tiden de aktivitetsparate kontant- og uddannelseshjælpsmodtagere i gennemsnit har deltaget i aktivering i løbet af 2016.

Tabel 5. Aktiveringsgraden og andel af sanktionerede.

Variabel	Kontanthjælp		Uddannelseshjælp	
	Model 1	Model 2	Model 3	Model 4
Aktiveringsgraden	.324*** (.105)	.366*** (.169)	.124 (.015)	.183* (.106)

*** $p < .01$ ** $p < .05$ * $p < .1$

Der er dermed en signifikant stærk positiv sammenhæng mellem aktiveringsgraden og andel sanktionerede på kontanthjælpsområdet. Dette er imidlertid ikke tilfældet på uddannelseshjælpsområdet. Der er kun en signifikant svag positiv sammenhæng efter der er blevet kontrolleret for tredjevariable. Aktiveringsgraden kan derudover kun forklare omtrent 10 pct. af variationen i andelen af sanktionerede. Dette er mindre end ved de aktivitetsberørte. Derudover vil det i diskussionsafsnittet blive vendt om aktiveringsgraden blot er en proxy for andelen af aktivitetsberørte – og hvorvidt den har en indflydelse efter der er blevet kontrolleret for dette.

Dette underafsnit har vist, at mange af de aktivitetsparate kontant- og uddannelseshjælpsmodtagere, som bliver sendt ud i beskæftigelsesrettede tilbud og indsatser, har en stærk positiv indflydelse på andelen af sanktionerede. Derudover er der det ihvertfald for kontanthjælpsmodtagerne ligeledes en betydning, hvor meget de aktiverede bliver aktiveret. Ved begge er forklaringskraften imidlertid beskeden, hvorfor der vurderes at være mere og andet på spil end blot dette. Indeværende vil derfor nu vende sig mod nogle andre forhold, som kan have betydning for anvendelsen af økonomiske sanktioner.

Hvilken kasse skal de ledige i?

Som led i de lokalpolitiske bestræbelser i Hjørring Kommune er størstedelen af alle sager blevet kigget efter i sømmene og endevendt. Selv de sager, hvor vedkommende efterhånden er blevet mere eller mindre stavnsbundet på kontant- eller uddannelseshjælp, er blevet endevendt. Dette er en udfordring for alle kommuner, fordi andelen af personer med mindst 5

års anciennitet på både kontant- og uddannelseshjælp er stigende¹⁶ (STAR, 2017). Arbejdsmarkedschefen i Hjørring Kommune vurderer, at den kommunale ommatching fortrinvist skyldes to forhold. For det første har man efter at have kigget sagerne efter i sømmene, ommatchet en del af kontant- og uddannelseshjælpsmodtagerne. For det andet har den helhedsorienterede og tværfaglige indsats løbende været med til at flytte nogle af kontant- og uddannelseshjælpsmodtagerne, som vedkommende selv fortæller om i det nedenstående:

”Jamen, der er sket et stort fald i antallet af aktivitetsparate kontanthjælpsmodtagere, fordi nogle er blevet flyttet helt ud og ellers er der sket en vandring i takt med indsatsen i løbet af 2016, hvor de gået fra at være aktivitetsparate til at være jobparate, så der vil være væsentlige færre i gruppen.” (Arbejdsmarkedschefen).

Dette har dermed afstedkommet, at mange er blevet ommatchet fra at være aktivitetsparate til noget andet, for eksempel jobparate eller uddannelsesparate, i Hjørring kommune. Dette skal endvidere forstås i forhold til den eksterne konsulent fra CF SOLUTIONS, som i løbet af 2015 og 2016 har været inde og undersøge hver eneste sag i både BA og UUA i forhold til visitationskategoriseringen af den enkelte kontant- og uddannelseshjælpsmodtager. Dette vil senere blive behandlet nærmere. Andre af interviewpersonerne kan ligeledes nikke genkendende til de beskrevne udviklingstendenser. For eksempel den faglige konsulent fra UUA som fortæller mere om hele forløbet:

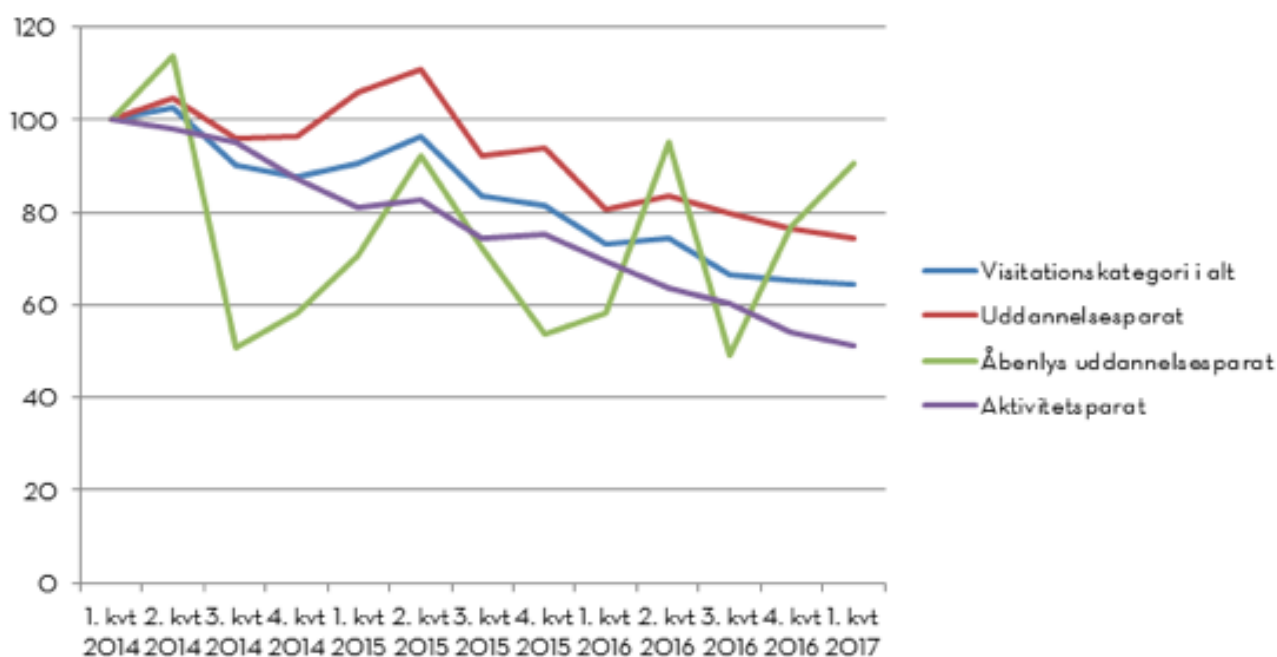
“Måske kan man sige, at vi har i hvert fald været inde og kigget på, at vi har flere aktivitetsparate, som måske er de ”gode” aktivitetsparate, som er blevet uddannelsesparate. Så vores målgruppe af aktivitetsparate er noget kun dårligere i forhold til 2-3 år siden. [...] vores målgruppe er nok blevet lidt hårdere. Alle andre ligger som uddannelsesparate.” (Faglig konsulent fra UUA).

Indeværende vil nu vende blikket mod udviklingen inden for visitationskategorierne for kontant- og uddannelseshjælp for at blive klogere på denne udvikling – og efter bedste evne

¹⁶ Der er i den forbindelse blevet oprettet en pulje fra STAR som skal hjælpe personer på langvarig kontanthjælp tilbage på arbejdsmarkedet.

forsøge at finde frem til hvordan dette spiller sammen med anvendelsen af økonomiske sanktioner. Tabel 6 viser et udarbejdet indeks over udviklingen inden for visitationskategorierne for uddannelseshjælp.

Tabel 6. Indeks over udviklingen inden for visitationskategorierne for uddannelseshjælp.



Kilde: Jobindsats.dk og egne beregninger.

Det udarbejdede indeks viser, at de åbenlyse uddannelsesparate stiger og falder hele tiden. Dette er ikke videre besynderligt, fordi det er en målgruppe, som render ind og ud på grund af de blandt andet allerede ved første samtale skal have et pålæg om uddannelse, samt at de også er den mest ressourcerstærke målgruppe. I forhold til den faglige konsulent fra UUA tilkendegivelser om, at størstedelen fra første færd bliver vurderet som uddannelsesparate, kan udviklingen virke en anelse mærkværdig. De uddannelsesparate er faldet fra 2015 til 2017. I forhold til de aktivitetsparate har de været kontinuerlig faldende siden 2014, hvilket stemmer overens med interviewpersonernes udtalelser. Omvendt uddannelseshjælpsområdet, kan man udlede nogle mere tydelige udviklingstendenser på kontanthjælpsområdet. Tabel 7 viser et udarbejdet indeks over udviklingen inden for visitationskategorierne for kontanthjælp

Tabel 7. Indeks over udviklingen inden for visitationskategorierne for kontanthjælp.



Kilde: Jobindsats.dk og egne beregninger.

Her kan man konstatere hhv. et fald og en stigning i hhv. aktivitetsparate og jobparate fra 2. kvartal 2016 til 1. kvartal 2017. Det overordnede fald i 3. kvartal 2016 skyldes, at integrationsydelsen fra denne periode kom til at gælde for alle flygtninge og familiesammenførte udlændinge samt personer, der ikke har opholdt sig lovligt i landet i sammenlagt mindst 7 ud af de seneste 8 år. Det er dermed tydeligt at se, at kontanthjælpsmodtagerne er blevet flyttet at være aktivitetsparate til at være jobparate.

Det store spørgsmål er imidlertid hvilken betydning dette har i forhold til anvendelsen af økonomiske sanktioner. Der kan opstilles to hypoteser for dette. For det første, at de svagest stillede borgere bliver sanktioneret mere. For det andet, at sagsbehandlerne vurderer, at sanktioner ikke er rådighedsfremmende for de svagest stillede borgere og det derfor bliver sværere at finde hjemmel til at sanktionere, hvorfor de ikke bliver sanktioneret. Det forhold, at man sidder med en dårligere stillet målgruppe kan dermed både medvirke til flere eller færre sanktioner, men hvad er virkeligheden? Interviewpersonerne peger på begge dele. Afdelingslederen fra BA advokerer for førstnævnte og beskriver det således:

“Vi har haft fat i mange af de gamle, tunge sager og det kan godt være, at bare det at få gang i nogle af dem, måske har gjort, at der har været behov for flere sanktioner, men jeg tør ikke sige det, men det kunne det godt være på en eller anden måde.” (Afdelingslederen fra BA).

Det kan dermed tænkes, at man dermed har set sig nødsaget til anvende sanktioner over for nogle af dem, som i længere tid ikke er blevet sendt ud i beskæftigelsesrettede tilbud og indsatser. Omvendt mener den faglige konsulent fra UUA, at det har betydet, at de ikke kan sanktionere lige så mange som før:

“Dem vi har tilbage, vil jeg sige, er tungere og dårligere, og derfor kan der være mange, som vi ikke kan sanktionere, fordi de er så dårlige, som de er.” (Faglige konsulent fra UUA).

Adspurgt om UUA sanktionerer mindre fordi det efterhånden er blevet en hårdere målgruppe, svarer sagsbehandleren fra UUA bekræftende på dette spørgsmål, og tilføjer, at der oftest ved denne målgruppe er tale om manglende evne til at møde og ikke manglende vilje, hvorfor de ikke skal have en nedsættelse i hjælpen.

Indeværende underafsnit har beskrevet hvordan alle sager blevet kigget efter i sømmene og endevendt som led i investeringsstrategien. Dette har ført til, at målgruppen er blevet endnu “dårligere” med tiden. Dette kan afstedkomme flere eller færre sanktioner over for målgruppen. Interviewpersonerne er imidlertid uenige om hvad der er tilfældet, hvorfor indeværende har mere end svært ved at finde frem til den skinbarlige virkelighed.

Ankestyrelsen som den brændende platform

Kontanthjælpsreformen fra 2013 lovfæstede, at Ankestyrelsen over de tre efterfølgende år skulle udarbejde årlige praksisundersøgelser om anvendelsen af økonomiske sanktioner i de enkelte kommuner. Dette blev begrundet med, at kommunerne anvender økonomiske sanktioner over for kontanthjælpsmodtagere i meget varierende omfang (Beskæftigelsesministeriet, 2013). Ankestyrelsen er den klagemyndighed, som træffer afgørelser, koordinerer retspraksis og tilvejebringer viden inden for social- og beskæftigelsesområdet. Siden 1995 har Ankestyrelsen udarbejdet og udført undersøgelser af kommunernes praksis for at koordinere retspraksis og vejlede kommunerne herom¹⁷ (Christensen, 2016).

Den første praksisundersøgelse om kommunernes anvendelse af sanktioner blev offentliggjort september 2015. Sagerne omhandlede udelukkende kommunernes anvendelse af sanktioner for udeblivelse fra tilbud efter LAS § 36, stk. 1, med fokus på vejledningspligten.

¹⁷ Se retssikkerhedslovens (RSL) §§ 76-79a for lovgrundlaget.

Undersøgelsen belyste sager fra 10 kommuner, der i perioden fra 2012 til september 2013 havde enten forholdsvis høj eller forholdsvis lav andel af sanktionerede kontanthjælpsmodtagere. Her blev Hjørring Kommune udpeget til at indsende 12 sager. Afdelingslederen fra BA beskriver meget rammende de modstridende følelser forbundet med udvælgelsen til praksisundersøgelsen: *“Du har vundet eller tabt i lotteriet alt efter hvordan man nu vil se på det.”* Den første praksisundersøgelse kom frem til, at Hjørring Kommune havde 4 ud af 12 afgørelser forkerte. Dermed var 5 afgørelser i overensstemmelse med regler og praksis, og 3 afgørelser kunne ikke vurderes. Hjørring Kommune var imidlertid ikke alene om, at sanktionerer i strid med reglerne. Hver fjerde afgørelse var forkert og ville derfor blive ændret eller hjemvist, hvis den forurettede havde besluttet at klage over afgørelsen. (Ankestyrelsen, 2015)

I forbindelse med dette bedte daværende beskæftigelsesminister Jørn Neergaard Larsen (V) Styrelsen for Arbejdsmarked og Rekruttering (STAR) om at indskærpe reglerne over for kommunerne ved at udsende en ny vejledning om rådighed og sanktioner, som blev begrundet med det følgende: *“Det er naturligtvis afgørende, at kommunernes sagsbehandling er korrekt - ikke mindst når det handler om mennesker og deres forsørgelse”* (Friis, 2015). Efter retssikkerhedslovens (RSL) § 79a, skal kommunalbestyrelsen behandle Ankestyrelsens praksisundersøgelser på et møde. Det var derfor en bunden opgave for lokalpolitikkerne at behandle dem. Arbejdsmarkedsudvalget har imidlertid haft en modvilje mod andre praksisundersøgelser fra Ankestyrelsen. Det er formanden for Arbejdsmarkedsudvalget som fortæller dette. I den forbindelse bliver Ankestyrelsen beskyldt for at være overdrevet opmærksom på lille og ubetydelige detaljer, og at de ofte står som bannerfører for en meget streng og ubøjelig overholdelse og håndhævelse af reglerne inden for beskæftigelsesområdet. Sidstnævnte er endvidere i modsætning til lokalpolitikernes ønske om at kunne bedrive lokal beskæftigelsespolitik til og ud over kanten af lovgivningen. Ankestyrelsen har heller ikke blik for virkeligheden og sætter dermed kikkerten for det blinde øje. Her bliver der henvist til en praksisundersøgelse inden for sygedagpengeområdet, hvor Ankestyrelsen ikke mente opfølgningen på mange sygedagpengesager havde været fyldestgørende. Udvalgsformanden henviser imidlertid til, at ingen på det daværende tidspunkt kunne se, at vedkommende var kommet i beskæftigelse. Dette viser, at udvalget er forbeholden over for Ankestyrelsens praksisundersøgelser, som udvalgsformanden her beskriver det:

“Det er rigtigt, at der kommer nogle praksisundersøgelser, som Ankestyrelsen står for, og mange af dem, synes vi er enormt anstændige [...] og som praktiker og arbejdsmarkedsaktør, der synes man ikke altid, at de er helt fine i kanten. Vi synes nogen gange, der er noget, som ikke er i orden med dem. [...] Så vil vi bare sige til Byrådet, at det er Ankestyrelsen, der har kløkket i det.” (Formanden for Arbejdsmarkedsudvalget)

Det blev imidlertid anerkendt, at der ikke var ret meget at komme efter i forhold til praksisundersøgelsen inden for sanktionsområdet. Den blev derfor behandlet grundigt i udvalget og man blev enige om det følgende:

“En række af styrelsens generelle anbefalinger er efter konkret vurdering indarbejdet i relevante sags- og arbejdsgangsbeskrivelser for at sikre fortsat kvalitetsudvikling i sagsbehandlingen, såvel som der i det løbende ledelsestilsyn er skærpet fokus på at sikre korrekt sagsbehandling i forhold til de afdækkede udfordringer på lokalt niveau.” (Hjørring Kommune, 2015b: 15-16).

Det blev dermed besluttet, at man ville indarbejde anbefalingerne fra praksisundersøgelsen i sags- og arbejdsgangsbeskrivelserne, samt have et større ledelsesfokus på sagsbehandlingen af sanktioner.

Principbeslutningen

Ved behandlingen af den anden og næstsidste praksisundersøgelse besluttede udvalget, at man ikke kun ville ajourføre sags- og arbejdsgangsbeskrivelser efter Ankestyrelsen anbefalinger som ved den første, men også forsøge at blive enige om en anden måde at anvende økonomiske sanktioner. Arbejdsmarkedsudvalget blev under behandlingen bevidst om, at anvendelsen af økonomiske sanktioner var i modstrid med investeringsstrategien. Der blev sanktioneret bare for at sanktionere. Der var enstemmighed om, at der var behov for et kurskifte og dette blev baseret på Arbejdsmarkedsudvalgets værdigrundlag, som blev udarbejdet i foråret 2014. Her står der blandt andet, at beskæftigelsespolitikken skal være meningsgivende for den enkelte borger: “*Den beskæftigelsesrettede indsats skal give mening for den enkelte borger, for virksomheden/arbejdspladsen, for kommunen og for samfundet.*” (Hjørring Kommune, 2014). Det blev dermed til principbeslutningen om, at anvendelsen af

økonomiske sanktioner skal være meningsgivende for den enkelte borger. Der er to overordnede hovedelementer i principbeslutningen. For det første skal der altid være konkret og individuel vurdering i sager om sanktioner. Det skal dermed vurderes om anvendelsen af sanktioner er meningsgivende for den enkelte borger. Dette skal den koordinerende sagsbehandler vurdere. For det andet skal der altid en anden fagperson med indover, når det bliver vurderet om sanktioner er meningsgivende for den enkelte borger. Dette fortæller udvalgsformanden. Den samlede principbeslutning med begrundelsen lyder sådan her:

“... sanktionslovgivningen [er] meget kompleks at implementere i praksis. Der stilles omfattende krav til dokumentationen af kontakt til borger, vejledning om konsekvenser ved manglende medvirken og vurdering af effekten af sanktioner. Krav som det kan være vanskeligt at opfylde i praksis. [...] Det er dog tvivlsomt om det meget omfattende administrative ressourceforbrug ved sanktionering generelt står mål med effekten. Det kan derfor overvejes at fokusere brugen af sanktioner, således at Hjørring Kommune kun iværksætter, når det konkret og individuelt vurderes, at en påtænkt sanktion vil bringe den enkelte borger nærmere job eller uddannelse.” (Hjørring Kommune, 2017a: 9).

Hermed bliver udmøntning af sanktionerne mere i overensstemmelse med investeringsstrategien. Arbejdsmarkedsudvalget besluttede, at der skal udarbejdes en fornyet status på anvendelsen af sanktioner i efteråret 2017. Principbeslutningen blev behandlet og vedtaget på Byrådets møde den 15. februar 2017 (Hjørring Kommune, 2017b).

Ankestyrelsens praksisundersøgelser om kommunernes anvendelsen af sanktioner har dermed været en form for en brændende platform i forhold til både konkrete ændringer og ledelsesfokusset på anvendelsen af økonomiske sanktioner i Hjørring Kommune. Interviewpersonerne refererer hele tiden til praksisundersøgelserne, hvormed der er en kollektiv bevidsthed herom. Nu vil blikket blive rettet mod opgavevaretagelsen for hele rådigheds- og sanktionsprocessen – og hvilken indflydelse dette kan have på anvendelsen af økonomiske sanktioner.

Opgavevaretagelsen

Hvem der er tovholder for hvad under hele rådigheds- og sanktionsprocessen, kan have betydning for anvendelsen af økonomiske sanktioner. Vejen fra at en negativ hændelse indtræffer til, at en økonomisk sanktion bliver udmøntet, kan nedbrydes til en række forskellige administrative og socialfaglige arbejdsopgaver.

Først og fremmest skal der udføres en registrering og bogførsel af en negativ hændelse ved for eksempel udeblivelse fra et tilbud eller en samtale. Her bliver vidensdelingen mellem forskellige parter meget væsentligt, hvilket vil blive udfoldet senere. Herefter skal vedkommende partshøres efter LAS § 98. Dette sker ofte ved at udsende et partshøringsbrev til vedkommendes digitale postkasse på internettet. Derefter får vedkommende ofte en tidsfrist på fire til syv dage, hvor vedkommende kan rette henvendelse til kommunen med en begrundelse for forseelsen, for eksempel sygdom. Såfremt vedkommende er vurderet aktivitetsparat, skal kommunen under partshøringsperioden endvidere udtømme øvrige muligheder for kontakt med vedkommende efter LAS § 35, stk. 5. Dette kan både være ved hjælp af telefonopringninger, SMS-beskeder, e-mail eller besøg på bopælsadressen, hvis vedkommende ikke selv retter henvendelse. Efter partshøringsperioden vurderes det om borgeren har haft en rimelig grund til forseelsen efter LAS § 13, stk. 7, nr. 1-10. Hvis det bliver vurderet, at borgerens grund ikke har været rimelig, udarbejdes herefter en indstilling til sanktion. På baggrund af indstillingen træffes der afgørelse og denne meddeles til den berørte gennem et afgørelsesbrev. Såfremt der for eksempel mangler oplysninger i indstillingen, vil den involverede sagsbehandler klarlægge dette med vedkommendes koordinerende sagsbehandler. Sidst, men ikke mindst, udmøntes sanktionen ved fradrag i borgerens uddannelses- eller kontanthjælp i den efterfølgende måned. Som beskrevet ovenfor, kan arbejdsfordelingen af disse forskellige administrative og socialfaglige delopgaver have betydning for anvendelsen af økonomiske sanktioner. (Deloitte, 2017: 11-12)

Deloitte (2017) har belyst opgavevaretagelsen af hele rådigheds- og sanktionsprocessen i en række kommuner. Ved hjælp fra interviews med tolv kommuner har Deloitte fundet frem til fire forskellige opgavevaretagelser. 'Den fulde decentrale opgavevaretagelse' indbefatter, at sagsbehandleren varetager alle arbejdsopgaver fra registreringen af forseelsen til og med udarbejdelsen og fremsendelsen af indstillingen. 'Centralisering af administrative opgaver' betyder, at registreringen af forseelsen og udsendelsen af partshøringsbrevet samles ved en administrativ medarbejder eller en administrativ enhed. Det er imidlertid altid

den koordinerende sagsbehandler, der vurderer rimelige grunde og indstiller til sanktionen. Centraliseringen vedrører alene bestemte målgrupper og bestemte typer forseelser. Der kan også være tale om, at den administrative medarbejder eller den administrative enhed indstiller til sanktionen, i de tilfælde hvor borgeren ikke indbringer et partsindlæg, hvormed den socialfaglige vurdering af rimelige grunde udebliver. 'Centralisering af faglige opgaver' betyder, at et rådighedsteam varetager alle arbejdsopgaver fra registreringen af forseelsen til og med udarbejdelsen og fremsendelsen af indstillingen. Sagsbehandleren har dermed kun ansvaret for vejledningspligten efter LAS § 7. Rådighedsteamet kan bestå af administrative medarbejdere, sagsbehandlere eller en kombination, og kan være opdelt efter målgrupper. Der kan også være tale om bestemte rådighedsaktiviteter, hvor sagsbehandleren for eksempel varetager opgaverne i forbindelse med udeblivelse fra samtaler, mens rådighedsteamet har ansvaret for udeblivelse fra indsatser og tilbud. 'Centralisering af alle opgaver' indebærer etableringen af et rådighedsteam, som nedbryder alle snitflader. Rådighedsteamet står dermed for alle administrative og faglige opgaver. Her er hele sanktioneringen fra registreringen til udmøntningen samlet ved et enkelt team bestående af både administrative medarbejdere og sagsbehandlere. (Deloitte, 2017: 14-15)

I Hjørring Kommune varetager den koordinerende sagsbehandler alle arbejdsopgaver fra registreringen af forseelsen til og med udarbejdelsen og fremsendelsen af indstillingen. Hjørring Kommune har dermed en fuld decentral opgavevaretagelse i forhold til hele rådigheds- og sanktionsprocessen. Hjørring Kommune afspejler dermed mange af de andre kommuner. Seks af de tolv besøgte og interviewede kommuner fra Deloitte (2017) fortæller, at de anvender denne opgavevaretagelse (Deloitte, 2017: 15). Ved den fulde decentrale opgavevaretagelse bliver skillelinjen mellem ydelseskantoret og jobcentret meget betydningsfuld. Derfor vil det nedenstående belyse denne skillelinje i Hjørring Kommune.

Sagsbehandlingen af indstillinger

Hvad der sker ved dem, som træffer afgørelse om og udmønter økonomiske sanktioner, har indtil været underbelyst inden for litteraturen. Så vidt vides er det kun få, som har vendt blikket mod dette¹⁸, hvorfor det er værd at belyse, hvordan de sagsbehandlere, som træffer

¹⁸ Se for eksempel Caswell et al. (2013).

afgørelse om og udmønter økonomiske sanktioner, behandler indstillingerne om nedsættelse i hjælpen. Dette kan have betydning for anvendelsen af økonomiske sanktioner, som beskrevet i teoriafsnittet.

Sagsbehandlingen af indstillinger om nedsættelse af hjælpen indbefatter nogle bundne arbejdsopgaver for dem, som skal behandle dem. En af de sagsbehandlere, som behandler dem, fortæller om sagsbehandlingen. Ved behandlingen af indstillingen bliver der først og fremmest holdt øje med hvad det er for en LAS-paragraf, som der bliver indstillet til, og hvor mange dage forseelsen strækker sig over. I forhold til førstnævnte fortæller teamlederen fra UUA, at dette er anderledes i andre kommuner, såsom Thisted, Aalborg og Brønderslev. Her skal den som træffer afgørelsen ligeledes vurderer efter hvilken LAS-paragraf vedkommende skal have en nedsættelse i hjælpen. I Hjørring Kommune er der derimod en forventning om, at det er den koordinerende sagsbehandler, som vurderer dette. Dette er modstridende med reglerne og de koordinerende sagsbehandlere har ikke færdighederne til at vurderer dette, vurderer teamlederen fra UUA. Nu tilbage til sagsbehandlingen af indstillingerne. Der bliver ud over dette også holdt øje med borgernes indvendinger og bemærkninger fra partshøringen. Den sidste arbejdsopgave er derefter at færdiggøre afgørelsesbrevet efter nogle standardiserede skabeloner og sende det videre ud til borgeren.

I forhold til at vurdere indstillingerne er hovedlinjen for dem, som behandler indstillingerne, at de har tillid til indstillingerne, hvorfor de ikke behøver at undersøge dem nøjere end hvad der er tilfældet. Der er nærmest tale om en form for blind tillid til indstillingerne. For eksempel beskriver teamlederen fra YK det således:

”I første omgang stoler vi på, at de har lavet dem [indstillinger] som de skal og har tjekket alle forholdene [...] som udgangspunkt skal vi selvfølgelig stole på, at vores kollegaer laver deres arbejde ordentligt.” (Teamleder fra YK).

Der er imidlertid uenighed blandt sagsbehandlerne om, hvorvidt de anvender Schultz FASIT til at undersøge indstillingerne. Schultz FASIT er det interne fagsystem for de koordinerende sagsbehandlere i både BA og UUA. Sagsbehandlerne fra YK har kiggeadgang til dette, som betyder, at de kan se nogle bestemte oplysninger vedrørende indstillingen. En af dem tilkendegiver, at vedkommende anvender dette, hvis der mangler nogle oplysninger i indstillingen. Den anden anvender det slet ikke og mener heller ikke, at det bliver anvendt blandt

vedkommendes kolleger. Der er dermed umiddelbart forskel i sagsbehandlingen af indstillingerne.

Sagsbehandlingen af indstillinger om økonomiske sanktioner er mere eller mindre udtryk for et gummistempel af indstillingerne, som en af sagsbehandlerne beskriver det: *“Altså afgørelsen er egentlig truffet når jeg får den.”* (Sagsbehandler fra YK). Det er først hvis den enkelte borger klager over afgørelsen, at de behandler indstillingen nærmere. Det fortæller interviewpersonerne. Dette har imidlertid heller ikke altid været tilfældet. Som følge af Ankestyrelsens praksisundersøgelser om anvendelsen af sanktioner over for uddannelses- og kontanthjælpsmodtagere, blev det besluttet, at man fremadrettet skal være mere forbeholden over for klagesager, beretter teamlederen fra YK og tilføjer med det følgende:

“Det har selvfølgelig gjort, at vi siger at får vi en klagesag, skal vi være mere kritisk i forhold til tidligere. Tidligere har vi nok været tilbøjelig til at sige, at når JC siger, at der skal være en sanktion, så skal der være en sanktion, uden vi har undersøgt det videre. Det har vi fået ud af det - at vi har sagt, at vi skal ikke bare tage det for gode varer, hvis der kommer en klagesag.” (Teamlederen fra YK).

Dette kan ikke andet end at give retssikkerhedsmæssige panderynker. Som følge af praksisundersøgelserne ønsker den øverste ledelse og lokalpolitikere ligeledes, at de fremadrettet skal forholde sig mere til indstillingerne. Ved behandlingen af praksisundersøgelserne i Arbejdsmarkedsudvalget blev det drøftet om, de fremadrettet skal forholde sig mere til indstillingerne i forhold til det formelle. Dette kan være i forhold til for eksempel frister og vejledninger. Arbejdsmarkedschefen vurderer, at dette kan være med til at skabe bedre betingelser for at fange formelle fejl, inden de bliver til klagesager efter indstillingen er blevet fejlbehandlet. Såfremt dette ikke kommer til at være tilfældet i fremtiden, bliver de involverede sagsbehandleres arbejdsopgaver i forbindelse med dette mere eller mindre udvandet, mener formanden for Arbejdsmarkedsudvalget:

“Jeg mener at det bør de også gøre. Det mener jeg helt sikkert, fordi så kan vi sgu ligeså godt sætte nogle maskiner til det. Nu er det mennesker som sidder derinde – og hvis ikke det lyder rimeligt, så må de godt. Tilsynet skal være over i Jobcenteret. [...] Jeg synes da godt de [YK] lige må kigge og stille nogle

spørgsmål, og så ringe til en medarbejder. Vi arbejder alle sammen, men det er processen i det. Det er ikke det faglige indhold.” (Formanden for Arbejdsmarkedsudvalget)

Både den øverste ledelse og lokalpolitikere betonede imidlertid, at de kun skal forholde sig til det formelle og ikke det faglige indhold i indstillingen. Det er ene og alene sagsbehandleren, som står til ansvar for dette. Her skal de nu som før have blind tillid til sagsbehandleren.

Det ubesvarede spørgsmål er hvilken betydning sagsbehandlingen af indstillingerne har for anvendelsen af økonomiske sanktioner. En umiddelbar hypotese kunne være, at det har ført til flere sanktioner, fordi alle indstillinger til sanktioner er blevet udmøntet qua den manglende vurdering af og kontrol med indstillingerne. Dette bliver underbygget af den faglige konsulent fra UUA, som udtaler det følgende:

“Jeg kan sige, at hvis de selvfølgelig havde pillet nogle af dem fra, fordi det ikke havde været grundlag for det, så der ville ikke have været så mange.” (Faglig konsulent fra UUA).

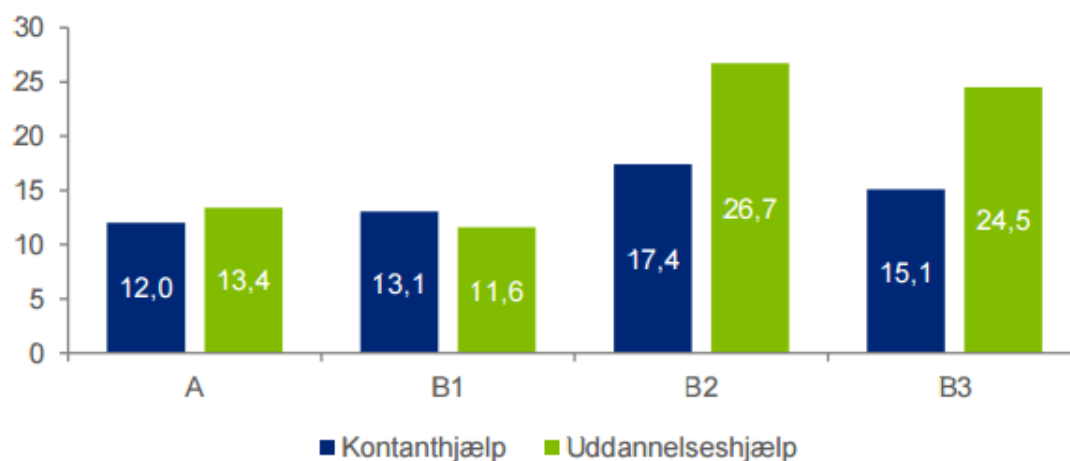
En af sagsbehandlerne fra BA fortæller imidlertid om en hændelse, hvor en af sagsbehandlerne fra YK henvendte sig vedrørende indstillingen. Her var der tale om en borger, som havde udeblevet fra en virksomhedspraktik, og derfor skulle trækkes 7500 kr., således vedkommende kun fik 2000 kr. udbetalt. De henvendte sig her for at høre om det nu også kunne passe. Kontrol finder dermed sted, men omfanget må umiddelbart blive vurderet til at være meget begrænset.

Dette afsnit stiller dermed spørgsmålstegn ved hvorvidt opgavevaretagelsen i Hjørring Kommune de facto er fuld decentraliseret i forhold til hele rådigheds- og sanktionsprocessen. Der er umiddelbart snarere tale om centralisering af både de administrative og faglige opgaver, hvor den koordinerende sagsbehandler står for alle arbejdsopgaver fra registreringen af forseelsen til og med udarbejdelsen og fremsendelsen af indstillingen – og derudover de facto også for afgørelsen. Det eneste som de ikke skal er at behandle indstillingerne og udsende afgørelsesbrevene. Dette vil senere blive behandlet nærmere i forhold til arbejds- og opgavefordelingen blandt de koordinerende sagsbehandlere. Indeværende nu vende sig mod forholdet mellem opgavevaretagelsen og anvendelsen af økonomiske sanktioner

Opgavevaretagelsen og anvendelsen af økonomiske sanktioner

Som berørt flere steder, kan opgavevaretagelsen have indflydelse på anvendelsen af økonomiske sanktioner. Deloitte (2017) finder frem til, at kommuner med fuld decentralisering eller administrativ centralisering tenderer til at have lavere sanktionsniveau end kommuner med faglig centralisering eller fuld centralisering (Deloitte, 2017: 17). Dette skal imidlertid fortolkes med forbehold, fordi der kun er tale om 12 kommuner. Nedenstående figur viser andel sanktionerede kontant- og uddannelseshjælpsmodtagere efter de fire forskellige opgavevaretagelser, som blev beskrevet og udfoldet i det ovenstående.

Figur 3. Andel sanktionerede ledige i pct. opdelt efter type af opgavevaretagelse



Kilde: Deloitte (2017: 17).

Note: A = Decentral organisering. B1 = Administrativ centralisering. B2 = Faglig centralisering. B3 = Fuld centralisering.

Som figuren viser, er forskellen på sanktionsniveauet størst for uddannelseshjælpsmodtagere, hvor kommuner med øget centralisering (B2 og B3) har et sanktionsniveau, der er omtrent dobbelt så højt som i kommuner med decentral organisering eller administrativ centralisering (A og B1) (Deloitte, 2017: 17). Såfremt vi antager, som her, at Hjørring Kommune de facto har en centraliseringen af både administrative og faglige opgaver, stemmer det ovenstående overens med, at Hjørring Kommune i 2015, og med en overvejende sandsynlighed i 2016, var én af de kommuner, som overordnet set anvendte sanktioner allermest over for de aktivitetsparate kontant- og uddannelseshjælpsmodtagere. Deloitte's (2017) fund

bliver underbygget af andre undersøgelser (Caswell et al. 2011; Caswell & Larsen 2015; Caswell & Høybye-Mortensen 2011; Caswell & Høybye-Mortensen 2015). Her bliver det blandt andet fundet, at kommuner med en centralisering af alle opgaver i forbindelse med udeblivelser fra tilbud, oftere anvender sanktioner.

Disse indenlandske studier bygger alle på en undersøgelse af to kommuner, som anvender sanktioner meget i forhold til andre kommuner, og finder frem til, at ved begge er sagsbehandleren helt ude af hele rådigheds- og sanktionsprocessen i forbindelse med udeblivelser fra beskæftigelsesrettede indsatser og tilbud. Her indberetter tilbudsstedet udelukkende til ydelseskantoret, der så efterfølgende sanktionerer udenom sagsbehandleren (Caswell et al., 2014: 54-55). Dette ikke er tilfældet i Hjørring Kommune.

Generelt, havde mange af de interviewede nøglepersoner ikke nogle nævneværdige overvejelser vedrørende opgavevaretagelsen. Dette blev mere eller mindre taget som en selvfølge. Det er det imidlertid ikke. Kommunerne har faktisk meget mere spillerum end hvad interviewpersonerne tilkendegiver. Hvad dette skyldes kan være besværligt at besvare fyldestgørende, men det kan være koblet til det forhold, at arbejds- og opgavefordelingen ikke er noget, som bliver drøftet - hverken blandt sagsbehandlerne eller mellemlederne. Det er kun den øverste ledelse, lokalpolitikere og enkelte andre, ofte foranlediget af praksisundersøgelserne, som stiller spørgsmål ved denne og som har nogle fremadrettede overvejelser i forhold til opgavevaretagelsen. Denne drøftelse er imidlertid ikke blevet indledt med sagsbehandlerne eller mellemlederne. Det kan skyldes det forhold, at man har tænkt det hele, som en samlet forvaltning med fælles arbejdsopgaver:

“Det er ikke en diskussion, vi har haft med os selv, fordi der er vi trods alt én enhed med fælles opgaver, og stadigvæk én forvaltning ...” (Arbejdsmarkedschefen).

Det er dermed ikke noget som før nu er blevet drøftet. Teamlederen fra UUA kan nikke genkendende til billedet. Vedkommende har ved forskellige lejligheder tilkendegivet sine bekymringer og overvejelser vedrørende opgavevaretagelsen, men der har ikke været lydhørhed over for dette:

“Jeg nævnte det nogle gange, da jeg startede, at jeg synes det var problematisk, at vi også skulle indstille til sanktionerne, men det rigtigt svært at ændre sådan

nogle ting, fordi for det første skal jeg som teamleder, som ikke sidder særligt højt i hierarki, så skal jeg have alle de faglige konsulenter, nogle afdelingsleder og chefen med for at snakke med Ydelseskontoret. Det er rigtig lang vej og nogen gange skal man vælge sine kampe med omhu – og det var nok en af dem jeg valgte at sige, at så må vi køre videre med den del af det. Man kan jo heller ikke komme som ny og revolutionere verden.” (Teamlederen fra UUA).

Den fordel ved opgavevaretagelsen, som oftest bliver nævnt, er kendskabet til den enkelte borger. Andre indenlandske erfaringer finder ligeledes, at sagsbehandlerens kendskab til den enkelte borger er en af de væsentligste bevæggrunde for denne opgavevaretagelse (Deloitte 2017, 16). For eksempel advokerer den faglige konsulent fra BA for, at det er mere eller mindre indlysende, at den koordinerende sagsbehandler er tovholder i hele rådigheds- og sanktionsprocessen, fordi vedkommende har kendskabet til den enkelte borger:

“Jeg synes det ligger helt naturligt, at det selvfølgelig er sagsbehandleren, som har kontakten til og kender borgeren. [...] Så jeg tror, at det er en rigtig gode måde, ...” (Faglig konsulent fra BA).

Det ville derfor være en ulempe, hvis den socialfaglige vurdering fandt sted andetsteds end ved sagsbehandleren, for eksempel ved dem, som træffer afgørelsen om indstillingen. Dette er en af sagsbehandlerne fra BA enige med den faglige konsulent om:

“... Jeg tænker det handler om at have et kendskab til borgeren inden man kan træffer afgørelser omkring sanktioner, også i forhold lovgivningen. Jeg tænker ikke de kan vurdere om det fremmer rådigheden uden, at de har kendskab til borgeren. Så jeg tænker det er helt fint, ...” (Sagsbehandler fra BA).

Den faglige konsulent fra UUA har overvejet om man burde have en eller flere sagsbehandlere, som er eksperter inden for rådigheds- og sanktionsområdet, der kan være med til at sikre, at alle de formelle regler bliver overholdt, når den enkelte sagsbehandler udarbejder indstillinger. Forslaget er dermed udtryk for en centralisering af de administrative opgaver. Den faglige konsulent fra UUA vedkender, at der både er fordele og ulemper ved dette, herunder at de andre sagsbehandlere dermed ikke stifter bekendtskab med dette.

Dette underafsnit har belyst forholdet mellem opgavevaretagelsen og anvendelsen af økonomiske sanktioner. Indenlandske studier finder, at kommuner med en centralisering af opgaver i forbindelse rådighed- og sanktionsprocessen, sanktionerer mere end andre kommuner. Dette kan dermed være med til at forklare anvendelsen af økonomiske sanktioner i Hjørring Kommune, fordi man her har en de facto centralisering af både de administrative og faglige arbejdsopgaver. I det nedenstående vil det blive behandlet hvad dette skyldes.

Ledelsesfokus og arbejdsbyrde i Ydelseskontoret

Spørgsmålet er nu hvad der har foranlediget, at de sagsbehandlere, som træffer afgørelse og udmønter nedsættelser i hjælpen, ikke har været tilstrækkelig nøjeregnende med hensyn til indstillingerne, som det er blevet beskrevet. Dette skyldes fortrinsvist to forhold. For det første er der et ledelsesfokus på sagsbehandlingstider og for det andet har sagsbehandlerne en stor arbejdsbyrde. De to forhold vil blive udfoldet nedenfor.

Som beskrevet i teoriafsnittet, er der tegn i sol og måne på, at ledelse har indflydelse på frontlinjearbejdet. Interviewpersonerne fortæller i den forbindelse, at ledelsesfokusset i YK er rettet mod sagsbehandlingstiderne på blandt andet ansøgninger og bevillinger. Teamlederen fra YK udfolder hvordan sagsbehandlingstiderne er den øverste prioritet blandt sagsbehandlerne og ledelsen:

“Der har været meget fokus på, at sagsbehandlingstiden skal overholdes og så må det næsten koste hvad det koste vil. Det har vi da ihvertfald oplevet, at man ihvertfald politisk set ikke var voldsom begejstret over, at vi har været bagud i forhold til det. Det er det vi tager fat på først og vil få til at fungere - det har vi fået besked på.” (Teamlederen fra YK).

Udover de utvetydige politiske signaler vedrørende sagsbehandlingstiderne på blandt andet ansøgninger og bevillinger, bliver sagsbehandlingstiderne endvidere målt og vejret hver eneste uge. Her bliver Arbejdsmarkedsudvalget løbende orienteret om sagsbehandlingstiderne. Dette fortæller den faglige konsulent. Denne form for løbende ledelsesinformation kan skyldes flere forskellige forhold. For det første, kan man ikke iværksætte noget overfor den enkelte før de er blevet bevilget kontanthjælp eller uddannelseshjælp. Sagen bliver dermed

stillet i bero indtil vedkommende er blevet bevilget kontanthjælp eller uddannelseshjælp. Dette skal i øvrigt forstås i forhold til investeringsstrategien, hvor man tilstræber at iværksætte indsatser for den enkelte hurtigst muligt for at undgå unødvendig ledighedstid. Dette kan være svært, hvis den enkelte skal vente 3 uger på bevillingen. For det andet, har sagsbehandlingstiderne været meget lange i forhold til andre kommuner. Der har dermed været et behov for at holde øje med sagsbehandlingstiderne. For det tredje har Arbejdsmarkedsudvalget vedtaget nogle standarder for sagsbehandlingstiderne. Dermed er der både politisk kontrol og bevågenhed på området.

Ledelsesfokusset på sagsbehandlingstiderne har bevirket, at andre arbejdsopgaver, såsom indstillinger til sanktioner, de facto bliver nedprioriteret. For eksempel er der altid 2 ud af de i alt 8 sagsbehandlere, som udelukkende behandler ansøgninger på kontant- og uddannelseshjælpsområdet – og dette er ikke nok, idet der de sidste måneder har været næsten 3 sagsbehandlere på denne arbejdsopgave hele tiden. Dette fortæller en af sagsbehandlerne under interviewet. Der er dermed altid sagsbehandlere på ansøgninger. Indstillingerne til sanktioner bliver først behandlet efter den 20. hver måned, når de begynder at behandle udbetalinger, fortæller den faglige konsulent.

Interviewpersonerne fra YK er alle enige om, at de arbejder under et stort arbejdspress og arbejdsbyrde. Skuddet i Sarajevo for dette var kontanthjælpsreformen fra 2014. Her skulle de i efteråret 2014 ind og lave partshøringer på alle dem, som blev ommatchet efter de nye regler. Derudover var de i perioden også inde og partshøre alle samlevende og træffe afgørelser herom. I løbet af foråret 2015 fandt de imidlertid ud af, at de havde partshørt forkert, fordi de kun havde partshørt den, som skulle have den lavere forsørgelse som følge af samleveren, men ikke samleveren selv. Dette var forkert efter reglerne. Derfor var de inde og lave samtlige om, og udbetale alt efter reglerne, hvilket tog dem over 2 måneder. Dette var oveni alt det andet, hvorfor de kom bagud med andre kernearbejdsopgaver, som en af sagsbehandlerne meget rammende beskriver det:

“Jamen, det opleves som om, at man aldrig bliver færdig. Man bliver ved med at have noget. Vi har haft lang tid, hvor bunken bare er blevet større og større. Det er sådan set lidt håbløst. Presset er lidt taget af, men det er der stadigvæk.”
(Sagsbehandler fra YK).

Spørgsmålet er imidlertid, hvordan dette indvirker på behandlingen af indstillinger i forhold til sanktioner. Indstillinger til sanktioner er faktisk noget af det som bliver prioriteret blandt kernearbejdsopgaverne, vurderer afdelingslederen i YK. Sanktioner er dermed ikke den sidste bunke med arbejdsopgaver, som man vælger som sagsbehandler. Det skyldes det forhold, at sanktioner er tidskritiske på linje med 225-timers-reglen, § 34-ansøgninger¹⁹ og almindelige ansøgninger om kontanthjælp eller uddannelseshjælp. Det som bliver nedprioriteret er dermed ikke indstillingerne til sanktioner, men derimod ankesagerne og tilbagebetalingssagerne, fortæller flere af interviewpersonerne.

Behandlingen af indstillinger til sanktioner er imidlertid mere tidskrævende end for eksempel udbetalinger, vurderer en af sagsbehandlerne. Det tager tid, når de skal lave afgørelsen, fordi de skal ind og læse indstillingen, og nogen gange, som beskrevet andetsteds, er de også nødt til kigge efter i Schultz FASIT. De kan også være nødsaget til at kontakte den koordinerende sagsbehandler, hvis der mangler bestemte oplysninger i indstillingen. Sagsbehandlerne i YK kan derfor ofte være lidt frustreret over, at det tager lang tid at lave dem, når man måske skal have fat i sagsbehandleren, fordi man ikke kan forstå indstillingen eller hvorfor borgeren skal sanktioneres for forseelsen, fortæller den faglige konsulent.

Som berørt i teoriafsnittet, har litteraturen siden Lipsky (1980) haft blik for, hvordan begrænsede ressourcer kan få frontlinjemedarbejderne til at skyde genveje for at få enderne til at nå sammen. Dette kan ske på forskellige måder. En af metoderne til dette er at basere sine egne vurderinger på andres uden selv at forholde sig til det. Dette kaldes for ‘rubber stamping’ og kan defineres således:

“Rubber stamping means that workers rely on judgments (e.g. client categorizations or needs assessments) of colleagues or workers in other agencies without checking their adequacy ...” (van Berkel & Knies 2016, 62).

Når sagsbehandler adopterer andres vurderinger som deres egne vurderinger, er der altså tale om ‘rubber stamping’. Det er lige nøjagtigt det som er tilfældet i forbindelse med sagsbehandlingen af indstillinger om sanktioner. Her stoler sagsbehandlerne på, at indstillinger er fyldestgørende og korrekte efter reglerne på området.

¹⁹ Personer kan efter LAS § 34 få en særlig støtte, hvis de har høje boligudgifter eller stor forsørgerbyrde.

Den øverste ledelse har været bekendt med denne arbejdsbyrde og besluttede i 2015 at tilføje flere ressourcer ved at fastansætte to medarbejdere. Arbejdsmarkedschefen fortæller endvidere, at en kommende opnormering er på beddingen, som afventer lokalpolitisk behandling, således de også fremadrettet kan løse og varetage deres kernearbejdsopgaver.

Hvis man her kort skal sammenfatte, så kan ledelsesfokuset på sagsbehandlingstider og den store arbejdsbyrde dermed være med til at forklare, hvorfor sagsbehandlerne skyder genveje i forhold til behandlingen af indstillinger til sanktion. Dette betyder, som beskrevet andetsteds, at ingen indstillinger bliver sendt tilbage, hvorfor alle indstillinger til sanktion bliver ført ud i livet. Dette har med overvejende sandsynlighed en positiv indflydelse på antallet – og dermed andelen af sanktionerede.

Fremmødesedler som det første led i fødekæden

Forholdet mellem dem som indstiller og dem som træffer afgørelse er nu blevet belyst. Det sidste led i denne treenighed er tilbudsstederne. I forhold til udeblivelser er udarbejdelsen og videregivelsen af fremmøderegistreringer fra tilbudsstederne betydningsfulde.

Registreringer vedrørende fremmøde i tilbud, virksomhedspraktik eller løntilskud bliver ofte bogført af tilbuddet eller virksomheden, som derefter viderebringer dem til sagsbehandleren. Der er imidlertid betydelige kommunale forskelle på, hvordan dette finder sted. Nogle kommuner modtager fremmøderegistreringer i form af fremmødelister på papir, andre som Excel-liste eller som e-mails til sagsbehandleren. Derudover anvender nogle kommuner i forskelligt omfang elektroniske fremmøderegistreringer ved kommunens interne tilbud (Deloitte, 2017: 13).

Ved interne tilbud i Hjørring Kommune er det møde/holdlederen selv som registrerer og bogfører udeblivelsen i Schultz FASIT. Sidst på måneden sender møde/holdlederen partshøringen afsted og sender dermed stafetten videre til sagsbehandleren, som står for det videre forløb. Dette finder sted ved, at der automatisk bliver oprettet en sagsbehandlingsopgave til sagsbehandleren i Schultz FASIT. Efter partshøringsperiodens ophør laver sagsbehandleren rådighedsvurderingen og udarbejder evt. en indstilling til nedsættelse i hjælpen.

Det er hhv. LAS § 36 og § 41 som vedrører udeblivelser fra tilbud. Det er derfor værd at belyse hvordan disse bliver fortolket. Dette kan have betydning for anvendelsen af paragrafferne. I forhold til LAS § 36 bliver uberettiget fravær fra tilbud i Hjørring Kommune define-

ret som: (1) udeblivelse fra tilbud; (2) gentagne gange med for sent fremmøde (borger advares først; (3) et mønster med for mange enkelte sygedage, børns sygedage osv. (borger advares først). Dette er de interne retningslinjer i forhold til LAS § 36.

I forhold til LAS § 41, stk. 2 vedr. gentagne udeblivelser fra tilbud, bliver dette i Hjørring Kommune defineret som minimum 5 sammenhængende mulige fremmødedage med uberettiget fravær. Hermed vurderes udeblivelserne at have et så betydelig omfang, at dette kan sidestillet med en afvisning af tilbuddet efter LAS § 41, stk. 2. Som beskrevet andetsteds, er anvendelsen af paragraffen fortrinvist lille. Dette skyldes blandt andet, at det er en betingelse for, at hjælpen kan ophøre, at kommunen samtidig sikrer, at der er et åbent tilbud, som personen kan tage imod og dermed opfylde sin pligt til at udnytte sine arbejdsmuligheder. Dette er tidskrævende vurderer flere af interviewpersonerne.

Hvordan kommunerne fortolker hvad der er gentagne udeblivelser fra tilbud kan dermed tænkes at have betydning for, hvor mange borgere, som bliver omfattet af dette. Det har med andre ord betydning om man vurderer det som to, fem eller ti sammenhængende fremmødedage med uberettiget fravær, eller som noget helt fjerde. Der er desværre ikke nogen tilgængelig viden om hvordan kommunerne fortolker dette, men det kan tænkes at blive fortolket forskelligt fra kommune til kommune.

De interne tilbud i øjeblikket er hhv. Arbejdsredskaber og Beklædning, City Bike, Ren By / Naturplejen, og Service Team. Siden 2015 er den kommunale, interne tilbudsvifte imidlertid blevet tilpasset og skåret ned i Hjørring Kommune, og der har været en opprioriteringen af hele den sundhedsfaglige tilbudsvifte som følge af investeringsstrategien. Dette har ført til, at man har besluttet at lukke nogle af de interne tilbud. Arbejdsmarkedschefen advokerer for, at dette forhold kan være med til at forklare, hvorfor sanktionsandelen umiddelbart er faldet i 2016, og begrunder dette således:

“Så de tilbud, som for eksempel City Bike, som vi stadigvæk har, der er et klassisk billede på et kommunalt tilbud, hvor du kommer ud på et hold og skal lave noget for din kontanthjælp. Der vil du være blevet sanktioneret mere i 2015 end i 2016, fordi vi simpelthen har lukket tilbuddene ned. Der er færre af den type holdforløb. JOB I FOKUS har vi lukket, og nogle af de forløb, og så har vi i højere grad anvendt de sundhedsfaglige tilbud, og der vil motivationen til en sød psykolog eller fysioterapeut være højere end hvis du møder op ude på et værksted.” (Arbejdsmarkedschefen).

Det er dermed ikke kun fremmødere registreringerne, som bevirker, at flere bliver sanktioneret for udeblivelser i interne tilbud end i eksterne tilbud. Det er ligeledes på grund af karakteren ved og indholdet i de interne tilbud. Der er dermed kommet mindre af det, som borgerne sædvanligvis udebliver fra, og dermed bliver sanktioneret for. Der forefindes desværre ikke tilgængelige tal over dette. KMD Opus LIS, som Hjørring Kommune arbejder med, kan ikke umiddelbart trække oplysninger om udeblivelser og sanktioner på individniveau. Dette forbliver derfor en umiddelbart hypotese og der er dermed behov for at belyse dette mere fyldestgørende med hjælp fra for eksempel DREAM, som er Beskæftigelsesministeriets løbsdatabase. Der er imidlertid en del af interviewpersonerne på tværs af afdelingerne, som kan nikke genkendende til denne umiddelbare hypotese. En af sagsbehandlerne fra BA svarer således på spørgsmålet om hvorvidt der bliver sanktioneret mere ved interne end ved eksterne tilbud:

“Jeg ved det ikke, men forestiller mig, at der gør, da det ikke er altid, at vi finder ud af, at de ikke kommer i deres praktik, hvis ikke de ringer derudefra. Måske finder vi først ud af det, når vi selv tager derud, og der er det måske for sent at reagere på det. Mens vi altid ved det, hvis ikke de kommer til de interne. Det står i Schultz FASIT næste måned, så kan vi reagere på det med sammen, hvis ikke de var der”. (Sagsbehandler fra BA).

I forhold til de nuværende interne tilbud er der fra 2015 til 2016 sket en stigende udvikling i antallet af borgere, som er blevet sendt ud i dem for modtagere af uddannelseshjælp, mens der for kontanthjælpsmodtagerne er tale om et mindre fald. Der er imidlertid kun 5,4 pct. af alle kontant- og uddannelseshjælpsmodtagere i 2016²⁰.

Ved nogen af de eksterne tilbud er der fremmødelister, men det er ikke helt så konsekvent, at sagsbehandlerne får det for alle. Ved Helhedstilbuddet, som er en hybrid mellem et internt og eksternt tilbud, orienterer de ofte sagsbehandlerne om udeblivelser, beretter sagsbehandleren fra UUA. Overordnet set, hersker der tvivl på tværs af de interviewede afdelinger i forhold til hvilke eksterne tilbud som har og ikke har fremmødelister.

²⁰ Tallene er hentet fra Jobindsats.dk og egne beregninger.

Fordi virksomhedspraktik er eksternt, er fremmødereregistreringerne derfor væsensforskelligt fra de interne tilbud. Ved en virksomhedspraktik skal sagsbehandleren selv få kendskab til udeblivelsen og derefter selv bogføre det i Schultz FASIT, fortæller teamlederen fra BA. Virksomhederne burde eftersende fremmødereregistreringer, men dette er imidlertid ofte mere undtagelsen end reglen, hvorfor det bliver besværligt for den koordinerende sagsbehandler at holde øje med udeblivelser i forbindelse med virksomhedspraktikker:

“Det skulle være sådan, at virksomhederne skulle sende en mødeliste afsted, men det tror jeg faktisk ikke forekommer. Så der hvor sagsbehandleren bliver opmærksom på det, er enten ved en henvendelse fra virksomheden, eller når de er ude til en opfølgessamtale, hvor de finder ud af fraværet.” (Teamlederen fra BA).

Dette har været en udfordring meget længe, selvom der altid har været bevågenhed på det, understreger den faglig konsulent fra UUA, og tilføjer, at det handler om, at de ikke altid får fremmødelister fra Virksomhedsservice, og at kontakten fra virksomhederne og ind til sagsbehandleren ikke er ret god i forhold til fremmødelister. En af sagsbehandlerne fra BA fortæller, at vedkommende ved den første opfølgningssamtale laver en aftale med virksomheden eller virksomhedsmentoren om, at de skal meddele udeblivelser til vedkommende. De plejer at være tjenstvillige og hjælpsomme i forhold til dette, fortæller sagsbehandleren videre og tilføjer:

“Jeg har lige så meget opfølgning med om de møder op til dette som ved vores interne tilbud. [...] Hvis der er én, som bliver væk i flere dage, kan de godt finde på at ringe og fortælle, at nu har de ikke set borger i et stykke tid. Man bestemmer selv kommunikationsvejene.” (Sagsbehandler fra BA).

Det er dermed op til sagsbehandleren at tage initiativ til, at der bliver lavet en kontakt til praktikstedet. Det er dermed ikke noget, som virksomhederne gør uden, at de har fået besked på dette fra sagsbehandleren. Sagsbehandleren fra UUA udfolder kontakten og samarbejdet mellem virksomhederne og sagsbehandlerne:

“Virksomhedsservice mener, at de udleverer fremmødelister, men vi ved ikke hvad det så er, der sker derfra. [...] når man så kommer ud og går dem på klin-gen i forhold til det her med de fremmødelister, og vi går ind og vigtiggøre, at det faktisk er rimelig vigtigt, at vi får dem, så de har ikke tid til at udfylde dem. Der er også nogen steder, hvor der for eksempel hænger en blank måned, og så har virksomhedshavende eller ejeren skrevet den under på forhånd, og så skal borgeren selv udfylde den.” (Sagsbehandleren fra UUA).

Dermed er der fare for, at borgeren kan snyde med fremmødelisterne, og så er vedkom-mende der altid – også i weekenderne, tilføjer sagsbehandleren fra UUA lettere spøjende. Virksomhederne kan heller ikke huske den 29. om vedkommende var fraværende den 3., hvorfor det er vigtigt, at fremmøderegistreringerne bliver udarbejdet løbende, men der er for lidt bevågenhed på dette, understreger sagsbehandleren. Teamlederen fra UUA fortæller endvidere om eksempler på, at sagsbehandleren ringer for, at skal have en opfølgningssam-tale og får at vide, at borgeren ikke har været der i tre måneder. Dette fortæller også noget om hyppigheden i forhold til opfølgningssamtaler. UUA har allerede noget i støbeskeen i forhold til dette, men afventer Virksomhedsservicen, som nu har rettet blikket mod dette og har bebudet en tættere opfølgning fremadrettet.

Det kan dermed være besværligt for de koordinerende sagsbehandlere at finde frem til udeblivelser i forbindelse med virksomhedspraktikker og eksterne tilbud. Dette er imidlertid ikke kun tilfældet i Hjørring Kommune. Andre kommuner har ligeledes vanskeligheder med at tilvejebringe fyldestgørende fremmøderegistreringer fra tilbuddene, og peger på, at virk-somhederne kan være mindre motiverede i forhold til dette, hvorfor fremmødelisterne bli-ver mangelfulde (Deloitte, 2017: 14). Derudover finder Considine (1999) lettere overra-skende, at de private udbydere på beskæftigelsesområdet i Australien anvender sanktioner mindre end både de frivillige og offentlige udbydere. Studiet forklarer dette forhold med, at sanktioner er tidskrævende og kan skade virksomhedens renommé, samt skaber det ingen øvrige indtægter for dem. Efter dette kan man dermed umiddelbart udlede, at de private udbydere på beskæftigelsesområdet er mindre tilbøjelige til at anvende sanktioner over for deres kunder/brugere, hvilket dermed kan tænkes at have indflydelse på indberetningen vedrørende fremmøderegistreringer fra for eksempel beskæftigelsestilbud, virksomheds-praktikker og løntilskudsordninger. Sainsbury (2018) finder det samme billede i Storbritan-nien i forbindelse med en større evaluering af beskæftigelsesområdet:

“... there were considerable differences in the levels of discretion used in the process of referring participants for sanctioning [...] Some providers chose to avoid referring their participants for sanctioning as far as they were able to do so without breaching their contract [...] In contrast some providers took a tough stance towards sanctions, having policies of referring all cases of non-compliance to Jobcentre Plus.” (Sainsbury, 2018: 109).

Det er dermed forskelligt hvorvidt og hvordan udbydere uden for det offentlige laver fremmødereregistreringer. Det ovenstående kan foranledige til en hypotese om, at sanktioner bliver anvendt mindre ved virksomhedspraktikker på grund af manglende eller mangelfulde fremmødereregistreringer fra virksomhederne. Virksomhedspraktikken har altid været en væsentlig del af investeringsstrategien og stammer helt tilbage fra 2010 og 2011, hvor lokalpolitikkerne besluttede at opprioritere hele den virksomhedsvendte tilbudsvifte. Det har dermed hele tiden været der. Arbejdsmarkedschefen vurderer imidlertid, at dette ikke har slået helt igennem i udviklingen fra 2015 til 2016, selvom andelen af aktivitetsparate kontant- og uddannelseshjælpsmodtagere i virksomhedspraktikker er steget med hhv. 6,2 og 5,1 pct. i periode²¹.

For at belyse sammenhængen mellem virksomhedspraktikker og anvendelsen af økonomiske sanktioner nærmere, har vi udarbejdet og udført en lineær regressionsanalyse af sammenhængen. Tabel 8 viser forholdet mellem andel sanktionerede og andelen som har været i virksomhedspraktik i løbet af 2016. Tabellen viser som altid de standardiserede koefficienter med de justerede r^2 -værdierne i parentes.

²¹ Tallene er hentet fra Jobindsats.dk.

Tabel 8. Andel i virksomhedspraktik og andel sanktionerede

Variabel	Kontanthjælp		Uddannelseshjælp	
	Model 1	Model 2	Model 3	Model 4
Virksomhedspraktik	.345*** (.119)	.388*** (.179)	.230*** (.053)	.286** (.153)

*** $p < .01$ ** $p < .05$ * $p < .1$

Som tabellen viser, er der en moderat positiv sammenhæng for kontanthjælp og en svag positiv sammenhæng for uddannelseshjælp. Begge modeller er statistiske signifikante. Sammenhængen er der selv efter at have kontrolleret for vores tredjevariable, som beskrevet med model 3 og 4 i tabellen. Den manglende eller mangelfulde fremmødereregistreringer fra virksomhederne, som interviewpersonerne påpegede, betyder, at Hjørring Kommune med overvejende sandsynlighed ville have haft mange flere sanktionerede, hvis de havde haft styr på fremmødereregistreringer fra virksomhederne. Som det vil blive berørt i diskussion, kan andelen i virksomhedspraktik være en proxy for hvor mange der bliver aktiveret.

Indeværende har belyst hvordan fremmødereregistreringer varierer fra tilbud til tilbud, og der er desuden forskel fra kommune til kommune. Derudover veksler det fra sagsbehandler til sagsbehandler. Dette bør være et fremadrettet opmærksomhedspunkt for at sikre, at alle udeblivelser bliver registreret og behandlet ligeværdigt. Dette vil styrke både borgernes retssikkerhed og sanktionsgrundlaget.

Mentorstøtte som bolværk mod udeblivelser og sanktioner

Siden 2003 har kommunerne kunnet tilbyde en borger mentorstøtte for at hjælpe vedkommende til at opnå eller fastholde aktiviteter, tilbud, uddannelse eller beskæftigelse (Mploy, 2012). Som led i kontanthjælpsreformen fra 2013 er mentorordningen blevet mere målrettet personer, som modtager kontanthjælp eller uddannelseshjælp, og som ikke er i stand til at deltage i beskæftigelsesrettede indsatser og tilbud (Albæk et al., 2015: 31). Der er allerede

viden om mentorordningens beskæftigelses- og uddannelseseffekter (Svarer et al., 2014; Albæk et al., 2015), men ikke megen viden om hvilken indflydelse mentorordningen har i forhold udeblivelser og sanktioner. Dette vil blive belyst i det nedenstående.

Det er afdelingslederen fra BA som først bringer mentorstøtten på tale og fortæller, at Hjørring Kommune har mange mentorer, og at dette er med til at mindske omfanget af udeblivelser og dermed ligeledes sanktioner. Der er overordnet set flere forskellige begrundelser for, at mentorordningen mindsker omfanget af udeblivelser og dermed sanktioner. Det bliver i denne forbindelse betonet, at det skabe bedre betingelser for at få kontakt med den udeblevne, såfremt vedkommende ikke møder til samtaler eller tilbud. I de tilfælde kan man sende en mentor ud for at udrede dette nærmere. Hvis man som den koordinerende sagsbehandler er bekymret for, at vedkommende ikke vil møde til samtaler eller tilbud, kan det dermed være formålstjenligt at tilbyde vedkommende en mentor. Begge sagsbehandlere fra BA advokerer ligeledes for, at mentorer er med til at sikre, at den enkelte borger møder til samtaler eller tilbud. En af dem udfolder vedkommendes personlige og faglige erfaringer med mentorer i forhold udeblivelser og sanktioner, og beskriver dem således:

”Mentorer hjælper helt sikkert på fremmødet, både herinde, men også i begyndelsen af praktikforløbet, og vi har også flere mentorer, og anvender dem også mere. Så jeg tænker helt sikkert, at det er en del af forklaringen, fordi jeg ikke har haft så mange udeblivelser, som da jeg startede.” (Sagsbehandler fra BA).

Det er andetsteds blevet belyst, at mentorer kan være med til at fastholde borgere i beskæftigelsesrettet tilbud og indsatser ved for eksempel at hjælpe dem til at komme op om morgenen, komme ud ad døren, møde til tiden og tage offentlig transport (Albæk et al., 2015: 76). Dette kan dermed tænkes at mindske omfanget af udeblivelser og dermed sanktioner. Derudover vurderer afdelingslederen fra BA, at mentoren har et andet forhold til borgeren end hvad sagsbehandleren har:

”... mentor har altid en endnu tættere tilknytning til borgeren end beskæftigelsesmedarbejderen, [...] fordi mentoren måske er sammen med borgeren et par gange om ugen [...] og tager måske borgeren med rundt til lægen, Ydelseskontoret [...] og har et tættere forhold til borgeren, ” (Afdelingslederen fra BA).

Derudover betoner afdelingslederen fra UUA, at mentorerne byder ind med nogle andre fagligheder end sagsbehandlerne, hvorfor de kan være med til at fastholde dem ved at have et andet og anderledes blik på dem end hvad sagsbehandlerne har:

”Vi får en gruppe af nye medarbejdere og fagligheder ind, og vurderer hvordan vi bedst muligt kan hjælpe de her mennesker. Jeg tror rigtig meget på, at vores mentorer kan gøre en forskel.” (Afdelingslederen fra UUA).

Desuden sker en løbende og kontinuerlig socialfaglig sparring mellem mentor og sagsbehandler, vurderer afdelingslederen fra BA. Dette er også tilfældet i forbindelse med indstillinger til sanktioner. Dette bliver underbygget af en af sagsbehandlerne fra BA. Vedkommende fortæller om en konkret borger, som før er blevet sanktioneret for forskellige udeblivelser. Her indledte sagsbehandleren en drøftelse med den tilkoblede virksomhedsmentor i forhold til at finde ud af, hvorfor borgeren blev ved med at udeblive. Indenlandske erfaringer viser, at det er meget forskelligt, hvor ofte og hvordan kommunerne følger op på mentorerens arbejde, og dermed hvor ofte sagsbehandlerne er i kontakt med mentorerne (Albæk et al., 2015: 78-79). Dette kan dermed måske også være med til at forklare hvorfor kommunerne, afdelingerne og sagsbehandlerne anvender økonomiske sanktioner vidt forskelligt. Den socialfaglige drøftelse mellem sagsbehandler og mentor bliver også påpeget af afdelingslederen fra BA, som beskriver det således:

”Jeg tror helt sikkert, at hvis man kommer med en borger, hvor vi overvejer en sanktion, og vi kan ikke forstå hvad der sker, så tager vi lige fat i mentor, og høre hvad det lige er der sker, hvorfor er det lige vi ikke kan få fat i ham, og hvorfor gør han ikke som vi beder ham om. Så kan mentoren sige sådan, sådan, og sådan, eller jeg havde lige en snak med sidste uge, fordi han var syg eller hvad fanden det nu kan være – eller man kan sige som sagsbehandler om vil du ikke godt som mentor, vil tager ud og snakke med ham – og fortælle ham hvad der sker, hvis han ikke begynder at deltage i det her, så har det konsekvenser der er ret store.” (Afdelingslederen fra BA).

Dette er også billedet i UUA. Her bliver det, som led i den løbende socialfaglige sparring mellem sagsbehandler og faglig konsulent, ofte drøftet om man skal tilknytte en mentor til en borger, hvis vedkommende har udeblivelser fra samtale eller tilbud. Dette fortæller den

faglige konsulent for UUA. Derover betoner afdelingslederen fra UUA, at mentorerne kan være med til at tilskynde den enkelte borger til at deltage i samtaler eller tilbud, og i den forbindelse kan være med til at ”... *give en sparring tilbage til vores myndighedssagsbehandler om hvad vi tænker der skal til for at motivere.*” (Afdelingslederen fra UUA). Desuden er mentorindsatsen over for de unge blev mere skræddersyet efter, at UUA blev etableret. Før 2015 hørte de aktivitetsparate uddannelseshjælpsmodtagere under BA i en underafdeling. Som led i etableringen af UUA blev det dermed muligt at lave en mere skræddersyet indsats til de unge med egne sagsbehandlere, ungementorer og UU-vejledere²².

Erfaringer viser, at det er vigtigt, at mentoren lytter uden at stille krav og udviser tillid til den enkelte borger trods evt. tillidsbrud fra vedkommendes side ved for eksempel udeblivelser fra tilbud og samtaler (Svarer et al., 2014: 4). Dette kan afdelingslederen fra BA nikke genkendende til og fortæller hvordan mentoren kan være en form for en mægler mellem sagsbehandleren og den enkelte borger, og tilføjer med det følgende:

”Så tror jeg bare på det her med, at man har en større tillid til mentoren – mentoren sidder heller ikke med myndigheden – og kan godt overbringe budskabet på en god måde: Hør nu her, det er ikke fordi din sagsbehandleren ikke kan lide dig, men det er den eneste mulighed, som hun har, hvis ikke du vil gøre her, [...] Det er ikke fordi hun ikke kan lide dig, men det er noget, som hun skal gøre. Jeg tror på, at det gør en stor forskel.” (Afdelingslederen fra BA).

Den tilknyttede mentor kan dermed være med til at understøtte kontakten og forståelsen mellem borgeren og sagsbehandleren. Dette underbygges af andre indenlandske erfaringer (Svarer et al., 2014). Det hidtil ubesvarede spørgsmål i forhold til indeværende er imidlertid, hvilken indflydelse mentorer har på anvendelsen af økonomiske sanktioner, herunder hvorvidt mentorer fører til, at der bliver sanktioneret mindre eller mere. Dette spørgsmål har blandt andet afdelingslederen fra UUA besvaret med det følgende:

²² Vejledere inden for Ungdommens Uddannelsesvejledning (UU) som tilbyder vejledning om ungdomsud-dannelse og fremtidigt erhverv til forskellige målgrupper af unge.

”Jeg vil helt klart tro, at de vil blive sanktioneret mindre på grund af den nye faglighed, fordi vi bliver mere skarpe på hvad der skal til for at motivere og sikrer, at det er det rigtige tilbud.” (Afdelingslederen fra UUA)

Her er omdrejningspunktet, at mentoren kan være med til at tilskynde den enkelte borger til at deltage i samtaler eller tilbud. Her bliver det forebyggende arbejde i forhold til udeblivelser og samtaler betonet. Dette bliver ligeledes påpeget af teamlederen fra UUA:

”Jeg tror, at hvis det har en effekt, så er det, at de bliver sanktioneret mindre, fordi vi kan få en mentor til at lave den indsats, som der gør, at de rent faktisk møder i deres tilbud.” (Teamlederen fra UUA).

Her har UUA umiddelbart blikket mere rettet mod det forebyggende arbejde, mens BA har blikket vendt mod hvordan sagsbehandleren og mentoren løbende kan sikre, at den enkelte borger møder til samtaler og tilbud. Dette kan skyldes den forskellige målgruppe.

For at belyse sammenhængen mellem mentorer og anvendelsen af økonomiske sanktioner nærmere, vil indeværende nu rette blikket mod den overordnede udvikling inden for mentorer, for at forsøge at afdække nogle overordnede mønstre i forhold til økonomiske sanktioner og mentorer. Tabel 9 nedenfor viser udviklingen i andel hhv. aktivitetsparate kontant- og uddannelseshjælpsmodtagere med mentor fra 2014 til 2016 for hele landet, Hjørring Kommune og klyngen.

Tabel 9. Udviklingen i andel aktivitetsparate med mentor.

	2014	2015	2016
Kontanthjælp			
Hele landet	21,6	25,2	26,4
Hjørring	18,0	21,7	26,6
Klynge	15,0	20,5	24,1
Uddannelseshjælp			
Hele landet	31,2	37,0	39,5
Hjørring	28,9	39,3	56,1
Klynge	23,2	29,8	32,4

Kilde: Jobindsats.dk og egne beregninger.

Det kan dermed konstateres, at andelen med mentor er vokset i hele landet fra 2014 til 2016 for både de aktivitetsparate kontant- og uddannelseshjælpsmodtagere i Hjørring Kommune. Det er imidlertid værd at bemærke, at sanktionsandelen for både kontant- og uddannelseshjælpsmodtagere ligeledes voksede fra 2014 til 2016 i hele landet. Derfor er det umiddelbart svært at bekræfte hypotesen om, at mentorer betyder færre økonomiske sanktioner. Dette er selvfølgelig ikke ensbetydende med, at det kan bevises, at der ikke er en sammenhæng, fordi denne kan være skjult af andre mere betydningsfulde forhold. Der kan derfor være mere og andet på spil i forhold til dette.

For at belyse dette mere fyldestgørende, har vi udarbejdet og udført en lineær regressionsanalyse af sammenhængen mellem andel aktivitetsparate kontant- og uddannelseshjælpsmodtagere med mentor og andel sanktionerede. Tabel 10 viser som altid de standardiserede koefficienter med de justerede r^2 -værdier i parentes.

Tabel 10. Andel med mentor og andel sanktionerede.

Variabel	Kontanthjælp		Uddannelseshjælp	
	Model 1	Model 2	Model 3	Model 4
Mentor	.002 (.011)	.092 (.022)	.127 (.005)	.140 (.061)

*** $p < .01$ ** $p < .05$ * $p < .1$

Koefficienterne viser, at der ikke er de store effekter for både kontant- og uddannelseshjælp. Koefficienterne er endvidere ikke statistiske signifikante. Der er heller ikke den store forklaringskraft. Den lineære regressionsanalyse sætter dermed spørgsmålstegn ved mentorindsatsens indflydelse på anvendelsen af økonomiske sanktioner. Der er derfor behov for at belyse dette nærmere med for eksempel registerdata på individniveau fra DREAM eller de kommunale sagsbehandlings- og økonomisystemer. Dette har desværre ikke været muligt. Sagsbehandleren fra UUA er også forbeholden over for mentorernes indflydelse på anvendelsen af økonomiske sanktioner. Vedkommende betoner, at omfanget af mentorindsatsen er begrænset:

”Det burde det i princippet have, men det oplever jeg ikke, at det har. [...] hvis det for eksempel er 26 ugers forløb, så har mentorerne 26 timer i hele forløbet, det vil sige 1 time om ugen. Det er ikke ret meget, fordi det er både med kørsel, det de skal skrive, og hvad de skal med borgeren.” (Sagsbehandleren fra UUA).

Sagsbehandleren er dermed mere sammen med den enkelte borger end mentoren, vurderer sagsbehandleren fra UUA. I 2014 blev der gennemsnitlig anvendt 4,6 timer per uge på et mentorforløb, og timetallet har været faldende siden 2012 (Albæk et al., 2015: 46). Det kan

derfor være svært at finde tid til meget andet, hvis vedkommende ved flere lejligheder skal besøge en læge eller psykolog. Mentoren står derfor primært for borgervendte opgaver, som ikke kan afvises eller udsættes til senere, som for eksempel besøg ved lægen.

Såfremt man skal afslutte med kort at sammenfatte, så er det besværligt og forbundet med en række forbehold at finde frem til og udlede hvorvidt og hvordan mentorer udøver indflydelse på anvendelsen af økonomiske sanktioner. Der er derfor behov for at belyse dette mere fyldestgørende. Der er tegn på at mentorstøtte kan være en art bolværk mod udeblivelser og dermed sanktioner, men dette kan ikke blive bekræftet ud fra den regressionsbaseret analyse.

Den lokale ledelse

Som beskrevet i teoriafsnittet, kan den lokale ledelse udøve indflydelse på sagsbehandlerne og deres anvendelse af sanktioner. For eksempel kan en omfattende anvendelse af løbende information til sagsbehandlerne om målsætninger og prioriteringer vedr. anvendelsen af økonomiske sanktioner fører frem til flere sanktioner (Winter et al., 2008). Det nedenstående vil derfor belyse den lokale ledelse i Hjørring Kommune i forhold til anvendelsen af økonomiske sanktioner.

Den øverste og lokalpolitiske ledelse

I forhold til det lokalpolitiske niveau har der i Hjørring Kommune ikke før nu været lokalpolitisk bevågenhed på anvendelsen af sanktioner. Dette fortæller udvalgsformanden og henviser til, at dette før har været anset som et nødvendigt onde, eller som en mere eller mindre selvfølge ved beskæftigelsespolitikken. Derfor har lokalpolitikkerne ikke før nu behøves at forholde sig videre til anvendelsen af økonomiske sanktioner:

“Vi [lokalpolitikkerne] har sgu nok taget det for givet. Vi har sagt, at der er en lovgivning, der siger hvis man ikke gør sådan og sådan, eller hvis man ikke kommer til det og det, så bliver man sanktioneret.” (Formanden for Arbejdsmarkedsudvalget)

Der har dermed ikke været lokalpolitisk bevågenhed på området. Dette billede stemmer overens med andre indenlandske erfaringer (Thuesen et al., 2017) som viser, at lokalpoliti-

kerne ikke beskæftiger sig med sanktioner, fordi de anser det som værende en fast bestanddel af beskæftigelsesforvaltningens opgaveportefølje. Lokalpolitikerne har holdninger til dette, men berører kun det i forbindelse med klager og afgørelser fra Ankestyrelsen, som det ligeledes er tilfældet i Hjørring Kommune (Thuesen et al., 2017: 94).

Dette blev der imidlertid lavet om på efter offentliggørelsen og udvalgsbehandlingen af den praksisundersøgelser om anvendelsen af sanktioner over for uddannelses- og kontanthjælpsmodtagere, som det også tidligere er beskrevet. Som led i dette blev det endvidere besluttet, at man fremadrettet vil have løbende ledelsesinformation om anvendelsen af sanktioner. Her vil lokalpolitikerne både vende sanktionsniveauet og udvælge nogle sanktionsager, hvor de vil kigge de socialfaglige vurderinger herfor efter i sømmene. Dette vil allerede ske i efteråret 2017.

I forhold til den lokalpolitiske bevågenhed på dette område er Hjørring Kommune en anelse anderledes fra størstedelen af de andre kommuner. Deloitte (2017) finder, at det er omtrent halvdelen af kommunerne (45 pct.) som vurderer, at der i høj eller nogen grad er særligt lokalpolitisk bevågenhed på anvendelsen af sanktioner i kommunen. Dette er bestemt ikke tilfældet i Hjørring Kommune. Denne lokalpolitiske bevågenhed fører blandt andet til, at det lokalpolitiske niveau løbende bliver orienteret om anvendelsen af økonomiske sanktioner, fortæller tre af de fire interviewede kommuner fra undersøgelsen. Dette er, som beskrevet, heller ikke tilfældet i Hjørring Kommune – ihvertfald ikke før nu. I en anden af de interviewede kommuner er bevågenheden på sanktioner en del af en større investeringsstrategi på kontant- og uddannelseshjælpsområdet. I Hjørring Kommune bliver anvendelsen af sanktioner derimod tilsyneladende anset som værende modstridende med investeringsstrategien, som det blev beskrevet andetsteds i analysen. Her er blikket mere rettet mod det socialfaglige arbejde med borgeren end mod sanktioner ved for eksempel udeblivelse fra tilbud eller samtale. Dette er ihvertfald tilfældet på det lokalpolitiske niveau og ved den øverste ledelse. Som vi skal se senere, er de andre interviewpersoner imidlertid mere positiv stillet over for anvendelsen af sanktioner. Investeringsstrategier er dermed betydningsfulde i forhold til at bestemme, hvor ledelsesfokusset bliver rettet, men dette er ingenlunde ensbetydende med, at alle de øvrige involverede deler dette. (Deloitte, 2017: 23)

Nu vil indeværende vende sig mod den øverste ledelse. Arbejdsmarkedschefen tilkendegiver, at det hverken har været et opprioriteret eller nedprioriteret område for den øverste ledelse. Den virksomhedsrettede indsats og udviklingen inden for kontant- og uddannelseshjælp har været nogle af de fokusområder, som Arbejdsmarkedsudvalget har bedt om, at

man løbende bliver orienteret om – og det har derfor ligeledes været ledelsesfokusset for den øverste ledelse. I den forbindelse har økonomiske sanktioner aldrig været et emne for Arbejdsmarkedsudvalget og dermed heller ikke for den øverste ledelse. Dette har kun været tilfældet i forbindelse med Ankestyrelsens praksisundersøgelser om kommunernes anvendelsen af sanktioner. Arbejdsmarkedschefen vurderer dette skyldes, at sanktioner er mere eller mindre uden for kommunernes rækkevidde og er udtryk for landspolitik: *“Sanktioner er landspolitik. Det har aldrig været lokalpolitik.”* (Arbejdsmarkedschefen). Derfor har det heller ikke været et ledelsesfokus for den øverste ledelse. Her er Hjørring Kommune ligeledes anderledes fra de andre kommuner. En tre fjerdedel af den øverste ledelse i kommunerne (74 pct.) vurderer, at der i høj eller nogen grad er bevågenhed på anvendelsen af sanktioner, hvorfor den øverste ledelse har større bevågenhed på dette område end lokalpolitikkerne (Deloitte, 2017: 23-24). Dette underbygger at sanktioner, som beskrevet ovenfor, ikke er lokalpolitik, men landspolitik. Det er endvidere blevet belyst, at den øverste ledelse fortrinvist forholder sig til, hvis der kommer klager over kommunens og sagsbehandlernes anvendelse af økonomiske sanktioner, for eksempel i forbindelse med klagesager fra Ankestyrelsen. Dette er også tilfældet i Hjørring Kommune. Derudover forholder den øverste ledelse sig også til de overordnede kommunale retningslinjer i forhold til økonomiske sanktioner, for eksempel at sanktioner ikke altid er den bedste vej og skal vurderes med omhu. (Thuesen et al., 2017: 64)

Det vurderes dermed, at den lokalpolitiske og den øverste ledelses bevågenhed på området ikke har været betydningsfuld i forhold til anvendelsen af økonomiske sanktioner. Det har imidlertid ført til, at de enkelte afdelinger har mere frihed og selvbestemmelse i forhold til anvendelsen af økonomiske sanktioner, men som vi skal se nedenfor, er der heller ikke her bevågenhed på dette. Dermed bliver handlefriheden forskudt til den enkelte koordinerende sagsbehandler. I den nedenstående vil ledelsen i BA og UUA blive udfoldet i forhold til anvendelsen af økonomiske sanktioner.

Ledelse i BA og UUA

I forhold til om den løbende udvikling i anvendelsen af sanktioner bliver drøftet med eller blandt sagsbehandlerne i afdelingerne, er billedet mere eller mindre utvetydigt. Det hører til sjældenhederne, at dette bliver drøftet med eller blandt sagsbehandlerne. Dette er tilfældet på tværs af afdelingerne. For ledelsen i BA er sanktioner et ledelsesfokus blandt mange andre. Det fortæller afdelingslederen fra BA og tilføjer, at det løbende bliver drøftet med

sagsbehandlerne i forbindelse med sagssparringen med teamlederen og de faglige konsulenter:

“... det vil typisk også være i sådan et forum, hvor man vil sige hvis man er i tvivl om det med at sanktionere. Jeg har en borger, ... sådan, sådan, hvad giver mening her? Er det her, jeg skal sanktionere eller hvad skal jeg gøre? For at få den sparring og hjælp til om det så er her eller ikke her. Så jeg tror det har været meget individuelt ved sparringerne med teamlederen og de faglige konsulenter.” (Afdelingslederen fra BA).

Sagsbehandlerne kan dermed under sagssparringen få råd og vejledning i forhold til, om den enkelte borger skal have en nedsættelse i hjælpen for en udeblivelse fra for eksempel et tilbud eller en samtale. Den faglige konsulent fra BA kan imidlertid ikke nikke genkendende til dette og mener ikke, at dette bliver vendt til sagssparringen med teamlederen og de faglige konsulenter. Vedkommende fortæller endvidere, at der ikke er bevågenhed på anvendelse af sanktioner i afdelingen. Det bliver kun holdt øje med dette ved det løbende ledelsestilsyn, hvor tilfældige sager bliver kigget efter i sømmene. Det er dermed usikkert hvor megen bevågenhed der er på sanktioner i BA. Det sete afhænger åbenbart af øjnene, der ser i dette tilfældet.

Som følge af Ankestyrelsens praksisundersøgelser om anvendelsen af sanktioner over for uddannelses- og kontanthjælpsmodtagere, er dette efterhånden blevet et særligt ledelsesfokus for UUA. Det omhandler imidlertid udelukkende om sagsbehandlingen i forhold til indstillingerne, for eksempel at sagsbehandlerne får bogført og beskrevet de oplysninger, som er nødvendige i deres indstillinger til nedsættelse af hjælpen. Som ved BA har UUA mange mundtlige sparringer med medarbejderne, hvor dette efterhånden er blevet et af de faste fokusområder. Derudover kan det også ved lejlighed blive drøftet på teammøder. Det ovenstående fortæller afdelingslederen fra UUA.

Omvendt BA er sanktioner ikke en del af det løbende ledelsestilsyn ved UUA, hvorfor der ikke er kontrol med anvendelsen af sanktioner i afdelingen, orienterer teamlederen fra UUA. Dette er imidlertid lidt tvivlsomt eftersom både afdelingslederen og den faglige konsulent fra UUA fortæller, at det er en del af det løbende ledelsestilsyn i afdelingen. Det er her svært at vurdere hvad der er den skinbarlige virkelighed. Der er ihvertfald forskellige vurderinger af ledelsens kontrol med anvendelsen af sanktioner i UUA. Dette er, som beskrevet

ovenfor, også tilfældet i BA. Dette viser at det er formålstjenligt, som her, at udfritte personer fra forskellige niveauer, for at få et mangefacetteret billede af den studerede virkelighed.

Begge sagsbehandlere fra BA tilkendegiver, at der ikke er bevågenhed på deres og afdelingens anvendelse af sanktioner. Det er heller ikke noget som bliver vendt til sagssparringen eller til møder med den faglige konsulent eller teamlederen. Sagsbehandlerne fortæller imidlertid, at det ved enkelte tilfælde kan blive drøftet blandt sagsbehandlerne. Her kan de få råd og vejledning fra kolleger i forhold til om den enkelte skal have en nedsættelse i hjælpen for en udeblivelse fra for eksempel et tilbud eller en samtale. Det er værd at bemærke, at omfanget af dette vurderes til at være fortrinsvis lille og begrænset. Samme billede finder man i UUA. Her er det heller ikke noget som bliver vendt, vurderer sagsbehandleren og tilføjer, at der i øjeblikket er fokus på 225-timers-reglen på deres møder i forhold til tvivsspørgsmål vedrørende om den enkelte skal være omfattet af reglen.

Den løbende drøftelse om fortolkningen af retningslinjer, arbejdsgangsbeskrivelser og administrationsgrundlaget mellem den daglige faglige ledelse og sagsbehandlerne er forskellig fra kommune til kommune. Nogle kommuner har udpeget og etableret arbejdsgrupper, som løbende skal kontrollere om anvendelsen er i overensstemmelse med retningslinjerne og arbejdsgangsbeskrivelserne. Andre kommuner har ugentlige teammøder, hvor regelansvarelsen og konkrete sager bliver drøftet med sagsbehandlerne, mens nogle kommuner har en mere uformel og løbende drøftelse af sager og afgørelser, som i Hjørring Kommune, hvor der, som beskrevet, ikke er en kontinuerlig løbende drøftelse med og blandt medarbejderne, selvom det hænder. (Deloitte, 2017: 26)

Det forhold at den løbende drøftelse med og blandt sagsbehandlerne er forskellig fra kommune til kommune, kan tænkes at have en forbindelse til, at anvendelsen af økonomiske sanktioner deslige er forskellig fra kommune til kommune. Den koordinerende sagsbehandler har ihvertfald mere handlefrihed i forhold til dette i Hjørring kommune end de andre kommuner, hvor der er en løbende drøftelse mellem den daglige faglige ledelse og sagsbehandlerne om fortolkningen af retningslinjer, arbejdsgangsbeskrivelser og administrationsgrundlaget for dette. Det forhold at sagsbehandlerne er mere eller mindre enerådende i forhold til dette, er endvidere afstedkommet af en vekselvirkning mellem dette, lokalpolitiske og inter-organisatoriske forhold.

Ledelses- og styringsværktøjer

Som beskrevet i teoriafsnittet, kan den lokale ledelse imidlertid udøve indflydelse på de, som her, mere eller mere enerådende frontlinjemedarbejderne ved hjælp fra forskellige styringsværktøjer, såsom supervision (se for eksempel Riccucci, 2005; Brehm & Gates, 1997; Brewer, 2005; Meier & O'Toole, 2002; May & Winter, 2007; Winter et al., 2008). For eksempel finder May & Winter (2007), at supervision fører til, at sagsbehandlerne i højere grad adlyder det politiske budskab om at få de ledige hurtigst muligt i beskæftigelse. Dette er imidlertid kun tilfældet, hvis sagsbehandlerne har viden om reglerne og lovgivningen på beskæftigelsesområdet:

“... supervision in itself cannot make up for deficiency in knowledge of the rules. Instead, supervisors are more effective in calling attention to the specifics of rules or reminding caseworkers of the importance of particular provisions. These require a basic understanding of the rules.” (May & Winter, 2007: 468).

Både BA og UUA har i den forbindelse haft en ekstern konsulent fra CF SOLUTIONS til at undersøge hver eneste sag med den enkelte sagsbehandler i løbet af 2015 og 2016. Her var omdrejningspunktet matchkategoriseringen af den enkelte, men anvendelsen af sanktioner blev også vendt. Vedkommende var blandt andet inde og pege på, at der var nogle af sagsbehandlerne, som slet ikke anvendte nogle af LAS-paragrafferne, eller ligefrem anvendte dem forkert. Det fortæller afdelingslederen fra BA. Konsulenten har ligeledes været inde og påpege over for sagsbehandlerne, at de sagtens kan anvende sanktioner over for de aktivitetsparate kontant- og uddannelseshjælpsmodtagere. Vi ved at reglerne spiller en rolle for sagsbehandlernes skøn og vurderinger i forhold til sanktioner (Thuesen et al., 2017), hvorfor supervisionen kan have udøve indflydelse på dette. Det er endvidere noget som sagsbehandlerne har taget ad notam, hvorfor dette kan være med til at begrunde hvorfor sagsbehandlerne er begyndt at anvende sanktioner oftere end tidligere, vurderer den faglige konsulent fra UUA:

“... det har vi selvfølgelig taget til os – både de faglige konsulenter og har nu også denne tilgang i vores arbejde. Jeg tænker også medarbejderne har taget

det til sig, så det smitter nok af på, at det også er derfor vi har øget anvendelsen af sanktioner.” (Faglig konsulent fra UUA).

Supervisionen har endvidere afstedkommet, at der er blevet udarbejdet retningslinjer og vejledninger på de forskellige LAS-paragraffer, som der ikke før havde været der. De faglige konsulenter fra både BA og UUA har været tovholdere for dette arbejde. Det kan dermed tænkes, at denne supervision, som den faglige konsulent fra UUA hævder, og de udarbejdede retningslinjer og arbejdsgangsbeskrivelser, har været medvirkende til, at sagsbehandlere anvender flere sanktioner. Deloitte (2017) finder ihvertfald, at de kommuner, som har retningslinjer og arbejdsgangsbeskrivelser, i højere grad anvender økonomiske sanktioner end de øvrige kommuner (Deloitte, 2017: 24-25). Andetsteds er det ligeledes blevet fundet, at sagsbehandlere oftere anvender sanktioner, hvis de kender til reglerne og lovgivningen (Winter et al., 2008: 30).

Som betonet ovenfor, har litteraturen undertiden belyst, hvordan forskellige styringsredskaber influerer frontlinjearbejdet. I forhold til beskæftigelsesområdet har blikket i nyere tid ofte været rettet mod Jobindsats.dk (se for eksempel Larsen, 2009; Caswell & Høybye-Mortensen, 2015; Larsen, 2011; Caswell et al., 2011; Caswell & Høybye-Mortensen, 2011; Caswell & Larsen, 2015). Jobindsats.dk er en internetportal, hvor man nemt kan få viden om en bred vifte af beskæftigelsesindsatsen på tværs af kommunerne – og dermed kan sammenligne (‘benchmark’) kommunerne. Her kan man blandt andet følge med i, hvilke kommuner der sanktionerer mest og mindst. Dette monitoreringssystem har fået de enkelte kommuner til at rette deres opmærksomhed mod de aktiviteter og præstationer, som kan måles og vejes (Larsen, 2009; Caswell & Larsen, 2015: 15). Det er blandt andet blevet beskrevet, hvordan en kommune, som sanktionerede væsentligt mindre end andre sammenlignende kommuner, qua dette besluttede, at kan der sanktioneres, så skal der sanktioneres (Thuesen et al., 2017: 94).

Caswell & Høybye-Mortensen (2015) konkluderer på baggrund af et casestudie af to forskellige danske kommuner, at en stigning i brugen af økonomiske sanktioner er et resultat af flere forskellige mekanismer, for eksempel procesregulering og statslige politikinstrumenter. Et af de centrale politikinstrumenter nævnes her som benchmarking i form af Jobindsats.dk som monitoreringssystem. Anvendelsen af økonomiske sanktioner har derfor en såkaldt dobbelteffekt, hvor ikke kun borgeren bliver sanktioneret, men hvor kommunen også sanktioneres gennem et monitoreringssystem, her Jobindsats.dk. Dette ligger i tråd

med Caswell et al. (2015) beskrivelse af Jobindsats.dk som *"et omfattende overvågnings- og dokumentationssystem ..., der gør det muligt måned for måned at følge de beskæftigelsesrettede indsatser tæt."* (Caswell et al., 2015: 6). Sanktioneringen af kommunen skal ifølge Caswell & Høybye-Mortensen forstås gennem Hammerschmid et al. (2013) begrebsliggørelse af 'naming and shaming', hvor Jobindsats.dk rangerer kommunerne i forhold til, hvor meget de bruger sanktioner samtidig med, at der er en skamfuldhed ved at være placeret dårligt på denne rangliste (Caswell & Høybye-Mortensen, 2015: 41). Dette ligger i tråd med Pedersen & Hansens (2011) og deres Foucault-inspirerede analyse af, hvordan forskellige 'avancerede liberale styringsteknologier' benyttes til at styre den kommunale beskæftigelsesindsats, og hvordan disse sætter rammerne for handlemulighederne for det enkelte jobcenter. De konkluderer at statens styringsteknologier, her synliggørelse og overvågningen af jobcenterets aktiviteter, har til formål at påvirke jobcenterets adfærd således, at jobcenteret prioriterer de områder der overvåges (Pedersen & Hansens, 2011). Ovennævnte undersøgelser viser herfor, at Jobindsats.dk som monitoreringssystem har en betydning for, hvordan det enkelte jobcenter tilrettelægger deres aktiviteter, da overvågningen og synliggørelsen af dennes resultater kan medføre et ønske om en 'god' placering på de synliggjorte aktiviteter.

Hjørring Kommune viser imidlertid et helt andet billede end det som for eksempel Caswell & Høybye-Mortensen (2015) skitserer i deres analyse. Der er på tværs af afdelingerne og niveauerne bred enighed om, at dette monitoreringssystem ikke i særlig grad bliver anvendt, og slet ikke i forhold til økonomiske sanktioner. Dette er forbundet med det fortrinsvis lille ledelsesfokus og bevågenhed på dette område, som beskrevet før, og at det i forvejen lille ledelsesfokus er mere rettet mod om anvendelsen er korrekt efter reglerne snarere end niveauet. Det er i forlængelse heraf, at Ankestyrelsens praksisundersøgelser har en stor betydning for det ledelsesmæssige fokus på økonomiske sanktioner i Hjørring Kommune. Derudover tilkendegiver både arbejdsmarkedschefen og formanden for Arbejdsmarkedsudvalget, at den manglende anvendelse af Jobindsats.dk skyldes, at tallene simpelthen er for uaktuelle i forhold til afbenyttelse i en dynamisk driftsorganisation. Denne konklusion ligger i tråd med Slotsholm (2011; 2010), SFI (2017) og Arbejdsmarkedsstyrelsen (2010) som beskriver, hvordan dens primære funktion er at skabe overblik, men hvis portalen skal anvendes mere, så kræver det, at tallene bliver mere aktuelle og detaljerede end hvad der er tilfældet i dag. Det er ellers andetsteds blevet fundet, at den øverste ledelse orienterer sig mod dette monitoreringssystem (Caswell & Høybye-Mortensen, 2011: 25).

Indeværende finder dermed, at Jobindsats.dk som monitoreringssystem ikke udøver nogen nævneværdig indflydelse på anvendelsen af økonomiske sanktioner i Hjørring Kommune. Dette sætter ved første øjekast spørgsmålstegn ved litteraturens budskab om, at dette har stor betydning for anvendelsen af økonomiske sanktioner. Der er ihvertfald for behov for at belyse dette mere fyldestgørende. Forskellen kan skyldes at den øverste ledelse og lokalpolitikkerne i Hjørring Kommune ikke har nogen målsætninger i forhold til niveauet for økonomiske sanktioner. Dermed kan betydningen af dette monitoreringssystem være betinget af lokalpolitikernes og den øverste ledelses bevågenhed på niveauet for anvendelsen af økonomiske sanktioner. I Hjørring kommune bliver der udelukkende tale om 'naming', mens 'shaming' derimod mere eller mindre udebliver. Dette kan imidlertid ikke kun være tilfældet i Hjørring Kommune, fordi der ikke er nogen landspolitiske målsætninger for niveauet for anvendelsen af økonomiske sanktioner. Dette er endvidere omvendt Ankestyrelsens praksisundersøgelser, som rummer både dele. Det kan dermed måske være med til at forklare hvorfor indeværende finder, at dette har haft en stor betydning for anvendelsen af økonomiske sanktioner.

For kort at sammenfatte, er der på tværs af de forskellige ledelsesniveauer dermed en fortrinsvis lille og begrænset bevågenhed på sagsbehandlingernes anvendelse af økonomiske sanktioner. Dette har betydning for sagsbehandlingernes handlefrihed i forhold til dette. Inden for litteraturen har man oftest belyst hvordan ledelse og forskellige styringsværktøjer influerer frontlinjearbejdet, herunder hvordan de eroderer frontlinjemedarbejdernes socialfaglige skøn og vurderinger²³. Indeværende demonstrerer imidlertid, at det er værd at vende blikke mod de tilfælde, hvor ledelsen og forskellige styringsværktøjer umiddelbart ikke er til stede. Her bliver handlefriheden og manøvrerummet for de socialfaglige skøn og vurderinger omvendt udvidet, hvilket ligeledes er i tråd med de lokalpolitiske bestræbelser i form af investeringsstrategien, og som også bliver forstærket af de interorganisatoriske forhold.

De- eller re-professionalisering af det socialfaglige arbejde?

Som følge af Hjørring Kommunes investeringsstrategi er der sket en vending mod det individuelle skøn som værende af essentiel betydning for det socialfaglige arbejde med den enkelte borger, hvorfor graden af professionalisering vil blive diskuteret i det følgende afsnit.

²³ Se Evans & Harris (2004) for en gennemgang af diskussionen.

Hvilken rolle skøn spiller i det sociale arbejde har været genstand for en heftig og længerevarende diskussion i litteraturen. For eksempel har studier beskæftiget sig med professionaliseringen i arbejdet med de ledige og har hertil erkendt en såkaldt 'de-professionalisering' af frontlinjearbejdet (van Berkel, 2018a: 49). Caswell & Larsen (2015) vurderer, at de politiske og institutionelle forandringer har betydet, at frontlinjemedarbejderne har vendt sig mod en mere 'work-first' orienteret tilgang til borgeren, hvorfor de utvetydige forsøg på at de-professionalisere frontlinjearbejdet i en vis grad er lykkedes. Dette skal dog ikke forstås som om, at det skønsmæssige perspektiv er forsvundet ud af frontlinjearbejdet, idet *"... det skønsmæssige råderum fortsat anvendes til at reagere på og håndtere de problemer, klienterne har – også udenfor rammerne af et snævert beskæftigelsesperspektiv"* (Caswell & Larsen, 2015: 18). Som nævnt tidligere er fænomenet 'professionalisering' et omstridt begreb, hvor der også kan argumenteres for, at standardisering kan opfattes som uløseligt forbundet til professionaliseringsstrategier grundet professionelle standarder (van Berkel, 2018a: 48). Evans & Harris (2004) er enig i denne betragtning og uddyber med, at *"... the proliferation of rules and regulations should not automatically be equated with greater control over professional discretion; paradoxically, more rules may create more discretion."* (Evans & Harris, 2004: 871). Der er med andre ord ikke et entydigt billede af graden af professionalisering på beskæftigelsesområdet, men snarere et mere mudret billede, hvor der er stor uenighed om hvorvidt professionaliseringen i beskæftigelsesindsatsen er helt forsvundet eller blot forandret. Hertil påpeger Evans & Harris (2004) også, at det er vigtigt at huske, at det social faglige skøn ikke på forhånd kan defineres som godt eller skidt, men skal forstås i den praksis, som det anvendes i: *"Discretion in itself is neither 'good' nor 'bad'. In some circumstances it may be an important professional attribute, in others it may be a cloak for political decision makers to hide behind or it may be an opportunity for professional abuse of power"* (Evans & Harris, 2004: 871). Samme budskab findes hos andre, herunder Brodtkin (2011, 2016). Det socialfaglige skøn skal derfor altid sættes i relation til om det er udtryk for de professionelle frontlinjemedarbejderes faglige vurderinger, eller om det blot er udtryk for politiske prioriteringer på et bestemt område, herunder beskæftigelsesområdet. I forhold til anvendelsen af økonomiske sanktioner i Hjørring Kommune er der altså nødt at være en vurdering af, om økonomiske sanktioner anvendes som værktøj grundet en individuel professionel vurdering, eller om det er udtryk for lokalpolitiske prioriteringer. Dette er imidlertid en overkommelig opgave i forhold til dette tilfælde, da teamlederen for BA beskriver dette på følgende måde:

”For mit vedkommende så ved jeg godt, at man fra øverste sal helst ser vi ikke bruger sanktioner, men det er nu en gang et lovmæssig værktøj for at komme i kontakt med borgeren, så derfor bruger vi dem, der hvor det giver mening. [...] Jeg ved jo godt, at der ligger nogle ønsker fra politiske side om vi ikke skal være alt for strenge mod dem, men det er os, der skal få borgeren ud af systemet, så tingene er nødt til at skulle hænge sammen. Så vi bruger sanktioner, det gør vi.” (Teamlederen fra BA).

Dermed bliver økonomiske sanktioner med andre ord anvendt, fordi de koordinerende sagsbehandlere og mellemledere ser det som et brugbart socialfagligt værktøj til at få borgeren ud af beskæftigelsessystemet, her underforstået ud i beskæftigelse eller uddannelse. Samme teamleder som ovenfor uddyber dette:

“... vi ved jo godt, at de kan have det svært nogen gange, men vi er også nødt til at gøre det forståeligt, at de skal gøre nogle ting jf. empowerment-tankegangen, så de ved, at de også selv har ansvar for deres liv, og de ikke bare kan gå hjemme på en borgerløn med ingen forpligtigelser” (Teamlederen fra BA).

Dette ligger godt tråd i med det såkaldte ‘aktiveringsprincip’, som i alt sin enkelthed kan defineres som det at have pligt til at yde noget til gengæld for at kunne modtage offentlige forsørgelse – for eksempel i form af nyttearbejde, arbejdsstræning eller uddannelse. Aktivering kan med andre ord forstås som pligten i den efterhånden velkendte ‘ret-og-pligt-dualismen’ (Loftager, 2004: 93). Dette betyder at en ydelse, såsom kontant- og uddannelseshjælp, ikke kommer som en borgerløn, men med nogle tilknyttede pligter, som hvis ikke overholdes, kan ende med økonomiske sanktioner. Det forhold at sagsbehandlerne forstår nedsættelser i hjælpen som et udtryk for ‘ret-og-pligt’-princippet er ligeledes blevet belyst af andre undersøgelser (se for eksempel Thuesen et al., 2017). Her bliver det blandt andet fundet, at sagsbehandlerne mener, nogle borgere har behov for at lære, at det har konsekvenser ikke at leve op til sine pligter – både i beskæftigelsessystemet og på arbejdsmarkedet (Thuesen et al., 2017: 38).

Teamlederen fra BA er et enestående eksempel på, hvordan økonomiske sanktioner bliver anråbt som et anvendeligt socialfagligt værktøj. I interviewene blandt sagsbehandlerne

fra både BA og UUA kommer det ligeledes tydeligt til udtryk, at økonomiske sanktioner er et brugbart redskab for at få folk i arbejde eller uddannelse. En af sagsbehandlerne fra BA beskriver blandt andet, at økonomiske sanktioner er brugbare, hvis *”... der er er nogen, der kan, men vil ikke, så giver det mening at sanktioner, fordi de godt kan. Viljen kan man påvirke med sanktioner”* (Sagsbehandler fra BA). Derudover fremstår det tydeligt gennem de forskellige interviews, at sagsbehandlerne ser økonomiske sanktioner som et glimrende værktøj til at komme i kontakt med folk på, som det blandt andet bliver beskrevet på den følgende måde: *”... det er nok der jeg bruger det mest, hvis jeg hverken kan ringe til dem eller tage ud til dem. Så er jeg nødt til at lukke for kontanterne, så de kommer herind igen”* (Sagsbehandler fra BA). Økonomiske sanktioner er således et redskab som sagsbehandlerne finder relevant i det daglige socialfaglige arbejde med den enkelte kontant- eller uddannelseshjælpsmodtager. Dette er ikke kun tilfældet i Hjørring Kommune. Deloitte (2017) finder, at flertallet (69 pct.) af kommunerne vurderer, at anvendelsen af nedsættelse i hjælpen samlet set har en positiv virkning på rådighed og beskæftigelse for kontant- og uddannelseshjælpsmodtagere – og at der en svag positiv sammenhæng mellem de kommuner, der i højere grad vurderer, at sanktioner virker, og andelen af sanktionerede kontanthjælpsmodtagere. Dette har dermed umiddelbart betydning for anvendelsen for økonomiske sanktioner. Det er imidlertid værd at bemærke, at Winter et al. (2008) ikke finder noget belæg for denne sammenhæng. Deloitte (2017) undersøger også, hvordan kommunernes holdning til sanktioner spiller sammen med opgavevaretagelsen, som blev beskrevet og udfoldet tidligere. De kommuner, der har en centralisering af opgavevaretagelsen, vurderer i højere grad, at sanktioner har en positiv virkning i forhold til rådighed og beskæftigelse. Dette kan dermed umiddelbart være med til at forklarer anvendelsen af økonomiske sanktioner i Hjørring Kommune. (Deloitte, 2017: 35 ff.)

Det næste spørgsmål i den forbindelse er hvilket handlerum der er for den enkelte sagsbehandler til at anvende økonomiske sanktioner. Med principbeslutningen, som nævnt tidligere, blev det besluttet, at der altid skal foreligge en konkret og individuel vurdering i sager om sanktioner. Det skal dermed vurderes om anvendelsen af sanktioner er meningsgivende for den enkelte borger. Dette fremgår ligeledes af lovgivningen. Dette skal den koordinerende sagsbehandler vurdere. Den professionelle vurdering vedrørende sanktioner skal altså ligge ved sagsbehandleren, som skal træffe en individuel vurdering, hvorfor de socialfaglige skøn og vurderinger bliver essentiel i Hjørring Kommune. Formanden for Arbejdsmarkedsudvalget uddyber det på den følgende måde:

”Der skal være en individuel vurdering af den enkelte [...] de skal hver især tage den individuelt – og det vil vi følge op på politisk om de gør. Men om det er en teamleder eller afdelingslederen, eller en beskæftigelsesmedarbejder, det må de for min skyld selvom, så længe jeg kan se, at den vurdering er taget af dem.” (Formanden for Arbejdsmarkedsudvalget).

Denne principbeslutning samt investeringsstrategien generelt, har gjort, at det var uundgåeligt ikke at høre et ekko af Hjørring Kommunes mantra i forbindelse med de udførte interviews: 'Dét skal give mening'. "Dét skal give mening" var en væsentlig del af alle medarbejdernes vokabularium – helt fra arbejdsmarkedschefen til den enkelte sagsbehandler. Hvorfor får sådan en beslutning så stor diskursiv gennemslagskraft på trods af, at det i realiteten er det samme som allerede står i lovgivningen, som også en enkelt sagsbehandler påpegede? Dette kan skyldes at sanktionsreglerne kommer til at fremstå som såkaldte 'red tape' regler (Brewer & Walker, 2010; DeHart-Davis & Pandey, 2005; Pandey & Moynihan, 2006), hvorved lovgivningen bliver opfattet som rigid, besværlig og uhensigtsmæssig. Heroverfor bliver mantraet om "det skal give mening" mere en såkaldt 'green tape' regel, hvormed reglen bliver opfattet som værende både hensigtsmæssig og meningsfuld (DeHart-Davis, 2009b; DeHart-Davis, 2009a). Forskningen viser at hensigtsmæssige og meningsfulde regler i virker højere grad end 'red tape' regler i forhold at få frontlinjemedarbejdere til at følge reglerne. Principbeslutningen bliver med andre ord en 'green tape' regel, selvom den i realiteten bare stadfæster, hvad lovgivningen ('red tape') allerede siger. (Thuesen & Bille, 2017: 42 ff.)

Derudover kan det forhold, at ledelsen, som det er tilfældet her, orienterer deres sagsbehandlere klart og tydeligt om de overordnede målsætninger og forventninger til deres arbejde være med til at begrunde, fordi dette kan influere deres handlinger og beslutninger, hvorfor principbeslutningen bliver indlejret i sagsbehandlingens socialfaglige skøn og vurderinger (Hill, 2006; Riccucci et al., 2004). Hvor ofte ledelsen orienterer frontlinjemedarbejderne om dette kan også have en betydning for deres socialfaglige arbejde (Worsham & Gatrell, 2005). Det handler med andre ord om ofte at udstikke retningslinjerne for sagsbehandlingens arbejde med den enkelte borger, således den enkelte sagsbehandler ved, hvad ledelsen forventer:

“To the extent that public managers want local staff to focus their attention on new goals associated with welfare reform, they may be well advised to create conditions under which staff have clear signals about what is expected, ...” (Ricucci et al., 2003: 446).

Dette bliver ligeledes befæstet af andre indenlandske erfaringer, som viser, at ledelsesmæssige og lokalpolitiske signaler og udmeldinger meget vel kan bidrage til, at sagsbehandlerne for eksempel sanktionerer mere eller mindre (Thuesen et al., 2017: 94).

Det ovenstående kan dermed tænkes at have influeret sanktionsniveauet i Hjørring Kommune, da sagsbehandlerens rum for at udføre det socialfaglige skøn har en betydning for sagsbehandlerens mulighed for at anvende eller fravige fra økonomiske sanktioner. Er dette så en udtryk for en såkaldt ‘re-professionalisering’ af socialfaglige arbejde i Hjørring Kommune? Dette er ikke nødvendigvis tilfældet. Der kan dog konkluderes, at sagsbehandlerne individuelle og socialfaglige skøn er i højsædet. Ifølge Evans og Harris (2004) er dette selve problemet i forbindelse med de videnskabelige diskussioner omkring professionalisering af frontlinjearbejdet. Diskussionen ender nemlig ofte med at blive reduceret til et spørgsmål om alt eller intet – for eksempel om der har fundet en re-/ eller de-professionalisering sted. Ifølge dem er vi derfor nødt til at dekonstruere den overordnede forståelse af skøn som begreb og diskutere hvilke skønsmæssige parametre, der enten er blevet re-/ eller de-professionaliseret (Evans & Harris, 2004). Taylor & Kelly (2006) introducerer i den forbindelse tre typologier for frontlinjemedarbejdernes skønsmæssige muligheder: regelskøn, opgaveskøn og værdimæssig skøn. Dette bliver defineret således (Taylor & Kelly, 2006: 631-632):

1. Regelskønnet: Muligheden for at fortolke og prioritere mellem vage og modsætningsfulde regler og systemer af regler.
2. Det værdimæssige skøn: Muligheden for at handle på baggrund af normer omkring den professionelle praksis på baggrund af viden, erfaring og træning.
3. Opgaveskønnet: Muligheden for udføre de tildelte opgaver, selvom disse er udsat for kontrol og styringsmål. Opgaverne kan være komplekse og derfor kræve en skønsmæssig vurdering.

I Hjørring Kommune fremgår det klart, at regelskønnet fremstår stærkt. Som nævnt handler regelskønnet om muligheden for at navigere i reglerne, herunder fortolkningen af de regler, der findes hensigtsmæssige. Formanden for Arbejdsmarkedsudvalget i Hjørring Kommune beskriver den lokalpolitiske holdning til regler klart og tydeligt:

”Jeg har ikke noget imod, at der kommer nogle røde anmærkninger nogen gange. Det viser at man tænker. Man har i hvert fald tænkt over tingene, hvis man får en eller anden påtale. Så har man tænkt og så har man en forklaring, og hvis den forklaring er god nok, så accepterer vi den også. Hvis den ikke er god nok, så må vi ændre det. Og det er det jeg mener med at massere lovgivningen.” (Formanden for Arbejdsmarkedsudvalget).

Dette betyder altså at sagsbehandlerne har et råderum til at bearbejde lovgivningen, herunder sanktionsreglerne, på en måde, som de finder hensigtsmæssig. Så længe sagsbehandleren kan komme med en fyldestgørende socialfaglig forklaring, så er det en godkendt undskyldning for ikke at følge lovgivningen til punkt og prikke. Det værdimæssige skøn er straks en anden sag, da muligheden for at bestemme, hvilken metode der skal bruges til at få den enkelte borger i arbejde er forudbestemt. Dette betyder med andre ord, at sagsbehandlerne skal arbejde ud fra de værdier, som er bestemt i investeringsstrategien og dens metode. Sagsbehandlerne har dermed ikke metodefrihed, som ellers har kendetegnet beskæftigelsesområdet. Dette betyder selvfølgelig ikke, at sagsbehandlerens værdier ikke kan være de samme, men blot at de i praksis er bestemt af investeringsstrategien, og ikke vice versa. Anvendelsen af økonomiske sanktioner som socialfaglig opgave er, som beskrevet, ikke omfattet af kontrol eller styring i Hjørring Kommune. Kontrollen og styringen med omfanget af økonomiske sanktioner beskrives fra den enkelte sagsbehandler til det øverste ledelsesniveau som værende ikke tilstedebær, hvorfor det er helt op til den enkelte at vurdere, hvornår vedkommende vil anvende økonomiske sanktioner.

Summa summarum kan der ikke herske nogen tvivl om, at professionaliseringen i Hjørring Kommune har kronede dage og med investeringsstrategien står endnu stærkere end før, selvom det har kostet sagsbehandlerne deres metodefrihed. Dette er imidlertid ikke ved første øjekast en pyrrhussejr, fordi de har fået mere indflydelse på både regelskønnet og det værdimæssige skøn. Det er den lokalpolitiske holdning, at den individuelle socialfaglige vurdering skal være i højsædet, hvorfor den koordinerende sagsbehandler bliver tovholder for

hele det socialfaglige arbejde med den enkelte borger, herunder anvendelsen af økonomiske sanktioner. Som beskrevet i de andre afsnit, bliver dette forstærket af andre forhold. Den koordinerende sagsbehandler varetager alle arbejdsopgaver fra registreringen af forseelsen til og med udarbejdelsen og fremsendelsen af indstillingen – og træffer de facto også afgørelsen. Derudover har fraværet af både styring med og ledelse af anvendelsen af økonomiske sanktioner ført til, at de koordinerende sagsbehandlere har fået endnu friere tøjler i forhold til at beslutte, hvorvidt og hvornår de vil anvende økonomiske sanktioner. Indeværende vil nu vende sig mod sagsbehandlernes arbejdsforhold, herunder arbejdsbyrden og arbejds- og opgavefordelingen, som kan have indflydelse på deres anvendelse af økonomiske sanktioner.

Arbejdsbyrden for de koordinerende sagsbehandlere

Sagsbehandlingen forbundet med sanktioner kan være tidskrævende, hvorfor sagsbehandlerbemandingen kan have indflydelse på anvendelsen af sanktioner (Pavetti et al. 2004; Kirby et al. 2001; Meyers et al. 2006; Fording et al. 2006; Winter et al. 2008). Indeværende vil derfor nu vende blikket mod dette. Inden for litteraturen er arbejdsbyrden for sagsbehandlerne et kardinalpunkt i forhold til at forstå, hvad der influerer frontlinjearbejdet.

Siden Lipsky (1980) har man undertiden belyst hvordan overbebyrdelse får sagsbehandlerne til at skyde genveje i deres arbejde. For eksempel fik overbebyrdelse en sagsbehandler i USA til at indkalde alle vedkommendes nye klienter på den samme dag og til det samme klokkeslæt, for at forhindre spildtid ved udeblivelser (Brodkin, 2011). I forbindelse med 'Flere i Arbejde'-reformen fra 2004, viser en undersøgelse, at det forhold, at medarbejdere fra Arbejdsformidlingen (AF) håndhævede reformen mere end de kommunale medarbejdere, blandt andet kan skyldes, at de kommunale medarbejdere oplevede at være mere overbebyrdede end AF-medarbejdere, og derfor skød flere genveje i forhold til reformen (Beer et al., 2008: 41-42).

Størstedelen af ressourcerne forbundet med investeringsstrategien er blevet tildelt til flere såkaldte "varme hænder", dvs. flere sagsbehandlere (Hjørring Kommune, 2015a: 3). Der blev tilsammen hyret 38 nye medarbejdere. Dette har medført, at de sagsbehandlere, som arbejder med kontanthjælp og uddannelseshjælp nu har 40-45 sager hver (Hjørring Kommune, 2015b). Dette bliver også bekræftet af interviewpersonerne. Dette kan for udenforstående umiddelbart lyde som mange, men det er det ikke, hvis man ser hvad de sidder med i andre kommuner. En landsdækkende undersøgelse fra Dansk Socialrådgiverforening

viser, at de sagsbehandlere, som arbejder med kontanthjælp og uddannelseshjælp har 40-100 sager hver, og Dansk Socialrådgiverforening vurderer, at 35-75 sager vil være passende (Dansk Socialrådgiverforening, 2016: 3). Interviewpersonerne i Hjørring Kommune fortæller, at de før havde 70-80 sager hver. Sagsmængden er dermed blevet næsten halveret.

Weatherley & Lipsky (1997) advokerer for, at man kan mindske sagsbehandlernes tilbøjelighed til at skyde genveje i deres arbejde ved at skaffe flere hænder. Senere er Lipsky (1980) imidlertid mere forbeholden over for dette. Forhøjede forventninger til servicen kan være en trofast følgesvend til dette, hvorfor bedre sagsbehandlerbemanding ikke nødvendigvis hjælper. Dette får blandt andet Winter (2003) til at stille spørgsmålstegn ved den bagvedliggende teori, som Lipsky (1980) selv fremfører den: *“However, if actual workload cannot explain street-level bureaucratic behaviors, what are then the causal mechanisms behind the coping behaviors?”* (Winter, 2003: 5). Det er dermed tvivlsomt, hvorvidt bedre sagsbehandlerbemanding mindsker tilbøjeligheden til at skyde genveje, selvom andre har argumenter herfor²⁴ (Winter, 2002). Det er imidlertid ikke sagsmængden *eo ipso* som er udslagsgivende, men tværtimod sagsbehandlernes ansvarsområder og arbejdsopgaver (van Berkel & Knies, 2016: 61). Derfor kan det være mere formålstjenligt at kalde det for ‘arbejdsbyrden’, som for eksempel Jewell & Glaser (2006), som beskrevet i teoriafsnittet, der definerer det således: *“... workload encompasses not only the number of cases but also the kinds of task and decisions each case requires”* (Jewell & Glaser, 2016: 341). Her kan man endvidere sondre mellem den ‘objektive’ og den ‘subjektive’ arbejdsbyrde (Winter, 2003: 8). På afdelingsleder- og mellemlederniveauet i BA og UUA, er der enighed om, at sagsbehandlerne har tiden til at udføre deres arbejde fyldestgørende, herunder at udarbejde indstillinger til sanktioner. Afdelingslederen fra BA betoner imidlertid, at der med de tilføjede ressourcer også følger højere forventninger til sagsbehandlerens arbejde med den enkelte borger. Teamlederen fra BA fortæller det følgende om sagsbehandlernes arbejdsbyrde:

“Det kan godt være sagsbehandlerne siger noget andet end dette, men vil mene, at de burde have tid til det, fordi de ikke har voldsomt mange sager og sanktioner i forhold til udeblivelse. [...] Det er ikke tiden, som skal være afgørende for, at man ikke skal blive sanktioneret.” (Teamlederen fra BA).

²⁴ Se for eksempel Wood & Waterman (1991), Brodtkin (1997) & Keiser & Soss (1998).

UUA har inden for den seneste tid byttet rundt på sagerne over flere omgange, som har været med til at forstyrre sagsbehandlernes arbejde, fortæller afdelingens fra UUA, som ellers mener sagsbehandlerne har tid til alle deres arbejdsopgaver. Sagsbehandleren fra UUA tilkendegiver, at de har meget at bestille og mener, at de sidder med for mange sager i øjeblikket. Dette skyldes at de skal lave meget mere i deres arbejde med den enkelte borger som følge af investeringsstrategien:

“Godt nok har vi fået investeringsstrategien, som har frigivet nogle ressourcer i forhold til, at vi sidder med færre sager, men vi skal også nogle flere ting i forhold til at give den her helhedsorienterede indsats.” (Sagsbehandleren fra UUA).

Dette understreger at der kan være forskel på den subjektive og objektive arbejdsbyrde. Dette underbygges af andre indenlandske undersøgelser (Plovsing, 1985; Jensen et al., 1991; Winter et al., 2008). Der er endvidere blevet fundet belæg for, at frontlinjemedarbejdernes arbejdsbyrde har indflydelse på anvendelsen af økonomiske sanktioner, således at en mindre arbejdsbyrde får frontlinjemedarbejderne til oftere at anvende økonomiske sanktioner (Winter et al., 2008; Winter, 2002; 2003). Hainmueller et al. (2015) finder ligeledes frem til, at lavere antal klienter fører til forhøjet monitoring og som følge af dette en hyppigere anvendelse af økonomiske sanktioner. Dette kan, som beskrevet ovenfor, fortrinsvis tilskrives det forhold, at sanktioner kan være tidskrævende at udmønte for sagsbehandlerne og andre involverede (Pavetti et al., 2004; Kirby et al., 2001; Meyers et al., 2006; Fordring et al., 2006; Winter et al., 2008). Sagsbehandlernes forståelse af deres arbejdsbyrde kan influere anvendelsen af sanktioner selv efter der er blevet kontrolleret for den objektive arbejdsbyrde (Winter et al., 2008: 30).

En af sagsbehandleren fra BA fortæller, at tidsforbruget er med inde i overvejelserne, når vedkommende skal beslutte om den enkelte borger skal have en indstilling til nedsættelse i hjælpen for udeblivelse. Vedkommende mener imidlertid at de som regel har tid til at lave de sanktioner, som er nødvendige. Teamlederen fra UUA fortæller, at det kan være meget tidskrævende at lave en indstilling efter LAS § 41. Dette skyldes at hjælpen kun kan ophøre, hvis kommunen samtidig sikrer, at der er et åbent tilbud, som personen kan tage imod og dermed opfylde sin pligt til at udnytte sine arbejdsmuligheder efter LAS § 41, stk. 3. Der er meget arbejdet forbundet med dette. Det er imidlertid værd at bemærke, at omfanget af

sanktioner efter § 41 er fortrinsvis lille. I 2016 var der tilsammen blot tale om 5 sager blandt de aktivitetsparate kontant- og uddannelseshjælpsmodtagere²⁵. Derudover er det tidskrævende, at man ved de aktivitetsparate skal hele vejen rundt og have forsøgt at udtømme alle muligheder for kontakt. Dette vurderer den faglige konsulent fra UUA, og tilføjer, at det også kan tage tid, hvis det ikke er en rutineopgave, og man derfor har behov for at blive orienteret om de forskellige sags- og arbejdsgangsbeskrivelser. En af sagsbehandlerne fra BA beskriver det således:

“ ... det giver mere tid til den enkelte, og således den enkelte ikke kan glemme sig, fordi det også tager tid for os at sanktionere dem. Jeg kan forestille mig, at hvis man var stresset med mange sager, så kunne det godt blive nedprioriteret, selvom man føler, at der skal sanktioneres.” (Sagsbehandler fra BA).

Dette bliver underbygget af en anden undersøgelse, som finder, at både sagsbehandlerne og den daglige faglige ledelse oplever, at det er tids- og ressourcekrævende at sanktionere de aktivitetsparate kontant- og uddannelseshjælpsmodtagere (Thuesen et al., 2017: 64). Pavetti et al. (2004) finder i USA, at de sagsbehandlere, som har mange sager, er mere tilbøjelige til at stole blindt på fremmødelisterne, når de skal vurdere om den enkelte skal have en sanktion for udeblivelse. Dette har både betydning for omfanget og sagsbehandlingen af sanktioner, som her bliver beskrevet og udfoldet:

“Large caseloads make it impossible for case managers to individualize case management activities and less likely to be able to do the work necessary to uncover the conditions that might be contributing to participation problems. When case managers carry large caseloads and need to follow complex procedures for imposing a sanction, time constraints alone lead to the imposition of few sanctions.” (Pavetti et al., 2004: 22-23).

Overbebyrdelse fører dermed til, at omfanget af sanktioner bliver mindsket og at sagsbehandlingen af tilfælde om udeblivelse bliver dårligere. Pavetti et al. (2004) finder endvidere,

²⁵ Tallene er hentet fra Jobindsats.dk.

at steder med mange sager automatiserer i stedet for individualisere sagsbehandlingen af tilfælde om udeblivelse:

“For example, in one local office in New Jersey with heavy workloads, case managers rely on reports from employment service providers to determine when to impose sanctions. In another local office in New Jersey where case managers carry more manageable workloads they conduct home visits, telephone clients, and send letters to clients before imposing a sanction.” (Pavetti et al. 2004, 22-23).

Forskellen er imidlertid, at sagsbehandlerne herhjemme efter reglerne altid skal forsøge at kontakte den enkelte vedrørende udeblivelser. Dette er tilfældet for de aktivitetsparate kontant- og uddannelseshjælpsmodtagere.

Sagsbehandlingen af sanktioner kan være tidskrævende. Dette er især tilfældet ved de aktivitetsparate kontant- og uddannelseshjælpsmodtagere. Sagsbehandlerbemandingen kan derfor have indflydelse på anvendelsen af økonomiske sanktioner. I forhold til dette er sagsmængden imidlertid blevet næsten halveret i Hjørring Kommune. Litteraturen har fundet frem til, at en bedre sagsbehandlerbemanding afstedkommer, at der oftere bliver anvendt sanktioner. Dette kan dermed være med til at forklare anvendelsen af økonomiske sanktioner i Hjørring Kommune. Det er imidlertid værd at have blik for ikke kun sagsmængden, men ligeledes sagsbehandlerens ansvarsområder og arbejdsopgaver. I forhold til dette har sagsbehandlerne fået en større arbejdsbyrde. Billedet er dermed mere mudret i forhold til dette end ved første øjekast.

Arbejds- og opgavefordelingen blandt de koordinerende sagsbehandlere

Som det blev berørt kort i teoriafsnittet, kan arbejds- og opgavefordelingen blandt sagsbehandlerne udøve indflydelse på deres socialfaglige arbejde. I den forbindelse blev der blandt andet sondret mellem en ‘integreret’ og ‘traditionel’ sagsbehandlingsmodel i forhold til arbejdsdelingen mellem sagsbehandlingen og udbetalingen af understøttelse (se teoriafsnittet; Hill, 2006). I Hjørring Kommune står de koordinerende sagsbehandlere, som beskrevet, for alle arbejdsopgaver fra registreringen af forseelsen til og med udarbejdelsen og fremsendelsen af indstillingen – og derudover de facto også for afgørelsen. Der er dermed formelt set tale om den traditionelle sagsbehandlingsmodel, men de facto er der rettere tale om den

integrerede sagsbehandlingsmodel. I forhold til distingveringen mellem 'unified', 'sequential', 'categorical' og 'coordinated' (se teoriafsnittet; Hill, 2006), er Hjørring Kommune udtryk for en 'unified'-sagsbehandlingsmodel, hvor sagsbehandleren vurderer borgerens behov, udarbejder en beskæftigelsesplan med vedkommende, iværksætter og koordinerer indsatser og tilbud, samt monitorerer.

Scrivener & Walter (2001) viser i deres undersøgelse af 11 WTW-programmer i syv amerikanske delstater, at de to sagsbehandlingsmodeller skaber forskellige adfærdsmønstre hos de involverede sagsbehandlere. Studiet peger på de integrerede sagsbehandlere har større opmærksomhed på borgerne end de traditionelle sagsbehandlere, samt at førstnævnte har en tættere monitorering i forhold til medvirken i beskæftigelsesrettede indsatser og tilbud. Dette bliver forklaret med det forhold, at de integrerede sagsbehandlere i større grad forsøger at lære deres borgere at kende og styrke dem ved hjælp fra forskellige beskæftigelsesredskaber. Derudover modtager de integrerede sagsbehandlere mere rettidigt viden om borgerens fremmøde fra udførerne og er hurtigere til at kontakte de medvirkende borgere i forbindelse med problemer med fremmøde. (Scrivener & Walter, 2001: ES2-3).

Integrerede sagsbehandlere kan dermed både have en fremmende og hindrende indflydelse på for eksempel anvendelsen af nedsættelse i hjælpen for udeblivelse fra tilbud efter LAS § 35, stk. 1. De vil endvidere imidlertid umiddelbart have bedre mulighedsbetingelser end de traditionelle sagsbehandlere i forhold til overholdelse af de formelle regler for belysning af sanktionssager. Derudover kan man forvente, at integrerede sagsbehandlere er bedre til at vurdere hvorvidt en sanktioner virker fremmende for rådigheden, samt at vurdere om der i de konkrete tilfælde er andre rimelige forhold, der kan begrunde, at borgeren ikke har overholdt reglerne.

Studiet viser imidlertid, at sanktionsraten er mere eller mindre sammenfaldende imellem de to sagsbehandlingsmodeller. De traditionelle sagsbehandlere initierede imidlertid flere økonomiske sanktioner, hvilket betyder, at flere indstillinger til sanktioner ikke endte med en nedsættelse i hjælpen. Forfatterne henviser her til det forhold, at de traditionelle sagsbehandlere er afhængige af andre til at håndhæve sanktioner, og at de ikke beskæftiger sig med spørgsmålet vedrørende berettigelse til hjælpen. Derfor bliver samarbejdet mellem dem, som initierer sanktioner, og dem der beslutter og håndhæver dem, betydningsfuldt i denne forbindelse. Desuden viser studiet, at de integrerede sagsbehandlere er bedre til at få borgerne indrullet i beskæftigelsesrettede indsatser og tilbud. Dette kan måske være med til at forklare, udover de lokalpolitiske forhold, at Hjørring Kommune aktiverer mange af deres

kontant- og uddannelseshjælpsmodtagere. Dette forhold skyldes med overvejende sandsynlighed, at de integrerede sagsbehandlere, som beskrevet ovenfor, er bedre til at monitorere fremmøde, samt at borgerne kan tænkes at have taget advarslen om sanktioner for overtrædelse mere seriøst, idet sagsbehandlerne selv kan anvende sanktioner, mens de traditionelle sagsbehandlere er afhængige af andre myndighedspersoner. Spørgsmålet er i den forbindelse om borgerne i Hjørring Kommune ved, at sagsbehandlerne de facto er integrerede. Interviewene giver ikke et entydigt billede af dette, men overordnet set kan omfanget af overtrædelser, og borgere i beskæftigelsesrettede tilbud og indsatser dermed være betinget af sagsbehandlingsmodellen. Den de facto sagsbehandlingsmodel kan dermed måske være med til at forklare hvorfor Hjørring Kommune i 2015, og med en overvejende sandsynlighed i 2016, var én af de kommuner i landet, som overordnet set anvendte sanktioner allermest over for de aktivitetsparate kontant- og uddannelseshjælpsmodtagere. (Scrivener & Walter, 2001: ES2-3)

Udover arbejds- og opgavefordelingen blandt sagsbehandlerne kan borger/sagssammensætningen have en betydning for sagsbehandlernes stillingtagen til økonomiske sanktioner. De sagsbehandlere som både har borgere, som har og ikke har andre problemer udover ledighed, er mere positivt stillede over for nedsættelser i hjælpen end dem, som kun har borgere, der har andre problemer end blot ledighed, fordi førstnævnte dermed har mere ressourcestærke borgere (Henriksen, 2010: 36-37). Andre indenlandske erfaringer viser det samme billede, hvor dem, som arbejder med borgere med problemer udover ledighed, er mere tilbageholdende i forhold til nedsættelser i hjælpen, hvilket begrundes med at reglerne er meget forskellig for de forskellige målgrupper (Thuesen et al., 2017: 38-40). I forhold til indeværende tilkendegiver interviewpersonerne, at de sagsbehandlere, som arbejder med de aktivitetsparate kontant- og uddannelseshjælpsmodtagere, kun sidder med denne målgruppe. De burde derfor være mindre positivt stillede over for nedsættelser i hjælpen. Indeværende har imidlertid svært ved at nikke genkendende til dette. De interviewede sagsbehandlere er umiddelbart positivt stillede over for nedsættelser i hjælpen. Dette er svært at vurdere dette, fordi vi ikke kan sammenligne med de sagsbehandlerne, som sidder med en anden målgruppe. Det er derfor også svært at finde hoved og hale i om sagsbehandlernes borger/sagssammensætning har en betydning for sagsbehandlernes stillingtagen til økonomiske sanktioner i Hjørring Kommune. Indeværende er desværre være ude af stand til at besvare dette.

Diskussion

Nedenfor vil undersøgelsesmetoden og de videnskabelige metoder blive drøftet, og der vil være en diskussion af resultaterne fra undersøgelsen.

Spørgsmålet om generaliserbarheden er en trofast følgesvend af lille-N-casestudier, som indeværende. Der er ingenlunde enighed om, hvorvidt og i hvilken udstrækning man kan udlede almene konklusioner ud fra enkelttilfælde²⁶. Nogle hævder det ene, nogle det andet. Det har imidlertid ingenlunde været indeværendes formål at kunne udsige noget om alle kommuners anvendelse af økonomiske sanktioner, endsige at komme med endegyldige konklusioner. Specialeafhandlingens beslutning om at udvælge det ekstreme enkelttilfælde underbygger dette. Her er vidensinteressen snarere at finde ud af, hvad der kan forklare dette end at udlede almene konklusioner, selvom indeværende vil argumenterer for, at resultaterne fra casestudiet kan udsige noget om anvendelsen af økonomiske sanktioner i andre kommuner. Det store spørgsmål er i hvilken udstrækning dette er tilfældet. Ved at anvende lineære regressionsanalyser og registerudtræk, er indeværende endvidere blevet i stand til at udsige noget om alle kommuners anvendelse af økonomiske sanktioner over for de aktivitetsparate kontant- og uddannelseshjælpsmodtagere, for eksempel at mentorindsatsen ikke umiddelbart har nogen indflydelse på anvendelsen af økonomiske sanktioner. Derudover har indeværende endvidere anvendt andre undersøgelser til at underbygge eller stille spørgsmålstejn ved resultaterne fra undersøgelsen. Ved at anvende flere forskellige metoder har indeværende dermed styrket både validiteten og generaliserbarheden.

Indeværende undersøgelsesmetoden og dermed ligeledes resultaterne kunne være blevet styrket endnu mere ved at have studeret flere forskellige kommuner. Det kunne være to eller flere ekstreme tilfælde – for eksempel kommuner, som sanktionerede ekstremt lidt og meget i forhold til alle andre kommuner. Dette bliver blandt andet anbefalet af Caswell & Høybye-Mortensen (2015). Det kunne også have været en eller flere typiske tilfælde. Dette ville ihvertfald havde styrket generaliserbarheden. Det forhold at fordelingen ikke er normalfordelt besværliggør imidlertid dette. I forhold til kritiske tilfælde er det stadigvæk mere end besværligt at finde frem til dem. Dette skyldes at emnet stadigvæk er mere eller mindre underteoretiseret, hvorfor det bliver svært at finde enten et mest sandsynligt eller mindst

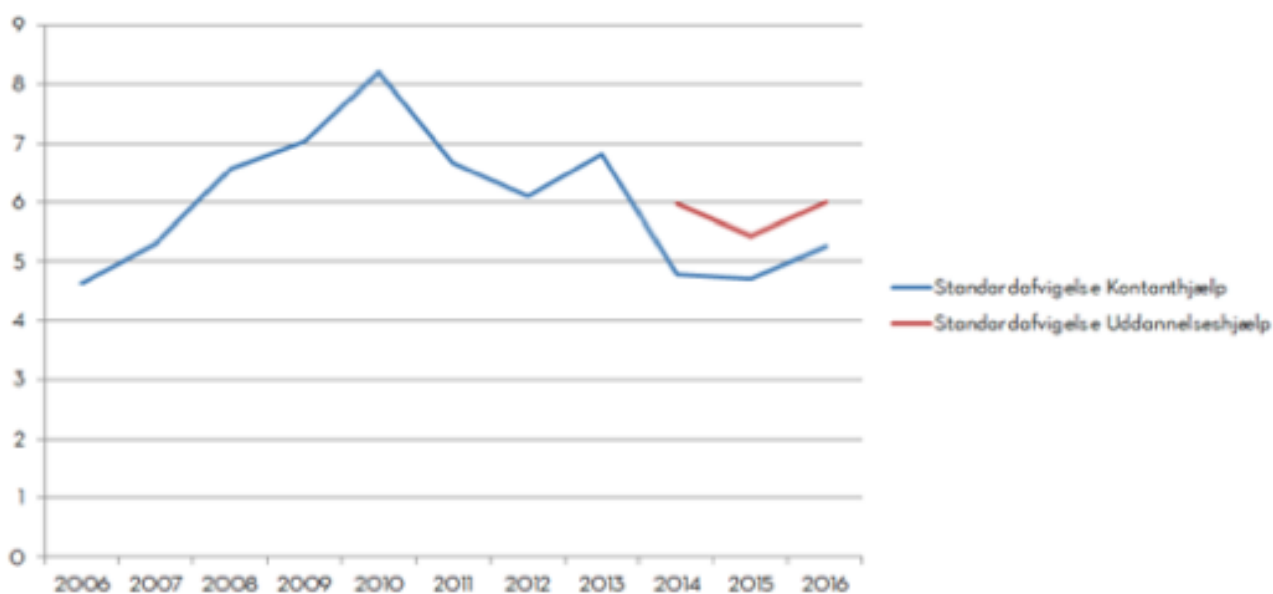
²⁶ Se for eksempel Flyvbjerg (2010).

sandsynligt enkelttilfælde. Selvom indeværende har taget det første spadestik, er der et stykke vej endnu indtil dette er tilfældet.

Som beskrevet, anvender indeværende forskellige videnskabelige metoder og datamateriale. I den forbindelse er der blevet anvendt både kvalitative og kvantitative metoder, og datamateriale. I forhold til den kvalitative del kunne undersøgelsen være blevet udbygget ved at have haft flere interviewpersoner. Dette er især tilfældet i forhold til sagsbehandlerne. Derudover kunne man have overvejet at udarbejde og udføre en spørgeskemaundersøgelse blandt alle sagsbehandlerne i BA og UUA. Begge dele ville have styrket validiteten. I forhold til den kvantitative del kunne man have udbygget undersøgelsen ved at have haft registerdata på individniveau og mere udbyggede statistiske modeller med flere kontrolvariabler.

En indvending mod indeværende vil være, at de store kommunale forskelle blot er udtryk for et øjebliksbillede eller en tilfældighed. Dette er imidlertid ikke hele sandheden. Nedenstående tabel viser udviklingen i den samlede standardafvigelse for alle kommunerne fra 2006 til 2016.

Tabel 11. Den samlede standardafvigelse fra 2006 til 2016 for alle kommunerne.



Kilde: Jobindsats.dk og egne beregninger.

Som tabellen viser blev anvendelsen af økonomiske sanktioner endnu mere ustyrlig fra 2006 og frem til 2010. Dette kan skyldes efterdønningerne af 'Flere i arbejde'-reformen fra 2002, hvor sanktionsreglerne blev strammet og det lokale skøn blev begrænset (Winter et al.,

2008: 12). Det ser umiddelbart ud til, at det har haft den omvendte konsekvens i forhold til sidstnævnte. Derudover kan vi se en iøjnefaldende nedadgående tendens fra 2013 og frem til 2014. Dette er indlysende en konsekvens af kontanthjælpsreformen fra 2013, hvor nogle af sanktionsreglerne blev reformeret. Dette kan have foranlediget til et forhøjet fokus på anvendelsen af økonomiske sanktioner ude i kommunerne. Det er værd at bemærke, at der er en opadgående tendens fra 2015 og frem til 2016. Dette er tilfældet for både kontant- og uddannelseshjælp. Indeværende er dermed delvist udtryk for et øjebliksbillede. Det bliver derfor interessant at holde øje med hvordan udviklingen kommer til at forløbe til og med 2017. De store svingninger i den samlede standardafvigelsen over tid understøtter imidlertid indeværendes budskab om de balstyriske økonomiske sanktioner. Det kan dermed overordnet set konkluderes, at de kommunale forskelle er blevet mindre med tiden, men er stadigvæk meget store i forhold til en normalfordeling.

Det kan derudover diskuteres om beslutningen om at vælge det ekstreme tilfælde underminerer generaliserbarheden, fordi dette blot er udtryk for ekstreme værdier på yderpolerne. Som følge af en normalfordelingstest, nærmere bestemt en Shapiro-Wilk²⁷ test, fremstår det signifikant²⁸, at vi må acceptere vores hypotese om, at vores fordelingen ikke er normalfordelt. Dette betyder med andre ord, at 68 pct. af kommunernes sanktionsniveauer ikke er maksimalt en standardafvigelse væk fra gennemsnittet, hvorfor der er en stor spredning i dataene, hvilket underbygger påstanden om, at kommunerne sanktionerer vidt forskelligt (Se appendiks D)

Som berørt kort under analysen, kan man med rette indvende, at flere af de analyserede variable blot er en proxy for andel aktivitetsberørte kontant- og uddannelseshjælpsmodtagere. Det kan for eksempel være andel personer i virksomhedspraktikker. Det er også den variabel, som umiddelbart har den største indflydelse på andelen af sanktionerede kontant- og uddannelseshjælpsmodtagere, hvorfor det er værd at kontrollere for denne for at efterprøve de andre variabler. Derfor vil de analyserede variable blive kontrolleret for andel aktivitetsberørte i den nedenstående tabel.

²⁷ Anvendes da Shapiro-Wilk generelt anses som værende et mere validt mål end, hvad Kolmogorow-Smirnow tilbyder (Yap & Sim, 2011).

²⁸ Inden for et 0,05 niveau.

Tabel 12. Variabler kontrolleret for andel aktivitetsberørte.

Variabel	Model 1	Model 2
Aktiveringsgrad	.057	-.155
Mentor	.010	.066
Virksomhedspraktik	.131	.080

*** $p < .01$ ** $p < .05$ * $p < .1$

Note: Model 1 er for aktivitetsparate kontanthjælpsmodtagere, mens model 2 er for aktivitetsparate uddannelseshjælpsmodtagere.

Som det bliver beskrevet i tabellen, forsvinder effekterne af variablerne efter der er blevet kontrolleret for andel aktivitetsberørte. Der er ingen af variablerne som er statistisk signifikante efter der er blevet kontrolleret for dette. Andel aktivitetsberørte er dermed umiddelbart den mest betydningsfulde variable i forhold til at kunne forklare andel sanktionerede aktivitetsparate kontant- og uddannelseshjælpsmodtagere ud fra resultaterne af de lineære regressionsanalyser.

Andelen af aktivitetsberørte er en vigtig del af Hjørring Kommunes investeringsstrategi, hvor især de tre følgende faktorer påvirker sanktionsniveauet i kommunen. For det første friheden i skønnet for den enkelte frontlinjemedarbejder. For det andet tiden den enkelte frontlinjemedarbejder har til rådighed. For det tredje netop de aktivitetsberørte, altså hvor stor andel af de arbejdsløse bliver aktiveret. Indeværende analyse kan altså være med til at sandsynliggøre, at hvis investeringsstrategierne indeholder ovennævnte elementer er der en sandsynlighed for, at der vil blive sanktioneret mere. Hjørring kommune kan med andre ord i fremtiden rykke sig fra en position som ekstrem case til en mere typisk og generaliserbar case, da Hjørring kommune ingenlunde er et enestående eksempel på investeringsstrategier på beskæftigelsesområdet, hvor flere og flere kommuner investerer målrettet i en bedre beskæftigelsesindsats på forskellige områder (Frederiksen, 2017).

Konklusion

Specialeafhandlingen har efter bedste evne belyst kommunernes anvendelse af økonomiske sanktioner over for aktivitetsparate kontant- og uddannelseshjælpsmodtagere for at undersøge nærmere, hvorfor de enkelte kommuner, afdelinger og sagsbehandlere anvender økonomiske sanktioner vidt forskelligt, da der er væsentlige retssikkerhedsmæssige udfordringer forbundet med dette.

Der bliver her advokeret for, at hvis man skal forstå, hvad der influerer kommunernes anvendelse af økonomiske sanktioner, må man først og fremmest forstå, hvad der udøver indflydelse på den enkelte sagsbehandlers beslutninger og handlinger. Dette er fordi det til syvende og sidst er den enkelte sagsbehandler, som bestemmer om den enkelte skal indstilles til en nedsættelse i hjælpen for overtrædelse af rådighedsforpligtelsen. I den forbindelse kan både politiske, styrings-/ledelsesmæssige, organisatoriske og faglige forhold udøve indflydelse på sagsbehandlingernes handlinger og beslutninger.

Indeværende finder, at det indbyrdes samspil mellem de forskellige hold kan bidrage til en bedre forståelse af kommunernes anvendelse af økonomiske sanktioner. I dette tilfælde har forholdene afstedkommet, at de koordinerende sagsbehandlere i Hjørring Kommune er blevet mere eller mindre enerådende i forhold til at vurdere, hvorvidt og hvornår de selv skal anvende økonomiske sanktioner. Investeringsstrategiens betoning af sagsbehandlingernes socialfaglige vurdering, viser hvordan de lokalpolitiske forhold har udvidet sagsbehandlingernes handlefrihed i forhold til økonomiske sanktioner. Dette bliver forstærket af organisatoriske forhold, hvor den koordinerende sagsbehandler varetager alle arbejdsopgaver fra registrering af forseelsen til og med udarbejdelsen og fremsendelsen af indstillingen – og træffer de facto også afgørelsen. Dette skyldes fortrinsvist arbejdsbyrden for og ledelsesfokusset ved dem, som behandler og udmønter nedsættelser i hjælpen. Derudover har fraværet af både styring med og ledelse af anvendelsen af økonomiske sanktioner, bortset fra supervisionen, medført, at de koordinerende sagsbehandlere har fået endnu friere tøjler i forhold at bestemme, hvorvidt og hvornår de vil anvende sanktioner. Dette kan meget vel have ført til en hyppigere anvendelse af økonomiske sanktioner blandt sagsbehandlerne, fordi både den daglige socialfaglige ledelse og de koordinerende sagsbehandlere anser sanktioner som et anvendeligt socialfagligt værktøj i deres arbejde med den enkelte kontant- og uddannelseshjælpsmodtager.

Indeværende finder endvidere, at kommunernes forskellige aktiveringsindsatser kan forklare noget af kommunernes forskelligartet anvendelse af økonomiske sanktioner over for de aktivitetsparate kontant- og uddannelseshjælpsmodtagere. Dette bliver bekræftet af både interviewpersonerne, selvom det ikke er det forhold som de betoner allermest, og ikke mindst de lineære regressionsanalyser. I forhold til sidstnævnte forsvinder alle andre forhold efter er der blevet kontrolleret for dette. Dette kan umiddelbart virke som en lettere banalitet. Det er mere eller mindre en selvfølge, at desto flere som kommer i beskæftigelsesrettede indsatser og tilbud, desto flere kan få en nedsættelse i hjælpen for udeblivelse herfor. Det er derfor bemærkelsesværdigt, hvor blind litteraturen har været over for dette. Det er imidlertid værd at bemærke, at dette ingeniør er udtømmende i forhold til at kunne forklare kommunernes forskelligartet anvendelse af økonomisk sanktioner. Det er med andre ord mere og andet på færde end blot dette. Sammenhængen er endvidere betinget af andre forhold, såsom for eksempel fremmødere registreringer og sagsbehandlernes vurderinger. Der er derfor meget at vinde ved at have blik for det indbyrdes forhold mellem de forskellige forhold, såfremt man skal lykkedes med fyldestgørende at forstå kommunernes anvendelse af økonomiske sanktioner. I forhold til dette kan det næste skridt for forskningen derfor være at belyse, hvad der kan forklare kommunernes forskellige aktiveringsindsatser og hvordan de registreres. Her er der ligeledes betydelige forskelle blandt landets 98 kommuner. Hvor Skanderborg Kommune får hhv. 87,8 og 74,6 pct. af de aktivitetsparate kontanthjælpsmodtagere i beskæftigelsesrettede tilbud og indsatser, er det imidlertid kun tilfældet for hhv. 36,4 og 38,8 pct. i Lejre Kommune²⁹. I Hjørring Kommune er det de lokalpolitiske forhold, som har drevet udviklingen frem mod, at flere og flere kontant- og uddannelseshjælpsmodtagere kommer i beskæftigelsesrettede indsatser og tilbud. Indeværende viser dermed hvordan de lokalpolitiske forhold kan udøve indflydelse på et område, som ellers er fuldt af statslige regler og love, samt stærke fagprofessioner.

Der er fremadrettet behov for flere både kvalitative og kvantitative undersøgelser af kommunernes anvendelse af økonomiske sanktioner, som kan være med til at kvalificere, underbygge og bidrage med mere viden om dette. Indeværende har taget det første spadestik, men der er behov for at grave et par spadestik dybere end hvad der er tilfældet her. For eksempel kan vignetmetoden (Ejrnæs, 2012) eller etnografisk metode (Brodin, 2008) være

²⁹ Tallene er hentet fra Jobindsats.dk og for 2016.

med til at afdække sagsbehandlernes holdninger og vurderinger i forbindelse med økonomiske sanktioner. Derudover er komparative casemetoder, såsom ‘Qualitative Comparative Analysis’ (QCA) (Rihoux & Ragin, 2009), lovende i forhold til at undersøge kommunernes forskelligartet anvendelse af økonomiske sanktioner – og hvad der betinger dette. Indeværende og den fremtidige forskning kan bidrage til at kvalificere politiske beslutninger på arbejdsmarked- og beskæftigelsesområdet i forhold til at sikre, at alle borgere bliver behandlet ligeværdigt – uanset om man er borger i Sønderborg eller Viborg Kommune.

Litteraturliste

- Abbring, J. H., van den Berg, G. J., & van Ours, J. C. (2005). The effect of unemployment insurance sanctions on the transition rate from unemployment to employment. *The Economic Journal*, 116(505), s. 602–630.
- Albæk, K., Bach, H. B., Bille, R., Graversen, B. K., Holt, H., Jensen, S., & Jonassen, A. B. (2015). *Evaluering af mentorordningen*. SFI – Det Nationale Forskningscenter For Velfærd.
- Andersen, H. L., & Arendt, J. N. (2016). *Økonomiske incitamenter i beskæftigelsespolitikken – en litteraturoversigt*. KORA, Det Nationale Institut for Kommunernes og Regionernes Analyse og Forskning.
- Ankestyrelsen. (2011). *Ankestyrelsens praksisundersøgelse om Kontanthjælp og sanktioner*.
- Ankestyrelsen. (2015). *Ankestyrelsens praksisundersøgelse om Kommunernes anvendelse af sanktioner*.
- Ankestyrelsen. (2016). *Ankestyrelsens praksisundersøgelse om anvendelsen af sanktioner over for uddannelses- og kontanthjælpsmodtagere*.
- Ankestyrelsen. (2017). *Ankestyrelsens praksisundersøgelse om Kommunernes anvendelse af sanktioner over for uddannelses- og kontanthjælpsmodtagere*.
- Arbejdsmarkedsstyrelsen. (2011). *Spørgeskemaundersøgelse om brugen af Jobindsats.dk*. Jobindsats.
- Arni, P., Lalive, R., & van Ours, J. C. (2013). How effective are unemployment benefit sanctions? Looking beyond unemployment exit. *Journal of Applied Econometrics*, 28(7), s. 1153-1178.
- Austin, M. J., Johnson, M. A., Chow, J. C., De Marco, M., & Ketch, V. (2009). Delivering Welfare-to-Work Services in County Social Service Organizations: An Exploratory Study of Staff Perspectives. *Administration in Social Work*, 33(1), s. 105-126.
- Baxter, P., & Jack, S. (2008). Qualitative case study methodology: Study design and implementation for novice researchers. *The Qualitative Report*, 13(4), s. 544-559.
- Beer, F., Winter, S. C., Skou, M., Stigaard, M., Henriksen, A., & Friisberg, N. (2008). *Statslig og kommunal beskæftigelsesindsats: Implementering af "Flere i arbejde" før strukturreformen*. SFI – Det Nationale Forskningscenter for Velfærd.

- Bell, S., & Hindmoor, A. (2009). *Rethinking governance – the centrality of the state in modern society*. Cambridge University Press.
- BeskæftigelsesIndikatorProjektet. (2017). *Sagsbehandlerens betydning for udsatte borgere jobchancer*. BeskæftigelsesIndikatorProjektet.
- Beskæftigelsesministeriet. (2013). *Aftale om en reform af kontanthjælpssystemet – flere i uddannelse og job*. Hentet 6. Maj 2017 fra bm: http://bm.dk/~media/BEM/Files/Dokumenter/Pressemeddelelser/2013/Kontanthjaelp_april/Aftaletekst_kontanthjaelpsreform%20pdf.ashx.
- Beskæftigelsesministeriet. (2016). *Analyse: Effekt af at få en sanktion for ledige i kontanthjælpssystemet*. Beskæftigelsesministeriet. Analyseenheden. Beskæftigelsesministeriet.
- Bleijenbergh, I. (2010). Case Selection. I A. J. Mills, G. Durepos, & E. Weibe, *Encyclopedia of Case study Research*. SAGE Publications, Inc.
- Blomberg, H., Kroll, C., Kallio, J., & Erola, J. (2013). Social workers' perceptions of the cause of poverty in the Nordic countries. *Journal of European Social Policy*, 23(1), s. 68-82.
- Boockmann, B., Thomsen, S., & Walter, T. (2014). Intensifying the use of benefit sanctions: an effective tool to increase employment? *IZA Journal of Labor Policy*, 3(21), s. 1-31.
- Borghi, V., & van Berkel, R. (2007). New modes of governance in Italy and the Netherlands. The case of activation policies. *Public Administration*, 85(1), s. 83-101.
- Boyne, G. A. (2003). Sources of Public Service Improvement: A Critical Review and Research Agenda. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 13(3), s. 367-394.
- Brehm, J., & Gates, S. (1997). *Working, shirking, and sabotage, Bureaucratic response to a democratic public*. University of Michigan Press.
- Brewer, G. A. (2005). In the Eye of the Storm: Frontline Supervisors and Federal Agency Performance. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 15(4), s. 505-527.
- Brewer, G. A., & Selden, S. C. (2000). Why elephants gallop: Assessing and predicting organizational performance in federal agencies. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 10(4), s. 685-711.

- Brewer, G. A., & Walker, R. M. (2010). The Impact of Red Tape on Governmental Performance: An Empirical Analysis. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 20(1), s. 233-257.
- Brodkin, E. Z. (1997). Inside the Welfare Contract: Discretion and Accountability in State Welfare Administration. *Social Service Review*, 71(1), s. 1-33.
- Brodkin, E. Z. (2008). Accountability in Street-Level Organizations. *International Journal of Public Administration*, 31(3), s. 317-336.
- Brodkin, E. Z. (2011). Putting Street-Level Organizations First: New Directions for Social Policy and Management Research. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 21, s. 199–i201.
- Brodkin, E. Z. (2016). Street-Level Organizations, Inequality, and the Future of Human Services. *Management, Leadership & Governance*, 40(5), s. 444-450.
- Brodkin, E., & Larsen, F. (2013). Changing boundaries: The policies of workfare in the U.S. and Europe. *Poverty and Public Policy*, 5(1), s. 37-47.
- Buffat, A. (2015). When and why discretion is weak or strong: the case of taxing officers in a Public Unemployment Fund. I P. Hupe, M. Hill, & A. Buffat, *Understanding Streetlevel Bureaucracy*. Policy Press.
- Campbell, D. T., & Stanley, J. C. (1966). *Experimental and quasi-experimental designs for research*. Rand McNally.
- Carter, N., Bryant-Lukosius, D., Dicenso, A., Blythe, J., & Neville, A. (2014). The use of triangulation in qualitative research. *Oncology Nursing Forum*, 41(5), s. 545-547.
- Caswell, D. (2015). Responses from the Frontline: How Organisations and Street-level Bureaucrats Deal with Economic Sanctions. *European Journal of Social Security*(1), s. 489-503.
- Caswell, D., & Høybye-Mortensen, M. (2011). Så smækker vi kassen i! – sanktion som redskab i kommunernes håndtering af kontanthjælpsmodtagere. *Tidsskrift for ARBEJDSLIV*, 13(4), s. 22-39.
- Caswell, D., & Høybye-Mortensen, M. (2015). Sanctions, Responses from the Frontline : How Organisations and Street-level Bureaucrats Deal with Economic. *European Journal of Social Security*, 17(1), s. 31-51.
- Caswell, D., & Larsen, F. (2015). Frontlinjearbejdet i leveringen af aktiv beskæftigelsespolitik: Hvordan faglige, organisatoriske og styringsmæssige kontekster påvirker dette. *Tidsskrift for ARBEJDSLIV*, 17(1), s. 9-28.

- Caswell, D., & Larsen, F. (2018). Frontline work in the delivery of Danish activation policies – and how governance, organizational and occupational contexts shape this. I R. van Berkel, D. Caswell, P. Kupa, & F. Larsen, *Frontline Delivery of Welfare-to-Work Policies in Europe: Activating the Unemployed*. Routledge.
- Caswell, D., Andersen, H. L., Høybye-Mortensen, M., Markussen, A. M., & Thuesen, S. L. (2011). *Når kassen smækkes i - Analyser af økonomiske sanktioner over for kontanthjælpsmodtagere*. Anvendt KommunalForskning.
- Caswell, D., Dall, T., & Madsen, M. B. (2014). *Et pendulsving med udfordringer*. CASA.
- Caswell, D., Eskelinen, L., & Olesen, S. P. (2013). Identity work and client resistance underneath the canopy of active employment policy. *Qualitative Social Work*, 12(1), s. 8-23.
- Caswell, D., Kupka, P., Larsen, F., & van Berkel, R. (2018). The frontline delivery of welfare-to-work in context. I R. van Berkel, D. Caswell, P. Kupa, & F. Larsen, *Frontline Delivery of Welfare-to-Work Policies in Europe: Activating the Unemployed*. Routledge.
- Cherlin, A. J., Bogen, K., Quane, J. M., & Burton, L. (2002). Operating within the Rules: Welfare Recipients' Experiences with Sanctions and Case Closings. *Social Service Review*, 76(3), s. 387-405.
- Christensen, L. B. (2016). *Ankestyrelsens praksisundersøgelser set med nye øjne.* Ankestyrelsen. Hentet 5. Juni 2017 fra ast: <https://ast.dk/tal-og-undersogelser/praksiskoordinering/ankestyrelsens-praksisundersogelser/ankestyrelsens-praksisundersogelser-set-med-nye-ojne>
- Cohen, L., Manion, L., & Morrison, K. (2007). *Research methods in education* (6. udg.). Routledge.
- Cole, J., & Pilisuk, M. (1981). Differences in the Provision of Mental Health Services by Race. *American Journal of Orthopsychiatry*, 46(3), s. 510-525.
- Considine, M. (1999). Markets, Networks and the New Welfare State: Employment Assistance Reforms in Australia. *Journal of Social Policy*, 28(2), s. 183-203.
- Considine, M. (2001). *Enterprising states. The public management of welfare-to-work*. Cambridge University Press. .
- Considine, M., Lewis, J., O'Sullivan, S., & Sol, E. (2015). *Getting welfare to work*. Oxford University Press.

- Considine, M., & Lewis, J. M. (2003). Bureaucracy, Network, or Enterprise? Comparing Models of Governance in Australia, Britain, the Netherlands, and New Zealand. *Public Administration Review*, 63(2), s. 131-140.
- Creswell, J. (2002). *Research design: Qualitative, quantitative and mixed method approaches*. SAGE.
- Cunningham, D., & Madsen, R. S. (2015). What is the KKK a Case Of? Extreme Cases as Analytic Device. *Sociology Compass*, 9(4), s. 299–308.
- Danet, B. (1973). Giving the Underdog a Break: Latent Particularism among Customs Officials. I E. Katz, & B. Danet, *Bureaucracy and the Public* (s. 329-337). New York: Basic Books.
- Dansk Socialrådgiverforening. (2016). *Undersøgelse af socialrådgiveres sagstal på beskæftigelsesområdet i kommunerne*.
- DeHart-Davis, L. (2009a). Green Tape: A Theory of Effective Organizational Rules. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 19(2), s. 361-384.
- DeHart-Davis, L. (2009b). Green Tape and Public Employee Rule Abidance: Why Organizational Rule Attributes Matter. *Public Administration Review*, 69(5), s. 901-910.
- DeHart-Davis, L., & Pandey, S. K. (2005). Red Tape and Public Employees: Does Perceived Rule Dysfunction Alienate Managers? *Journal of Public Administration Research and Theory*, 15(1), s. 133-148.
- Deloitte. (2016). *Kvalitativ analyse af sanktioner på kontant- og uddannelseshjælpsområde. Rapport*. Deloitte.
- Deloitte. (2017). *Kvalitativ analyse af sanktioner på kontant- og uddannelseshjælpsområdet*.
- Denhardt, R., & Denhardt, J. (2000). The new public service: Serving rather than steering. *Public Administration Review*, 60(6), s. 549-560.
- Diamond, J. (1996). *The roots of radicalism*. The New York Review of Books.
- Diefenbach, T. (2009). New public management in public sector organizations: the dark sides of managerialistic 'enlightenment'. *Public Administration*, 87(4), s. 892-909.
- Dogan, M., & Pelassy, D. (1990). *How to compare nations: Strategies in comparative politics*. Chatham House.
- Donaldson, J. A., Ching, J. M., & Tan, A. T. (2013). *Going Extreme: Systematically Selecting Extreme Cases for Study through Qualitative Methods*. Paper presented at the American Political Science Association Annual Meeting, Chicago, USA.

- Dworkin, R. ((1977/[2002])). *Taking Rights Seriously*. London: Duckworth.
- Ejrnæs, M. (2012). *Vignetmetoden: sociologisk metode og redskab til faglig udvikling*. Akademisk Forlag.
- Elmer, D. (2011). *Kommuner straffer ledige vidt forskelligt*. Agenda.dk.
- Evans, T., & Harris, J. (2004). Street-Level Bureaucracy, Social Work and the (Exaggerated) Death of Discretion. *The British Journal of Social Work*, 34(6), s. 871-895.
- Flyvbjerg, B. (1998). *Rationality and power: Democracy in practice*. University of Chicago Press.
- Flyvbjerg, B. (2010). Fem misforståelser om casestudiet. I L. Tanggaard, & S. Brinkmann, *Kvalitative metoder. En grundbog* (s. 463-487). Hans Reitzels Forlag.
- Fording, R., F. Schram, S., & Soss, J. (2006). *Devolution, Discretion, and Local Variation in TANF sanctioning*. University of Kentucky Center for Poverty Research. Discussion Paper series.
- Frederiksen, P. R. (2017). *Investeringsstrategi er god økonomi*. CABI.
- Friis, S. E. (2015). *Hver fjerde sanktion mod ledige er en smutter*. Altinget.
- Griggs, J., & Evans, M. (2010). *Sanctions within conditional benefits systems: A review of evidence*. Joseph Rowntree Foundation.
- Hagen, J. L., & Owens-Manley, J. (2002). Issues in Implementing TANF in New York: The Perspective of Frontline Workers. *Social Work*, 47(2), s. 171-182.
- Hainmueller, J., Hofmann, B., Krug, G., & Wolf, K. (2015). Do Lower Caseloads Improve the Performance of Public Employment Services? New Evidence from German Employment Offices. *The Scandinavian Journal of Economics*, 118(4), s. 941-974.
- Hammerschmid, G., van de Walle, S., & Stimac, V. (2013). Internal and external use of performance information in public organizations: results from an international survey. *Public Money and Management*, 33(4), s. 261-268.
- Harder, H. (2010). Explanatory Case Study. I A. J. Mills, G. Durepos, & E. Weibe, *Encyclopedia of Case study Research*. SAGE Publications, inc.
- Hasenfeld, Y. (2010). Organizational responses to social policy: The case of welfare reform. *Administration in Social Work*, 34(2), s. 148-167.
- Henriksen, A. C. (2010). *Veje til beskæftigelse. En kvalitativ undersøgelse af indsatser over for ikke-arbejdsmarkedsparete kontanthjælpsmodtagere*. SFI – Det Nationale Forskningscenter for Velfærd.

- Hill, C. J. (2006). Casework job design and client outcomes in welfare-to-work offices. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 16(2), s. 263-288.
- Hill, C., & Lynn, L. L. (2004). Governance and public management, An introduction. *Journal of Policy Analysis and Management*, 23(1), s. 1-11.
- Hjørring Kommune . (2015b). *Hjørringmetoden. Byrådets investering i arbejdsrettet rehabilitering – 125 mio. kr. i perioden 2015-2018.*
- Hjørring Kommune. (2014). *Værdigrundlaget i Arbejdsmarkedsudvalget - Den klogeste kurs til varig forandring på arbejdsmarkedet.*
- Hjørring Kommune. (2015a). *Hjørringmetoden – Arbejdsrettet rehabilitering i teori og praksis. .*
- Hjørring Kommune. (2015b). *Referat. Arbejdsmarkedsudvalget 9. november 2015.*
- Hjørring kommune. (2017a). *Referat. Arbejdsmarkedsudvalget. 23. januar 2017.*
- Hjørring Kommune. (2017b). *Referat af åben dagsorden fra Byrådets møde 15. februar 2017.*
- Howe, D. (1991). Knowledge, power, and the shape of social work practice. I D. M., *Sociology of Social Work*. Routledge.
- Jakobsen, M. H., & Duedahl, P. (2010). *Introduktion til dokumentanalyse. Metodeserie for social- og sundhedsvidenskaberne (Årg. II)*. Syddansk Universitetsforlag.
- Jensen, T. P., Winter, S., Manniche, J., & Ørberg, P. D. (1991). *Indsatsen for langtidsledige*. AKF Forlag.
- Jewell, C. (2007). Assessing need in the United States, Germany, and Sweden: the organization of welfare case work and the potential for responsiveness in the 'three worlds'. *Law & Policy*, 29(3), s. 380-407.
- Jewell, C., & Glaser, B. (2006). Toward a general analytic framework: Organizational settings, policy goals, and street-level behavior. *Administration & Society*, 38(3), s. 335-364.
- Kallio, J., & Kouvo, A. (2015). Street-level bureaucrats' and the general public's deservingness perceptions of social assistance recipients in Finland. *Social Policy & Administration*, 49(3), s. 316-334.
- Kallio, J., & Saarinen, A. (2014). Street-level bureaucrats' attitudes towards the Finnish labour market allowance. *International Journal of Sociology and Social Policy*, 34(11/12), s. 817-834.

- Kauff, J., Derr, M. K., Pavetti, L., & Martin, E. S. (2007). *Using Work-Oriented Sanctions to Increase TANF Program Participation*. Mathematica Policy Research, Inc.
- Keiser, L. R. (1999). State bureaucratic discretion and the administration of social welfare programs: The case of social security disability. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 9(1), s. 87-106.
- Keiser, L. R., & Soss, J. (1998). With Good Cause: Bureaucratic Discretion and the Politics of Child Support Enforcement. *American Journal of Political Science*, 42(4), s. 1133-1156 .
- Keiser, L. R., Mueser, P. R., & Choi, S. (2004). Race, Bureaucratic Discretion, and the Implementation of Welfare Reform. *American Journal of Political Science*, 48(2), s. 314-327.
- Kirby, G., Ross, C., & Puffer, L. (2001). *Welfare-to-Work Transitions for Parents of Infants: In-Depth Study of Eight Communities*. Mathematica Policy Research, Inc.
- Kjørstad, M. (2005). Between professional ethics and bureaucratic rationality: the challenging ethical position of social workers who are faced with implementing a workfare policy. *European Journal of Social Work*, 8(4), s. 381-398.
- Kroeger, N. (1975). Bureaucracy, Social Exchange, and Benefits Received in a Public Assistance Agency. *Social Problems*, 23(2), s. 182-196.
- Kupka, P., & Oslander, C. (2018). Activation 'Made in Germany' - Welfare-to-work services under the 'Social Code II. I R. van Berkel, D. Caswell, P. Kupa, & F. Larsen, *Frontline Delivery of Welfare-to-Work Policies in Europe: Activating the Unemployed*. Routledge.
- Kvale, S. (2005). *Interview. En introduktion til det kvalitative forskningsinterview*. Hans Reitzels Forlag, Narayana Press.
- Kvale, S., & Brinkmann, S. (2015). *Interview - Det kvalitative forskningsinterview som håndværk* (3. udg.). Hans Reitzels Forlag.
- Lalive, R., Zweimüller, J., & van Ours, J. C. (2005). The effect of benefit sanctions on the duration of unemployment. *Journal of the European Economic Association*, 3(6), s. 1386-1417.
- Langbein, L., & Jorstad, B. (2004). *Productivity in the workplace: Cops, culture, communication, cooperation, and collusion* (Årg. 57). Political Research Quarterly.

- Larsen, F. (2009). *Kommunal beskæftigelsespolitik – Jobcentrenes implementering af beskæftigelsesindsatsen i krydsfeltet mellem statslig styring og kommunal autonomi*. Frydenlund Academi.
- Larsen, F. (2011). Ny beskæftigelsespolitik via administrative reformer? *Tidsskrift for ARBEJDSLIV*, 13(4), s. 40-55.
- Larsen, F., Abildgaard, N., Bredgaard, T., & Dalsgaard, L. (2001). *Kommunal aktivering – mellem disciplinering og integration*. Aalborg Universitetsforlag.
- Leibetseder, B. (2014). Activation in the Austrian social assistance scheme – unproductive pressure and low support. *Social Policy & Administration*, 49(5), s. 549-570.
- Levy, J. S. (2008). Case Studies: Types, Designs, and Logics of Inference. *Conflict Management and Peace Science*, 25(1), s. 1-18.
- Lipsky, M. (1980). *Street-level Bureaucracy: The Dilemmas of Individuals in Public Service*. New York, Russell Sage Foundation.
- Loftager, J. (2002). Aktivering som (ny) velfærdspolitisk tredjevej. *Politica*, 3(34), s. 296-312.
- Loftager, J. (2004). *Politisk offentlighed og demokrati i Danmark, Magtudregning*. Aarhus Universitetsforlag.
- Lødemel, I., & Trickey, H. (2001). *An offer you can't refuse: Workfare in international perspective*. Policy Press, University of Bristol.
- Martin, C. (2004). Reinventing welfare regimes. Employers and the implementation of active social policy. *World Politics*, 57(1), s. 39-69.
- May, P., & Winter, S. (2009). Politicians, managers, and street-level bureaucrats: Influences on policy implementation. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 19(3), s. 453-476.
- McCollum, D. (2012). The sustainable employment policy agenda: what role for employers? *Local Economy*, 27(5/6), s. 529-540.
- McDonald, C., & Chenoweth, L. (2009). Re)Shaping social work: An Australian case study. *British Journal of Social Work*, 39(1), s. 144-160.
- McDonald, C., & Marston, G. (2008). Motivating the unemployed? Attitudes at the front line. 61(4), s. 315-326.

- Meier, K. J., & O'Toole, L. J. (2002). Public management and performance: The impact of managerial quality. *Journal of Policy Analysis and Management*, 21(4), s. 629-643.
- Meyers, M. K., & Vorsanger, S. (2003). Street-level bureaucrats and the implementation of public policy. I B. Guy Peters, & J. Pierre, *Handbook of public administration* (s. 245-255). Thousand Oaks, CA: Sage publishing company.
- Meyers, M. K., Glaser, B., & MacDonald, B. (1998). On the front lines of welfare delivery: Are workers implementing policy reforms? *Journal of Policy Analysis and Management*, 17(1), s. 1-22.
- Meyers, M., Harper, S., Klawitter, M., & Lindhorst, T. (2006). *Review of Research on TANF Sanctions*. West Coast Poverty Center, University of Washington.
- Miller, G. (1967). Professionals in Bureaucracy: Alienation among Industrial Scientists and Engineers. *American Sociological Review*, 32(5), s. 755-68.
- Morgen, S. (2001). The agency of welfare workers: Negotiating devolution, privatization, and the meaning of self-sufficiency. *American Anthropologist*, 103(3), s. 747-761.
- Moynihan, D. P., & Pandey, S. K. (2005). Testing how management matters in an era of government by performance management. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 15(3), s. 421-439.
- Mploy. (2012). *Mentorer i beskæftigelsesindsatsen: En analyse af kommunernes anvendelse af mentorordningen i beskæftigelsesindsatsen*. Arbejdsmarkedsstyrelsen.
- Møller, M., & Stone, D. (2013). Disciplining disability under Danish active labour market policy. *Social Policy & Administration*, 47(5), s. 586-604.
- Nicholson-Crotty, S., & Laurence J. O'Toole, J. (2004). "Public Management and Organizational Performance: The Case of Law Enforcement Agencies. *Journal of Public Administrative Research and Theory*, 14(1), s. 1-18.
- Nielsen, T., & Kreiner, S. (2008). *SPSS - Introduktion til databehandling & statistisk analyse* (3. udg.). Jurist- og Økonomforbundets Forlag.
- Nybom, J. (2011). Activation in social work with social assistance claimants in four Swedish municipalities. *European Journal of Social Work*, 14(3), s. 339-361.
- Osborne, S. (2010). Introduction: The (New) Public Governance: A Suitable Case for Treatment. I S. Osborne, *The New Public Governance?* Routledge.

- Osiander, C., & Steinke, J. (2011). *Street-level bureaucrats in der Arbeitsverwaltung*.
- Pabst, M. (2017). *Kommuners straf af ledige vækker kritik*. Hentet 27. Juni 2017 fra Altinget.dk.
- Panday, S. K., & Moynihan, D. P. (2006). Bureaucratic Red Tape and Organizational Performance: Testing the Moderating Role of Culture and Political Support. I G. A. Boyne, K. Meier, L. J. O'Toole, & R. M. Walker, *Public Service Performance. Perspectives on Measurement and Management*. Cambridge University Press.
- Pavetti, L., Derr, M., Kirby, G., Wood, R. G., & A. Clark, M. (2004). *The Use of TANF Work-Oriented Sanctions in Illinois, New Jersey, and South Carolina: Final Report*. Mathematica Policy Research, Inc.
- Peck, J. (1998). Workfare: a geopolitical etymology. *Environ Plan D*, 16(2), s. 133-161.
- Pedersen, M. H., & Hansen, A. M. (2011). Konstruktionen af det selvstyrende jobcenter. *Tidsskrift for ArbejdsLIV*, 13(4), s. 56-70.
- Plovsing, J. (1985). Socialreformens idealer og praksis. 17, s. 502-519.
- Ponnert, L., & Svensson, K. (2016). Standardisation – the end of professional discretion? *European Journal of Social Work*, 19(3/4), s. 586-599.
- Prior, D., & Barnes, M. (2011). Subverting social policy on the front line: Agencies of resistance in the delivery of services. *Social Policy & Administration*, 45(3), s. 264-279.
- Raeymaeckers, P., & Dierckx, D. (2013). To work or not to work? The role of the organisational context for social workers' perceptions on activation. *British Journal of Social Work*, 43(6), s. 1170-1189.
- Rehner, T., Ishee, J., Salloum, M., & Velasquez, D. (1997). Mississippi Social Workers' Attitudes toward Poverty and the Poor. *Journal of Social Work Education*, 33(1), s. 131-142.
- Reingold, D., & Liu, H. (2009). Do Poverty Attitudes of Social Service Agency Directors Influence Organizational Behavior? *Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly*, 38(2), s. 307-332.
- Riccucci, N. M. (2005). *How management matters: Street-level bureaucrats and welfare reform*. Georgetown University Press.
- Riccucci, N. M., Meyers, M. K., Lurie, L., & Han, J. S. (2004). The implementation of welfare reform policy: The role of public managers in front-line practices. *Public Administrative Review*, 64(4), s. 438-448.

- Riccucci, N., & Lurie. (2001). Employee performance evaluation in social welfare offices. *Review of Public Personnel Administration*, 21(1), s. 27-37.
- Riccucci, N., Meyers, M., Lurie, I., & Han, J. (2004). The implementation of welfare reform policy: The role of public managers in front-line practices. *Public Administration Review*, 64(4), s. 438-449.
- Rihoux, B., & Ragin, C. C. (2009). *Configurational Comparative Methods. Qualitative Comparative Analysis (QCA) and Related Techniques*. SAGE Publications, Inc.
- Rosenthal, P., & Peccei, R. (2006). The social construction of clients by service agents in reformed welfare administration. *Human Relations*, 59(12), s. 1633-1658.
- Røed, K., & Westlie, L. (2007). *Unemployment Insurance in welfare states: Soft constraints and mild sanctions*. Forschungsinstitut zur Zukunft der Arbeit.
- Sainsbury, R. (2008). Administrative justice, discretion and the 'welfare to work' project. *Journal of Social Welfare and Family Law*, 30(4), s. 323-338.
- Sainsbury, R. (2018). Activation in the UK: The front line and the 'black box' of employment service provision. I R. van Berkel, D. Caswell, P. Kupa, & F. Larsen, *Frontline Delivery of Welfare-to-Work Policies in Europe: Activating the Unemployed*. Routledge.
- Scholz, J. T., Twombly, J., & Headrick, B. (1991). Street-Level Political Controls over Federal Bureaucracy. *American Political Science Review*, 85(3), s. 829-850.
- Scholz, R. W., & Tietje, O. (2002). *Embedded Case Study Methods: Integrating Quantitative and Qualitative Knowledge*. Sage Publications Inc.
- Scott, P. G. (1997). Assessing Determinants of Bureaucratic Discretion: An Experiment in Street-Level Decision Making . *Journal of Public Administration Research and Theory*(1), s. 35-57.
- Scrievener, S., & Walter, J. (2001). *Evaluating Two Approaches to Case Management: Implementation, Participation Patterns, Costs, and Three-Year Impacts of the Columbus Welfare-to-Work Program*. National Evaluation of Welfare-to-Work Strategies. Manpower Demonstration Research Corp.
- Seawright, J., & Gerring, J. (2008). Case Selection Techniques in Case Study Research: A Menu of Qualitative and Quantitative Options. *Political Research Quarterly*, 61(2), s. 294-308.
- Simonsen, M., & Skipper, L. (2016). *Økonomiske incitamenter for ikke-forsikrede ledige – en litteraturoversigt*. Styrelsen for Arbejdsmarked og Rekruttering.

- Slotsholm. (2010). *Brugerundersøgelse af Jobindsats.dk*. Slotsholm.
- Slotsholm. (2011). *Spørgeskemaundersøgelse om brugen af Jobindsats.dk*. Slotsholm.
- Socialrådgiveren. (2017). *10 år med jobcentre. Hvad er der at fejre?* Dansk Socialrådgiverforening.
- Stone, C. J. (1996). *A course in probability and statistics*. Belmont . Duxbury Press.
- Stone, C. N. (1981). Attitudinal Tendencies among Officials. I C. Goodsell, *The Public Encounter: Where State and Citizen Meet* (s. 43-68). ndiana University Press.
- Styrelsen for Arbejdsmarkedets og Rekruttering. (2017). *rupper af langvarige kontanthjælpsmodtagere. Klyngeanalyse*.
- Svarer, M. (2011). The effect of sanctions on exit from unemployment: Evidence from Denmark. *Economica*, 78(312), s. 751-778.
- Svarer, M., Rosholm, M., Havn, L., & Høeberg, L. (2014). *Evaluering af mentorindsats til unge uden uddannelse og job*. Rambøll.
- Sztandar-Sztanderska, K. (2010). Activation of the unemployed in Poland: From policy design to policy implementation. *International Journal of Sociology and Social Policy*, 29(11/12), s. 624-636.
- Tabin, J., & Perriard, A. (2016). Active social policies revisited by social workers. *European Journal of Social Work*, 19(3/4), s. 441-454.
- Taylor, I., & Kelly, J. (2006). Professionals, discretion and public sector reform in the UK: re-visiting Lipsky. *International Journal of Public Sector Management*, 19(7), s. 629-642.
- Thinking, F. a. (2013). *Kahneman, Daniel*. Farrar Straus & Giroux.
- Thuesen, S. L., & Caswell, D. (2011). Retssikkerhed og økonomiske sanktioner overfor kontanthjælpsmodtagere. *Social Politik*, 6, s. 31-35.
- Torring, J. (2004). *Det stille sporskifte i velfærdsstaten. Magtudredning*. Aarhus Universitetsforlag.
- Tversky, A., & Kahneman, D. (1971). Psychological Bulletin. *Belief in the law of small numbers*, 76(2), s. 105-110.
- Ulmestig, R., & Marston, G. (2014). Street-level perceptions of procedural rights for young unemployed people – A comparative study between Sweden and Australia. *Social Policy & Administration*, 49(3), s. 394-411.

- Vail, S. (1970). The Effects of Socio-economic Class, Race, and Level of Experience on Social Workers' Judgment of Clients. *Smith College Studies in Social Work*, 40(3), s. 236-246.
- van Berkel, R. (2013). Triple activation: Introducing welfare-to-work into Dutch Social Assistance. I E. Brodtkin, & G. Marston, *Work and the welfare state. Street-level organizations and workfare politics*. Georgetown University Press.
- van Berkel, R. (2018a). State of the art in frontline studies of welfare-to-work. A literature review. I R. van Berkel, D. Caswell, P. Kupa, & F. Larsen, *Frontline Delivery of Welfare-to-Work Policies in Europe: Activating the Unemployed*. Routledge.
- van Berkel, R. (2018b). The street-level activation of the unemployed remote and very remote from the labour market. The Dutch case. I R. van Berkel, D. Caswell, P. Kupa, & F. Larsen, *Frontline Delivery of Welfare-to-Work Policies in Europe. Activating the Unemployed*.
- van Berkel, R., & Knies, E. (2016). Performance Management, Caseloads and the Frontline Provision of Social Services. 50(1), s. 59-78.
- van den Berg, G. B., van der Klaauw, B., & van Ours, J. (2004). Punitive sanctions and the transition rate from welfare to work. *Journal of Labor Economics*, 22(1), s. 211-241.
- van den Berg, G. J., & Vikström, J. (2014). Monitoring job offer decisions, punishments, exit to work, and job quality. *Scandinavian Journal of Economics*, 116(2), s. 284-334.
- van den Berg, G., Uhlendorff, A., & Wolff, J. (2014). Sanctions for young welfare recipients. 1, s. 177-208.
- van der Klaauw, B., & van Ours, J. (2013). Carrot and stick: How reemployment bonuses and benefit sanctions affect exit rates from welfare. *Journal of Applied Econometrics*, 28(2), s. 275-296.
- van der Aa, P., & van Berkel, R. (2014). Innovating job activation by involving employers. *International Social Security Review*, 67(2), s. 11-27.
- van Wynsberghe, R., & Khan, S. (2007). Redefining case study. *International Journal of Qualitative Methods*, 6(2).
- Vidovich, L. (2003). Methodological framings for a policy trajectory study. I T. O'Donoghue, & K. Punch, *Qualitative Educational Research in Action - Doing and Reflecting*. Routledge.

- Weatherly, R., & Lipsky, M. (1977). Street-level bureaucrats and institutional innovation: Implementing special education reform. *Harvard Educational Review*, s. 171-197.
- Winter, S. C. (2002). *Explaining Street-Level Bureaucratic Behavior in Social and Regulatory and Social Policies*. Paper prepared for the 2002 Annual Meeting for the Annual Meeting of the Association for Policy Analysis and Management held in Washington D.C. 8 november 2003. Danish National Institute of Social Research, Copenhagen.
- Winter, S. C. (2003). *Political Control, Street-Level Bureaucrats and Information Asymmetry in Regulatory and Social Policies*. Paper prepared for the Annual Meeting of the Association for Policy Analysis and Management held in Washington D.C. 6-8 November 2003. Danish National Institute of Social Research, Copenhagen.
- Winter, S. C., Skou, M. H., & Beer, F. (2008). *Effective Management for National or Local Policy Objectives? Implementing Welfare Sanction Policy in Denmark*. SFI. Working Paper 14.
- Wood, B. D., & Waterman, R. W. (1991). The Dynamics of Political Control of the Bureaucracy. *American Political Science Review*, 85(3), s. 801-828.
- Worsham, J., & Gatrell, J. (2005). Multiple Principals, Multiple Signals: A Signaling Approach to Principal-Agent Relations. *The Policy Studies Journal*, 33(3), s. 363-376.
- Yap, B. W., & Sim, C. H. (2011). Comparisons of various types of normality tests. I J. o. simulation.
- Yin, R. (2009). *Case study research: Design and methods* (3. udg.). Thousand Oaks, CA: SAGE.

Samlet transkribering af de foretagede interview:

<http://www.filedropper.com/transskriberinger>

Appendiks

Appendiks A.

Kommuner og andel sanktionerede aktivitetsparate i 2015.

Kommuner	Kontanthjælp (%)	Uddannelseshjælp (%)
Albertslund	7,7	5,0
Allerød	5,4	6,8
Assens	4,5	8,1
Ballerup	10,4	3,1
Billund	12	13,0
Bornholm	4,7	10,1
Brøndby	3	13,1
Brønderslev	6,2	0,3
Dragør	5,3	13,3
Egedal	3,9	12,1
Esbjerg	9	8,9
Fanø	15,4	.
Favrskov	13,6	3,3
Faxe	9,8	7,5
Fredensborg	4,3	8,1
Fredericia	4,6	3,3
Frederiksberg	4,2	7,6
Frederikshavn	15,3	8,5
Frederikssund	2,2	2,7
Furesø	3,7	8,0
Faaborg-Midtfyn	13,5	6,4
Gentofte	1,5	7,6
Gladsaxe	9	4,7
Glostrup	3,9	0,7
Greve	5,9	9,9
Gribskov	2,9	5,4
Guldborgsund	2,3	1,7
Haderslev	6,1	12,8
Halsnæs	10,1	14,3
Hedensted	12	5,3
Helsingør	3	4,8
Herlev	2,7	3,1
Herning	5,9	4,2
Hillerød	7,2	2,9
Hjørring	17,8	19,5
Holbæk	10,8	6,0
Holstebro	8,8	10,1
Horsens	5,8	1,7
Hvidovre	5,8	8,1
Høje-Tåstrup	6,2	2,2
Hørsholm	1,4	2,4
Ikast-Brande	18	19,3
Ishøj	4,5	19,2
Jammerbugt	8,6	6,8
Kalundborg	4,2	6,5
Kerteminde	5,1	5,8
Kolding	4,1	12,5

København	12,4	24,4
Køge	5,3	10,5
Langeland	23,8	9,7
Lejre	5,7	5,2
Lemvig	24,7	24,5
Lolland	5,9	10,5
Lyngby-Taarbæk	4,1	6,8
Læsø	.	.
Mariagerfjord	12,9	4,1
Middelfart	6,4	2,0
Morsø	17,3	24,4
Norddjurs	4,4	18,5
Nordfyns	3	7,4
Nyborg	11,9	6,6
Næstved	11,3	4,6
Odder	9,7	0,9
Odense	4	1,9
Odsherred	12,4	9,0
Randers	11,5	4,9
Rebild	10,1	5,9
Ringkøbing-Skjern	12	15,8
Ringsted	6,1	8,7
Roskilde	1	1,8
Rudersdal	7,6	4,1
Rødovre	3,7	9,6
Samsø	4,8	4,0
Silkeborg	4,4	1,9
Skanderborg	4,7	1,2
Skive	16,4	7,2
Slagelse	5	15,1
Solrød	9,7	2,4
Sorø	3,4	6,2
Stevns	3,6	5,0
Struer	15,3	9,8
Svendborg	3,2	4,1
Syddjurs	18,7	12,5
Sønderborg	5,8	8,7
Thisted	11,8	5,1
Tønder	7,6	5,4
Tårnby	4,5	17,6
Vallensbæk	7,8	6,8
Varde	18	10,2
Vejen	7,6	6,5
Vejle	1,7	2,4
Vesthimmerland	9,5	10,7
Viborg	4,9	7,8
Vordingborg	7,9	5,2
Ærø	3,1	.
Aabenraa	9,1	16,6
Aalborg	1,1	3,8
Aarhus	4	8,2

Kilde: Jobindsats. Kommunale sagsbehandlings- og økonomisystemer.

Appendiks B.

Kommuner og samlet z-score i 2015.

Kommuner	Samlet z-score
Albertslund	-0,489412148
Allerød	-0,553700551
Assens	-0,524031743
Ballerup	-0,394334162
Billund	0,676858884
Bornholm	-0,319950431
Brøndby	-0,213797482
Brønderslev	-1,071987276
Dragør	0,034575331
Egedal	-0,215853628
Esbjerg	-0,000467686
Fanø	.
Favrskov	-0,05597529
Faxe	-0,049339165
Fredensborg	-0,544028645
Fredericia	-0,955835876
Frederiksberg	-0,600048198
Frederikshavn	0,592617843
Frederikssund	-1,251024022
Furesø	-0,613223571
Faaborg-Midtfyn	0,219357095
Gentofte	-0,870006374
Gladsaxe	-0,387044947
Glostrup	-1,265134766
Greve	-0,21837746
Gribskov	-0,932520912
Guldborgsund	-1,333067777
Haderslev	0,068541836
Halsnæs	0,606543183
Hedensted	-0,031866095
Helsingør	-0,977747784
Herlev	-1,164214886
Herning	-0,743018029
Hillerød	-0,732693033
Hjørring	1,855043373
Holbæk	-0,087417963
Holstebro	0,089986059
Horsens	-0,983121993
Hvidovre	-0,39405188
Høje-Tåstrup	-0,897107087
Hørsholm	-1,358624292
Ikast-Brande	1,856631834
Ishøj	0,497636734
Jammerbugt	-0,23375012
Kalundborg	-0,701294624
Kerteminde	-0,675738109
Kolding	-0,159039844
København	1,766133826
Køge	-0,223142843

Langeland	1,552936821
Lejre	-0,670972726
Lemvig	3,005147515
Lolland	-0,163152137
Lyngby-Taarbæk	-0,683680413
Læsø	.
Mariagerfjord	-0,052330682
Middelfart	-0,895518626
Morsø	2,256057923
Norddjurs	0,423208739
Nordfyns	-0,738438051
Nyborg	0,077790321
Næstved	-0,166284795
Odder	-0,666816169
Odense	-1,144685669
Odsherred	0,348683868
Randers	-0,118675232
Rebild	-0,16661134
Ringkøbing-Skjern	0,934577058
Ringsted	-0,308831204
Roskilde	-1,453843419
Rudersdal	-0,582248583
Rødovre	-0,465956043
Samsø	-0,871409431
Silkeborg	-1,104691865
Skanderborg	-1,139126056
Skive	0,582945937
Slagelse	0,170255948
Solrød	-0,528752862
Sorø	-0,808894893
Stevns	-0,899348637
Struer	0,71227271
Svendborg	-1,022180426
Syddjurs	1,300733996
Sønderborg	-0,338826557
Thisted	-0,070271438
Tønder	-0,462593717
Tårnby	0,350369205
Vallensbæk	-0,313737728
Varde	1,019047768
Vejen	-0,361347291
Vejle	-1,328628939
Vesthimmerland	0,215200538
Viborg	-0,511650601
Vordingborg	-0,451006805
Ærø	.
Aabenraa	0,718255745
Aalborg	-1,259760557
Aarhus	-0,564819777

Kilde: Egne beregninger på baggrund af Jobindsats. Kommunale sagsbehandlings- og økonomisystemer.

Appendiks C.

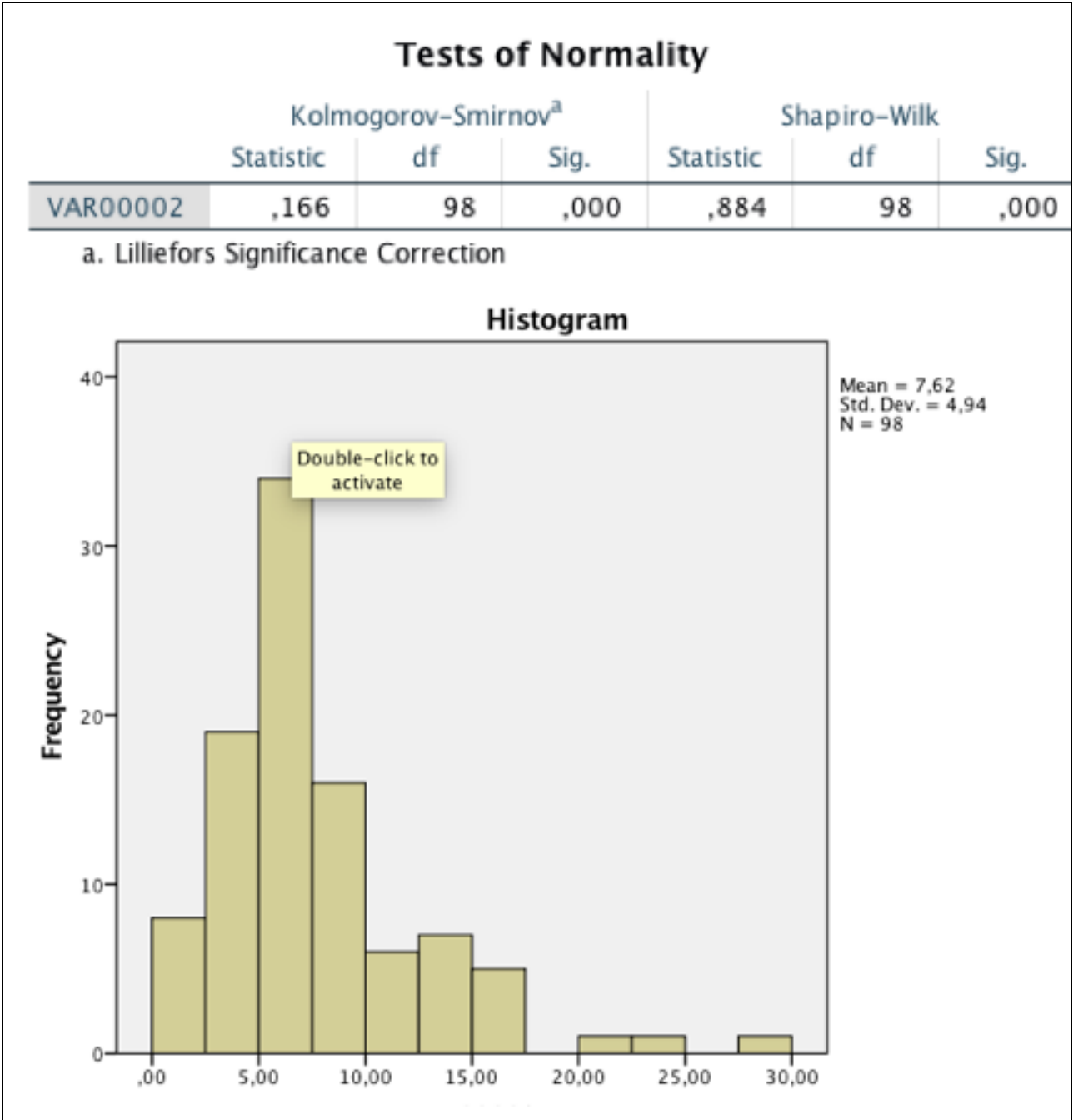
Kommuner og samlet z-score i 2016.

Kommuner	Samlet z-score
Albertslund	-0,904231578
Allerød	-0,675230283
Assens	-0,54824688
Ballerup	-0,658028249
Billund	0,588348166
Bornholm	-0,154059968
Brøndby	0,302088349
Brønderslev	-0,934156753
Dragør	-0,28475192
Egedal	0,065669954
Esbjerg	-0,26319338
Fanø	.
Favrskov	-0,268499423
Faxe	-0,842571753
Fredensborg	-0,481415406
Fredericia	-0,511295783
Frederiksberg	-0,553508124
Frederikshavn	-0,206884395
Frederikssund	-0,964640289
Furesø	-1,083648232
Faaborg-Midtfyn	-0,527336297
Gentofte	-0,809284406
Gladsaxe	-0,261428702
Glostrup	-1,088518301
Greve	-0,273067912
Gribskov	-0,734387877
Guldborgsund	-1,28763922
Haderslev	-0,46627963
Halsnæs	-0,307215198
Hedensted	-0,373577908
Helsingør	-0,60865559
Herlev	-0,955972074
Herning	-0,461711141
Hillerød	-1,036476226
Hjørring	0,698944677
Holbæk	-0,425921563
Holstebro	-0,358095754
Horsens	-1,257758844
Hvidovre	0,374527444
Høje-Tåstrup	-1,235853926
Hørsholm	-1,277463109
Ikast-Brande	1,182817516
Ishøj	0,773327643
Jammerbugt	-0,633665898
Kalundborg	-0,640390241
Kerteminde	-0,704205921
Kolding	-0,348221223
København	2,44678714
Køge	-0,541176159

Langeland	0,400006517
Lejre	-0,870039494
Lemvig	3,677033444
Lolland	1,09904079
Lyngby-Taarbæk	-1,56532042
Læsø	.
Mariagerfjord	-0,745558323
Middelfart	-1,357922462
Morsø	2,35916747
Norddjurs	-0,24249478
Nordfyns	-0,604087101
Nyborg	-1,046652337
Næstved	-0,928638727
Odder	-1,256507728
Odense	-1,485810603
Odsherred	-0,63702807
Randers	-0,004054927
Rebild	0,042424325
Ringkøbing-Skjern	0,930101826
Ringsted	-0,832094062
Roskilde	-1,229989523
Rudersdal	-0,44045418
Rødovre	-0,475506205
Samsø	.
Silkeborg	-1,111372755
Skanderborg	-1,347746351
Skive	0,327221043
Slagelse	-0,446832146
Solrød	-0,378235994
Sorø	-0,797901977
Stevns	-0,732578401
Struer	1,189843439
Svendborg	-1,310750455
Syddjurs	1,034577153
Sønderborg	0,519572821
Thisted	1,094639485
Tønder	0,923980642
Tårnby	-0,706361775
Vallensbæk	-0,264701277
Varde	0,672728051
Vejen	-0,626550379
Vejle	-0,825972878
Vesthimmerland	-0,763665095
Viborg	-0,27427423
Vordingborg	-0,777896133
Ærø	.
Aabenraa	0,542728854
Aalborg	-1,211491575
Aarhus	-0,619133281

Kilde: Egne beregninger på baggrund af Jobindsats. Kommunale sagsbehandlings- og økonomisystemer.

Appendiks D.
 Test af normalfordeling.



Appendiks E.

Standard interviewguiden.

Introduktion

- Hvad er dine arbejdsopgaver i forhold til sanktioner?

Organisatoriske forhold

- Hvad er erfaringerne med organiseringen? Hvad er fordele og ulemper?
- Hvad er de fremadrettede overvejelser vedr. organiseringen?
- Hvordan er samarbejdet mellem din afdeling og de andre afdelinger?
- Hvordan er arbejdsfordelingen i forhold til sanktioner internt i afdelingen?
- Hvordan er arbejdspresset og arbejdsbyrden for sagsbehandlerne?

Ledelsesmæssige forhold

- Hvad er de afdelingsmæssige signaler vedr. sanktioner?
- I hvilken grad er der særligt ledelsesfokus på anvendelsen af sanktioner?
- I hvilken grad er der et afdelingsmæssigt pres for at sanktionere mere eller mindre?
- I hvilken grad indgår anvendelsen af sanktioner i den løbende ledelsesinformation?
- I hvilken grad er der en systematisk opfølgning på anvendelsen af sanktioner?
- Hvilke ledelsesredskaber bliver der anvendt til at holde styr på anvendelsen af sanktioner?
- I hvilken grad og hvordan bliver den løbende udvikling i omfanget af sanktioner formidlet og drøftet med sagsbehandlerne?
- I hvilken grad er der retningslinjer og/eller arbejdsgangsbeskrivelser for sanktioner?
- I hvilken grad anvender og forstår sagsbehandlerne retningslinjerne for sanktioner?

Styringsmæssige forhold

- I hvilken grad bliver der holdt øje med udviklingen i omfanget af sanktioner? Hvordan bliver anvendelsen af sanktioner overvåget og kontrolleret?
- I hvilken grad bliver rådigheds- og sanktionsprocessen overvåget? Hvordan bliver den overvåget og kontrolleret?
- I hvilken grad bliver udviklingen i omfanget af sanktioner fulgt ved hjælp af Jobindsats?
- I hvilken grad er der nogen målsætninger i forhold til sanktioner?

Politiske forhold

- Hvilke lokalpolitiske signaler er der i forhold til sanktioner?
- I hvilken grad er der et politisk pres for at sanktionere mere eller mindre?
- I hvilken grad er du og din afdeling opmærksomme på de politiske signaler i forhold til sanktioner?
- I hvilken grad er du og din afdeling bekendt med Byrådets vedtagelse af ny sanktionspraksis? Hvad tænker du/I om denne?

Faglige forhold

- Hvilken uddannelse har sagsbehandlerne i din afdeling? Er der en bagvedliggende tanke bag dette?
- I hvilken grad har den enkelte sagsbehandler handlefrihed til at vurdere om der været rimelige grunde til den forseelse?
- I hvilken grad er det overvejende ligetil at vurdere om der har været rimelige grunde til en forseelse?
- I hvilken grad har den enkelte sagsbehandler handlefrihed til at vurdere om man har udtømt alle muligheder for kontakt og dokumenterer kontakt?
- I hvilken grad er det overvejende ligetil at vurdere om man har udtømt alle muligheder for kontakt og dokumenterer kontakt?
- I hvilken grad den enkelte sagsbehandler handlefrihed til at vurdere om sanktioner er rådighedsfremmende?
- I hvilken grad er det overvejende ligetil at vurdere om sanktioner er rådighedsfremmende?
- Hvordan vurderes det om sanktioner er rådighedsfremmende? Hvem vurderer dette?

Udviklingen inden for sanktioner

- I 2015 sanktionerede I 17, 8 pct./ 19,5 pct. af de aktivitetsparate, mens tallet for 2016 var faldet til 13,8 pct./ 12,7 pct. Hvad tænker du om dette? Har I gjort noget anderledes i perioden?

Effekten af anvendelsen af økonomiske sanktioner

- I hvilken grad vurderer du, at den samlede brug af sanktioner har den positiv virkning for aktivitetsparate?
- I hvilken grad vurderer du, at brug af sanktioner har positiv, negativ eller ingen betydning for den fremadrettede opfyldelse af rådighedsforpligtelsen for aktivitetsparate?
- I hvilken grad vurderer du, at brug af sanktioner har positiv, negativ eller ingen betydning for arbejdsmarkedstilknytningen for aktivitetsparate?
- I hvilken grad vurderer du, at sanktioner har en præventiv virkning for aktivitetsparate?