

ET KVALITATIVT CASESTUDIE AF "FLERE SKAL MED"

Frontlinjemedarbejdernes oplevelser med implementeringen af et evidensbaseret og jobfokuseret initiativ målrettet aktivitetsparate kontanthjælpsmodtagere

“(...)Vi er meget enige om, at det vi har meget fokus på er at styre uden om alt det her terapeutiske føle-ting og have fokus på job, muligheder, styrker, hvad er det de kan? hvad er det de kan byde ind med? Og ikke alle deres begrænsninger og alle deres sygehistorier fordi det er ikke det der er fokus for os. (...) Det handler om job (...)”

-Jobformidler

”

“Jeg tror førhen at vi haft en meget nursende tilgang. Nå, men det er da også synd for dig, gå du bare hjem og så kan du blive her de næste 3 år uden der sker en fløjtende fis. Sådan skal det bare ikke være og det er også noget med at sige at vi vil faktisk gerne møde mennesker i øjenhøjde og det gør vi når vi stiller krav til dem.”

-Projektleder for "Flere Skal Med"

”

a



AALBORG UNIVERSITET

INDHOLD

KAPITEL 1: INDLEDNING.....	3
ABSTRACT	3
INDLEDNING	4
KAPITEL 2: PROBLEMFELT.....	5
UDDYBNING AF PROBLEMFORMULERING.....	7
KAPITEL 3: LITTERATURREVIEW	8
KAPITEL 4: FORSKNINGSDESIGN.....	12
SATSPULJEINITIATIVET FLERE SKAL MED	12
CASESTUDIET OG KONTEKSTEN	13
DET STRATEGISKE CASEVALG.....	14
CASEDESIGNET.....	15
FORSKNINGSSTRATEGI.....	16
KAPITEL 5: METODISKE OVERVEJELSER.....	17
DOKUMENTER.....	17
OBSERVATION AF OPKVALIFICERINGSFORLØB	18
OBSERVATIONSSTUDIET.....	18
KVALITATIVE INTERVIEWS.....	20
TRANSSKRIBERING OG KODNING AF INTERVIEWS	22
ETISKE REFLEKSIONER.....	23
KAPITEL 6: PRÆSENTATION AF TEORI OG FORTOLKNINGSPROCES	24
WHAT'S THE PROBLEM REPRESENTED TO BE? - KONSTRUKTIONEN AF PROBLEMER OG POLICIES	24
STREET-LEVEL ORGANIZATIONS	26
FORTOLKNINGSPROCESSEN	27
KAPITEL 7: INITIATIVETS FORMÅL OG OPBYGNING	29
FORSTÅELSER AF LANGVARIGE KONTANTHJÆLPSMODTAGERE.....	29
LØSNINGEN PÅ "PROBLEMET".....	31
MERE JOB OG RESSOURCEORIENTERING - MINDRE FOKUS PÅ UDFORDRINGER FOR AKTIVITETSPARATE	33
DELKONKLUSION	35
KAPITEL 8: FRA EVIDENS TIL FRONTLINJEMEDARBEJDERNES PRAKSIS	37
OPKVALIFICERING AF MEDARBEJDERE.....	37
ET CENTRALT STYRET OPKVALIFICERINGSFORLØB	38
TILGANGE DER UNDERSTØTTER FORSTÅElsen AF DEN AKTIVE KONTANTHJÆLPSMODTAGER.....	39
EVIDENSBLOMSTEN OG FORMIDLING AF VIDEN OG METODER I UNDERVISNINGSMATERIALET	40
UNDERVISERENS PRÆSENTATION AF INDHOLDET	42
MEDARBEJDERNES PERSPEKTIVER PÅ OPKVALIFICERINGEN	43
DELKONKLUSION	44
KAPITEL 9: JOBCENTRENES IMPLEMENTERING AF FLERE SKAL MED.....	46
KOMMUNERNES MOTIVATION FOR DELTAGELSE I FSM.....	46
STRATEGISK VALG AF JOBFORMIDLERE	47
DEFINITIONER AF BORGERNE, ARBEJDET OG AF ROLLEN SOM JOBFORMIDLER	49
TIDSMANGEL I KOMMUNERNE - UDLICITERING TIL 2. AKTØR	52
MODSÆTNINGER MELLEMLER SAGSBEHANDLERE OG JOBFORMIDLERE	53
FSM SOM LED I KULTURFORANDRING	54
FOKUS PÅ MÅLOPFYLDELSE	57
HVAD ER IMPLEMENTERET I DE TO KOMMUNER OG HVORFOR ER NOGET IMPLEMENTERET MENS ANDET IKKE ER?.....	59
DELKONKLUSION:	60
KAPITEL 10: FLERE SKAL MED – FORMÅL, UDFORDRINGER OG LØSNINGER.....	62
Hvilke FORMÅL TJENER INITIATIVET?.....	62
HVORFOR ER DET VANSKELIGT FOR JOBCENTRENE AT IMPLEMENTERE FSM?	63
FINDES DER LØSNINGER PÅ IMPLEMENTERINGSUDFORDRINGERNE?.....	64
KAPITEL 11: KONKLUSION	67
LITTERATURLISTE.....	69

KAPITEL 1: INDLEDNING

Abstract

During the past years there have been extensive focus on active labour market policies in Denmark - especially centered around the group of vulnerable and long-term unemployed. In several reforms unemployment is directly linked to passivity and activation is regarded as the solution. This is connected to the political transformation in the view of unemployment. Previously unemployment has been regarded as an involuntary situation. This has taken a turn as the political discourse now refers to unemployment as more of a self-inflicted problem. "Flere Skal Med" is an ongoing political initiative that aims to get vulnerable and long-term social security recipients into employment. "Flere Skal Med" is one of many initiatives currently addressing this particular topic. We consider "Flere Skal Med" as a case that represents this tendency in labour market policies which focuses on job- and education-promoting elements.

Therefore we have designed our thesis as a qualitative case study.

The objective of this master thesis is to answer our research question: In the light of perspectives within the research field of social work, *which understandings and elements characterize the initiative "Flere Skal Med" and how do street-level bureaucrats experience the implementation of the initiative in practice?* To answer this we have gathered different documents about the initiative from the danish government agency STAR (styrelsen for arbejdsmarked og rekruttering), we have observed a course programme related to "Flere Skal Med" for employees from different jobcentres and we have also conducted 8 different interviews with social workers, a project manager and a coordinator in two danish jobcentres. In the analysis the empirical data is being interpreted with several theoretical perspectives. We primarily use Carol Bacchis theory about policy making and Evelyn Brodkins perspectives about street-level organisations and street-level bureaucrats' adaptive strategies. This is continually supplemented with other theoretical perspectives within the research field of social work.

We conclude that the "Flere Skal Med"-initiative portrays long-term social security recipients as resourceful individuals who are able to get a job if they are activated by their jobcenter and therefore receives work-related initiatives. This is despite the fact that this group, by law, is characterized by having social problems, in addition to unemployment. At the same time we conclude that "Flere Skal Med" rests upon a certain selection of evidence based knowledge and an embedded positive view on vulnerable unemployed. We interpret this as an attempt to steer the work of the front line bureaucrats in a certain direction. We also conclude that both jobcentres interpret and implement "Flere Skal Med" differently. We argue that this is due to significant differences between the jobcentres who have their individual ways of organizing the work, differences in management approach as well as employees workload, resources and

approaches to the social security recipients. This all contributes to creating widely different conditions for implementing both knowledge and methods from "Flere Skal Med" courses and the initiative in general.

Indledning

Omfanget af opkvalificering eller kompetenceudvikling af medarbejdere i landets jobcentre er aktuelt set bemærkelsesværdigt. Styrelsen for Arbejdsmarked og Rekruttering (STAR), der forvalter midlerne til den slags, beskriver hvordan kompetenceudviklingen skal understøtte beskæftigelsesindsatsens mål, som overvejende er at få flest mulige i arbejde (STAR C 2018). Når dét er hensigten, får det os til at tænke over, hvilken betydning den slags kompetenceudvikling egentlig har for det sociale arbejde, der udføres i praksis. Vi finder det især interessant, når det drejer sig om udsatte kontanthjælpsmodtagere, hvor praktikerne traditionelt set har haft fokus på socialfaglighed og hvor fagprofessionel dømmekraft og autonomi har været karakteriserende for arbejdet (Baadsgaard et.al 2012:44). Med beskæftigelsesindsatsens aktuelle mål skal aktivitetsparate kontanthjælpsmodtagere, altså personer med problemer udover ledighed, snarere mødes af praktikere der arbejder ressource- og jobrettet. Det afspejler sig i hvert fald i satspuljeinitiativet "Flere Skal Med", hvor medarbejdere i jobcentre deltager i et omfattende opkvalificeringsforløb og hvor der ansættes jobformidlere i jobcentrene, der via en indsatsmodel skal arbejde målrettet med at få udsatte ledige i ordinære timer (STAR 2018). Initiativet her er altså ligesom kompetenceudviklingen en måde at understøtte beskæftigelsesindsatsens målsætninger. Med andre ord kunne man måske sige, at det er udtryk for en centraliseret styring af praktikere og deres arbejde med udsatte ledige, hvor evidensbaseret viden, der ofte fremhæves som "viden om hvad der virker", bliver benyttet som grundlag (Andersen & Randrup 2017:10). Men kan den evidensbaserede viden virkelig sige noget om, hvad der virker i arbejdet med udsatte ledige, og hvordan implementerer man overhovedet sådan et evidensbaseret initiativ i praksis? Og hvad sker der ikke mindst med socialfagligheden og med det sociale arbejde, når praksis med udsatte ledige via et initiativ som "Flere Skal Med" forsøges styret i retning af en job- og ressourceorienteret tilgang til borgerne? Det mener vi er betydningsfuldt at undersøge især fordi "Flere Skal Med" afspejler en mere generel tendens inden for beskæftigelsesområdet, hvorfor initiativet da heller ikke er den eneste af sin slags.

KAPITEL 2: PROBLEMFELT

“Arbejdsløshed er en uforskyldt situation for den arbejdsløse. Derfor bør der ydes arbejdsløshedsunderstøttelse - uden tidsbegrænsning - så længe arbejdsløsheden varer” (Jensen & Prieur 2015:150). Dét står der i Bistandsloven fra år 1974 og citatet kan vel nok både tolkes som rammesættende for det sociale arbejde og som et udtryk for det overordnede samfundsmæssige syn på arbejdsløse borgere på daværende tidspunkt. Men hvad er der egentlig sket med synet på arbejdsløse borgere siden da? Nogle vil argumentere for, at der politisk kan spores et menneskesyn, der tværtimod anskuer arbejdsløshed som en selvforskyldt situation og at mange borgere ikke tager et job, fordi det ikke kan betale sig (Jensen & Prieur 2015:150). I hvert fald er man i den seneste årrække begyndt at fokusere på at skabe aktive og incitamentsprægede tiltag målrettet arbejdsløse, også de med problemer udover ledighed, med henblik på at få flest mulige i beskæftigelse (Caswell & Dall 2015:261f). I de seneste beskæftigelsesreformer bliver arbejdsløshedsproblemet nemlig forbundet med passivitet, hvorfor aktive indsatser bliver anskuet som den centrale løsning (Caswell & Dall 2015:262f). Men hvordan bliver dét syn på arbejdsløse rodfæstet politisk og siden hen i praksis? Niklas Andersen og Anders Randrup (2017) peger i hvert fald på at beslutningstagerne ofte baserer politik og indsatser på evidensbaseret viden inden for beskæftigelsesområdet, som betragtes som sikker viden om, hvordan man bedst muligt får flere i arbejde (Andersen & Randrup 2017:10). Det lyder jo umiddelbart fornuftigt, for så sikrer man vel at der ikke iværksættes uvirksomme indsatser, som kan være til skade for borgerne i sidste ende? Andersen og Randrup mener nu heller ikke, at et fokus på indsatser og politik “der virker” i sig selv er problematisk. Til gengæld peger de på, at det problematiske er det sandhedsregime som de mener evidensbaseret viden har fået status som, hvilket har medført en ensartet målsætning om selvforsørgelse for alle, en opfattelse af kontanthjælpsmodtagere som havende homogene problemstillinger og et fokus på de incitamentsfremmende redskaber som værende de mest virksomme midler for at få ledige i arbejde (Andersen & Randrup 2017:10). Andersen og Randrup taler altså om, at evidensbaseringen medfører et helt bestemt syn på arbejdsløse borgere. Men hvordan går det overhovedet til at den evidensbaserede viden fra forsøg, effektmålinger og lignende forskning bliver til indsatser og når ud i praksis? Og i forlængelse af det: hvordan omdannes evidensbaseret viden til redskaber, metoder og indsatser, som beslutningstagerne forventer at praktikerne trækker på i mødet med borgeren? For det er vel netop dem, altså sagsbehandlerne eller i Michael Lipskys termer, frontlinjemedarbejderne, der i deres arbejde med borgerne kan føre policies og indsatser ud i praksis (Lipsky 1980). Hvad angår spørgsmålet om forsøget på at overføre evidens til praksis kan svaret blandt andet findes i de man-

ge opkvalificeringsforløb, der udbydes i det offentlige, særligt målrettet netop medarbejdere på beskæftigelsesområdet. Styrelsen for Arbejdsmarked og Rekruttering (STAR) skriver blandt andet på deres hjemmeside at:

“Med forliget om reform af beskæftigelsesindsatsen er der afsat i alt 150 mio. kr. i perioden 2015 til 2020 til at kompetenceudvikle og videreuddanne medarbejdere og ledere i jobcentre og a-kasser. I 2018 er der afsat 23,2 mio. kr. til kompetenceudvikling” (STAR C 2018).

Der afsættes altså en betydelig mængde puljemidler til at videreuddanne blandt andet jobcentermedarbejdere på beskæftigelsesområdet. Puljemidlerne er øremærket til at fremme og implementere den politiske dagsorden i praksis. Det kan blandt andet udledes af ét af seks prioriteringskriterier i forbindelse med ansøgninger til puljemidler, som STAR beskriver på deres hjemmeside:

“Kompetenceudvalget prioriterer kompetenceudviklingsforløb: der fremmer og understøtter intentionerne i beskæftigelsesreformen og de holdninger og værdier, som kommunerne og a-kasserne er enige om” (STAR C 2018).

Derudover igangsætter STAR løbende initiativer, der ligesom kompetenceudvikling har til formål at fremme intentionerne i beskæftigelsesreformen. Et aktuelt og omsiggribende eksempel er satspulje-initiativet “Flere Skal Med”, der fra 2017-2019 skal medvirke til at flere udsatte ledige opnår ordinære løntimer (STAR 2018). STAR udbyder initiativet som en pulje på 262,5 mio. kr., som alle kommuner i landet har mulighed for at få del af. Vælger man som kommune at få del i puljen og dermed deltage i initiativet, er det en forudsætning at implementere den evidensbaserede indsatsmodel STAR har udarbejdet i forbindelse med initiativet (STAR 2018). I forbindelse med initiativet udbyder STAR yderligere puljer - én på 5,3 mio. kr. der kaldes *opkvalificering til ledere og medarbejdere i jobcentre om indsatsen for aktivitetsparate kontanthjælpsmodtagere* (STAR B 2018). Opkvalificeringskurserne er *også* baseret på evidensbaseret viden. Det leder os altså til en undren over hvilken betydning et så massivt evidensbaseret initiativ har for det sociale arbejde? Dét mener vi i hvert fald er betydningsfuldt at skabe forståelse for, hvorfor vi har valgt at undersøge "Flere Skal Med" som en case. Med vores perspektiver rodfæstet i kandidatuddannelsen i Socialt Arbejde er vi nemlig i stand til at forstå og forholde os kritisk til de forandringer, der aktuelt præger det sociale arbejde med udsatte ledige på beskæftigelsesområdet. Det vil vi mere specifikt gøre ved at undersøge spørgsmål som: Hvad er formålet med initiativet? Hvilket syn på udsatte ledige ligger indlejret i beskrivelserne af “Flere Skal Med”, og stemmer det syn overens med frontlinjemedarbejdernes faglighed og erfaringer? Hvordan er det muligt at implementere et evidensbaseret initiativ i en praksis præget af kompleksitet og hvad spiller ind som betydningsfulde elementer i implementeringsprocessen? Og sidst men ikke

mindst: hvilken betydning har implementeringen af den evidensbaserede viden for frontlinjemedarbejdernes praksis? Det er blandt de spørgsmål, vi finder betydningsfulde at undersøge. Med det vil vi fremhæve hvordan et satspuljeinitiativ som "Flere skal med" kan opleves at have både positive virkninger i praksis, men hvordan det i den grad også kan opleves at skabe implementeringsudfordringer og have konsekvenser for det sociale arbejde. Med følgende problemformulering vil vi derfor stille skarpt på sammenhængen mellem synet på udsatte arbejdsløse, evidensbaseret viden, policymaking, implementering og det sociale arbejde frontlinjemedarbejderne udfører i praksis.:

Set i lyset af perspektiver inden for socialt arbejde, hvilke forståelser og elementer karakteriserer da "Flere Skal Med" og hvordan oplever frontlinjemedarbejderne implementeringen af initiativet i praksis?

Uddybning af problemformulering

Med "*Set i lyset af perspektiver inden for socialt arbejde*," henviser vi til den forståelse vi som kandidatstuderende i Socialt Arbejde har for beskæftigelsesområdet og som vi gennemgående drager ind i specialet. I problemformuleringens efterfølgende led: "*Hvilke forståelser og elementer karakteriserer "Flere Skal Med"*" er formålet at undersøge hvilke problem-, mål- og løsningsforståelser, der kan identificeres i dokumenter udarbejdet for og af STAR i forbindelse med initiativet. Når vi bruger begrebet "elementer" henviser vi til de dele initiativet består af, herunder eksempelvis opkvalificeringskurser, forskellige krav til jobcentre og hvilken form for viden, der bliver tillagt betydning. Sidste led: "*hvordan oplever frontlinjemedarbejderne implementeringen af initiativet i praksis?*" skal undersøge hvordan frontlinjemedarbejderne oplever og fortolker sådan et initiativ i deres praksis, samt hvilke oplevelser de har med at implementere initiativet. Frontlinjemedarbejdere er karakteriseret som den gruppe af offentligt ansatte, der fører politiske tiltag ud i praksis og som desuden er karakteriseret ved brugen af skøn i praksis (Lipsky 1980). Når vi nævner frontlinjemedarbejdere henviser vi til medarbejdere i to forskellige jobcentre. Det skal desuden påpeges at initiativet Flere Skal Med ofte vil blive forkortet som FSM i dette speciale. Umiddelbart kan det virke som om vi i specialet afdækker et bredt undersøgelsesspørgsmål med mange underspørgsmål. Vi mener dog, at det er centralt at have blik for flest mulige faktorer når man undersøger et initiativ som FSM fordi elementerne i initiativet og den måde det er opbygget på har central betydning for implementeringsadfærden, som ligeledes både er påvirket af organisatoriske og mere individuelle forhold blandt frontlinjemedarbejderne (Winter & Nielsen 2008:18). At reducere undersøgelsesspørgsmålet så det enten centrerede sig om selve elementerne i initiativet eller implementeringsadfærden virkede således hverken givtigt eller meningsfuldt for os.

KAPITEL 3: LITTERATURREVIEW

I det nærværende kapitel vil der være en gennemgang af litteratursøgningsprocessen og af udvalgte perspektiver fra eksisterende forskning, der relaterer sig nært til det undersøgelsesfelt, specialet her bevæger sig inden for.

Vi har foretaget systematisk litteratursøgning ad to omgange - én søgning forud for empiriindsamling og én efter afholdelse af to ekspertinterviews og en observation af et opkvalificeringsforløb. Vi benyttede søgeportalerne bibliotek.dk, REX, Primo og Den Danske Forskningsdatabase til at fremsøge bøger og videnskabelige artikler med nøgleordene: “beskæftigelse AND kompetenceudvikling” (85 hits), “beskæftigelsesområdet* AND socialrådgivere*” (50 hits), “evidensbaseret politik” (117 hits) “evidensbaseret viden i praksis” (374 hits). Det skyldes, at vi som udgangspunkt var interesserede i at undersøge hvordan evidensforankret kompetenceudvikling af sagsbehandlere inden for beskæftigelsesområdet udspiller sig og søges implementeret i praksis gennem et initiativ som Flere Skal Med. Søgningen blev afgrænset inden for social science og socialt arbejde, og vi frasorterede desuden alt materiale om kompetenceudvikling og socialrådgivere, der ikke kunne relateres til medarbejdere på jobcentre. Hvad angår søgningen på evidensbaseret viden fraskilte vi artikler, der ikke vurderedes at have relevans for socialrådgivere. Alt i alt endte vi med at have 37 artikler, afhandlinger og bøger efter denne frasortering, som var relevante for specialets litteratursøgning. Efter påbegyndelsen af empiriindsamlingen blev vi klar over, at *implementering* af FSM og derunder af evidensbaseret viden i praksis på beskæftigelsesområdet kom til at udgøre et centralt element i vores undersøgelse. Derfor foretog vi endnu en litteratursøgning, men nu med nøgleord som “implementering af evidens i praksis” (202 hits), “implementering AND socialt arbejde” (249 hits), “Implementering AND beskæftigelse” (95 hits). Ved gennemgang af materialet blev alle gentagende hits samt materiale, der ikke lod sig relatere til socialt arbejde, skilt fra. Søgningen endte med 21 relevante artikler og afhandlinger.

I afsnittene nedenfor vil nogle af de studier, der har præget vores undersøgelse, blive fremhævet. Det gælder studier der i relation til henholdsvis afgrænsning, metodiske overvejelser samt valg af teori har influeret specialet (Danneris & Monrad:2).

Evidensbaseret beskæftigelsespolitik og socialt arbejde

Fra litteratursøgningen omkring evidensbaseret politik og evidensbaseret viden i praksis, handler hovedparten af vores fremsøgte studier om udviklingen af evidensbaseret af policy på velfærdsområder såsom beskæftigelsesområdet (Jakobsen 2015, Meisner 2015, Konnerup 2005, Høgsbro 2011, Hansen & Rieper 2010, Olesen 2007, Andersen & Randrup 2017). For at få indblik i hvorfor evidens synes at fylde så meget på beskæftigelsesområdet ledte vi efter årsager og mønstre omkring udbredelsen af evidens

på velfærdsområderne og særligt inden for socialt arbejde. Her fremhæves det gennemgående i litteraturen, at evidens bidrager med viden om hvad der virker og forebygger i samme ombæring, at praksis baseres på synsninger (Olesen 2007:11f, Andersen & Randrup 2017:21, Møller 2017:68). På baggrund af vores uddannelse har vi således også en særlig interesse for, hvordan evidensbaseret af beskæftigelsespolitikken påvirker det sociale arbejde i praksis. Derfor ledte vi også efter litteratur, der særligt relaterer sig til brugen af evidensbaserede undersøgelser, viden, metoder og lignende indenfor socialt arbejde. Her fandt vi at opmærksomheden ofte rettes mod dets begrænsninger og konsekvenser (Andersen & Randrup 2017, Danneris 2016, Olesen 2007). Andersen og Randrup har f.eks. foretaget et studie af beskæftigelsespolitikken vidensgrundlag med udgangspunkt i en analyse af mere end 150 dokumenter, der enten benytter eller beskæftiger sig med evidensbaserede undersøgelser i beskæftigelsespolitisk regi. Derudover er der foretaget 8 kvalitative interviews med repræsentanter fra centraladministrationen og interesseorganisationer med indflydelse på området (Andersen & Randrup 2017:12). Randrup og Andersen peger i deres studie på at bestemte evidensbaserede undersøgelser, som fokuserer på kortsigtede selvforsørgelses-effekter, benyttes som grundlag for måling og prioritering af beskæftigelsesindsatser. Det betyder ifølge de to, at beskæftigelsespolitikken indskrænkes fordi disse undersøgelser ikke tager højde for henholdsvis heterogeniteten blandt ledige borgere samt langsigtede effekter af indsatser på beskæftigelsesområdet (Andersen & Randrup 2017:21). Et andet argument i relation til evidensbaserings begrænsninger er, at evidensstudier og evidensbaserede metoder er udviklet og afprøvet i en bestemt kontekst, hvor lokale faktorer såsom miljø, kultur og befolkningsgruppe spiller ind i forhold til den målte effekt (Høgsbro 2015:14). Når effektstudiet tages ud af netop den kontekst og overføres til andre kontekster - f.eks. når en effektevalueret indsats eller metode benyttes andre steder end hvor det oprindeligt er afprøvet, kan man ikke forvente den samme effekt (Høgsbro 2015:14). Disse perspektiver finder Kjeld Høgsbro frem i sin forskningsartikel, hvor han skildrer de, for ham, centrale bidrag til debatten om evidensbaseret praksis (Høgsbro 2015:11). En anden undersøgelse foretaget af Sophie Danneris fremsætter ligeledes argumenter omkring evidensforskningens begrænsninger. På baggrund af et review over relevant forskning om indsatser målrettet kontanthjælpsmodtagere peger hun på, at undersøgelserne af indsatser på området ofte baserer sig på effektmålinger, som er optaget af selvforsørgelse som effektmål (Danneris 2016:10). Den slags undersøgelser fortæller sjældent noget om hvilken del af indsatsen, der har haft effekt og hvorfor (Danneris 2016:10). Er det f.eks. et bestemt element af indsatsen, der får klienten i beskæftigelse eller hvad ligger der egentlig bag opnåelse af effekten? Danneris fremhæver, at de fleste studier af aktiverende beskæftigelsesindsatser benytter kvantitative undersøgelsesmetoder med brug af administrativ data eller randomiserede kontrollerede forsøg (Danneris 2016:10). Ifølge de undersøgelser vi har fremhævet her bliver beskæftigelsespolitikken altså aktuelt set stærkt præget af bestem-

te former for evidensbaserede undersøgelser, som ikke nødvendigvis indfanger den kompleksitet, der findes i praksis. Perspektiverne vi har udvalgt her, har præget vores måde at undersøge FSM på. I analyserne har vi således skærpet vores blik omkring henholdsvis evidensens kunnen, men særligt også dens begrænsninger i relation til anvendelsen i praksis inden for socialt arbejde. Perspektiverne har desuden medvirket til en bestemt forståelse af nogle af de udfordringer, informanterne fortæller om i relation til at implementere FSM, som netop er et initiativ opbygget på baggrund af evidensbaseret viden.

Implementering i det sociale arbejdes praksis

Efter vi henholdsvis afholdte interviews og deltog på et opkvalificeringskursus blev vi opmærksomme på, at et fokus på implementering var centralt, hvis man har en forhåbning om at forstå FSMs og derunder evidensens påvirkning på det sociale arbejde i praksis. Derfor ledte vi efter litteratur, der befandt sig i feltet mellem implementering, evidens og socialt arbejde. I den forbindelse har Staffan Johansson (2010) udarbejdet et review - en bred oversigt over forskning der er lavet nationalt og internationalt om hvordan man implementerer policies, der indebærer evidensbaseret af offentlige organisationer, der udfører socialt arbejde. Johansson trækker hovedsageligt på viden fra sit review baseret på 377 artikler (reviews, empiriske studier og meta-analyser) om implementering af evidensbaseret praksis inden for socialt arbejde. Han fremhæver at flere af undersøgelserne afslører mangelfuld implementering som følge af komplikationer med at overføre viden fra forskning til praksis (Johansson 2010:112). De dimensioner der trækkes ud fra reviewet som centrale for implementeringens succes, foregår både i konteksten af bestemte organisationer og systemiske faktorer, som der ifølge forskningen må tages individuelt højde for (Johansson 2010:113f). Derudover fremhæves det i studierne, at implementeringsprocessen for at være succesfuld må understøttes af ledelsesmæssige aktiviteter i organisationen. Sammen med dimensioner som udvælgelse af medarbejdere, træning, coaching og evaluering tyder forskningen nemlig på, at det er centralt at ledelsen og aktører på systemniveau bakker op om implementeringen (Johansson 2010:120). Johanssons reviewundersøgelse har henledt vores opmærksomhed på de mange dimensioner, der ifølge forskningen må tages højde for i implementeringen af et evidensbaseret initiativ. Særligt har vi fået interesse for de individuelle og mere praksisnære tiltag forskningen anbefaler, at der må være en opmærksomhed på i relation til implementering.

Ovenfor har vi fremhævet et lille udsnit af den litteratur, der foreligger omkring evidens, beskæftigelsespolitik og socialt arbejde. Vores litteratursøgningsproces har medvirket til at skabe en helt bestemt forståelsesramme for vores undersøgelse af FSM, der indebærer et blik for initiativets byggesten, nemlig evidensbaseret viden, begrænsningerne af dets anvendelse i praksis samt vilkår og forudsætninger for implementeringen i

jobcentrene. Litteraturen har således både præget interviewguides, observationer og senere hen også analyser og diskussion - dog ikke egenhændigt, men i en vekselvirkning med empiri og øvrig teori.

KAPITEL 4: FORSKNINGSDSIGN

Vi har i specialet opstillet et forskningsdesign, som henter inspiration fra det kvalitative casestudium. I det følgende kapitel vil vi derfor præsentere casen, konteksten, analyse enhederne samt designet. Slutteligt vil vores overvejelser omkring brugen af den abduktive forskningsproces blive præsenteret.

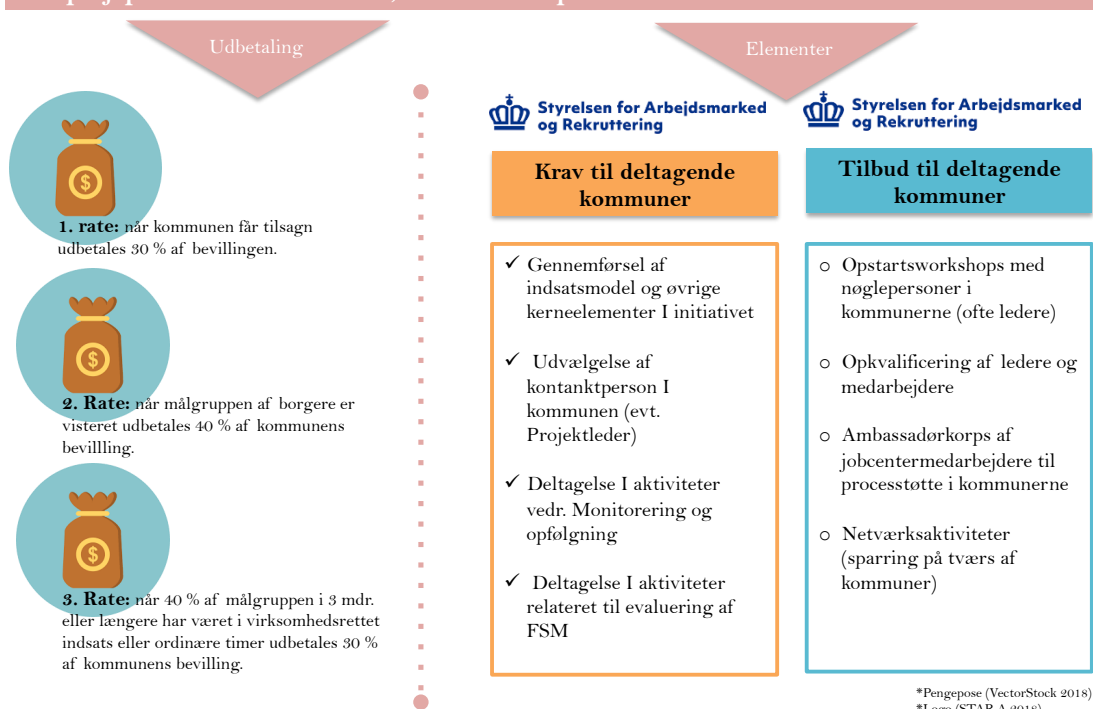
Satspuljeinitiativet Flere Skal Med

Flere Skal Med er et satspuljeinitiativ, der faciliteres af Styrelsen for Arbejdsmarked og Rekruttering (STAR). Der er afsat 262,5 mio. kr. til initiativet, der startede i 2017 og forventes afsluttet i august 2019. Formålet med initiativet er at understøtte, at langvarigt ledige opnår hel eller delvis fodfæste på arbejdsmarkedet i form af ordinære lønede timer. Baggrunden for oprettelsen af puljen er, at man vil handle på udviklingen af en stigende gruppe, der har været langvarigt på kontanthjælp. Målgruppen for indsatsen er derfor aktivitetsparate modtagere af kontanthjælp, uddannelseshjælp og integrationsydelse, som har været mindst 5 år i kontanthjælpssystemet (STAR 2018). Initiativet stiller forskellige krav til jobcentrene som bl.a. skal gennemføre en indsatsmodel, deltage i aktiviteter forbundet med monitorering og evaluering af projekter samt ansætte en jobformidler, som skal støtte borgerne i målgruppen i at få fodfæste på arbejdsmarkedet (STAR 2018). Disse elementer vil blive uddybet nærmere i kapitel 7.

En del af satspuljen er blevet afsat til opkvalificering af ledelse og medarbejdere på landets jobcentre i tilknytning til initiativet. Målgruppen for denne opkvalificering er sagsbehandlere, jobkonsulenter, virksomhedskonsulenter, teamledere og afdelingsledere i jobcentrene, som arbejder med målgruppen (STAR B 2017). Forløbene bliver udviklet og forberedt i et samarbejde mellem Væksthusets Forskningsenhed, Københavns Professionshøjskole (tidligere Metropol) og konsulentfirmaet Mploy (Mploy 2017).

For at give et overblik over initiativet har vi i det følgende opstillet en figur, som beskriver de forskellige elementer og krav der er i FSM.

Satspuljepartierne afsætter 262,5 mio. kr. for perioden 2017-2019 kr. til "Flere skal med"



Casestudiet og konteksten

Vi har valgt casen Flere Skal Med med formålet at undersøge hvilke forståelser, der ligger bag sådan et initiativ, samt hvordan det opleves af frontlinjemedarbejderne, der skal omsætte det i praksis. Dette kommer til udtryk i specialets problemformulering: *Set i lyset af perspektiver inden for socialt arbejde, hvilke forståelser og elementer karakteriserer da "Flere skal med" og hvordan oplever frontlinjemedarbejderne implementeringen af initiativet i praksis?* Et centralt element i casestudiet, som adskiller sig fra andre forskningsstrategier, er betydningen af casens kontekster. Robert Yin (2009) beskriver således:

"A case study is an empirical inquiry that investigates a contemporary phenomenon in depth within its real-life context, especially when the boundaries between phenomenon and context are not clearly evident." (Yin 1994:18)

Som det fremgår er casestudiet specielt centralt når casen og dens kontekster ikke umiddelbart lader sig afgrænse fra hinanden. Som beskrevet ønsker vi netop at undersøge casen i dybden, men vi er opmærksomme på at det omfatter en forståelse for vigtige kontekstuelle forhold, som er yderst relevante for casen (Yin 1994:18). Specielt i afgrænsningen af casen har konteksten vist sig at være central i vores undersøgelse. Det er nemlig ikke muligt at afdække alle aspekter af en case og det er derfor nødvendigt at have en forestilling om hvad der er interessant at undersøge. Man er altså nødsaget til at definere et fikspunkt (Antoft & Salomonsen 2007:33). Vi anser på linje med Antoft og Salomonsen cases som sociale konstruktioner og casen skal derfor ikke opfattes som noget vi har opdaget eller noget der eksisterer "derude". Der vil netop altid

være forskellige måder at afgrænse en case (Antoft & Salomonsen 2007:33). Derfor er vores casedesign et udtryk for vores interesse i feltet, som først og fremmest stammer fra vores kandidatuddannelse i Socialt Arbejde og traditionerne der er forbundet hertil, hvorimod andre muligvis vil definere og afgrænse casen anderledes. Vi har i designet valgt to fikspunkter, eller såkaldte analyseenheder, som vi finder relevante for besvarelsen af specialets undersøgelsesspørgsmål. De to analyseenheder, som også fremstår i specialets problemformulering er henholdsvis forståelserne, der ligger bag FSM, som undersøges via dokumenter omhandlende initiativet, og frontlinjemedarbejdernes implementering af initiativet i praksis, som undersøges i to forskellige kommuner. Analyseenhederne afspejler en afgrænsning fra kontekster, som også har betydning for casen. Eksempelvis er borgerne en vigtig kontekst i casen, da det vil være denne gruppe, som initiativet implementeres over for. Når vi ikke medtager denne kontekst begrundes det i, at vi for det første ikke kan undersøge alle casens kontekster og for det andet, at vi ikke har haft adgang til denne gruppe i undersøgelsen.

Det strategiske casevalg

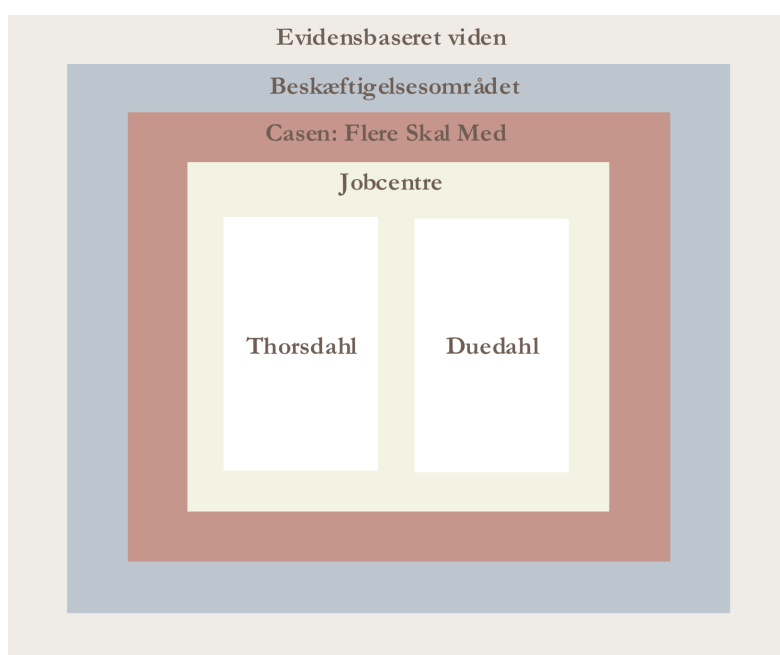
Valget af FSM har i dette speciale været strategisk, idet vi anser initiativet som en repræsentativ case, der er udtryk for en mere generel tendens på beskæftigelsesområdet (Antoft & Salomonsen 2007:44f). Som beskrevet er FSM et satspuljeinitiativ målrettet udsatte ledige. Hvis man ser på beskæftigelsesområdet står det tydeligt frem af det offentlige udbyder og har udbudt mange forskellige satspuljemidler til projekter på kontanthjælps- og generelt beskæftigelsesområdet. Hvis man ser på igangværende og forhenværende projekter fra STAR, som omhandler kontanthjælpsområdet, finder man blandt andet *"Udbredelse af brobygningsforløb til uddannelsesparate unge"*, *"JobFirst"*, *"Integrationspålæg"*, *"Dag-til-dag"* og *"Empowerment-projekter"* (STAR D 2018). Hvis man samtidig ser på konsulentvirksomheder, der udbyder opkvalificering til beskæftigelsesmedarbejdere, er mængden af udbudte kurser også omfattende. Her kan eksempelvis Discus nævnes med projektet *"Sæt spot på virksomhedssamarbejdet"*, hvor der blev fokuseret på kvalificering af jobcentrets virksomhedsservice (Discus 2018). Ovenstående initiativer, projekter og kompetenceudviklingsforløb har det tilfælles, at målgruppen er udsatte ledige og at der er fokus på job- og uddannelsesfremmende elementer. Der kan derfor drages paralleller til Flere Skal Med, som netop er målrettet udsatte ledige samt har fokus på implementere virksomhedsrettede indsatser og ordinære løntimer. Derfor betragter vi ikke FSM som et enkeltstående eller unikt initiativ, men derimod ét af mange på beskæftigelsesområdet, som fokuserer på det virksomhedsrettede målrettet udsatte ledige. Vi har derfor samtidig en formodning om, at de forskellige projekter og initiativer deler nogle lighedstræk, som gør at generalisering fra den valgte case kan gøre sig gældende. I forlængelse heraf kan man med Waltons (1992) definition af cases også pege på at når vi vælger en "case", ligger det implicit i begrebet, at det relaterer sig til en generel sammenhæng: *"Når forskere taler om en 'case' og ikke en omstændighed, et tilfælde*

eller en hændelse, bidrager de til studiet af en særlig social sammenhæng i en mere generel betydning...“(Antoft & Salomonsen 2007:31). Det er dog i denne sammenhæng vigtig at gøre opmærksom på at casestudiet ofte kritiseres for at det ikke er muligt på baggrund af en eller få cases at vurdere hvorvidt resultaterne har generel gyldighed. Når vi alligevel argumenterer for at det er muligt i denne case, så henter vi argumentationen fra metoden *analytisk generalisering*. Vi skaber forudsætningen for analytisk generaliserbarhed ved, at vores fortolkninger af den indsamlede empiri i analysen bliver koblet til andre eksisterende teoretiske forståelser og empiriske undersøgelser. På den måde fremmer vi at de empiriske fund kan være sammenlignelige med andre undersøgelser og viden på området (Antoft & Salomonsen 2007:49f). Vi søger derfor at skabe gode forudsætninger for ekstern validitet i specialet ved at påvise at mønstrene i casen og vores samlede konklusioner også kan findes i øvrige teorier eller undersøgelser inden for samme område (Yin 1994:41).

Casedesignet

Efter at have beskrevet casen, dens kontekster og analyseenheder samt mulighederne for generalisering vil vi i det følgende fokusere på selve casedesignet, som netop er opstillet med henblik på bedst muligt at kunne besvare specialets problemformulering.

I det følgende har vi opstillet en figur som præsenterer specialets design. Som før nævnt spiller kontekster en central rolle for casen og vi har derfor nedenfor illustreret nogle af de kontekster, som i vores undersøgelse har haft en central betydning, og som vi løbende trækker ind som en del af vores forståelsesramme af FSM.



For at kunne undersøge hvordan FSM udfolder sig i praksis, har vi valgt at tage udgangspunkt i to jobcentre, som under pseudonymer i dette speciale kaldes Thorsdahl og Duedahl. Da vi anser disse to jobcentre som værende med til at belyse casen FSM, betegnes vores casedesign som et "embedded single case design" (Yin 1994:50). Et "embedded single case design" er når en *single case* (Flere Skal Med) har en eller flere analyseenheder (Kommunerne samt initiativets forståelser og elementer), som på forskellig vis bidrager til belysningen af en enkelt case (Yin 1994:50). En yderligere præcisering af designet er at de to kommuner har et indbyrdes komparativt forhold i analyserne. Formålet her er ikke at drage konklusioner omkring hvilket jobcenter, der implementerer initiativet korrekt, men derimod at understrege betydningen af hvordan unikke forhold, herunder organiseringen, spiller en rolle for hvordan man kan implementere et sådant initiativ.

Forskningsstrategi

I det nærværende vil vi fokusere på vores forskningsstrategi, der henviser til vores måde at besvare problemstillingen via metoder og teori. Vores metodiske valg, teoriapparatet og forolkningsproces vil blive beskrevet mere nærgående i de følgende kapitler.

Vi har valgt at have en åben forskningsstrategi, hvor hverken empiri eller teori har været defineret på forhånd. Traditionelt set begrænser casestudiet sig heller ikke til bestemte datakilder og fordrer dermed en åben forskningsstrategi. Når casen er afhængig af flere forskellige kontekster stiller det krav til, at vi møder genstandsfeltet med en vis åbenhed overfor datakilder samt teoretiske perspektiver, som vi måske ikke havde forestillet os var relevant i begyndelsen af undersøgelsen (Antoft & Salomonsen 2007:32). Denne proces argumenterer vi for har haft karakter af en abduktiv forskningsstrategi. I den abduktive forskningsstrategi ændres de oprindelige rammer for undersøgelsen sig dels som følge af nye empiriske fund, men også af nye teoretiske indsigter som er opstået under processen (Dubois & Gadde 2002:559). Der har derfor været en vekselvirkning mellem teorien og empirien, som betød at vi undervejs i undersøgelsen har måtte modificere både teori og empiri. Eksempelvis har vi revurderet noget teori og tilføjet andet efter bearbejdning af empirien, hvilket vi vil komme nærmere ind på i kapitel 6.

KAPITEL 5: METODISKE OVERVEJELSER

Der vil i dette kapitel være en gennemgang af specialets metodiske overvejelser, som indebærer afsnit omhandlende dokumenter, observation samt interviews.

Dokumenter

Vi har i specialet indsamlet og benyttet en række dokumenter med formålet at undersøge hvilke *forståelser og elementer*, der ligger bag FSM. Vi anser derfor ikke disse dokumenter som neutrale eller objektive, men derimod som dokumenter med en afsender som har en bestemt agenda. Dette vil blive analyseret frem i kapitel 7.

I vores søgning på forskellige databaser viste det sig, at der var få dokumenter omhandlende FSM, som ikke var udgivet af STAR. De få vi kunne finde var artikler, som nævnte at initiativet var påbegyndt og derudover henviste til STARs egne dokumenter. Vi valgte derfor udelukkende at tage udgangspunkt i de primære dokumenter. Karakteriserende for de primære dokumenter er at de er tilgængelige for en afgrænset mængde af aktører samt at adgangen til dokumenterne ofte er genstand for en form for regulering (Lynggaard 2010:138). Da vi startede vores dokumentsøgning var der således kun få dokumenter, der lå frit tilgængeligt på STARs hjemmeside. Der er dog løbende under vores specialeperiode blevet frigivet flere dokumenter omhandlende FSM på STARs hjemmeside. Vi er undervejs også blevet opmærksomme på, at der fandtes flere relevante, men ikke offentligt tilgængelige dokumenter, som vi var interesserede i. Det drejer sig blandt andet om udbudsmateriale og opgavebeskrivelser i forbindelse med FSM. Efter flere mislykkede forsøg på at komme i kontakt med STAR valgte vi at søge om aktindsigt i dokumenterne. Det skal her bemærkes at vi ved vores aktindsigt ikke har fået adgang til alle dokumenter som STAR havde, der relaterede sig til FSM. Grunden hertil var at det var en omfattende mængde af akter, som vi ikke havde tiden eller ressourcerne til at læse igennem samtidig med at sagsbehandlingen ville tage længere tid, da der var en del følsomme data, som skulle redigeres ud. Derfor søgte vi aktindsigt i de dokumenter, som vi mente var mest relevante for dette speciale. Vi anerkender at dokumentindsamlingen ikke nødvendigvis er repræsentativ, da der er en risiko for, at vi ikke har sporet alle relevante dokumenter (Lynggaard 2010:148). Dog mener vi stadig, at vi med de indsamlede dokumenter kan pege på tendenser i de forståelser, der ligger bag initiativet. I alt endte vores søgning og aktindsigt op på 22 relevante dokumenter omhandlende FSM, hvoraf fem stammer fra vores aktindsigt. Herudover fik vi også adgang til undervisningsmateriale fra opkvalificeringskurser, der er afholdt i forbindelse med FSM og som vi ligeledes anser som en del af vores dokumenter. Vi henviser her til bilag 2, hvor vi har opstillet en liste over alle dokumenterne, mens der i analyserne vil blive henvist til bilagsnumre, hvor de forskellige dokumenter vil fremgå.

Observation af opkvalificeringsforløb

Vi har i specialet foretaget en observation af ét opkvalificeringsforløb i forbindelse med FSM. Formålet med denne observation har været at undersøge hvilken viden, der blev formidlet i forbindelse med FSM initiativet samt hvordan denne blev modtaget af frontlinjemedarbejderne.

Der blev i alt udbudt tre opkvalificeringsdage for medarbejdere, men da det var tidskrævende og udfordrende at få godkendelse til at deltage på opkvalificeringen, var det kun muligt for os at deltage på én ud af tre dage. For at få godkendelse var vi afhængige af såkaldte gatekeepers, som er den eller de personer, som har autoriteten til at nægte eller give adgang til feltet (Kristiansen & Krogstrup 2015:123). Der har været flere aktører involveret på opkvalificeringsforløbene, både Københavns Professionshøjskole, konsulentvirksomheden MPLOY, STAR, Væksthusets Forskningscenter og de forskellige medarbejdere fra jobcentrene. De skulle alle give deres tilladelse til vores deltagelse og det har derfor været en kompleks proces at få adgang til feltet. Vi havde undervejs kontakt med forskellige konsulentvirksomheder, hvoraf MPLOY hjalp os med at etablere kontakten til både STAR og Københavns Professionshøjskole, så vi kunne få de nødvendige godkendelser for vores deltagelse på den tredje opkvalificeringsdag. MPLOY har derfor været helt centrale gatekeepere, som har hjulpet os med at få adgang til aktørerne.

Observationsstudiet

Før vi påbegyndte observationen gjorde vi os overvejelser omkring hvilket felt vi skulle observere samt graden af vores deltagelse. Vi ønskede at fokusere på indholdet, udtalelser og hændelser i observationen og derfor har vi haft en generel og eksplorativ tilgang (Kristiansen & Krogstrup 2015:54). Det betyder også, at observationen har været løst struktureret, men vi har dog stadigvæk udarbejdet en observationsguide, der kan findes i bilag 3. Denne observationsguide indeholder fokusområder som blandt andet frontlinjemedarbejdernes reaktion på den præsenterede viden, hvilken måde forskningen bliver præsenteret og formidlet på og hvad der bliver præsenteret som sandheder. På denne måde har vi haft en strategi for hvad vi specielt ville fokusere på, men vi var under selve observationen også åbne overfor andre relevante hændelser. Eksempelvis kom underviseren på dagen til at fylde mere end forventet, da hendes tilgang til både medarbejdere og undervisningsmaterialet var mere nuanceret end forventet. Konsekvensen ved at have en åben observationsguide kan være, at man ikke går i dybden og den viden man indsamler får en overfladisk og diffus karakter. Når vi alligevel argumenterer for, at det var hensigtsmæssigt i denne observation, så er det begrundet i vores forholdsvis eksplorative tilgang, som betød at vi kunne få indsigt i viden, der ligger ud over guiden (Kristiansen & Krogstrup 2015:47). Vi har desuden gjort os overvejelser omkring vores grad af deltagelse på dagen. Vi fik lov til at starte

dagen med at præsentere os selv og hvorfor vi var til stede. Vores tilstedeværelse var altså kendt for medarbejderne og underviseren og vi definerer derfor vores rolle som ”*observatør som deltager*”. Et af kritikpunkterne ved denne form for deltagelse er, at når relationen til feltet er kortvarig, er der en risiko for at man ikke trænger ind i den sociale struktur og at observationen kan få et overfladisk præg (Kristiansen & Krogstrup 2015:98f). Når vi alligevel argumenterer for at denne observation er tilstrækkelig, skal det forstås i lyset af formålet med observationen. Vi havde ikke til hensigt at undersøge den sociale interaktion eller struktur, men i højere grad hvilken viden, der blev præsenteret samt frontlinjemedarbejdernes reaktioner herpå. Vi startede desuden dagen ud med at invitere alle medarbejderne, der havde interesse i at tale med os omkring deres oplevelser med opkvalificeringen og initiativet generelt, til at tage fat i os i løbet af dagen. Der var således to medarbejdere fra to forskellige kommuner, som i løbet af dagen tog kontakt til os, da de gerne ville deltage i et uddybende interview. Ved uddybende interviews kunne vi direkte spørge ind til deres oplevelse af opkvalificeringen samt deres efterfølgende arbejde med initiativet i praksis, hvilket observationen ikke kunne bidrage til at belyse. Som følge af kontakten med de to medarbejdere, en jobformidler og en koordinator, fik vi gennem dem adgang til yderligere fem interviewpersoner, som var henholdsvis projektleder, jobformidlere og sagsbehandlere. Dermed havde observationen en ”Snowballing” effekt i vores empiriindsamling. ”Snowballing” er de situationer, hvor opdagelser i felten fører til invitationer, som bevæger sig videre (Larsen & Glud 2013:74).

Feltnoter

I forbindelse med observationen udarbejdede vi feltnoter som datakilde for vores observation. Formålet med feltnoterne var at bevare observationen og hændelserne i vores hukommelse efter observationen havde fundet sted. Under selve undervisningen valgte vi at sætte os i det bagerste hjørne, så deltagerne sad med ryggen til os. På den måde kunne de ikke se hvornår vi noterede og hvornår vi ikke gjorde. Vi traf dette valg fordi vi ville undgå at deltagerne skulle føle sig overvågede, hvilket kunne medføre en risiko for ændret adfærd (Kristiansen & Krogstrup 2015:146). I feltnoterne har vi bestræbt os på at give så korrekte beskrivelser af hændelserne som muligt. Det er dog vigtigt her at være opmærksom på, at feltnoterne er et udtryk for vores tolkning af hændelserne, hvorfor vi ikke anser feltnoterne som virkeligheden, men derimod vores fortolkning af den (Kristiansen & Krogstrup 2015:147f). For at sikre at vores tolkninger ligger så tæt op ad det hændte som muligt, har vi valgt at adskille vores tolkninger fra de ”rene referater”. I praksis betyder det, at vi først under selve undervisningen har noteret hvad der sker, hvornår det sker og hvem der siger hvad til hvem. Herefter har vi nedskrevet vores fortolkninger af hvad der skete under observationen (Kristiansen & Krogstrup 2015:147). Feltnoterne findes i bilag 4 og 5.

Kvalitative interviews

Vi har i dette speciale afholdt forskellige former for interviews, herunder ekspertinterviews, individuelle interviews samt et fokusgruppinterview. I de følgende afsnit vil informanter og vores overvejelser over interviewene blive præsenteret.

Ekspertinterview med Dragana Radic

Vi har afholdt et semistruktureret interview med Dragana Radic, der var underviser på opkvalificeringsdag 3 som vi observerede. Dragana er ansat som chefkonsulent på institut for Velfærdsfaglig Efter- og Videreuddannelse hos Københavns Professionshøjskole og hun har medvirket til at afholde og planlægge undervisningen. Vi kom i kontakt med Dragana da vi skulle have tilladelse til at deltage på opkvalificeringen og i den forbindelse spurgte vi om muligheden for at afholde et interview med hende. Af strategiske årsager valgte vi at afholde interviewet efter vi havde observeret opkvalificeringsdagen, så vi kunne spørge ind til undervisningen og ting vi havde bemærket under observationen. Formålet med dette interview var netop at spørge mere detaljeret ind til opkvalificeringsdag 3, men vi var også interesserede i at tale om de andre opkvalificeringsdage samt FSM initiativet generelt. Vi anser Dragana som en ekspert, da hun har stor viden og erfaring på området. Vi havde inden dette interview forberedt os grundigt ved at gennemgå alt materiale, der var blevet undervist i på opkvalificeringsdagene samt undersøgelserne der var blevet henvist til. Vi brugte også vores feltnoter som inspiration til hvilke spørgsmål, der kunne være opklarende i forhold til vores observation.

Da Dragana repræsenterer Københavns Professionshøjskole, kan der desuden være specifikke perspektiver og synspunkter rodfæstet i organisationen, som hun ønsker at fremhæve. Eftersom vi havde sat os grundigt ind i materialet og deltaget på en opkvalificeringsdag, kunne vi i højere grad udfordre disse perspektiver (Kvale & Brinkmann 2009:169). Det gjorde vi ved at have forberedt interviewspørgsmål, som vi dog alligevel bevægede os uden for, når det gav mening (Tanggaard & Brinkmann 2010:38). Interviewguiden til dette interview kan findes under bilag 6.

Semistrukturerede interviews med informanter fra Duedahl- & Thorsdahl jobcenter

Vi har afholdt en række interviews med frontlinjemedarbejdere fra to forskellige kommuner, som arbejder med FSM. Medarbejderne, vi fik kontakt med på opkvalificeringsdagen, fungerede som gatekeepere, da de etablerede kontakten til andre i deres jobcenter, som gerne ville deltage i interviews. Det betød at vi endte ud med at interviewe 8 medarbejdere. Vi er i den forbindelse opmærksomme på, at interviewpersonerne ikke er tilfældigt udvalgt og at gatekeeperne kan have haft en bestemt interesse i at udvælge nogle interviewpersoner frem for andre.

Præsentation af informanter

Vi har i det følgende valgt at opstille en tabel over de forskellige interviews, så det fremgår overskueligt hvem vi har snakket med og hvilken kommune de er ansat i. Navne og kommuner fremtræder under pseudonymer.

KOMMUNE	NAVN/STILLING	FAGLIG BAGGRUND	INTERVIEWFORM
Thorsdahl	THOMAS/jobformidler	Akademisk baggrund med speciale i virksomheder og arbejdsliv	Individuelt interview
Thorsdahl	RIKKE/koordinerende sagsbehandler	Socialrådgiver	Individuelt interview
Thorsdahl	SUSAN/projektleder for FSM	Socialrådgiver	Individuelt interview
Duedahl	SØREN/jobformidler m. myndighedsrolle	Baggrund fra politiet og forsvaret og en videreuddannelse inden for ledelse	Individuelt interview
Duedahl	PETER/Faglig koordinator og midlertidig projektleder på FSM	Akademisk baggrund med speciale i idræt	Individuelt interview
Duedahl	TANJA/jobformidler	Læreruddannelse	Fokusgruppeinterview
Duedahl	ANNE/jobformidler	Kommunom	Fokusgruppeinterview
Duedahl	MARIA/jobformidler	Uddannelse inden for finansiering	Fokusgruppeinterview

Som det fremgår i tabellen har vi både interviewet sagsbehandlere, jobformidlere, en projektleder og en koordinator, som samtidig er midlertidig projektleder på FSM. På den måde har vi fået mulighed for at få perspektiver fra forskellige positioner i jobcentrene.

Individuelle interviews

I interviewene har vi haft interesse i at spørge de forskellige interviewpersoner ind til deres oplevelser og holdninger til det afholdte opkvalificeringsforløb, men også til hvordan de efterfølgende har oplevet processen med at implementere de forskellige elementer fra FSM i praksis hjemme i jobcentrene. Fordelen ved at afholde individuelle interviews er netop, at man kan få indblik i personers holdninger, oplevelser og meninger omkring specifikke fænomener, begivenheder eller situationer (Tanggaard & Brinkmann 2010:32).

Derfor afholdte vi semistrukturerede interviews med udarbejdede interviewguides, der kan findes i bilag 8, 10, 12, 14 og 16. Det betyder derimod ikke at vi ikke har afvejet fra dem i interviewsituationen, idet vi har fulgt informantens historie i de tilfælde, det gav mening (Tanggaard & Brinkmann 2010:36). Vi havde udarbejdet forskellige interviewguides til interviewpersonerne, så vi kunne tilpasse spørgsmålene til deres stilling og kommunen de er ansat i. Det betød i praksis at projektlederen i højere grad fik spørgsmål omkring organiseringen i kommunen, hvorimod sagsbehandlerne og job-

formidlerne fik mere praksisnære spørgsmål. Det har været udfordrende at tilrettelægge de forskellige interviewguides til informanterne, da deres opgaver var forskellige fra hvad vi forventede, samt at den interne organisering var meget forskellig fra det ene jobcenter til det andet. Det har derved været fordelagtigt med det semistrukturerede interview, da vi på den måde er kommet ind på emner, som vi ikke havde haft for øje i vores interviewguide og på den måde fik vi indsigt i ny viden (Tanggaard & Brinkmann 2010:38).

Fokusgruppeinterviews

Vi afholdte et interview som et fokusgruppeinterview, hvortil vi havde udarbejdet en interviewguide, som kan findes under bilag nummer 18. Dette var ikke et strategisk valg, men derimod et ønske fra informanterne. Informanterne er alle jobformidlere fra Duedahl og arbejder tæt sammen i hverdagen. Vi er opmærksomme på, at man ved et fokusgruppeinterview producerer empirisk data på et gruppeniveau. Det betyder at datatæknikken bedst egner sig til at sige noget om gruppens fortolkninger, interaktioner og normer (Halkier 2010:123). Sammenlignet med det individuelle interview får informanter i et fokusgruppeinterview typisk mindre taletid og man kan ikke på samme måde spørge ind til den enkeltes forståelse og erfaringer. Man kan også risikere at interviewpersonerne ikke ytrer deres reelle mening, da der kan være en tilbøjelighed til at blive enige for ikke at stikke ud i en gruppe (Halkier 2010:123).

I store dele af interviewet lod vi informanterne diskutere emner, som vi havde udstukket og hvis de bevægede sig for langt væk fastholdt vi igen styringen. I fokusgruppeinterviewet oplevede vi det som en fordel, at informanterne kendte hinanden godt fordi de kunne uddybe hinandens perspektiver på baggrund af deres delte erfaringer og oplevelser (Halkier 2010:125). Vi er opmærksomme på at gruppeinteraktionerne i interviewsituationen påvirker indholdet af hvad der diskuteres og hvad der siges (Halkier 2010:133). Vi har dog ud fra vores teoretiske perspektiv og problemformulering ikke haft interesse i at undersøge selve gruppeinteraktionen, men vi er stadig opmærksomme på risikoen for, at vi har fået andre svar end ved de individuelle interviews.

Transskribering og kodning af interviews

Alle de afholdte interviews blev optaget med det formål, at vi ville transskribere lydfilene. Transskriberingerne kan findes i bilag nummer 7, 9, 11, 13, 15, 17 og 19. Processen med at transskribere interviewene fra mundtlig til skriftlig form har medvirket til at strukturere de afholdte interviews og har i sig selv udgjort den første analytiske proces (Kvale & Brinkmann 2009:202). Vi har udeladt pauser, tonefald og fyldord, som "øh" og "åh", i transskriberingerne fordi vi udelukkende har haft interesse i meningsindholdet (Tanggaard & Brinkmann 2010:43).

Efter at have transskriberet samtlige interviews lavede vi kodninger af alle individuelle interviews samt fokusgruppeinterviewet. For at sikre at mindst muligt blev overset, gennemlæste vi begge transskriberingerne, nummererede de forskellige passager efter hvilken kode vi mente de tilhørte, hvorefter vi sammenlignede vores kodninger. Koderne som vi formulerede var både datadrevne og begrebsdrevne. De begrebsdrevne koder var de koder som vi på forhånd havde defineret ud fra teori og relevant litteratur (Tanggaard & Brinkmann 2010:47). Eksempler herpå var ”*Organisatoriske forhold med indflydelse på ”Flere skal med”*”, som var teoretisk inspireret af Evelyn Brodtkin, samt ”*Implementering - udfordringer og/eller muligheder*” som var inspireret af forskellig litteratur omkring implementering. De datadrevne koder opstod derimod af selve materialet (ibid.). Det betød at inden vi fastlagde alle koderne havde vi en gennemlæsning af transskriberingerne, hvor nye koder opstod. Et eksempel herpå er ” 2. *aktører i arbejdet med aktivitetsparate kontanthjælpsmodtagere*”. Ved også at benytte de datadrevne koder fik vi øje på vigtige pointer, som vi ellers havde overset hvis vi udelukkende benyttede os af de begrebsdrevne koder. Alt i alt endte vi med at have 17 koder.

Etiske refleksioner

I forbindelse med vores interviews har det været vigtig for os at gøre os en række etiske overvejelser. Vi opfatter ikke kun etik som værende vigtigt i selve interviewsituationen, men som noget der er indlejret i alle faser af en interviewundersøgelse (Kvale & Brinkmann 2009:79). En af de etiske retningslinjer vi har fundet centrale har været *informeret samtykke*. Det betyder at vi har informeret interviewpersonerne om specialets overordnede formål, hvem der har adgang til det, samt hvordan interviewet vil blive benyttet i den færdige rapport (Kvale & Brinkmann 2009:89). Dette er blevet gjort for at fremme at interviewpersoner er trygge ved deres deltagelse. Vi ønsker desuden heller ikke at udstille de to kommuner eller påvirke informanternes situation på arbejdspladsen. Derfor har vi valgt at anonymisere både informanter og kommuner, som i stedet fremtræder under pseudonymer. Det skyldes at informanterne udtaler sig om sårbare emner såsom deres ledelse og praksis. At præsentere informanter og kommuners rigtige navne tjener desuden ikke et formål i dette speciale.

Vi har endvidere gjort os overvejelser omkring vores egen rolle i disse interviews samt den efterfølgende rapportering heraf. Det er vigtigt at være opmærksom på at det menneskelige samspil i interviewet påvirker interviewpersonerne og dermed deres udtalelser (Kvale & Brinkmann 2009:80). Vi anser vores rolle i de afholdte interviews som værende aktive interviewere. Det betyder at den viden vi har opnået ikke kun er et resultat af informanternes udsagn, men også af vores rolle og ikke mindst de spørgsmål vi stiller. Det er netop samspillet mellem informantens og vores tilstedeværelse, som konstruerer betydning og mening i situationen (Holstein & Gubrium 1995:4f). Det betyder også at vi i den endelige fremlæggelse af resultaterne har bestræbt os på at være så nøjagtige og gennemsigtige som muligt i fremstillingen af informanternes svar.

KAPITEL 6: PRÆSENTATION AF TEORI OG FORTOLKNINGSPROCES

I dette kapitel vil der være en præsentation af specialets primære teoriapparat. Derudover består kapitlet af refleksioner over valg og brug af teori samt overvejelser over fortolkningsprocessen.

Til at forstå vores empiri har vi udvalgt teoretiske perspektiver, der kan medvirke til at udfordre og stille spørgsmålstejn ved det, der fremstår som en sandhed og som samtidig kan hjælpe os med at bringe andre og alternative perspektiver på “sandhederne” i spil. I overensstemmelse med den moderate socialkonstruktivisme mener vi nemlig, at viden og virkeligheden er perspektivistisk og dermed overvejende noget vi som mennesker skaber gennem vores sprog og handlinger. Da mennesker har forskellige forudsætninger for at forstå virkeligheden, vil den således også se forskellig ud alt afhængig af, hvem der ser på den (Pedersen 2012:187f). Vores forståelsesramme af FSM er f.eks. som udgangspunkt skabt i kraft af vores uddannelse i Socialt Arbejde og de perspektiver vi har opnået i den forbindelse. Her har vægtning af helhedssynet og kritiske perspektiver relateret til evidensbaseret viden og dets konsekvenser for menneskesynet på beskæftigelsesområdet været et omdrejningspunkt. På den måde medbringer vi med vores perspektiver ligeledes en samfundskritisk stillingtagen som vi ofte holder op imod et ideal - såsom netop helhedssynet (Juul 2012:320). Når vi ikke bekender os til én videnskabsteoretisk tilgang skyldes det, at dette ville begrænse vores udsyn og desuden bryde med vores forståelse af, at de forskellige retninger har overlap. Vi er altså både inspireret af socialkonstruktivismen og ikke mindst kritisk teori i vores teorivalg og tilgang til empirien. Med de perspektiver forstår vi givetvis FSM anderledes end hvad tilfældet vil være med studerende med en anden uddannelsesbaggrund. Det betyder ikke, at vores perspektiv er et udtryk for den endegyldige sandhed og det er heller ikke hvad vi forsøger påvise. Derimod ønsker vi at belyse at det problem og den løsning, der er konstrueret i forbindelse med FSM, ikke kan forstås som en sandhed. Vi søger derfor at sætte fokus på alternative forståelser af initiativet og på hvilke mulige konsekvenser FSM med sine iboende sandheder kan have for det sociale arbejde.

What's the problem represented to be? - konstruktionen af problemer og policies

Ud fra vores fortolkninger af informanternes oplevelser fandt vi et mønster i, at de budskaber, problemforståelser og mål som FSM indeholder bliver forstået og implementeret på vidt forskellige måder i henholdsvis Duedahl- og Thorsdahl jobcenter.

Derfor blev det centralt for os at vælge en teori, der kunne bidrage med at belyse og forstå at “problemet” med langvarige kontanthjælpsmodtagere opfattes forskelligt og at der kan ligge vidt forskellige antagelser og perspektiver bag tilgangen til målgruppen. En forståelse for dét kan nemlig bringe os videre til at forstå nogle af de implementeringsudfordringer informanterne har oplevet.

For at forstå hvad der ligger bag FSM, benytter vi derfor politologen Carol Bacchi Foucault-inspirerede policy-analytiske værktøj “*Whats the problem represented to be*” (herafter WPR). Bacchi argumenterer for, at regeringers policymaking traditionelt bliver betragtet som initiativer, der har til formål at løse eller handle på eksisterende problemer i samfundet. Hun peger dog på at vi snarere bør anskue policy making som noget, der er medvirkende til at *skabe* problemerne i samfundet (Bacchi 2010:2). Det skyldes at beslutningstagere eller policymakere fortolker et problem og fremstiller det på en helt bestemt måde i policymakingen, der kunne have været anderledes set med andre øjne. En policy kan altså betragtes som et konstrueret problem, som er skabt ud fra et helt bestemt syn og en helt bestemt måde at tale eller skrive om den givne problemstilling på (Bacchi 2010:2). Når vi bringer denne præmis og videnskabsteoretiske tilgang med ind i analysen, dykker vi med afsæt i WPR ned i de antagelser, selvfølgeligheder og problemfremstillinger der ligger i de dokumenter, der er udarbejdet for og af STAR i forbindelse med FSM (Bacchi & Goodwin 2016:4).

Pejlemærker i analysen

Bacchi og Goodwin fremhæver 6 kritiske spørgsmål den analyserende kan trække på for at dykke ned i de antagelser og selvfølgeligheder, der benyttes til at fremstille og konstruere “problemer” i forbindelse med policy-making. WPR-spørgsmålene benytter vi til at identificere det usagte, alternative fremstillinger og antagelser i de to første analysedele. Det vedrører både dokumenter fra STAR og undervisningsmaterialet fra opkvalificeringen, som er med til at udstikke retningen for initiativet.

I det følgende vil de syv spørgsmål blive præsenteret og forklaret: “*Question 1: What’s the problem represented to be in a specific policy or policies?*”. Formålet med at stille spørgsmålet her er at identificere det, der bliver fremstillet som et naturligt problem (Bacchi & Goodwin 2016:20f). “*Question 2: What deep-seated presuppositions or assumptions underlie this representation of the “problem”?*”. Med spørgsmålet her rettes opmærksomheden mod de underliggende antagelser og forståelser, der ligger bag den pågældende fremstilling af problemet eller emnet (Bacchi & Goodwin 2016:20). “*Question 3: How has this representation of the “problem” come about?*” Formålet med spørgsmål 3 er at undersøge og fremhæve hvilke processer eller diskurser, der ligger til grund for, at problemet er fremstillet som det er samt at fremhæve hvilke alternative processer eller diskurser der findes og som ville forårsage en helt anden problemfremstilling (Bacchi & Goodwin 2016:22). “*Question 4: What is left unproblematic in this problem representation? Where are the silences? Can the*

“problem” be conceptualized differently? (Bacchi & Goodwin 2016:20). Her er formålet at reflektere over de perspektiver, der ikke bliver fremhævet i materialet, hvilket er medvirkende til at destabilisere den pågældende fremstilling og belyse, at den kunne have set anderledes ud (Bacchi & Goodwin 2016:22). “*Question 5: What effects (discursive, subjectification, lived) are produced by this representation of the “problem?”*” Spørgsmålet her kan benyttes til at belyse, hvilke virkninger fremstillingen af problemet medfører. Den diskursive virkning skal forstås som den referenceramme problemfremstillingen fører med sig. Den subjektive drejer sig om hvordan subjekterne, i dette tilfælde borgere, jobcentre, medarbejdere og ledere, er skildret og hvilken rolle de bliver tildelt i fremstillingen af problemet (Bacchi & Goodwin 2016:23). De levede virkninger skal forstås som de effekter subjektive og diskursive virkninger har på det levede liv. Bliver kontanthjælpsmodtagere eksempelvis stigmatiserede på grund fremstillingen af dem som subjekter og den referenceramme, der er afledt i forbindelse med FSM. I så fald kan stigmatiseringen forstås som en levet virkning. “*Question 6: How and where has this representation of the “problem” been produced, disseminated and defended? How has it been and/or how can it be disrupted and replaced?*” For at belyse at den måde problemet er fremstillet på ikke repræsenterer en sandhed, kan der med fordel reflekteres over hvordan der kan eller *er* blevet opponeret mod fremstillingen af problemet (Bacchi & Goodwin 2016:23f)

Street-Level Organizations

For at forstå udfordringerne omkring implementeringen af FSM i jobcentrene har vi benyttet Evelyns Brodkins teoretisering af de såkaldte Street-Level Organizations (herefter SLO). Brodkin definerer nemlig SLO's som de institutioner og statslige afdelinger, som direkte leverer policy til borgere, altså eksempelvis jobcentre. Brodkins teoretisering af SLO's bygger videre på Michael Lipskys teori omkring Street Level Bureaucracies, hvor Brodkins teori tager højde for nyere organisatoriske tendenser. Herunder peger Brodkin på strategier, som kan associeres med New Public Management (Brodkin 2013:18f). Specielt præstations- og resultatmålinger sammenholdt med økonomiske incitamenter fremhæver hun som dominerende redskaber, der tages i brug på det socialpolitiske område. Denne tankegang fordrer, at så længe målene opfyldes, må de enkelte SLO's selv afgøre, hvordan de bedst muligt udfører policy arbejdet. Brodkin forholder sig kritisk til den udvikling, som hun mener både bærer på en fejlagtig forståelse af hvordan SLO's fungerer i praksis og på urealistiske forventninger til målstyringens kunnen. Derudover kritiserer hun den måde hvorpå de politisk bestemte målsætninger fremstår neutrale. Brodkin argumenterer nemlig for, at når man definerer hvad der ”tæller” og hvad der ikke gør i sådanne målinger, er det et forsøg på at fremme bestemte politiske interesser (Brodkin 2011:273). Frontlinjemedarbejdernes skøn er desuden centralt for Brodkin, da det i sidste ende er her governance (styring) med præstations- og resultatmålinger får indflydelse i praksis (Brodkin 2011:258). Brodkin har derfor opstillet en analytisk ramme, der kan medvirke til at undersøge den

logik som sagsbehandlere bruger når de skal tilpasse skønnet efter forhold i praksis, som inkluderer krav i arbejdet, arbejdsbyrde, ressourcer og incitamenter (Brodkin 2011:258f). En vigtig pointe fra Brodkin bliver i denne sammenhæng at forholdene i organisationen i høj grad påvirker frontlinjemedarbejdernes muligheder for at træffe forskellige valg (Brodkin 2011:260).

Tilpasningsstrategier

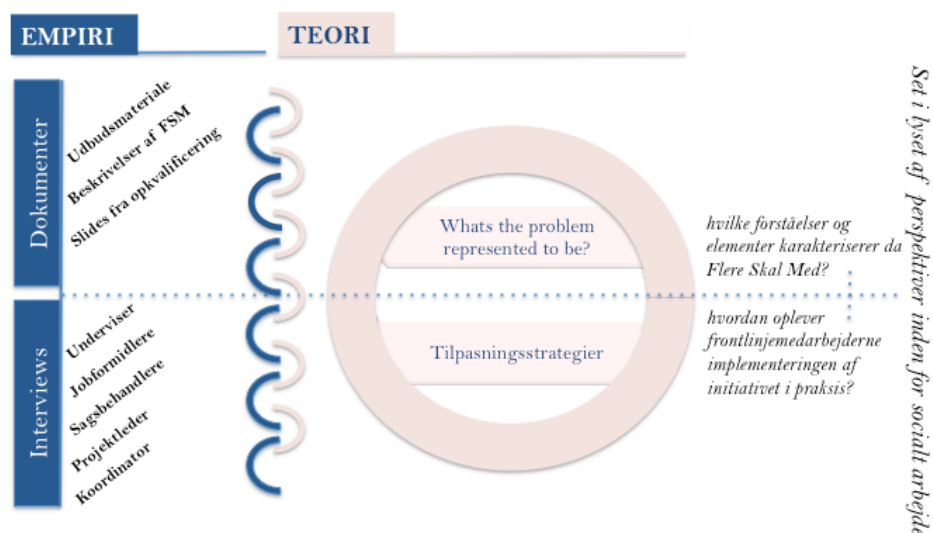
Brodkin har forsket i hvordan ledere og frontlinjemedarbejdere tilpasser sig de udfordringer, der er ved at arbejde med policies og her peger hun særligt på, at frontlinjemedarbejderne benytter forskellige "adaptive strategies" (tilpasningsstrategier) (Brodkin 2011:261f). Den første tilpasningsstrategi kalder Brodkin for: "*Managing Access: Administrative Underinvestment and Cost Shifting*". Strategien handler om at arbejdsforhold og begrænsede administrative ressourcer besværliggør frontlinjemedarbejdernes mulighed for at have en individuel tilgang til klienterne. Derfor bliver det en strategi at begrænse borgernes adgang til ydelser samt frontlinjemedarbejdernes ressourcer såsom tid og viden (Brodkin 2011:263f). Den anden strategi: "*Managing need versus speed: simplification and reductionism*" handler om den måde hvorpå frontlinjemedarbejdere reducerer og forsimples komplekse og tidskrævende opgaver. Grundlæggende handler denne strategi om, at man tilsidesætter de individuelle vurderinger til fordel for hurtighed (Brodkin 2011:265ff). Den tredje strategi kalder Brodkin for: "*Managing resource limitations and service demands: Ritualization*". Dette "Ritual" giver frontlinjemedarbejdere en strategisk mulighed for at tilpasse deres arbejdsansvar med deres kapacitet (Brodkin 2011:268f). Den fjerde tilpasningsstrategi kalder Brodkin for: "*Managing Dissonance and demand: De-legitimation*". Brodkin argumenterer i denne strategi for, at de ovenstående tilpasningsstrategier potentielt kan skabe en "Kognitiv dissonans" hos frontlinjemedarbejderne, som gerne vil gøre mere for at hjælpe klienterne. Strategien for at undgå denne tilstand bliver derfor at redefinere både klienterne og arbejdsopgaverne (Brodkin 2011:270). Man går f.eks. fra at se arbejdsopgaven som at hjælpe klienterne med deres individuelle problemstillinger til, at man skal have klienterne gennem systemet hurtigst muligt og hvor fiaskoer hovedsageligt placeres hos klienterne selv (Brodkin 2011:271).

Fortolkningsprocessen

Mens socialkonstruktivism og kritisk teori som tidligere nævnt siger mest om vores ontologiske standpunkt, finder vi at hermeneutikken er mest kendetegnende for vores erkendelsesproces. Det er gennemgående at vi har opnået erkendelser i en abduktiv proces med en vekselvirkning mellem teori og empiri, som i overensstemmelse med den hermeneutiske cirkel fortløbende har fodret vores helhedsforståelse med ny viden (Juul (B) 2012:110f). Vores fortolkningsproces var uundgåeligt styret af vores forforståelser, som særligt var rodfastet i teoretiske perspektiver inden for socialt arbejde. Med både Bacchi og Brodkins teori analyserer vi ud fra en forforståelse om, at der fin-

des mere eller mindre bevidste, men i hvert faldt usagte antagelser, forståelser, betydninger og handlinger i dokumenter omkring FSM og i det informanterne fortæller os. Som en konsekvens bevæger vores fortolkninger sig altså ofte væk fra det, der umiddelbart står eksplicit frem i empirien, men det betragter vi som en styrke og en naturlig del af vores fortolkningsproces. Vores forforståelser er nemlig blevet udfordret og forandret, idet vi gik til empirien og gjorde nye fund, der betød at vi måtte tilbage i enten samme eller nyt teori for at finde måder at forstå vores empiriske fund. På den måde rykkede vores helhedsforståelse sig løbende i takt med tilførsel af nye dele empiri og teori (Juul (B) 2012:110f). På den måde kan fortolkningsprocessen fortsætte og det betyder også, at det hverken er muligt eller ønskværdigt for os at nå frem til at producere en endelig sandhed om initiativet og dets implementering. Derimod skal kvaliteten og styrken i vores fortolkningsmåde og vores fund findes i henholdsvis vores casedesign og den perspektivistiske forståelse vi gennem undersøgelsen frembringer af FSM og af oplevelserne med implementeringen. Selvom vi har påpeget at vores fund er et resultat af bestemte perspektiver, er styrken at casen, som nævnt i kapitel 4, er repræsentativ forstået på den måde, at FSM er udtryk for en mere generel tendens på beskæftigelsesområdet. Med vores fortolkning af initiativet og dets implementering kan vi således fremsætte en analytisk generaliserbar undersøgelse, der afspejler vores forståelse af FSM, implementeringen og initiativets mulige konsekvenser for det sociale arbejde. Vi har altså en forventning om, at vores fund vil være genkendelige i en lignende undersøgelse af et lignende initiativ eller projekt. For at fremme den analytiske generaliserbarhed har vi, som nævnt i kapitel 4, benyttet eksisterende og anerkendte undersøgelser og teorier inden for vores undersøgelsesfelt. Desuden har vi bestræbt os på at være gennemsigtige i fortolkningsprocessen og på at underbygge vores argumentation bedst muligt (Juul (B) 2012:133).

I figuren nedenfor er det illustreret hvordan empiri og teori i tre adskilte analyser bliver benyttet til at besvare specialets problemformulering.



KAPITEL 7: INITIATIVETS FORMÅL OG OPBYGNING

I det følgende vil der blive analyseret på dokumenter udarbejdet af eller for STAR i forbindelse med satspuljeinitiativet FSM. Med udgangspunkt i Bacchis "*What's the problem represented to be*" fokuserer analysen særligt på de fremstillinger, der kan identificeres i STARs formidling af initiativets formål, målsætninger og fremgangsmåder. Dokumentanalysen omkring FSM betragter vi som en policy-analyse, idet vi her analyserer på indholdet af et specifikt politisk iværksat initiativ (Winter & Nielsen 2008:16f). Søren Winter peger på, at politik-designet og politikinstrumenterne, altså henholdsvis den måde politikken er opbygget på og elementerne i initiativet, er medvirkende til at påvirke implementeringsresultaterne (Winter & Nielsen 2008:19). I nærværende analyse fokuserer vi derfor på både politikdesign og instrumenter, som er henholdsvis initiativets opbygning, indhold og elementer. Dokumenterne, der analyseres på her, er dels udbud af processtøtte, beskrivelser af initiativet hentet fra STARs hjemmeside, dokumenter udarbejdet som redskaber til medarbejdere og ledere, der skal arbejde med initiativet. I sidstnævnte tilfælde er der tale om materiale omkring indsatsmodellen, samtaleguide og informationspjece.

Forståelser af langvarige kontanthjælpsmodtagere

I forbindelse med iværksættelsen af satspuljeinitiativet FSM skriver STAR på deres hjemmeside, at:

Mere end 27.000 borgere i Danmark har været i kontanthjælpssystemet i fem år eller længere. Mange af dem har ikke modtaget en aktiv indsats i flere år. Kontanthjælp er og skal være en midlertidig ydelse. Det er derfor ikke meningen, at så mange personer tilbringer flere år i kontanthjælpssystemet." (STAR 2018)

For at identificere det "problem", der ligger til grund for STARs policy, benyttes Bacchis analysespørgsmål: "*What's the problem represented to be in a specific policy or policies?*" som afsæt. I teksten ovenfor beskriver STAR selv at de 27.000 borgere på længerevarende kontanthjælp skal ses som baggrunden for iværksættelsen af initiativet. Ud fra dét - og analyseret med Bacchis perspektiv tolker vi det altså således, at problemet policyen centrerer sig om, og har til formål at løse, netop er at reducere antallet af borgere på længerevarende kontanthjælp. Med afsæt i Bacchis perspektiv, vil det i den forbindelse være værd at bemærke, hvordan citatet "(...) *kotanthjælp er og skal være en midlertidig ydelse.*" får problemet til at fremstå som noget naturligt og som noget der ikke kan eller bør sås tvivl om (Bacchi 2016:20f). Der fremstilles nemlig her et modsæt-

ningsforhold mellem de mange borgere på langvarig kontanthjælp og på den anden side det udsagn, at kontanthjælp bør være en midlertidig ydelse. Ud fra vores fortolkning her fremstilles “problemet” således som ét af indlysende karakter som “Flere skal med”-initiativet skal håndtere.

Med Bacchis analysespørgsmål “*What deep-seated presuppositions or assumptions underlie this representation of the “problem”?*” stilles der spørgsmålstegn ved, hvilke antagelser der ligger til grund for netop dén fremstilling af problemet (Bacchi 2016:20). Her er det nærliggende at rette opmærksomheden mod STARs udsagn: “*Mange af dem har ikke modtaget en aktiv indsats i flere år*”. STAR knytter udsagnet her til det fremstillede problem om længerevarende kontanthjælpsmodtagere. Her kan der altså identificeres en antagelse eller en “assumption” fra STARs side om at manglende aktive indsatser må betragtes som en primær årsag til, at 27.000 borgere er langvarige kontanthjælpsmodtagere, og at borgerne i målgruppen betragtes som nogle, der *kan* komme i ordinære timer. Ud fra den præmis tolker vi i samme ombæring, at STAR antager at aktiverende indsatser målrettet de længerevarende kontanthjælpsmodtagere må være en måde hvorpå “problemet” kan løses. En yderligere “assumption”, der synes at ligge til grund for problemfremstillingen kommer til udtryk ved STARs formulering: “*...at så mange personer tilbringer flere år i kontanthjælpssystemet.*” Et sådant ordvalg kan fortolkes som, at borgerens *tilbragte* tid i kontanthjælpssystemet skal forstås som en passiv og frivillig handling. Antagelsen her er altså, skrevet på en anden måde, at borgerens situation kan være selvvalgt og et resultat af passivitet. Dykker man videre ned i “*How has this representation of the “problem” come about?*” (Bacchi 2016:22) eller hvor antagelserne om, at aktiverende indsatser over for ledige skaber mindre arbejdsløshed og at længerevarende ledighed kan være “selvvalgt” stammer fra, er det oplagt at henlede opmærksomheden på den evidensbaserede styring, der ifølge flere forskere har domineret på beskæftigelsesområdet gennem de senere år (Caswell, Dall & Madsen 2015:6). Dorte Caswell, Tanja Dall & Mikkel Madsen (2015) peger på, at der i takt med aktivlinjen inden for beskæftigelsesområdet ses en tendens til en særlig vidensbaseret styring af politik og praksis. Som vi tidligere har fremhævet peger Andersen og Randrup på, at evidensbaserede undersøgelser såsom RCT-forsøg og andre kvantitative effektundersøgelser har fået status som netop den viden, der kan fortælle os hvad der virker på beskæftigelsesområdet (Andersen & Randrup 2017:21). Den slags undersøgelser retter ifølge Andersen og Randrup et snævert fokus mod “kortsigtede selvforsørgelseseffekter” og “incitamentsfremmende indsatser” og undersøgelserne indfanger ikke hvad der “virker” i indsatsen med marginaliserede og udsatte ledige (Andersen & Randrup 2017:21). Til gengæld findes der ifølge Caswell et. al. undersøgelser, der påviser en beskæftigelseseffekt af aktiverende indsatser og brug af økonomiske incitamenter når det er målrettet mere jobparate ledige vel at mærke (Caswell 2015:243f). Når STAR fremhæver mang-

len på aktive indsatser som en årsag til antallet af langvarige kontanthjælpsmodtagere, tolker vi at dén antagelse er rodfæstet i evidensbaserede undersøgelser, der primært centrerer sig omkring effekten af aktiverende og incitamentsfremmende tiltag i arbejdet med jobparate. En alternativ fremstilling af “problemet” vedrørende de 27.000 langvarige kontanthjælpsmodtagere kunne have været, at de repræsenterer en gruppe af borgere med andre udfordringer end ledighed og manglende jobmotivation. Om målgruppen skriver Socialstyrelsen desuden: *“De aktivitetsparate kontanthjælpsmodtagere er karakteriseret ved ikke umiddelbart at kunne påtage sig et ordinært arbejde, f.eks. fordi de har sammensatte og/eller komplekse problemer af faglig, social eller helbredsmæssig karakter”* (Socialstyrelsen 2017). Når Bacchis analysegreb: *“Can the ‘problem’ be conceptualized differently?”* anvendes i denne sammenhæng, fortolker vi således Socialstyrelsens problemfremstilling som et alternativ og endda modsætningsfyldt i forhold til STARs fremstilling af “problemet” i forbindelse med FSM. Ifølge uddraget fra Socialstyrelsens notat er der tale om en målgruppe, der på grund af sociale problemer udover ledighed *ikke umiddelbart* kan tage et ordinært arbejde. Årsagen til problemet bliver her fremstillet som at: *“.. de står udenfor arbejdsmarkedet som følge af andre problemer foruden ledighed”* (Socialstyrelsen 2017). Det skal tilføjes, at STAR ikke eksplicit skriver, at årsagen til antallet af langvarige kontanthjælpsmodtagere udelukkende er manglen på aktive indsatser. STAR nævner dog ikke andre mulige årsager i beskrivelsen af initiativet og netop dét tolker vi som hvad der bliver “silenced”. Dét er i Bacchis perspektiv i sig selv betydningsfuldt fordi det er medvirkende til at belyse, at problemfremstillingen kunne have set anderledes ud (Bacchi & Goodwin 2016:22). Ud fra dét tolker vi altså, at STARs fremstilling af og syn på målgruppen kunne have været anderledes. Med et andet syn på årsagen til antallet af langvarige kontanthjælpsmodtagere havde initiativet ligeledes båret på andre løsningsforslag og andre mål - måske et initiativ der snarere rettede sig mod et skærpet fokus langvarige kontanthjælpsmodtageres sociale problemer - og måske med et mål om at forbedre levevilkårene for udsatte ledige snarere end at få dem i ordinære timer.

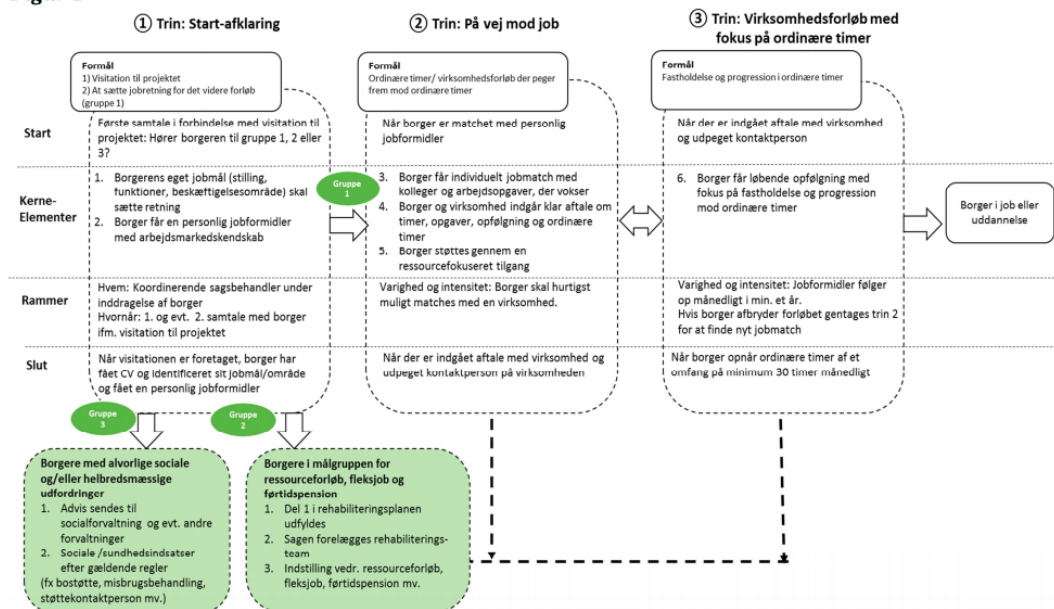
Løsningen på “problemet”

Når STAR ikke videre går i detaljer omkring årsagen til målgruppens vedvarende position i kontanthjælpssystemet sættes der til gengæld større fokus på, hvordan målet om *“flest mulige borgere i målgruppen opnår hel eller delvis fadfæste på arbejdsmarkedet i form af ordinære timer”* kan opnås (STAR 2018). STAR skriver at borgere i målgruppen, som ikke skal indstilles til rehab, ressource, fleksjob eller førtidspension skal igangsættes med *“...en individuel og helhedsorienteret indsats”*. Dorte Caswell og Tanja Dall peger i den forbindelse på, at der har været en tendens til at de borgere, der vurderes at være langt fra arbejdsmarkedet har modtaget kortere og færre tilbud end grupper af borgere, der er tættere på arbejdsmarkedet (Caswell & Dall 2015:271). Med FSM er der således fokus på netop den målgruppe, som sagsbehandlerne ifølge Caswell og Dahl har efterspurgt re-

levante indsatser og tilbud til (Caswell & Dall 2015:271). For at fremme målopfyldelsen for FSM, har STAR iværksat flere aktiviteter, som de deltagende kommuner kan medvirke i. Heriblandt er opstartstworkshops, ambassadørkorps, opkvalificeringskurser for ledere og medarbejdere, indsatsmodel, start-pakke samt opfølgning og evaluering. I de følgende afsnit vil der blive analyseret på de aktiviteter, som informanter og STAR selv fremhæver som de primære såsom indsatsmodellen, start-pakke og opkvalificeringsforløbene.

Det er eksempelvis et krav for de deltagende kommuner: *“At gennemføre projektets indsatsmodel”* (STAR 2018), som er vist nedenfor.

Figur 1



(bilag 20:1).

Indsatsmodellen består som illustreret ovenfor af tre trin, henholdsvis 1. *Start-afklaring*, 2. *På vej mod job* og 3. *Virksomhedsforløb med fokus på ordinære timer* (Bilag 20:1) og den er rammesættende for frontlinjemedarbejdernes arbejde med FSM. Derfor tilskrives dokumentet, der omhandler indsatsmodellen, en vis betydning i analysen her. Indsatsmodellen skal medvirke til at igangsætte en individuel og helhedsorienterede indsats, og hvad STAR forstår ved det vil vi løbende beskæftige os med i analyserne. STAR beskriver i dokumentet at den bygger *“...på eksisterende viden om hvilke indsatser, der virker”* (Bilag 20:1). I dét citat synes der at ligge en *“assumption”* om, at der utvivlsomt findes viden som fortæller os, hvad der virker i indsatsen med aktivitetsparate kontanthjælpsmodtagere, og udsagnet fremstilles så nøgternt, at der ikke sås tvivl om, at den

viden der foreligger omfavner alle borgere i målgruppen. Vi har tidligere været inde på, at dette ikke kan siges at være tilfældet og også Sophie Danneris peger i den forbindelse på, at evidensbaserede undersøgelser ikke indfanger de nuancer og den kompleksitet, der findes blandt den heterogene gruppe af kontanthjælpsmodtagere (Danneris 2016:18f). Med afsæt i dét forstår vi STARs beskrivelse af baggrunden for indsatsmodellen med det forbehold, at der ikke nødvendigvis er tale om viden som kan fortælle noget om, hvad der virker i indsatsen med alle borgere.

Mere job og ressourceorientering - mindre fokus på udfordringer for aktivitetsparate

Som det fremgår af indsatsmodellen skal alle visiterede borgere tildeles en jobformidler, der er primær ansvarlig for den *individuelle og helhedsorienterede* indsats. STAR har i beskrivelsen af indsatsmodellen lagt op til at kommunerne selv må beslutte både om jobformidlerfunktionen skal varetages af en sagsbehandler, en virksomhedskonsulent, en mentor eller lignende og hvorvidt jobformidleren skal have myndighedsrolle eller ej (Bilag 20:4). Borgeren skal dog uanset hvad være tilknyttet en sagsbehandler. Hvad der ikke står kommunerne lige så frit for er valget af jobformidlerens baggrund og faglighed. Her fremhæver STAR flere steder, at jobformidleren skal have viden inden for virksomhedsrettet arbejde og om målgruppen for initiativet (Bilag 20:4). I forbindelse med en tjekliste, der er udarbejdet til kommunernes opstart af projektet, står der eksempelvis: "*Hvordan kommunen vil sikre at jobformidlerne har de nødvendige kompetencer i form af bl.a. arbejdsmarkedskendskab?*" (Bilag 21:2). Der står derimod intet om hvordan kommunen vil sikre at jobformidleren eksempelvis har socialfaglig baggrund eller øvrig erfaring med borgere i målgruppen for FSM, hvilket forbliver "silenced" i Bacchis termer. Når netop dét udelades, tolker vi det som en "assumption" fra STARs side, der beror på at det først og fremmest er kendskab til arbejdsmarkedet, der kan få målgruppen af borgere i ordinære løntimer. Ud fra den præmis indebærer antagelsen ligeledes, at socialfaglighed ikke nødvendigvis betragtes som et kriterium, der fremmer jobformidlerens arbejde.

Centreringen omkring det job og arbejdsmarkedsrettede er gennemgående i dokumenter og notater udarbejdet af STAR i forbindelse med FSM (Bilag 20, Bilag 21 & Bilag 22). Som redskaber og støtte til kommunerne er der udviklet en "start-mappe" med anbefalinger, inspirationsmateriale og lignende som medarbejdere og ledere kan trække på. Her kan der findes en samtaleguide, som er en form for interviewguide som sagsbehandlere kan benytte i visitationsfasen til at afklare borgerens ressourcer, målsætninger, erfaringer, udfordringer og lignende (Bilag 22). I dokumentet her kan det udledes, hvordan et fokus på jobrelaterede aspekter kan tolkes som et mere tungtvejende hensyn end eksempelvis borgernes problemer og/eller udfordringer for at komme i arbejde. I samtaleguiden står der eksempelvis: "*Formålet er først og fremmest at indkredse borge-*

rens jobmål/område, kompetencer og ressourcer samt *dermæst* at definere de barrierer, som mere udsatte borgere evt. selv oplever i forhold til at komme i job (Bilag 22:1). Her tillægges jobretning og ressourcer størst vægt og først derefter vægtes borgerens *oplevede* barrierer. I samtaleguiden er der desuden 6 kategorier, hvor sagsbehandleren kan spørge ind til borgerens erfaringer, jobønsker, ressourcer og lignende, mens der kun i to kategorier spørges ind til borgerens *selv-oplevede barrierer* (Bilag 22:1ff). Det er helt gennemgående, at STAR fremskriver ressourceperspektivet som et af de førende elementer i tilgangen til borgerne i FSM. For eksempel står der i beskrivelsen af indsatsmodellen at: *“Den koordinerende sagsbehandler skal sikre, at der gennemgående er et stærkt fokus på borgerens ressourcer og kompetencer.”* (Bilag 20:2). En sådan formulering går igen og kan eksempelvis findes i udbudsmaterialet for processunderstøttelse, hvor der står at: *“Leverandøren skal udarbejde materiale, der kan understøtte sagsbehandleren og jobformidleren i at arbejde ressourceorienteret med borgerens CV og støtte borgeren i at få øje på egne evner og kompetencer og indkredse sit jobmål/ønskede job- område* (Bilag 21:3). Når STAR gennemgående fremhæver, at det jobrettede arbejde med borgeren skal være bygget op omkring borgerens egne oplevelser af både ressourcer og udfordringer - dog primært ressourcer, kan det tolkes som et udtryk for, at der lægges op til brug af en empowerment-tilgang. Der findes forskellige forståelser af empowerment (Andersen 2015:18), men i dette tilfælde kan både den neoliberale og socialliberale medvirke til at forstå baggrunden for STARs citater omkring tilgangen til borgerne i forbindelse med FSM. Den neoliberale forståelse af empowerment hviler nemlig på forståelsen af, at borgerne selv skal tage ansvar for det, der ikke er gået godt og for at forfølge mål og succes i livet (Andersen 2015:18). Den socialliberale baserer sig på en præmis om, at borgeren skal inddrages og myndiggøres og at der dermed skal være et individuelt fokus i arbejdet med den enkelte borger (Andersen 2015:18). Ud fra de forståelser af empowerment kan STARs citater altså tolkes som et udtryk for, at borgeren skal inddrages og myndiggøres i arbejdet, men samtidig består opgaven for frontlinjemedarbejderen i at placere ansvaret for borgerens udfordringer, ressourcer, situation og handlinger hos netop borgeren selv. Et eksempel hvor vi tolker at den neoliberale empowerment-form kommer til udtryk er når hensynet til borgernes problemer nævnes, hvilket ikke er så ofte endda. Når det hænder formuleres problemer eller udfordringer til gengæld som borgerens *oplevede barrierer/forhindringer* eller somme tider skrevet på en anden måde: *samt eventuelle barrierer for job, som borgeren selv definerer* (Bilag 20:2). Med den slags formuleringer tolker vi, at STAR anbefaler at frontlinjemedarbejderne udelukkende fokuserer på problemer, når det er nødvendigt i forhold til jobafklaringen. Hvis der endelig fokuseres på problemerne kunne STARs formuleringer give anledning til, at de snarere skal tænkes som *oplevede barrierer* eller *udfordringer*, måske i kontrast til anerkendelsen af eksisterende reelle problemer. Dét er i kontrast til den tredje og samfundskritiske forståelse af empowerment, som retter sit fokus mod strukturelle forklaringer af samfundsmæssige uligheder og placerer altså fokus væk fra, at borgeren selv skulle være årsag til problemerne (Andersen 2015:18).

Dét er altså en alternativ forståelse af empowerment som STAR *ikke* synes at læne sig op ad. Der kan argumenteres for, at problemer og udfordringer ud fra STARs dokumenter at vurdere, netop snarere skal forstås som noget borgerne selv er ansvarlige for at *opleve*, og ud fra den præmis forskydes ansvaret for at overkomme dem ligeledes over på borgeren. På den måde skabes der en helt særlig referenceramme for, hvordan medarbejdere og ledere skal tænke og udføre indsatsen med borgerne i målgruppen for Flere Skal Med, som er svær at forene med det helhedsorienterede perspektiv, som det forstås inden for socialt arbejde. Her fremhæves helhedsperspektivet netop som et centralt fikspunkt særligt i arbejdet med udsatte borgere (Nissen & Harder 2015:57). Helhedssynet er dog ikke umiddelbart let at afgrænse, og diskussionen om hvad begrebet indebærer er fortsat aktuel (Nissen & Harder 2015:57). Hvad Maria Nissen og Margit Harder (2015) fremhæver i relation til helhedssynet er dog, at det må indebære et blik for de relevante forhold, der gør sig gældende for borgerens situation og handlemulighederne med borgeren. Herunder er der primært tale om et blik for borgerens individuelle situation, sociale problemer, konkrete handlemuligheder og magtforholdet mellem frontlinjemedarbejder og borger (Nissen & Harder 2015:62). De elementer kan ifølge Nissen og Harder ikke stå for sig selv, idet de er påvirket af samfundsmæssige vilkår, institutionelle og systembetingede forhold, der ligeledes må betragtes som en forudsætning for, at frontlinjemedarbejderen kan træffe velbegrundede og helhedsorienterede valg i mødet med borgeren (Nissen & Harder 2015:62). Ud fra STARs dokumenter tolker vi således, at den social- og neoliberale empowerment-tilgang kan forstås som stærkt inkorporeret i FSM, hvilket i denne sammenhæng betyder at initiativet repræsenterer et helhedssyn, der drejer sig om handlemuligheder - i relation til hvad der er jobrettet vel at mærke. De andre dele af helhedssynet såsom blikket for sociale problemer og de samfundsmæssige, systembetingede og institutionelle vilkårs eventuelle betydning for borgerens situation bliver derimod ikke anbefalet som centrale elementer i indsatsmodellen eller som noget jobformidlerne bør beskæftige sig meget med. Ud fra dét tolker vi altså endvidere, at STAR har en anden forståelse af, hvad en helhedsorienteret indsats består af end hvad den traditionelt bliver beskrevet som inden for socialt arbejde.

Delkonklusion

Den ovenstående dokumentanalyse er baseret på en gennemgang af centrale STAR-dokumenter fortolket ud fra Bacchis analyseredskab WPR og perspektiver inden for socialt arbejde. Baseret på dét konkluderer vi, at initiativet Flere Skal Med bygger på en forståelse af, at for stort et antal af kontanthjælpsmodtagere er passive og at man ved hjælp af en aktiv indsats kan reducere antallet af langvarige kontanthjælpsmodtagere. Årsagen til antallet af langvarige kontanthjælpsmodtagere er ifølge STAR altså mangel på aktive indsatser snarere end målgruppens øvrige problemer udover ledighed, som

ellers er karakteriserende for aktivitetsparate kontanthjælpsmodtagere. STARs syn på årsagen til antallet af langvarige kontanthjælpsmodtagere har betydning for den målsætning og løsning, der iværksættes med FSM. Indsatsmodellen med den individuelle og helhedsorienterede tilgang skal ifølge STAR således medvirke til at reducere antallet af langvarige kontanthjælpsmodtagere. Den kan dog ikke betragtes som helhedsorienteret i traditionel forstand. Rettere konkluderer vi, at indsatsmodellen er et udtryk for, hvad STAR har erfaret gennem evidensbaserede undersøgelser, der retter fokus mod effekter af aktive og arbejdsmarkedsrettede indsatser med jobparate borgere. Dét har givet anledning til en indsatsmodel og i det hele taget et initiativ, der skal medvirke til at sætte fokus på de langvarige kontanthjælpsmodtageres ressourcer, muligheder og egne jobrettede ønsker, mens barrierer eller problemer skal dæmmes ned for eller kun optræde i det omfang, det er relevant for det jobrettede arbejde med borgeren. Dermed konkluderer vi, at STARs initiativ giver anledning til at jobcentre og frontlinjemedarbejdere skal arbejde individ- og ressourceorienteret, men i den forbindelse skal borgerens problemer og udfordringer gøres til deres egne, og fylde mindst muligt.

KAPITEL 8: FRA EVIDENS TIL FRONTLINJEMEDARBEJDERNES PRAKSIS

I den nærværende analyse vil der være fokus på opkvalificeringsforløbet og derunder den viden og de overvejelser, der fra relevante aktørers side ligger bag udviklingen af undervisning samt metoder og redskaber til brug i frontlinjemedarbejdernes arbejde med FSM. Her vil der først blive analyseret på dokumenter omkring opkvalificeringskurset samt selve undervisningsmaterialet. I anden del af denne analyse vil der snarere være fokus på frontlinjemedarbejdernes oplevelser af opkvalificeringen og på implementeringen af metoder og viden i praksis. Her tages der udgangspunkt i interviews med frontlinjemedarbejderne og med underviseren Dragana.

Opkvalificering af medarbejdere

Som led i FSM har medarbejderne været igennem tre kursusdage. Holdene bestod af sagsbehandlere, virksomhedskonsulenter og jobformidlere, med forskellige baggrunde og fra forskellige kommuner. Som det er tilfældet med processtøtten, er aktiviteterne omkring udvikling og eksekvering af opkvalificeringen udbudt til ekstern leverandør. I udbudsmaterialet skriver STAR, at formålet med opkvalificeringen er at: *“(...)sikre, at medarbejdere og teamledere/afdelingsledere er godt klædt på til at varetage indsatsen i projektet og dermed understøtte, at flest mulige borgere i målgruppen for projektet opnår hel eller delvis fodfæste på arbejdsmarkedet i form af ordinære timer”* (Bilag 23:1). Ud fra citatet tolker vi, at opkvalificeringen kan forstås som den aktivitet, hvor budskaber, tilgange og retning i relation til FSM bliver bredt ud blandt de, der skal implementere initiativet. Ifølge Evelyn Brodtkin er frontlinjemedarbejderne, såsom sagsbehandlere og jobformidlere, centrale aktører i den forbindelse, fordi deres skøn og rammerne for deres arbejde blandt andet udgøres af lovgivning og policies, som præger handlemulighederne i mødet med borgerne (Brodtkin 2011:255). For at skabe et grundlag for, at frontlinjemedarbejderne og deres ledere kan arbejde med FSM, har STAR da også både økonomisk og generelt som aktivitet tildelt opkvalificeringen særlig opmærksomhed. Derfor har vi i forbindelse med undersøgelsen prioriteret at dykke ned i processen omkring medarbejderopkvalificeringens tilblivelse og udførelse og herunder hvilke krav der har været til indhold, hvordan indholdet er blevet omsat til undervisningsmateriale målrettet medarbejderne, samt hvad der i undervisningsforløbet er blevet gjort for at fremme implementering af indholdet i praksis.

Et centralt styret opkvalificeringsforløb

Dragana nævner at alle undervisere har beskæftigelsesfaglig praksiserfaring og at de, i samarbejde med og under løbende opsyn fra STAR, har udviklet undervisningsmaterialet til medarbejderdagene (Bilag 7:2f). Men hvor meget indflydelse konsulenter og undervisere med erfaring inden for beskæftigelsesområdet egentlig har haft på indholdet i undervisningen er ikke ubegrænset. Rammen har nemlig været sat fra begyndelsen (Bilag 7:2f), og er allerede beskrevet af STAR i udbudsmaterialet for opkvalificeringsopgaven. Her er der fastsat to overordnede temaer, som undervisningsforløbet skal følge.

1. Hvad betyder den nye viden fra BIP (red. Beskæftigelses Indikator Projektet) for medarbejdernes måde at arbejde på? Der skal arbejdes konkret med hvordan man kan bruge den nye viden – hvad betyder det for min praksis og min måde at være i proces med borgerne på? Hvordan gør jeg det i praksis?
2. Virksomhedsrettede tilbud – hvordan arbejder jeg som medarbejder med ordinære timer og virksomhedsrettede pladser sammen med borgerne og med progression i indsatsen og opfølgning, mens borgere er i virksomhedsrettet indsats? Der skal formidles nyeste viden og erfaringer fra STARs projekter og analyser og præsenteres konkrete værktøjer og inspirationsmateriale (startpakken fra projekt ”Flere skal med” kan indgå som baggrundsmateriale herfor) (Bilag 23:3).

Der er således på forhånd stillet specifikke krav og foretaget en afgrænsning af indholdet på undervisningsforløbet. Det betyder at underviserne har sammensat et forløb efter STARs anvisninger. Af undervisningsmaterialet fremgår det da også, at indholdet er rettet mod kravene fra STAR. Dét kan forstås i lyset af Bacchis pointe omkring styring af forskning og eksperter som hun mener fra politisk hold tilskyndes til at udvikle og præsentere viden på helt bestemte og afgrænsede måder og områder. Det sker blandt andet ved, at økonomisk støtte kun tildeles bestemte former for forskningsprojekter og undersøgelser. Det betyder, at forskere og eksperter ikke selv får indflydelse på, hvad de mener er mest relevant og betydningsfuldt at udvikle viden om, og hvordan denne viden skal produceres. Derimod er undersøgelsesspørgsmålene, metoden og hvad der skal bringes frem i lyset allerede besluttet fra politisk hold (Bacchi 2010:10). Set fra dét perspektiv kan opkvalificeringen og den viden, der skal præsenteres her, forstås som politisk styret og i hvert fald med visse begrænsninger hvad angår eksperternes indflydelse på, hvad der skal foreligges frontlinjemedarbejderne. Dragana fortæller om STARs indflydelse på opkvalificeringen, at: *“(...) de har gjort sig nogle tanker om hvad de gerne vil formidle og hvilke budskaber de synes er vigtige for, at medarbejderne kan få nogle nye greb til at arbejde med målgruppen”* (Bilag 7:3). I den forbindelse fortæller hun desuden, at undervisningen er blevet udviklet inden for en helt bestemt ramme udstukket

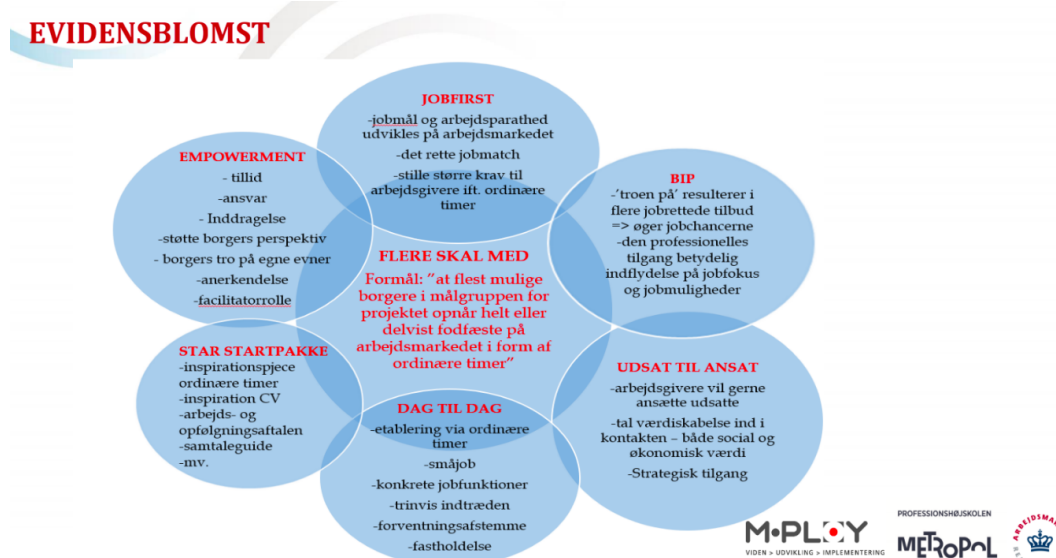
af STAR (Bilag 7:2). Ud fra STARs dokumenter og Draganas beskrivelser forstået med Bacchis perspektiv på styring af ekspertviden, fortolker vi det sådan, at indholdet på opkvalificeringen i vidt omfang er styret af STAR selv. Konsulenternes beskæftigelsesfaglighed bliver således ikke sat frit i spil i selve udvælgelsen af viden og udvikling af undervisningsindholdet.

Tilgange der understøtter forståelsen af den aktive kontanthjælpsmodtager

Som det blev rammesat af STAR består undervisningsmaterialet af adskillige allerede udviklede metoder og borgertilgange med baggrund i tidligere forskning og professionsfaglig teori. Det er hvad deltagerne kan trække på, når de skal arbejde hen imod et fokus på ordinære timer med målgruppen for FSM. Blandt de forskellige tilgange kan nævnes empowermenttilgangen, ressourceperspektivet, den motiverende samtale, Karl Tomms spørgsmålstyper, visuelle redskaber, BALA-modellen, SMART-modellen og mere til (Bilag 25, 26 & 27). Når de præsenterede tilgange i slidesene undersøges nærmere er fællestrækket, at de er rettet mod et ressource og empowerment-syn på borgerne (Bilag 25, 26 & 27). Et sådant fokus kan forstås i lyset af hvad Mathias Nielsen kalder *“Den gradvise installation af et positivt menneskesyn”* (Nielsen 2015:53). Han peger på at kategoriseringen af kontanthjælpsmodtagere, henholdsvis aktivitetsparate og jobparate kontanthjælpsmodtagere, bærer på en bagvedliggende logik om, at begge grupper nu skal betragtes som *“(…) ressourcefyldte mennesker med udviklingspotentiale, som hele tiden er på vej fremad”* (Nielsen 2015:53). Han fremhæver desuden, at kategoriseringen er et udtryk for et politisk ideal om, at alle borgere skal være aktive og ingen, heller ikke udsatte borgere, må betragtes som passive i kontanthjælpssystemet. Sættes disse pointer i relation til hvad vi i den forrige analyse tolkede omkring STARs fremstilling af årsagen til de 27.000 borgere på langvarig kontanthjælp og om tilgangen til “problemet”, synes der at vise sig en sammenhæng her. Tidligere analyserede vi os nemlig frem til, at STAR fremstiller manglen på aktive indsatser som årsag til “problemet” og at ressource- og empowerment-perspektiver i høj grad præger de dokumenter, der er udarbejdet i forbindelse med initiativet (Bilag 22, 28 & 20). Når rammen for opkvalificeringen netop er ressource og empowerment-orienterede tilgange, tolker vi med afsæt i Nielsens perspektiver og vores fund i STARs dokumenter således opkvalificeringen som et forsøg på at styre frontlinjemedarbejdernes arbejde hen imod et syn på borgeren som den aktive og ressourcefyldte kontanthjælpsmodtager.

Evidensblomsten og formidling af viden og metoder i undervisningsmaterialet

Foruden metoder og tilgange der i forvejen er udviklet og som snarere videreformidles på kursusdagene, er undervisningsindholdet og FSM baseret på en såkaldt evidensblomst, som er illustreret nedenfor.



(Bilag 27:8).

Det er en samlet oversigt over projekter og forskningsbaserede elementer som FSM er bygget op omkring. Flere af projekterne er forsøgsprojekter, hvor eksempelvis Jobfirst er et endnu uafsluttet RCT-forsøg iværksat af STAR (Rambøll 2017). Her er der foretaget en midtvejsevaluering i hvilken forbindelse der er formuleret hypoteser (Rambøll 2017), som indgår som vidensgrundlag i blandt andet FSM. Det er værd at bemærke, at der ikke umiddelbart bliver skelnet mellem elementerne i evidensblomsten, forstået på den måde at den reelt set er sammensat af tre STAR-finansierede projekter og to mere uafhængige og omfattende forskningsprojekter foretaget af Væksthusets forskningsenhed, nemlig Beskæftigelses Indikator Projektet (BIP) og fra Udsat til Ansat. Det der altså forstået med Bacchis termer bliver "silenced" og efterlades unævnt er hvilken betydning det kan have for den præsenterede viden, at to elementer udgøres af afsluttede og massive forskningsprojekter med markante datamængder (Væksthuset 2018), imens de resterende projekter er udført af konsulentvirksomheder i samarbejde med kommuner og STAR hvor i hvert fald ét af projekterne er uafsluttet (Rambøll 2017). Vi tolker fremstillingen af materialet sådan, at undersøgelsesmetoderne bliver silenced og efterlader derfor ikke plads til refleksioner over undersøgelsesernes forskellige generaliseringspotentialer. Resultaterne fra BIP-projektet og hvilke metoder resultaterne giver anledning til i relation til deltagernes arbejde i praksis, blev dog præsenteret anderledes ved kursusdag 1 i et særskilt oplæg, hvor en repræsentant for forskningsprojektet selv formidler stoffet (Bilag 24). Der er hevet nogle bestemte resultater frem, som vedrører kursusdeltagerne - primært er der tale om resultatet om-

kring at sagsbehandlerens tro på, at borgeren kommer i job har en positiv jobeffekt (Bilag 24). Det bemærkelsesværdige ved oplægget her er, at der kredses om hvordan man i forskningsprojektet er nået frem til resultatet og hvilke forudsætninger der gør sig gældende for, at man kan opnå en effekt (Bilag 24). Der synes at være en opmærksomhed omkring, at det ikke blot er sagsbehandlerens opgave at arbejde med troen, men at der er tale om en mere kompleks opgave, hvortil der kræves bestemte forudsætninger. Derudover er der konkrete bud på, hvordan medarbejdere kan arbejde med troen, hvilket alt sammen følges op med gruppearbejde, hvor deltagerne selv reflekterer over- og træner arbejdet med troen (Bilag 24). At vurdere ud fra slidesene fra opkvalificeringen, er en sådan præsentation væsentlig forskellig fra den måde erfaringer fra STAR-projekterne bliver omsat og præsenteret på. Erfaringer fra STARs projekter og forsøg vedrørende det jobrettede fokus målrettet “udsatte borgere” som dag-til-dag-projektet, Empowermentprojektet og Jobfirst skildres gennemgående på samme måde (Bilag 25, 26 & 27). Her er det kendetegnende, at der er en gennemgang af projektets grundprincipper eller indhold, efterfulgt af resultater, som benyttes til at sammenfatte nogle konkrete hovedpointer som deltagerne kan tage med sig videre. Det er fælles for fremstillingerne her, at der udelukkende skildres positive erfaringer, som desuden bliver formuleret på en helt bestemt måde (Bilag 25, 26 & 27). På et slide står eksempelvis om dag-til-dag job projektet at: *“Borgerne er positive overfor at deltage i dag-til-dag job - det handler bl.a. om: • Frivillighed og aktivt tilvalg ift. at deltage - understøtter motivation og engagement”* (Bilag 25:25). Herefter opremses yderligere syv positive reaktioner fra borgerne. Det der øjensynligt *“is left unproblematic”* og ikke nævnes, er de øvrige reaktioner fra borgerne. Der må altså være en antagelse eller en “deep seated assumption” om, at kun de positive erfaringer er gavnlige erfaringer at berette om, og at kursusedeltagerne ikke bliver klogere af at høre, hvad der *ikke* har virket eller af at høre om det, der kan være udfordrende. Der bliver gennemgående lavet anbefalinger og fremstillet hypoteser, som formuleres sådan at de kan forstås som sandheder eller som noget, der er gavnligt i alle jobcentre og i mødet med alle borgere. For eksempel foreslås følgende på et slide i forbindelse med, hvordan man i jobcentrene kan arbejde med en simpel rollefordeling af medarbejderne: *“Tildel flere funktioner til den enkelte medarbejder det forenkler koordineringen”* (Bilag 27:14). Det der bliver “silenced” her er, at denne løsning måske ikke i alle henseender er gavnlig. Fra observationen fortalte nogle medarbejdere eksempelvis, at det var en udfordring at have flere funktioner fordi arbejdsbelastningen i forvejen er stor (bilag 4:2f). Desuden må man formode, at fordelingen af funktioner er en ledelsesmæssig beslutning og ikke nødvendigvis noget medarbejderen har indflydelse på. Der bliver altså i selve undervisningsmaterialet gennemgående formuleret erfaringer og hypoteser i absolutter uden at der gøres opmærksom på de implementeringsvanskeligheder eller de udfordringer medarbejderne kan risikere at møde, når de benytter det i praksis. Det er altså i vores fortolkning helt gennemgående i slidespræsentationerne, at der bliver kastet en større mængde erfaringer, informationer, tilgange og

metoder op i luften, som alle fremstilles som virksomme uden en skelnen mellem hvem det er virksomt for og under hvilke omstændigheder (Bilag 25, 26 & 27). Dette er ifølge flere forskere en vigtig overvejelse, når der er tale om praksisbrug af forskningsbaserede tilgange og viden, hvilket Danneris' reviewundersøgelse i forrige analysedel blev benyttet til at understrege. Flere foruden Danneris peger da også på, at borgeren sjældent passer fuldstændig ind i de kategorier de evidensbaserede undersøgelser og tilgange er blevet lavet med udgangspunkt i (Corcoran & Vandiver 2006:64). Der vil oftest være forskelle eller unikke forhold ved borgeren eller dennes situation, som der af gode grunde ikke er taget højde for i den undersøgelse eller tilgang, der er blevet udviklet (Corcoran & Vandiver 2006:64).

Underviserens præsentation af indholdet

Til gengæld oplevede vi, som tidligere beskrevet, at underviseren nuancerer stoffet, og giver udtryk for, at:“(...)der kan være mange andre sandheder rundt i kommunerne (...)” (Bilag 4:4). Som det er tilfældet når metoder og tilgange præsenteres på opkvalificeringen får deltagerne da også mulighed for at prioritere i stoffet og lufte deres egne “sandheder” og erfaringer. Derudover opfordres de til at reflektere over samt forsøge at benytte de præsenterede erfaringer fra forskningen i case- og refleksionsøvelser. Eksempelvis siger Dragana under undervisningen: “Der er rigtig mange metoder, i skal bruge dem, der fungerer for jer.” (Bilag 4:8). Selvom erfaringer fra projekter og resultater fra forskning løbende bliver omsat til anbefalinger og fremgangsmåder, der kan benyttes i mødet med borgeren, er der dog ifølge Dragana ligeledes en oversættelse fra viden til praksis i deltagerens øvelser, sparrings og drøftelsesarbejde på kurserne. Hun giver nemlig udtryk for, at der er forskelle på hvordan og under hvilke omstændigheder de forskellige kommuner kan benytte den pågældende viden (Bilag 7:5).

Præsentationen af de forskellige tilgange efterfølges derfor gennemgående af refleksions eller træningsøvelser, hvor deltagerne selv skal øve tilgangene og tale om hvordan det kan implementeres i deres arbejde. Eksempelvis gennemgås en tilgang og så stilles følgende opgave: “1. Drøft videosekvensen med afsæt i en empowermentorienteret tilgang og de fem hypoteser fra empowermentevalueringen 2. Hvilke milepæle kan der identificeres i forløbet - og hvordan kan disse perspektiver anvendes i andre forløb med aktivitetsparate borgere?” (Bilag 26:21). Ifølge Dragana er netop gruppeøvelser, refleksioner og drøftelser og dermed en mere workshop-præget undervisning en måde at gøre metoder og tilgange mere praksisnære (Bilag 7:6). Vi tolker det altså sådan, at der er væsensforskelle mellem den måde viden og metoder er formuleret i undervisningsmaterialet, og den måde underviseren præsenterer stoffet. Vi tolker at det kan være i STARs interesse at præsentere undervisningsmaterialet som “viden om, hvad der virker”, mens den mere praksisnære konsulent som Dragana har haft interesse i at nuancere stoffet over for kursUSDeltagerne - sandsynligvis fordi hun er opmærksom på kompleksiteten i deres arbejde.

Medarbejdernes perspektiver på opkvalificeringen

Det er da også et mønster blandt informanterne, at de netop mener at erfaringsudveksling på tværs af forskellige medarbejdere, funktioner og jobcentre, er hvad de især er interesserede i og husker efterfølgende. Mere specifikt siger jobformidleren Søren, da vi spørger ind til hvad han har taget med sig fra undervisningen, at: *“det har været spændende at møde nogle andre mennesker, som jeg har kunnet erfaringsudveksle med og mange tilgange - og engang imellem er der dukket et eller andet op, hvor jeg har tænkt: okay, det undrer mig lidt, at det er sådan.”* (Bilag 15:9f). Jobformidleren Thomas siger desuden om dét at lytte til erfaringer fra andre kursusedtagere: *“bare det at der er nogen, der gør det og lykkes med det også ude i nogle kommuner, hvor de ikke har tilgang til lige så mange virksomheder, som vi har. Det er inspirerende.”* (Bilag 9:12). Ud fra informanternes udtalelser at vurdere, giver erfaringsudvekslingen anledning til refleksion over egen praksis og det kan give blod på tanden i forhold til at afprøve noget af det andre er lykkedes med på andre jobcentre i relation til det jobrettede arbejde med målgruppen for FSM. Selvom kurserne ifølge underviseren Dragana er tilrettelagt sådan, at øvelser, sparring og refleksioner skal fylde en stor del, og skal medvirke til at gøre stoffet mere praksisnært (Bilag 7:6f) mener kursusedtagerne at netop dét har fyldt alt for lidt set i forhold til mængden af teoretiske og vidensbetonede oplæg. Om dét siger Søren: *“Hvordan overfører vi det til virkeligheden? Der er en masse teorier og en masse ideer om, hvad der virker, hvordan får vi det så til at virke, når vi er i en hverdag, hvor vi har 65 eller 60 borgere”* (Bilag 15:10). Der er desuden et mønster i at deltagerne har oplevet, at der på undervisningen blev præsenteret megen viden som de på forhånd kendte til som følge af deres arbejde og som de desuden selv kan læse sig til. Dét de efterspørger er derfor nærmere oversættelsen fra den præsenterede viden og over til deres praksis, som Søren påpeger i citatet ovenfor. Selvom konsulenter og undervisere ifølge Dragana har bestræbt sig på at gøre den præsenterede viden praksisnær, har det altså ifølge informanterne ikke været tilstrækkeligt oversat til, at de tager særlig meget nyt med hjem og implementerer i deres arbejde. Forsøger man at forstå de i nogen grad modsatrettede oplevelser af undervisningsforløbet kan bl.a. Carolyn J. Hills betegnelse *“storehouse of knowledge and practical advice that implementers might turn to for assistance”* benyttes (May 2012:5). Ifølge Hill kan viden tilvejebragt af konsulenter, journalister, akademikere og fagorganisationer benyttes som en ressource til at fremme implementeringen af en policy. I en sådan forståelse, kan der argumenteres for, at STAR i forbindelse med opkvalificeringsforløbene har forsøgt at skabe et “lager” af viden, metoder og redskaber, som skal medvirke til at medarbejdere og ledere i jobcentre implementerer FSM med netop dén viden for øje. Hvis frontlinjemedarbejderne aktivt trækker på *“the storehouse of knowlegde”* mener Hill, at sandsynligheden for at der arbejdes i tråd med policyen - altså FSM øges (May 2012:5). Forsøger man på den anden side at forstå hvorfor kursusedtagerne ikke oplever at dette *“storehouse of knowlegde”* virker tilgængeligt nok til, at der aktivt kan trækkes på det, kan der peges på flere mulige årsager. Én er at de danske jobcentre, som organisationer, er organise-

ret ganske forskelligt, og arbejdet med aktivitetsparate kontanthjælpsmodtagere udføres derfor ligeledes på nogle varierende grundlag fra det ene jobcenter til det andet (Bille 2016:46). Ud fra den forståelse kan der argumenteres for, at frontlinjemedarbejderne dermed også har vidt forskellige vilkår for at benytte den viden og de metoder og tilgange, der bliver præsenteret på kurserne. En anden forståelse, som også kan hænge sammen med den første, er at undervisningen i sig selv ikke kan stå alene, hvis den forventes at blive implementeret. Det peger Staffan Johansson i hvert fald på i forbindelse med et forskningsreview han har udarbejdet om implementering af evidensbaseret viden i socialt arbejde (Johansson 2010:113). Her fremhæver han en pointe omkring “staff coaching”, som er en betegnelse for træning af medarbejdere i forbindelse med forandringer i arbejdet. Hermed menes at medarbejderne må modtage aktiv støtte og coaching i deres hverdag, så de bliver trænet i den forandring de forventes at implementere i deres arbejde (Johansson 2010:113). Ud fra det tolker vi altså at undervisning ikke kan stå alene, men den skal derimod følges op med løbende støtte på arbejdspladsen. En sådan opfølgning eller “coaching” er ikke at finde på nogle af de to jobcentre (Bilag 9, 11, 15 & 17). Her er der ingen, der sørger for at frontlinjemedarbejderne får diskuteret eller øvet deres erfaringer og nye viden fra undervisningen (Bilag 9, 11, 15 & 17). Koordinatoren Peter, der er ansat i Duedahl, fortæller da også, at: *“jeg tror ikke det er noget, der har forandret særlig meget i hverdagen. Fordi noget af det er blevet gjort før og fordi det er skide svært at ændre vaner i en travl hverdag.”* (Bilag 17:4). Peter peger således på nogle af de årsager han mener der kan være til, at frontlinjemedarbejderne efterfølgende ikke trækker på “the storehouse of knowledge”. Her nævner han både hvad medarbejderne tidligere selv har påpeget, nemlig at meget af den gennemgåede viden er kendt på forhånd og for det andet peger han på, at hverdagen er travl og at der derfor ikke nødvendigvis er tid til at gøre tingene anderledes (Bilag 17:4).

Delkonklusion

Ovenfor har vi med udgangspunkt i “WPR” og forskellige perspektiver inden for socialt arbejde analyseret på henholdsvis dokumenter og undervisningsmateriale vedrørende opkvalificeringskurserne og på interviews med en underviser og informanter fra de to jobcentre. Ud fra dét konkluderer vi, at opkvalificeringskurserne udbudt af STAR i samarbejde med andre aktører kan betragtes som den aktivitet, der skal medvirke til at “klæde medarbejderne på” og til at styre jobcentrene og frontlinjemedarbejdernes praksis i retning af en job- og ressourcefiksere tilgang til aktivitetsparate borgere. Vi konkluderer at undervisernes faglighed og erfaring kun i begrænset omfang blev udnyttet til at udvikle indholdet i undervisningen og dermed hvad der skal overføres af viden til praksis. STAR havde nemlig rammesat indholdet, så særligt erfaringer fra BIP-projektet og fra STARs egne RCT-forsøg eller pilot-projekter på beskæftigelsesområdet bliver formidlet. Erfaringerne fra STARs projekter formidles i undervis-

ningsmaterialet som var det sikker viden om, hvad der virker, når man arbejder med at få aktivitetsparate borgere i ordinære løntimer. Når stoffet blev formidlet mundtligt skete det dog mere nuanceret end hvad undervisningsmaterialet foreskriver. På trods af det kan vi konkludere, at de kursusedtagere vi har talt med ikke oplever en mærkbar effekt af opkvalificeringen og de mener at udbyttet fra undervisningen har været begrænset. De oplever at de i forvejen var bekendt med stoffet og havde brug for mere fokus på at få den præsenterede viden omsat til praksis, eksempelvis via mere erfaringsudveksling kursusedtagerne imellem. Selvom underviserne har fokuseret på netop dét aspekt og på at gøre undervisningen work-shop orienteret er konklusionen, at deltagerne ikke har følt at det var tilstrækkeligt. Vi kan yderligere konkludere at mangel på oplevet effekt af undervisningen skyldes manglende ressourcer og opfølgning hjemme i jobcentrene.

KAPITEL 9: JOBCENTRENES IMPLEMENTERING AF FLERE SKAL MED

I det følgende vil vi med empirisk udgangspunkt i interviews med frontlinjemedarbejdere analysere på hvilke oplevelser informanterne fra jobcentrene i Thorsdahl og Duedahl har med FSM-initiativet og dets implementering.

Kommunernes motivation for deltagelse i FSM

Eftersom ”Flere Skal Med” er et satspuljeinitiativ, som finansieres gennem forskellige tilskud, har STAR opridset en række aktivitetskrav. Aktivitetskravene skal af kommunerne opfyldes før de forskellige rater kan udbetales. Den første rate blev udbetalt da kommunerne fik tilsagnet om deres deltagelse (2017) (STAR 2018). Den anden rate blev udbetalt da kommunerne kunne dokumentere, at hele bruttomålgruppen var visiteret (STAR 2018). I Duedahl Kommune havde man således 380 borgere i bruttomålgruppen, hvoraf 180 blev visiteret til gruppe 1 (Bilag 19:9). I Thorsdahl Kommune havde man en bruttomålgruppe på 204 borgere, hvoraf 155 borgere blev visiteret til gruppe 1 (Bilag 13:4). Den tredje og sidste rate af bevillingen vil blive udbetalt når kommunen har haft minimum 40 pct. af indsatsgruppen i virksomhedsrettet indsats/ordinære timer over en periode på 3 måneder. Disse midler vil dog tidligst kunne udbetales fra januar 2019 (STAR 2018). Der var derfor heller ingen af kommunerne, der havde fået udbetalt midlerne eller opnået målsætningen om at få 40 % ud i en virksomhedsrettet indsats (maj 2018). Målsætningen om de 40 pct. er derimod noget begge kommuner arbejder efter at opnå. Gennemgående er det, at STAR har opstillet rammerne for hvordan FSM skal faciliteres i de kommuner, der deltager i initiativet. Dog står disse præstationsmål som de tydeligste markører, sammen med kravet om en personlig jobformidler, for hvad der forventes af kommunerne. Med aktivitetskravene, der er opstillet fra STAR, er det i høj grad op til kommunerne hvordan de vælger at opnå de opstillede mål. Som Brodtkin peger på er der en tendens til, at det socialpolitiske område i høj grad bliver styret af præstations og resultatmålinger. Som en konsekvens heraf er det op til de enkelte Street Level Bureaucracies, i dette tilfælde jobcentre, at finde ud af hvordan de udfører arbejdet, så længe de opnår målene (Brodtkin 2011:254). I forhold til de to jobcentre betyder det også, at der på flere punkter har været forskellige strategier for at implementere FSM, hvilket vil blive analyseret frem i dette kapitel. Det står dog klart at det i jobcentrene har været en prioritet at opfylde aktivitetskravene, sådan at de kunne få udbetalt midlerne til projektet. Susan, projektleder fra Thorsdahl jobcenter, beskriver hvordan det er vigtigt at de rammer de 40 %

da det ”*Det udløser en pose penge*” (Bilag 13:6). Det er en bevidst strategi i Thorsdahl, at man ikke blot arbejder efter de 40 %, men at man faktisk forsøger at ramme minimum 45-50 %, da man på den måde sikrer sig, at målsætningen er opfyldt selv hvis flere borgere springer fra eller afbryder praktikken eller ansættelsen (Bilag 13:6). Jobformidleren Thomas fra samme kommune beskriver desuden at: ”*Jobcentret kan ikke sige nej til at få de her penge, for de kan gøre noget for de borgere, de alligevel skal arbejde med*” (Bilag 9:18). Det er generelt indtrykket, at der i kommunen er en form for dobbeltsidet motivation for deltagelsen i FSM. Udover det økonomiske aspekt fremhæver projektlederen nemlig hvordan: ”*(...) det der virkelig sker er, at så har man virkelig skabt en forandring for rigtig mange mennesker, som jo et eller andet sted har været forsømt.*” (Bilag 13:6). I Duedahl jobcenter er indtrykket ligeledes at medarbejderne anser målsætningen om de 40 % som en stor prioritet, da det vil resultere i, at der bliver udbetalt ”En pose penge” samt at man kan foretage en række forandringer i organisationen (Bilag 15:4). Koordinator og midlertidig projektleder i kommunen, Peter, beskriver ligeledes vigtigheden af, at man i kommunen opnår målsætningen om de 40 % og at dette desuden fylder meget på de ugentlige møder, hvor de taler om: ”*Hvad skal der ikke mindst til for at få dem over de 40 %, så vi kan komme videre i projektet?*” (Bilag 17:5). Grundlæggende tolker vi altså projektledernes udtalelser sådan, at man i begge kommuner motiveres af at deltage i FSM af to primære årsager. Kommunerne er således både interesserede i at opnå de opstillede mål fra STAR, for at få midler udbetalt til arbejdet med aktivitetsparate kontanthjælpsmodtagere, og samtidig er kommunerne interesserede i at ændre adfærden hos medarbejderne og synet på borgerne. Dette vil blive uddybet i de følgende afsnit.

Strategisk valg af jobformidlere

Som beskrevet i kapitel 7 skal alle borgere, der er visiteret til FSM tildeles en jobformidler som kommunerne selv vælger. I Thorsdahl kommune har man ansat to jobformidlere til opgaven. Når projektlederen Susan bliver spurgt til, hvad de har vægtet i forbindelse med jobformidlerens profil fortæller hun, at de har søgt jobformidlere, som både skulle have kompetence til at arbejde med mennesker og virksomheder. Hun beskriver jobformidlerens rolle på følgende måde: ”*Du skal kunne sparke døre ind, men du skal også kunne tale ind til udfordringer og ressourcer*” (Bilag 13:14). Den ene jobformidler har en akademisk baggrund med speciale i virksomheder og arbejdsliv og sidenhen har han bl.a. arbejdet med afklaringssager af aktivitetsparate kontanthjælpsmodtagere (Bilag 9:1f). De har i Thorsdahl Jobcenter desuden bevidst valgt, at jobformidleren ikke skal have myndighedsfunktion, da der skal være fokus på det virksomhedsrettede (Bilag 13:14). I Duedahl jobcenter har man både valgt at ansætte tre jobformidlere udefra, samt at give tre i forvejen ansatte sagsbehandlere med myndighedsfunktion titlen som jobformidler. De tre jobformidlere, som er projektansatte, har alle en baggrund fra det private og til dels også beskæftigelsesindsatsen (Bilag 19:1).

Anne har en kommunomuddannelse og har været selvstændig, samt været ansat i en kommune inden for beskæftigelsesområdet. Maria og Tanja har længe været selvstændige og arbejdet for en anden aktør, som har fokuseret på at finde jobs. Maria er uddannet inden for finansiering, hvor Tanja har en læreruddannelse (Bilag 19:1f). Søren der er jobformidler med myndighedsrolle har en baggrund inden for forsvaret og politiet og han forklarer desuden, at han ikke har en socialfaglig baggrund (Bilag 15:1f).

Selvom de i Thorsdahl kommune har vægtet, at jobformidleren har socialfaglig erfaring, har de i hverken Duedahl eller Thorsdahl kommune ansat socialrådgivere eller andre med socialfaglig uddannelsesbaggrund til stillingen. Selvom det aldrig har været et formelt krav, har arbejdet med de svageste grupper af langtidsledige traditionelt set været varetaget af socialrådgivere og socialformidlere. Tilgangen til opgaven har været bygget på en *socialfaglig forståelse*, som bliver karakteriseret som et helhedssyn og helhedsorientering i indsatserne (Baadsgaard et.al 2012:34). Dog peger Kelvin Baadsgaard, Henning Jørgensen, Iben Nørup & Søren Peter Olesen (2012) på, at socialrådgivere og andre med socialfaglig baggrund søger væk fra faget fordi forandringerne i arbejdet med udsatte borgere har begrænset både handlemuligheder og autonomi i arbejdet (Baadsgaard et.al 2012:44). I en spørgeskemaundersøgelse fra 2010 finder Baadsgaard et.al yderligere at blandt sagsbehandlere i landets jobcentre var kun 40 % socialrådgiveruddannede, mens de resterende har uddannelsesbaggrunde med mere eller mindre relevans for arbejdet (Baadsgaard et.al 2012:34). Når vi tolker på projektledernes udtalelser når vi dog imidlertid frem til, at udvælgelsen af jobformidler-profiler ikke nødvendigvis skyldes manglende ansøgninger fra socialrådgivere eller andre med lignende uddannelsesbaggrund. Når koordinatoren Peter fra Duedahl Kommune bliver spurgt til, hvorvidt der har ligget en rekrutteringsstrategi bag valget af jobformidlere svarer han nemlig: *“Ja, det har det helt klart. De er jo helt klart valgt på deres tro på, at det her kan lade sig gøre. De har det der drive allesammen og har ikke siddet med tung sagsbehandling på den måde, men har en masse virksomhedserfaring og en masse kontakter selvfølgelig.”* (Bilag 17:7). At både projektlederen fra Thorsdahl og koordinatoren fra Duedahl har gjort sig klare overvejelser omkring jobformidlernes profiler, forstår vi i lyset af nogle af de fund forskere har gjort gennem undersøgelser omkring implementering af policies inden for beskæftigelsesområdet. I undersøgelserne her peges der på, at ledere i kommuner sigter efter at rekruttere andre profiler end socialrådgivere, idet de der ikke er uddannede socialrådgivere forventes at være mere loyale over for den politik eller den retning, der udstikkes fra ledelsen eller fra mere centralt hold (Bille 2016:49). Set i dét lys tolker vi projektlederen og koordinatorens udtalelser sådan, at jobcentrene bevidst har rekrutteret de jobformidler-profiler, som de har tiltro til vil arbejde med FSM efter kommunens ønsker og forventninger til implementeringen. Vi tolker dog netop ønsker og forventninger til implementeringen som forskellige de to kommuner imellem.

Vender vi tilbage til STARs formål med indsatsmodellen for FSM der, som beskrevet i kapitel 7, drejer sig om iværksættelsen af en helhedsorienteret indsats tolker vi altså, at kommunerne forstår og prioriterer dette helhedssyn forskelligt. Baseret på den strategiske udvælgelse af jobformidlere tolker vi, at Thorsdahl kommune ønsker at implementere initiativet med en mere "traditionel" forståelse af helhedsperspektivet for øje. Som vi tidligere har beskrevet betyder det, at frontlinjemedarbejderen har fokus på sociale problemer, handlemuligheder og ydre forhold med indvirkning på den enkelte borgers situation. Vi tolker altså, at jobformidleren i Thorsdahl skal være individ- og helhedsorienteret i indsatsen samtidig med, at der skal rettes fokus mod opfyldelse af måltallene og på ressource- og job-orientering. Vi tolker desuden at de i Duedahl Kommune søger at implementere en tilgang, der læner sig mere op ad STARs egen forståelse af en individuel og helhedsorienteret indsats. Som vi analyserede frem tidligere, indebærer den forståelse en begrænset helhedsorientering og socialfaglighed. Vi tolker at indsatsen i Duedahl skal bevæge sig inden for rammerne af det ressource-, job og muligheds-fokuserede uden eller med mindst mulig fokus på udfordringer og ydre forhold med indvirkning på borgerens situation.

Definitioner af borgerne, arbejdet og af rollen som jobformidler

At jobformidlerne har en særlig baggrund og profil og at de desuden har nogle helt bestemte perspektiver på borgeren og på deres egen rolle som jobformidler kommer flere gange til udtryk, når informanterne taler om deres arbejde i forbindelse med FSM. Ud fra jobformidlernes udtalelser tolker vi, at de alle anskuer det jobrettede fokus i mødet med aktivitetsparate kontanthjælpsmodtagere som noget positivt, der fremmer borgerens egen position og følelse af anerkendelse. Thomas fra Thorsdahl kommune siger om de aktivitetsparate kontanthjælpsmodtagere at:

"(...) de mangler også at møde en person fra jobcentret, som taler fremadrettet og ikke bare taler: nu forlænger vi lige og nu skal du det her igen. Hvor de ikke får en forklaring på hvorfor og hvad skal det føre til, men at jeg ret hurtigt går ind og forklarer, at det her, det går ud på at få dig i arbejde og jeg skal finde ud af..." (Bilag 9:8).

Med dét peger han altså på, at borgerne der har været i kontanthjælpssystemet længe tidligere har modtaget en anden form for møde med jobcenteret, og at hans tilgang er anderledes og mere målrettet. Han mener også at det er produktivt at møde borgeren med synspunktet: "*At det er en anerkendelse af dig, og at det viser, at du godt kan bryde igennem, og at der er behov for dig.*" (Bilag 9:20). Som vi har konkluderet i kapitel 8 hviler FSM på et "positivt menneskesyn", altså at målgruppen består af ressourcefyldte mennesker med udviklingspotentiale, hvilket vi tolker at Thomas' udtalelser er i overensstemmelse

med. Thomas fra Thorsdahl beskriver dog sin tilgang og opgave som mere nuanceret end hvad der kan tilskrives “det positive menneskesyn”. Han fortæller nemlig, at han vægter at tage højde for, hvad borgeren har af udfordringer og hvis borgerne har behov for at tale om deres barrierer relateret til arbejdsmarkedet, gør han gerne dét (Bilag 9:8f). Han fortæller desuden, at en del af borgerne i målgruppen har svære psykiske og fysiske problemer, hvilket i flere tilfælde betyder at snakken om ordinære timer først kommer på tale, når han skønner, at det giver mening (Bilag 9:20f). Der synes til gengæld at være en lidt anden skærpelse omkring borgerens ressourcer blandt de tre jobformidlere uden myndighedsrolle i Duedahl kommune. Om deres tilgang til borgerne fortæller jobformidleren Tanja:

(...)Vi er meget enige om, at det vi har meget fokus på er at styre uden om alt det her terapeutiske føle-ting og have fokus på job, muligheder, styrker, hvad er det de kan? hvad er det de kan byde ind med? Og ikke alle deres begrænsninger og alle deres sygehistorier fordi det er ikke det der er fokus for os. (...) Det handler om job (...) (Bilag 19:2)

Den slags udtalelser går igen flere gange under interviewet med de tre jobformidlere, som ifølge egne udtalelser skønner og træffer beslutninger med borgerne inden for rammerne af, hvad de mener retter sig mod arbejdsmarkedet såsom ressourcer, kompetencer, styrker og andre “positive aspekter” (Bilag 19:13). I STARs indsatsmodel, jævnfør kapitel 7, står der da også, at “*borger støttes gennem en ressourcefokuseret tilgang*”, hvilket jobformidlerne ifølge egne udsagn efterlever (Bilag 19:13). I lyset af Brodkins perspektiver om tilpasningsstrategier kan jobformidlernes udsagn tolkes som et udtryk for simplificering af arbejdet og en legitimering af deres tilgang til borgerne. Ud fra informanternes udtalelser kommer det nemlig til udtryk, at det ligger uden for jobformidlernes arbejdsområde at tale om udfordringer og problemer med borgerne - selv når borgerne forsøger at bringe den slags emner på banen. Måske skyldes den slags udtalelser, at det i højere grad betragtes som sagsbehandlernes opgave at tage sig af den slags. I hvert fald mener koordinatoren Peter i Duedahl, at det er tilfældet. Om det siger han: (...) *der er andre der kan arbejde med de udfordringer, så lad os lige prøve at finde ud af hvordan du får hjælp til det, men vi skal også snakke job. Den vinkel er helt afgørende* (Bilag 17:9). Ud fra Brodkins teori kan dette alternativt forstås som, at jobformidlerne tilpasser sig FSM ved at afskærme udfordringer og problemer. På den måde forsimples deres arbejde med borgeren, så de lettere og hurtigere kan opnå målsætningen om at få flest mulige borgere i arbejde (Brodin 2011:265). Selvom jobformidlerne i Duedahl udtrykker at de anerkender, at borgerne har problemer, bevæger de ifølge egne beskrivelser altid fokus væk fra disse. Brodkins pointe er da netop også, at frontlinjemedarbejdernes skøn kan blive påvirket af præstationsmålinger, hvilket vi tolker er tilfældet

med jobformidlerne i Duedahl kommunes arbejde. Ud fra informanternes udtalelser kan der desuden peges på, at de har skabt deres egne definitioner af, hvad deres arbejdsopgave går ud på og hvad der er centralt i den forbindelse. Eksempelvis fortæller Anne: “(...) *det er jo en samfundsmæssig opgave vi har alle sammen om at få folk i arbejde og så kan man sige at det kan godt være vi sejler os selv ihjel, men det er måske bedre for samfundet at vi får de her mennesker ud*” (Bilag 19:6). Brodtkin peger på, at frontlinjemedarbejderne på grund af deres tilpasningsstrategier, såsom at forsimple og reducere arbejdsopgaverne, kan opleve følelsen af at de ikke udfører det arbejde, de gerne vil i mødet med borgerne. For at undgå at opleve dén splittelse peger Brodtkin som fornævnt på, at frontlinjemedarbejderne både definerer deres arbejdsopgaver og borgerne, så målet med frontlinjemedarbejdernes arbejde og det de har mulighed for at udføre i praksis stemmer bedre overens (Brodtkin 2011:270f). I Annes citat længere ovenfor peger hun på, at dét at få borgerne i job er en samfundsmæssig opgave, hvilket vi tolker som hvad Brodtkin kalder: “*Delegitimation*”. Set i dét lys har Anne tilpasset sin definition af arbejdet på en måde, der legitimerer den tilgang jobformidlerne har til deres arbejde. Anne fortæller yderligere at: “*hvis man sætter sig for at få de her 380 mennesker i målgruppen ud i arbejde så har man tjent flere millioner til kommunen.*” (Bilag 19:6). Jobformidlernes forståelser af deres arbejdsopgave kommer altså først og fremmest til udtryk som noget, der skal gavne samfundsøkonomien og kommunens økonomiske situation. Den ene jobformidler Anne taler desuden om, at det handler om både ret og pligt når det gælder borgernes modtagelse af kontanthjælp og at jobformidlerne på sigt må få sagsbehandlerne til at anvende sanktioner, hvis borgeren ikke overholder de krav, der bliver stillet (Bilag 19:4f). Den slags udtalelser kan ligeledes forstås som en tilpasningsstrategi kaldet “*Managing Access*” hvor frontlinjemedarbejderen, og i dette tilfælde jobformidlerne, regulerer adgangen til borgerens ydelser, for at undgå at borgerforløbene trækker ud (Brodtkin 2011:263f). Jobformidlerne beskriver da også selv, hvordan de indkalder til rådighedssamtaler med sagsbehandlerne, hvis borgerne ikke møder op til deres aftaler med jobformidleren. Anne fortæller, at baggrunden for at indkalde borgerne til rådighedssamtaler netop er både for at undgå, at forløbene vil strække sig over en for lang periode, men også for at fastholde at det er et krav, at borgerne deltager i aktiviteterne i forbindelse med FSM (Bilag 19:4f). Ud fra dét tolker vi at jobformidlerne er mere tilbøjelige til at sanktionere her end i Thorsdahl, hvor sanktioner i forbindelse med FSM langt fra var på tale. Der synes dog både at være ligheder og forskelle i den måde jobformidlerne i Duedahl og jobformidleren i Thorsdahl definerer både borgere og deres arbejde på. Ud fra ovenstående tolker vi, at jobformidleren i Thorsdahl har tilpasset sig “et positivt menneskesyn” med fokus på ressource og jobskabelse, men han arbejder samtidig efter en helhedsorienteret tilgang til borgerne med plads til problemer. Hvad angår jobformidlerne i Duedahl tolker vi, at der kan identificeres et mere stringent “positivt menneskesyn” og at de tilpasser og definerer deres arbejde, så det stemmer overens med opnåelse af målsætningerne for FSM. Vi tolker ligeledes, at kommunerne har an-

sat nogle helt bestemte profiler i jobformidlerfunktionen, som afspejler sig i det menneskesyn og den tilgang jobformidlerne tilpasser sig i deres arbejde og tilgangen til borgerne. Rekrutteringen af bestemte jobformidlerprofiler tolkes dermed som udslagsgivende for, hvilken borgertilgang der implementeres i forbindelse med FSM, i hvert fald hvad angår jobformidlerens arbejde.

Tidsmangel i kommunerne - udlicitering til 2. aktør

Det er dog ikke alle jobformidlere i Duedahl jobcenter, der arbejder ud fra samme tilgang. Søren, som både har jobformidler- og myndighedsrollen her, udtrykker nemlig at det er vanskeligt at efterleve den nye jobrettede og håndholdte indsats samtidig med at skulle udføre de andre ansvarsområder, han har i sit arbejde. Om dét siger han: *“Jeg har jo også myndighed, jeg bliver bombarderet med en masse skriftligt arbejde og registrering osv. De andre har mere mulighed for at håndholde deres borgere, det er i større udstrækning end hvad jeg har tid til.”* (Bilag 15:2). I samme forbindelse nævner han, at han ikke ønsker at fravige fra FSM-tilgangen, men at han samtidig ikke har mulighed for at løfte opgaven, netop fordi han med sin myndighedsrolle har flere ansvarsområder end de, der udelukkende er jobformidlere. Derfor oplever han ikke at have ændret synderligt på sin praksis i forbindelse med FSM (Bilag 15:2). Set med Brodkins perspektiv kan dette forstås som et velkendt fænomen blandt frontlinjemedarbejdere, idet vilkårene i den enkelte organisation, og i dette tilfælde jobcenter, sætter rammerne for hvilke valg medarbejderen kan træffe i sit arbejde (Brodkin 2011:260). Det betyder at frontlinjemedarbejderne ikke altid udfører det arbejde de gerne vil, men derimod arbejder de efter, hvad der er muligt inden for de rammer, der nu engang er. Set i dét lys bliver de organisatoriske forhold, såsom ressourcer, altså udslagsgivende for hvordan Søren implementerer sin rolle som jobformidler. Koordinatoren i Duedahl Jobcenter giver dog udtryk for, at det ikke nødvendigvis forventes af sagsbehandlerne med jobformidlerfunktion, at de rent faktisk realiserer jobformidlerfunktionen. Han fortæller nemlig, at der snarere har ligget opdragelsesmæssige og implementeringsmæssige overvejelser bag, at tre sagsbehandlere fik jobformidlerfunktion. Han fortæller, at: *“(...) de tanker vil vi gerne sprede ud som redskaber blandt medarbejderne (...)”* (Bilag 17:5). Idet begge kommuner har mange borgere i målgruppen for FSM har de, for at overkomme dilemmaet omkring tidsmangel, udliciteret arbejdet med en del borgere til 2. aktører (Bilag 17:5 & Bilag 13:3). Det vil sige at en del af implementeringen af FSM finder sted uden for de to jobcentre. Projektlederen Susan fortæller, at de i Thorsdahl kommune har udarbejdet en kontrakt med 2. aktør, hvori elementerne fra FSM er inddraget. Hun fortæller at de på den måde sikrer, at 2. aktøren arbejder med samme indsatser, som de gør i kommunen (Bilag 13:3f). Søren fra Thorsdahl Kommune fortæller desuden, at de har udliciteret 150 sager til 2. aktør for ganske nyligt, så hvad kommunen og de pågældende borgere oplever i den forbindelse, vides endnu ikke. Selvom kommunerne har udarbejdet kontrakter med 2. aktørerne kan der være en risiko for, at 2. aktøren fortolker kontrakten og indsatserne på

en anden måde, end hvad kommunerne har forestillet sig. På den måde bliver FSM altså fortolket og implementeret af adskillige implementeringsaktører herunder ledere, projektledere, frontlinjemedarbejdere i kommunerne og nu også 2. aktører, hvilket kan betyde, at indsatsen implementeres på vidt forskellige måder.

Modsætninger mellem sagsbehandlere og jobformidlere

Tidsmæssige ressourcer synes dog ikke at være den eneste udfordring jobformidlere og sagsbehandlere oplever i forbindelse med implementering af FSM. Tværtimod udtrykker særligt jobformidlerne fra Duedahl kommune en implementeringsbarriere, der beror sig på samarbejdet og et oplevet modsætningsforhold mellem jobformidlere og sagsbehandlers tilgange til borgerne (Bilag 19:3). Jobformidleren Tanja peger netop på, at tilgangen er forskellig, mens Maria udtrykker, at sagsbehandlerne efter hendes mening "nurser" borgerne (Bilag 19:3). Anne fortæller i samme forbindelse, at sagsbehandlerne efter hendes mening fastholder borgerne i ledighed (Bilag 19:3f). Jobformidlerne i Duedahl kommune, inklusiv Søren som både er jobformidler og sagsbehandler, oplever altså at sagsbehandlerne i det team modarbejder det job- og ressourcefokuserede arbejde og om det fortæller Søren: "*Der bliver fokuseret lidt for meget på: åh, det er også hårdt alt sammen (...), det kan også blive for meget*" (Bilag 15:9). Koordinatoren Peter fra Duedahl Kommune udtrykker ligeledes at det giver implementeringsvanskeligheder, når der er så modsatrettede tilgange blandt medarbejderne i organisationen. Om dét siger han:

Det er jo ikke svært med de tre i skal snakke med nu fordi de jo er købt lige ind og det er det de har committet sig til og er ansat på (red. de tre jobformidlere). Implementeringen ligger nu i at få det igennem dem, udover mine tre, havde jeg nær sagt og så videre ud på skrivebordene og få hele jobtanken ind i samtalen. (Bilag 17:8).

Netop commitment, som Peter selv bringer på banen, kan ifølge Søren Winter være af afgørende betydning for implementeringen (Winter & Nielsen 2008:56). Graden af commitment dækker nemlig over hvor enige frontlinjemedarbejderne er i det, der skal implementeres og hvor meget de kan identificere sig med det (Winter mfl. 2008:23). I tilfælde af at sagsbehandlerne har en høj grad af commitment, vil der være større sandsynlighed for at forandringer, krav og/eller anbefalinger i forbindelse med policyen bliver efterlevet - og omvendt (Winter mfl. 2008:23). Ud fra informanterne fra Duedahls udtalelser tolker vi, at der her opleves at være en temmelig høj grad af commitment til FSM blandt jobformidlerne, mens de oplever en svag eller overhovedet ingen grad af commitment blandt de øvrige sagsbehandlere. Informanterne peger selv på modsætningsforholdet mellem de to afdelinger og ud fra informanternes udtalelser forstår vi kontrasten som en modsætning i de fagligheder og professionsforståelser in-

formanterne versus sagsbehandlerne bærer på. Lidt anderledes ser det ud i Thorsdahl Jobcenter. Her oplever informanterne nemlig et godt samarbejde jobformidlere og sagsbehandlere imellem. Det er på trods af at projektlederen Susan fortæller, at sagsbehandlere og virksomhedskonsulenter har et andet og mere traditionelt mindset end jobformidlerne, hvilket hun mener der fortsat må arbejdes på at ensrette (Bilag 13:15). Jobformidleren Thomas fortæller om samarbejdet, at sagsbehandlerne giver ham baggrundsviden, hvis de ligger inde med information, der kan give jobformidleren bedre forudsætninger for arbejdet med borgeren (Bilag 9:5). Hvis der opstår udfordringer med borgeren, opsøger Thomas borgerens sagsbehandler og de to forsøger at finde løsninger i fællesskab. Om dét fortæller Thomas:

(...)Så går jeg ned til sagsbehandleren og så snakker vi sammen om: hvad er det egentlig der sker? hvad er der af handlemuligheder? – for de har det store overblik og erfaring med at håndtere sådan nogle situationer. Så bibeholder jeg min virksomheds-kasket. Og så orienterer jeg dem løbende omkring hvad mine planer er, og mine tanker sådan så de også bakker op om det (Bilag 9:6).

Ud fra Winters perspektiv tolker vi, at Thomas skaber en form for commitment til FSM-arbejdet ved at inddrage og involvere sagsbehandleren og ved at de sammen bliver enige om, hvad der skal ske med borgeren. Det er ikke kun Thomas, der oplever samarbejdet på den måde. Den socialrådgiveruddannede sagsbehandler Rikke fra Thorsdahl jobcenter mener nemlig, at Thomas har en god tilgang til borgerne, og hun fortæller at de to løbende sparrer med hinanden om arbejdet (Bilag 11:4). Om Thomas' arbejde siger hun:

(...) jeg er jo tilhænger af, at der skal være socialfaglige virksomhedskonsulenter fordi der sidder folk der, og ikke noget ondt om at være sælger, men det er meget sælger-agtigt (...) Det er ikke så meget med borgeren i fokus. Det handler mere om at sælge en vare, hvor Thomas er meget socialfaglig og har en meget håndholdt indsats over for borgeren (Bilag11:9).

Rikke er altså enig i den måde Thomas udfører sit arbejde på, hvilket synes at gøre afstanden mellem dem og deres arbejde kort.

FSM som led i kulturforandring

Projektlederen i Thorsdahl kommune giver da også udtryk for, at FSM er en del af en hel kulturforandring i organisationen. Hun fortæller:

Jeg tror førhen at vi haft en meget nursende tilgang. Nå, men det er da også synd for dig, gå du bare hjem og så kan du blive her de næste 3 år uden der

sker en fløjttende fis. Sådan skal det bare ikke være og det er også noget med at sige at vi vil faktisk gerne møde mennesker i øjenhøjde og det gør vi når vi stiller krav til dem. (Bilag 13:7f).

Hun fortæller videre at kulturforandringen skal ske - og er ved at ske både blandt virksomhedskonsulenterne, der ikke tidligere har arbejdet med målgruppen og blandt sagsbehandlerne, som tidligere har haft et andet og knap så jobrettet mindset (Bilag 13:15f). Vi definerer altså i specialet kulturforandringen efter vores informanternes beskrivelser. Det betyder at vi forstår kulturforandringen som en betydelig ændring i synet på og tilgangen til aktivitetsparate kontanthjælpsmodtagere, hvilket efter hensigten skal spredes ud i hele organisationen (Bilag 13 & Bilag 17). Vi tolker yderligere kulturforandringen som en indføring af en dels neoliberal og dels socialliberal empowerment-tilgang til borgerne, som det tidligere er beskrevet i kapitel 7. Der er altså tale om en tilgang, der skubber ansvaret tilbage til borgerne som i højere grad skal inddrages og være medbestemmende, men primært inden for rammerne af ressource og joborientering. Koordinatoren Peter fra Duedahl jobcenter fortæller ligeledes, at der er tale om en forandring, der stikker dybt i organisationen. Han fortæller, at: *“det er jo en hel kulturtankegang, der skal vendes om og som har historie langt tilbage (...)”* (Bilag 17:10). Her taler han om fokuset fra aktivering som det tidligere mål i organisationen til nu, hvor job anses som målet i arbejdet med borgerne (Bilag 17:10). Informanternes oplevelser af modsatrettede tilgange til borgerne i organisationen kan forstås ud fra Ann Chih Lins (2012) perspektiv på forholdet mellem policy og organisationens værdier og retning (Meyers & Nilsen 2012:6). Lin peger nemlig på, at frontlinjemedarbejderne vil være mere tilbøjelige til at implementere policyen og dets elementer i deres skøn, hvis policyen er i overensstemmelse med de værdier eller den retning, der i forvejen findes i organisationen og i deres eksisterende arbejde (Meyers & Nielsen 2012:6). Årsagen er ifølge Lin, at frontlinjemedarbejdere søger at skabe mening og kongruens i deres arbejde blandt andet ved at indordne forandringer, så de er i overensstemmelse med det eksisterende (Meyers & Nielsen 2012:6). Med den forståelse for øje kan kulturforandringen, som flere af informanterne fremhæver, tolkes som værende i kontrast til den tilgang sagsbehandlere traditionelt har arbejdet ud fra. Her forstår vi særligt socialrådgiverne, der ikke har været vant til at arbejde ressourceorienteret og jobrettet med udsatte borgere og netop de kan have udfordringer med at finde mening og kongruens i kulturforandringen og derunder FSM. Vi tolker således informanternes udtalelser som en implementeringsudfordring der skyldes, at kulturforandringen ikke umiddelbart placerer sig i den sti flere af frontlinjemedarbejderne i jobcentrene kan identificere sig med og arbejder på i forvejen. Derfor vil nogle frontlinjemedarbejdere ikke finde mening i eller være motiveret for at implementere forandringen. Dog tolker vi udfordringen som størst i Duedahl Jobcenter, hvor jobformidlerne har et mere ensidigt fokus på borgerens ressourcer og kunnen og et fokus *udefra* fra borgerens problemer og udfor-

dringer. Den tilgang er mere identificérbar og i overensstemmelse med sagsbehandler-nes faglighed og derfor oplever de i mindre grad implementeringsvanskeligheder her, hvad angår det centrale samarbejde mellem jobformidlere og sagsbehandlere.

I forlængelse af ovenstående peger projektlederen i Thorsdahl også selv på, at de oplever udfordringer med implementering af tilgangen blandt nogle medarbejdere, men at de allerede har taget hul på kulturforandringen før FSM i forbindelse med et andet projekt (Bilag 13:18). Projektet hun taler om hedder STV (Særligt Tilrettelagt Virksomhedsforløb) og er en virksomhedsrettet indsats målrettet udsatte ledige. Projektlederen Susan peger altså på, at STV-projektet, som er indledt et stykke tid før FSM har: “(...) *banet vejen for “Flere Skal Med”(...)*”. Hun fortæller i samme forbindelse, at de i Thorsdahl Kommune allerede var igang med at implementere det virksomhedsrettede arbejde med målgruppen for FSM, men hun lægger samtidig vægt på, at det fortsat kræver tilvænning (Bilag 13:18). Forstås dette ud fra Lins perspektiv, kan Thorsdahl kommunes på forhånd mere jobrettede tilgang altså være medvirkende til at lette implementeringen af FSM.

I jobcentrene oplever informanterne ligeledes, at der er forskellige måder hvorpå den såkaldte kulturforandring forsøges spredt i organisationen. Jobformidlerne i Duedahl fortæller, at de i forbindelse med deres jobformidlerfunktion forventes at arbejde for at fæstne forandringerne i organisationen. Om dét fortæller Tanja: *“Det er jo det ledelsen gerne vil. Det er vores indtryk og det vi har fået at vide hele tiden, at deres ord er at vi skal være spydspids ind i organisationen og få dem (red. sagsbehandlerne) til at arbejde ligesom vi gør”* (Bilag 19:4). De tre jobformidlere taler desuden videre om, at de betragter det som deres opgave at medvirke til, at alle i organisationen kommer til at “tale samme sprog” med fokus på at skabe jobs til de aktivitetsparate kontanthjælpsmodtagere (Bilag 19:5). Jobformidlerne giver dog udtryk for, at de finder det udfordrende at finde den rette måde at gøre det på, særligt fordi de ikke ønsker at nogle *“føler sig trådt på”* (Bilag 19:4). Selvom det ser lidt anderledes ud i Thorsdahl oplever jobformidleren også her, at være en form for ambassadør for FSM arbejdet og det job og ressourcerettede fokus i arbejdet med borgerne. Jobformidleren Thomas fortæller: *“Jeg er ambassadør i forhold til at sælge et godt budskab og sådan noget – og forklarer det for andre kollegaer, der ikke arbejder med det her. Der tænker jeg også helt sikkert, at jeg er én af dem, der er vigtige.”* (Bilag 9:15). Jobformidlerne i begge kommuner oplever altså et vist ansvar i forhold til at sprede forandringen i organisationen. Netop dét kan forstås gennem Laurence O’Tooles (2012) perspektiv på arbejdet med “wicked problems” (O’Toole 2012:4). De to peger på, at organisationer er begyndt at arbejde med “wicked problems” - komplekse problemer, der oftest ikke kan løses inden for én afdeling, men som kræver et større koordinerings og samarbejde på tværs af afdelinger inden for organisationen. For at være i stand til at arbejde med “wicked problems” må organisationerne sørge for at have rådgivende aktører, der medierer mellem de forskellige afdelinger og de må sørge for, at afdelingerne hænger

bedre sammen internt (O'Toole 2012:4). Ud fra den forståelse kan jobformidlerne betragtes som "de rådgivende aktører", som netop skal sørge for at være bindeled mellem de samarbejdende afdelinger. Vi tolker udtalelserne fra Thorsdahl sådan, at Thomas er medvirkende til at skabe en vis forbindelse og et samarbejde mellem jobformidlere og sagsbehandlere, mens jobformidlerne i Duedahl har større vanskeligheder ved at skabe en form for sammenhængskraft afdelingerne imellem. Vi tolker således, at jobformidlerfunktionen ikke opleves at være tilstrækkelig til at fremmane den kulturforandring, der stiles efter i forbindelse med FSM.

Fokus på målopfyldelse

Projektlederen Susan fra Thorsdahl peger da også på, at ledelsen i kommunen spiller en central rolle, hvis det skal lykkes at implementere forandringer. Hun fortæller, at: *"Hvis du ikke har en ledelse der bakker op omkring det, så kommer det ikke til at ske"* (Bilag 13:24). I denne sammenhæng fortæller hun at det tidligere har været en udfordring at forene tankegange mellem ledere fra forskellige afdelinger, som typisk arbejder ud fra forskellige mål. Hun oplever dog at der i højere grad nu end tidligere er en ensretning og samarbejde på tværs, hvilket gør ledelsens opbakning mere mærkbar (Bilag 13:23ff). Ud fra Susans udtalelser tolker vi, at ensretning og samarbejde blandt ledelsen rodfæster sig ned i organisationen og medvirker som én af forudsætningerne for, at forandringen får ben at gå på.

Måden hvorpå ledelsen bakker op omkring forskellige initiativer har dog stor betydning. Susan peger i denne forbindelse på, at ledelsens fokus på måltal særligt tidligere har føltes som en pisk: *"Vi har nogle månedlige møder, hvor at vi kigger på tal. Der har jeg nogle gange oplevet det som en pisk altså ala du gør det ikke godt nok fordi vi ikke har nået vores tal..."* (Bilag 13:23). Hun understreger at hun også her mener der er sket et skift, men at det stadig på nogle områder er disse måltal, der fylder mest, da det typisk er det ens præstationer bliver målt på. Hun forklarer: *"...hvis ens leder så står og siger: hey se du mangler så mange, for du når i mål. Så selvfølgelig er der lidt pisk i det..."* (Bilag 13: 23).

I Duedahl Kommune har dette fokus på måltal tilsyneladende også en markant betydning for, hvordan ledelsen håndterer projektet. Koordinatoren beskriver hvordan det på hans ugentlige møder med medarbejderne i høj grad kommer til at handle om tal og hvor mange borgere, der er sendt i en virksomhedsrettet indsats (Bilag 17:4f). En væsentlig pointe fra Brodtkin bliver i denne sammenhæng at styring med præstations- og resultatmålinger kan have stor indflydelse på, hvordan de eventuelle skøn udøves, da skønnet tilpasses efter ressourcer, incitamenter og krav i arbejdet (Brodtkin 2011:258). I dét lys tolker vi, at ledelsens fokus på måltal, sandsynligvis vil være noget medarbejderne indretter deres arbejde efter. I forhold til hvad Søren tænkte om opkvalificeringen og implementeringen af FSM var det også tydeligt at effektivitet vægtede højt. Til spørgsmålet omhandlende hvor fokus burde være svarer han således: *"Hvordan gør vi de her ting således, at vi faktisk kan opnå noget mere. Er der nogle short-cuts, nogle*

genveje?” (Bilag 15:10). Effektivitet og hvordan man hurtigst muligt når i mål står således for ham centralt i forhold til, hvordan man skal implementere FSM i praksis. Brodtkin peger på at dette fokus kan risikere at føre til tilpasningsstrategien, som hun kalder ”*Managing need versus speed*”. Det handler grundlæggende om, at frontlinjemedarbejderne tilsidesætter individuelle vurderinger til fordel for hurtighed – altså for at kunne nå deres måltal (Brodtkin 2011:266f). Vores fortolkning af dette er, at der med STARs målsætning om, at 40 % af borgerne i målgruppen skal i ordinære timer eller en virksomhedsrettet indsats og ledelsens fokus på at dette skal opnås, kan være en risiko for, at frontlinjemedarbejdernes skøn styres af netop dette mål. I tråd med hvad særligt jobformidlerne i Duedahl har berettet om, kan det resultere i en mangel på hensyntagen til den enkelte borgers hele situation. I stedet sættes der ensidigt fokus på, hvad der kan få borgeren i job og dermed opfylde målsætningen hurtigst muligt og dermed bliver beskæftigelse anvendt som både mål og middel i arbejdet med borgerne.

I Duedahl Kommune taler koordinatoren Peter ligeledes om, at man skal begynde at måle på hvordan sagsbehandlerne taler om den virksomhedsrettede indsats over for borgere og derudover skal der stilles skærpede krav til, at de skal orientere sig omkring, hvad der rører sig på arbejdsmarkedet (Bilag 17:8). I den forbindelse er det nærliggende at fremhæve perspektiver fra Baadsgaard et al. Her peges der på, at man i nogle jobcentre forsøger at udvikle en organisationsprofessionalisme med standardiserede tilgange til borgerne frem for en fagprofessionalisme, hvor frontlinjemedarbejderne har autonomi og handlemuligheder i arbejdet (Baadsgaard et. al 2012:44). Med udgangspunkt i dét tolker vi udviklingen i Duedahl kommune som, at sagsbehandlerne faglighed søges indskrænket med måleredskaber, der skal fremme at de arbejder virksomhedsrettet og jobrettet med borgerne, hvilket er i overensstemmelse med organisationens interesse. Jobformidleren Tanja fra Duedahl Kommune giver desuden udtryk for at hun har måtte indrette sit arbejde efter hvad de bliver målt på i organisationen. I forhold til spørgsmålet omkring hvad der sker når de får henvendelser fra kolleger om borgere, som ikke er i målgruppen for FSM svarer hun: ” *Så siger man som regel ja, men det er faktisk det vi har talt om nu at det bliver vi nødt til at lade være med fordi vi skal have fokus på vores projekt. Det er det vi bliver resultatmålt på*”(Bilag 9:9). Selvom jobformidlerne mener at de vil kunne hjælpe andre kollegaer med at finde ordinære timer til borgere, aftaler jobformidlerne indbyrdes at de udelukkende bliver nødt til at fokusere på FSM målgruppen, da det netop er her deres præstationer bliver målt. Det interessante i denne sammenhæng er, at Maria beskriver, at de kan finde mere end rigeligt med jobs: ”(...) *det er sværere at få borgerne matchet, altså at borgerne vil noget, som det er lige nu. Der findes masser af jobs. De (red. virksomhederne) skriger efter arbejdskraft, så alt med to arme og to ben, ja selv med en arm kan få arbejde*”(Bilag 19:14). I vores fortolkning illustrerer dét, at arbejdet i Duedahl i dette tilfælde er målstyret snarere end styret af, hvilke borgere frontlinjemedarbejderne vurderer har brug for jobformidlernes arbejde. I disse jobformidlers tilfælde er der desuden også tale om en projektansættelse i forbindelse med FSM og

dermed har de alle tre en kontrakt, der udløber inden årsskiftet (Bilag 19:4). En pointe fra Winter og Nielsen er, at medarbejdernes motivation kan være betinget af en såkaldt ”ydre motivation”, som kan omfatte løn, forfremmelse og frygten for at miste sit job (Winter & Nielsen 2008:158). De usikre ansættelsesvilkår forstår vi derfor som en del af forklaringen på, at disse jobformidlere føler et ekstra pres for at opnå deres måltal. Det kan yderligere ses som en motivation for at arbejde effektivt og hurtigt for at opnå gode resultater, da deres stilling kan siges at afhænge af deres præstationer.

Hvad er implementeret i de to kommuner og hvorfor er noget implementeret mens andet ikke er?

Når der opleves at være et markant fokus på opnåelse af måltal i kommunerne, er det interessant at se på hvilke andre elementer af STARs initiativ informanterne oplever at have taget til sig og hvilke der af forskellige årsager er blevet frasortet eller nedprioriteret. Som vi har analyseret frem tidligere er ressourceperspektivet et centralt element i FSM, og det er desuden nævnt eksplicit i initiativets indsatsmodel, i opkvalificeringen og i flere øvrige dokumenter udarbejdet af STAR. Som vi har analyseret frem, arbejder begge kommuner, omend på forskellige måder, aktivt med at implementere ressourceperspektivet og samtlige jobformidlere vi har talt med læner sig op ad netop den tilgang til borgerne. Dog nævner frontlinjemedarbejderne, at de ikke eller i meget begrænset omfang benytter sig af det resterende indhold i indsatsmodellen, startpakken med dertil hørende dokumenter eller undervisningen, som alle er aktiviteter STAR har igangsat i forbindelse med FSM (Bilag 15:2, Bilag 11:10f, bilag 19:19f). Årsagerne er tilsyneladende lidt forskellige, men informanterne peger henholdsvis på mangel på tid og på at de er klar over, hvad deres opgaver går ud på. Så de vurderer derfor, at det ikke er nødvendigt at benytte materialet. Med udgangspunkt i Brodkins teori forstår vi deres udtalelser som, at frontlinjemedarbejderne tager højde for de rammer de kan arbejde inden for og simplificerer arbejdet, så de kan nå målene med den tid og de ressourcer, der er til rådighed (Brodkin 2010:265) Vi tolker yderligere, at de ikke tilfører elementerne til arbejdet fordi de vurderer, at deres egen faglige viden er tilstrækkeligt. STARs dokumenter, der var intenderet som en implementeringsstøtte, har altså ikke umiddelbart indflydelse på frontlinjemedarbejdernes daglige arbejde.

Ud fra informanternes udtalelser er det dog heller ikke oplevelsen, at der i kommunerne bliver lagt op til, at frontlinjemedarbejderne skal benytte sig af materialet i deres hverdag, ligesom det gjorde sig gældende med opkvalificeringen, som det blev analyseret frem i kapitel 8. Ud fra det ovenstående tolker vi således, at jobformidlerne udfører deres arbejde efter hvad de bliver målt på, altså hvor mange borgere de kan få i ordinære timer, og efter deres egne tilgange til borgerne, som vi tidligere har været inde på er forskellige de to kommuner imellem. Derudover har de i Thorsdahl kommune selv valgt at implementere, at sagsbehandlere skal lave CV med borgerne i målgruppen, for at få det jobrettede fokus tidligt ind i arbejdet med borgerne (Bilag 13:10) Vi tolker

altså, at de organisatoriske rammer af frontlinjemedarbejderne opleves som mere betydningsfulde for implementeringsprocessen sammenlignet med anbefalinger udarbejdet af STAR. På den måde forstår vi, at kommunerne selv fortolker på initiativet og hvordan det kan implementeres. Dette tolker vi ud fra Brodkins perspektiver på den NPM-prægede styring af frontlinjemedarbejderes praksis. Brodkin peger på, at der i policies bliver opstillet nogle mål, den enkelte street level organization (SLO) skal opnå, mens selve implementeringen af policyen og vejen hen til målopnåelsen efterlades til den enkelte SLO. Dét kan netop forstås som værende tilfældet med implementeringen af FSM, hvor målsætningen er den samme for alle kommuner, men hvor der alligevel synes at være betydelige forskelle i den måde hvorpå målene søges opnået i Duedahl og Thorsdahl.

En sådan fortolkning bliver da stadig mere meningsfuld når vi stiller skarpt på, hvilke øvrige FSM elementer der er implementeret på de to jobcentre. Begge jobcentre har nemlig implementeret progressionsmålinger og visitation af borgere. Aktiviteterne her er obligatoriske for de deltagende kommuner og er medvirkende til at holde tælling på borgere i målgruppen og progression i frontlinjemedarbejdernes jobrettede arbejde med borgerne og de kan således tolkes som måleredskaber så STAR, kommunen selv og medarbejderne kan følge med i hvordan det går med målopfyldelsen (STAR 2018).

Delkonklusion:

I ovenstående analyse har vi undersøgt informanterne i Duedahl og Thorsdahls oplevelser med implementeringen forstået og fortolket ud fra Brodkins teori om SLO's samt flere teoretiske perspektiver om implementering og socialt arbejde. Fælles for begge jobcentre er det, at de deltager i FSM fordi det udløser midler til arbejdet med aktivitetsparate borgere og fordi kommunerne ønsker at forandre hele tilgangen til målgruppen af borgere. Derudover finder vi et mønster i, at kommunerne i meget begrænset omfang eller slet ikke har benyttet eller implementeret processtøtten såsom start-pakken, materialet om indsatsmodellen og opkvalificeringen. Begge kommuner har også udliciteret sager til 2. aktør, hvorved der sker en implementering af FSM et sted, hvor kommunen ikke kan følge den tæt. Vi kan desuden konkludere, at jobcentrene på forskellig vis har implementeret hvad de fandt meningsfuldt i relation til FSM, såsom CV-skrivning i Thorsdahl Kommune, og så har de implementeret hvad STAR har stillet krav til - nemlig monitorering (progressionsmålinger), visiteringen (indsatsmodellen) og ansættelse af jobformidlere. Hvad angår implementering af tilgangen til borgerne i målgruppen er der dog væsensforskelle mellem de to jobcentre. I Duedahl har man med strategisk valg af virksomhedsrettede jobformidlere forsøgt at implementere en mere stringent ressource- og joborienteret tilgang til målgruppen, hvorved helhedssynet og socialfagligheden nedprioriteres. Her læner de sig tæt op ad STARs anbefalinger til indsatsen, men til gengæld skaber dén tilgang implementeringsvanskeligheder. Det skyldes at sagsbehandlerne i Duedahl, som har myndighedsfunktionen for

samme borgere, arbejder ud fra en anden og mere problemorienteret retning. Vi konkluderer altså, at de to tilgange er så forskellige, at det ikke lykkes jobformidlerne at skabe commitment til FSM-tilgangen, som derfor ikke spredes ud i de øvrige afdelinger, som ellers var ledernes forventning. I Thorsdahl Jobcenter har de omvendt vægtet både socialfaglighed og virksomhedsrettet erfaring i valg af jobformidler, som i øvrigt både beskæftiger sig med borgerens muligheder og udfordringer, når der er behov for det. Dét er også noget sagsbehandlere kan identificere sig med og derfor er der større commitment til jobformidlerens arbejde og den jobrettede tilgang her. Thorsdahl Kommune har desuden et forspring hvad angår implementeringen af FSM. Det skyldes at jobcentret allerede deltager i et lignende projekt, som har gjort det job og resource-rettede arbejde med aktivitetsparate kontanthjælpsmodtagere genkendeligt for frontlinjemedarbejderne. Anderledes ser det ud i Duedahl, hvor jobformidlerne som de første skulle føre den nye tilgang ud i organisationen. Generelt kan vi konkludere, at det bliver betragtet som jobformidlernes opgave at medvirke til at forandre tilgangen til langvarige ledige i de dele af jobcentre, der arbejder med målgruppen, hvilket de særligt i Duedahl har svært ved at lykkes med. I Thorsdahl bliver der da også peget på, at ledelsens opbakning til kulturforandringen vejer tungt, så ikke kun medarbejderne skal medvirke til at løfte opgaven. Vi kan desuden konkludere, at der er et markant fokus på målopfyldelse i begge kommuner, hvilket udløser 3. rate af tilskuddet til kommunerne. Vi tolker at der er en risiko for, at fokus på målopfyldelse kan tage styring over skønnet i arbejdet med borgeren, hvilket kan ske på bekostning af den helhedsorienterede og individuelle indsats, som STAR ellers har beskrevet opgaven som.

KAPITEL 10: FLERE SKAL MED – FORMÅL, UDFORDRINGER OG LØSNINGER

Hvad er egentlig formålet med Flere Skal Med? Hvad er initiativet et udtryk for og hvilken betydning har det for det sociale arbejde? Hvorfor er det tilsyneladende så vanskeligt at implementere og hvad kunne man have gjort anderledes både i udvikling af indsatsen og i implementeringsprocessen? I følgende kapitel vil vi forsøge at samle trådene fra de forudgående afsnit og bruge dem til at diskutere de oplistede spørgsmål.

Hvilke formål tjener initiativet?

På baggrund af analyserne har vi konkluderet, at FSM kan forstås som et initiativ hvor evidensbaseret viden, der centrerer sig om jobfokus, empowerment og ressourceperspektiv søges implementeret i jobcentrenes arbejde med langvarige aktivitetsparate kontanthjælpsmodtagere. Men hvad er årsagerne egentlig til iværksættelsen af initiativet? STAR fremhæver selv at for mange på langvarig kontanthjælp og for få der modtager aktive indsatser er den udfordring initiativet skal medvirke til at løse. Som det er nævnt i kapitlet om casedesignet, findes der aktuelt flere projekter og indsatser iværksat og finansieret af STAR, der fokuserer på at få udsatte ledige i ordinære timer. Her er FSM et af de omsiggribende af slagsen. Men når det øjensynligt er så aktuelt med indsatser som FSM på beskæftigelsesområdet, er det nærliggende at være nysgerrig på, hvilken dagsorden der ellers ligger bag iværksættelsen af den slags initiativer. Gennem analyserne er vi i hvert fald stødt på yderligere to forskellige, men sammenhængende bevæggrunde for FSM. Én er et udefra og centraliseret forsøg på at styre og forme praksis efter evidensbaseret viden. Det forstår vi for det første fordi ikke blot indsatsmodellen og derunder anbefalinger og guidelines til ledere og praktikere er baseret på et ikke helt tilfældigt udvalg af evidensbaseret viden. De omfattende opkvalificeringsforløb er ligeledes opbygget på baggrund af STARs særligt udvalgte evidensbaserede undersøgelser som medarbejdere i alle deltagende jobcentre er blevet uddannet i. For det andet bliver vores antagelse om STARs hensigt om at evidensstyre praksis ikke mindre sandsynlig af et af fundene i Flemming Larsen, Dorte Caswell og Niklas Andersens (2017) videnskabelige artikel. De beskriver nemlig, at der på grund af længerevarende kritik af de manglende effekter af work-first tilgangen målrettet udsatte ledige, aktuelt foregår en centraliseret evidensstyring af jobcentrene (Andersen et al. 2017:5). Evidensstyringen skal altså sikre, at jobcentrene arbejder efter de tilgange “der virker” i forhold til at få borgerne i jobs. Det leder os videre til bevæggrund nummer 2 for FSM, som vi forstår som et led i en slags reformering af synet på og tilgangen til langvarige og aktivitetsparate kontanthjælpsmodtagere. Det er altså hvad vores informan-

ter identificerer som en kulturforandring, og hvad vi med udgangspunkt i Nielsens perspektiv (2015) forstår som installationen af “et positivt menneskesyn”. Lidt tidligere har vi påstået at bevæggrund nummer 1: evidensstyring af praksis hænger sammen med bevæggrund nummer 2. Og hvordan når vi frem til den forståelse? Jo, tilbage i vores review beskrev vi, hvordan blandt andre Randrup og Andersen (2017) peger på, at evidensbaserede undersøgelser ikke indfanger den kompleksitet, der er i praksis og hvordan kortsigtede og målbare effekter af beskæftigelsesrettede indsatser oftest bliver det ensporede fokus i undersøgelserne (Andersen & Randrup 2017:21f). Evidensstyring af praksis fremmer altså en fiksering omkring det, der ud fra RCT-forsøg eller lignende kan påvises at have beskæftigelseseffekter. Dét er et omsiggribende initiativ som FSM er et eksempel på. Vi har tidligere argumenteret for, at evidensen initiativet er opbygget omkring rammesætter frontlinjemedarbejdernes fokus og tilgang efter social- og neoliberal empowerment, ressourceperspektivet, og et snævert og begrænset blik for borgerens *oplevede* problemer. Alt sammen med fokus på job og hvad der skal til for at få borgeren i ordinære timer - altså tilgange med påvist beskæftigelseseffekt. Baseret på vores analyser forstår vi altså FSM som et initiativ, der bærer på en politisk agenda om at rette frontlinjemedarbejdernes tilgang til langvarige aktivitetsparate kontanthjælpsmodtagere ind efter “viden om hvad der virker” i forhold til at få flere i job. Den styring af frontlinjemedarbejdernes arbejde risikerer, som vi har været inde på i analyserne, at begrænse socialfagligheden i arbejdet med udsatte ledige.

Hvorfor er det vanskeligt for jobcentrene at implementere FSM?

At et initiativ som FSM medvirker til at styre praksis, og derunder det sociale arbejde, væk fra helhedsorientering og socialfaglighed, forstår vi netop som én af årsagerne til, at begge jobcentre oplever udfordringer med at implementere tilgangen blandt de mere socialfaglige ansatte i organisationen, såsom socialrådgiverne. Socialrådgivere eller andre socialfaglige frontlinjemedarbejdere har tidligere haft kontakten med langvarige kontanthjælpsmodtagere med problemer udover ledighed og her har tilgangen været styret af borgerens problemer, handlemuligheder og andre forhold med indvirkning på borgerens situation. Det har desuden været karakteristisk for frontlinjemedarbejderne her, at de betragtedes som fagprofessionelle og havde autonomi i arbejdet med borgerne (Baadsgaard et al. 2012:34). Det bliver slet og ret forandret, når deres arbejde snarere skal styres af evidensbaseret viden og derunder en tilgang og et menneskesyn, der ikke rummer det traditionelle helhedsperspektiv. Mon ikke disse frontlinjemedarbejdere oplever det som en afmontering af socialfagligheden, som ellers har stået centralt i arbejdet med udsatte kontanthjælpsmodtagere? Vores analyserer illustrerer i hvert fald, at der er størst implementeringsvanskeligheder der, hvor socialfagligheden blev indskrænket mest, mens der var bedre implementeringsvilkår, hvor der stadigvæk var rum til helhedssynet i arbejdet med langvarige kontanthjælpsmodtagere. Generelt kunne vi konkludere, at der var betydelige forskelle i borgernes situationer og proble-

mer, jobcentrenes organiseringsformer, ledernes tilgange og ikke mindst jobformidlernes og sagsbehandlernes tilgange, hvilket alt sammen havde betydning for implementeringen af FSM. Men de her unikke forhold hos organisationer såvel som frontlinjemedarbejdere og borgere tager de evidensbaserede undersøgelser og tilgange ikke højde for. Derfor blev den helt store udfordring i forbindelse med implementering af FSM at omsætte viden og indsatsmodel til praksis. Og hvis det er en fælles udfordring for jobcentrene vi har talt med, mon ikke man så også kan forvente at møde den slags udfordringer i andre kommuner og tilmed i forbindelse med andre og lignende projekter? Nu er det jo ikke vores hensigt at argumentere for, at den slags udfordringer gør det meningsløst at iværksætte og implementere evidensbaserede initiativer som FSM. Vi argumenterer nemlig heller ikke for, at evidensbaseret viden er et problem i sig selv. Det er empowerment, ressourceperspektiv og jobrettethed heller ikke. Tværtimod har vi tidligere været inde på, at evidens kan medvirke til at oplyse og kvalificere praksis, mens ressourceperspektiv, empowerment og jobrettethed kan medvirke til en anerkendelse og myndiggørelse af borgeren. Problemet som vi forstår det er derimod når et særligt udvalg af evidensbaseret viden får lov at fremstå som sand viden om hvad der virker. Vi forstår det også som et problem når ressourceperspektiv, empowerment og jobrettethed anskues som den rigtige og eneste tilgang frontlinjemedarbejderne bør rette sig efter i arbejdet med langvarige aktivitetsparate kontanthjælpsmodtagere. Det indsnævrer nemlig det helhedsorienterede syn på borgeren og dennes situation hvilket samtidig begrænser frontlinjemedarbejdernes professionelle dømmekraft, fordi indsatsen snarere skal være styret af “viden om hvad der virker” end af hvad der vurderes at være fagligt korrekt og hensigtsmæssigt i mødet med den enkelte borger. Den måde at anskue evidens og de tilgange der hører med er netop hvad vi ud fra vores analyser kan være bekymrede for, at STARs anbefalinger og beskrivelser i forbindelse med FSM giver anledning til. Det synes samtidig at være netop dét, der volder jobcentrene udfordringer, når de arbejder med at implementere initiativet.

Findes der løsninger på implementeringsudfordringerne?

Hvad angår evidensens tidligere nævnte mangler, kan vi fremhæve Andersen et al. bud på en model, der fremmer mere praksisnær vidensproduktion og derunder overførsel af viden til og fra praksis (Andersen et al. 2017:13). Kort fortalt foreslår de den såkaldte “Mutual Innovation and Learning Platform (MILP)”, som er samarbejdsplatforme mellem praktikere og forskere. Målet er at udveksle viden praktikere og forskere imellem, så praktikere inddrages og er med til at vejlede forskerne i, hvad der mangler viden om, og hvor forskerne i samarbejde med praktikerne får omsat den forskning, der er produceret (Andersen et al. 2017:13). Et sådant samarbejde kan sandsynligvis fremme at der produceres viden, frontlinjemedarbejderne finder brugbart og kan omsætte og som bedre indfanger den kompleksitet, der findes i praksis. Erfaringer fra praksis og erfaringsudveksling frontlinjemedarbejdere imellem er da også hvad infor-

manterne i specialet her selv peger på som en mangelvare i præsentationen af viden og metoder på opkvalificeringskurserne. Så måske kunne man forestille sig, at implementeringen af viden og metoder i højere grad var lykkedes, hvis implementeringsaktørerne rent faktisk var blevet inddraget mere i vidensudviklingen og hvis den præsenterede viden i højere grad indfangede den kompleksitet og heterogenitet, der kendetegner arbejdet i de forskellige jobcentre? Det er altså et muligt alternativ til den måde viden er produceret og udvalgt på i FSM, hvor STARs rammesætning af opkvalificeringsforløbet hverken efterlod megen indflydelse til praktikere eller andre fagprofessionelle.

I relation til frontlinjemedarbejdernes behov for mere erfaringsudveksling og sparring omkring brugen og implementeringen af den evidensbaserede viden og af indsatsmodellen kan en løsning da netop være løbende træning i metoder og viden hjemme i jobcentrene. Dét er i hvert fald én af de dimensioner, vi særligt igennem reviewet fik indsigt i kunne fremme oversættelse fra viden til praksis som forskere har peget på er en central implementeringsudfordring i relation til evidensbaseret viden og socialt arbejde. I litteraturarbejdet fandt vi ydermere, at en hensyntagen til de unikke organisatoriske og systemiske faktorer er central for implementeringen. I relation til FSM bliver det særligt relevant fordi jobcentre organiserer arbejdet med initiativet så forskelligt og derfor opleves der forskellige udfordringer, når samme initiativ søges implementeret i helt forskellige organisationer - igen noget den evidensbaserede indsats og de dertil hørende metoder ikke kan tage højde for. Netop den mere organisations og praksisnære støtte havde kommunerne faktisk mulighed for at modtage. STAR havde udbudt en pulje til ambassadørkorps bestående af medarbejdere fra kommuner, der har gode erfaringer med kerneelementerne i indsatsen, som kunne støtte og vejlede de kommuner, der måtte have behov for det. Ganske få kommuner søgte dog puljen her (Bilag 7:17f) - årsagen til det, kender vi faktisk ikke. Men måske ambassadørkorpsen og dets støtte havde skabt bedre forudsætninger for en mere praksisnær oversættelse af initiativet og dets elementer?

Overordnet kan vi i hvert fald antage, at evidensens begrænsninger og det ensporede job- og ressourcefokus med fordel kan blødes op og gøres mere praksisnært og nuanceret, hvis jobcentrene fokuserer mere på at få tæt og løbende støtte til implementeringen og til selv at spille en fremtrædende rolle i at oversætte initiativet til deres egen praksis og de unikke forhold, der gør sig gældende her. Måske lidt i stil med den førnævnte MILP-model? Dét forudsætter dog, at der i et initiativ som FSM er plads til og at det måske endda er en obligatorisk del af initiativet, at jobcentrene får lov og hjælp til at tolke på initiativet og på målsætningerne, så det er i overensstemmelse med både organisationen og frontlinjemedarbejdernes faglighed og muligheder i arbejdet. Derudover kræver det sandsynligvis også, at der prioriteres flere midler i forbindelse med jobcentrenes implementeringsarbejde, idet hverdagen er travl og ressourcerne begrænsede, hvilket kan efterlade manglende tid til en sådant implementeringsarbejde.

Hvis de forudsætninger kan opfyldes, vil det sandsynligvis fremme at både evidensbaseret viden samt praksisviden og erfaringer til at implementere forandringer i det sociale arbejde bliver benyttet. Det vil i samme ombæring skabe mulighed for, at hverken forskningsbaseret- eller fagprofessionel viden risikerer at blive undermineret.

KAPITEL 11: KONKLUSION

I det nærværende kapitel vil vi baseret på specialets analyser og diskussion fremføre vores konklusioner, der besvarer undersøgelsesspørgsmålet: *“Set i lyset af perspektiver inden for socialt arbejde, hvilke forståelser og elementer karakteriserer da “Flere Skal Med” og hvordan oplever frontlinjemedarbejderne implementeringen af initiativet i praksis?”*

I besvarelsen af første led af problemformuleringen: “hvilke forståelser og elementer karakteriserer “Flere Skal Med”” har vi analyseret på dokumenter udarbejdet af og for STAR samt undervisningsmateriale fra initiativets opkvalificeringsforløb. Materialet er blevet bearbejdet og tolket på ud fra Bacchis “WPR” analyseramme suppleret med øvrige teoretiske perspektiver inden for socialt arbejde. På baggrund af dét, er vi nået frem til følgende konklusioner: Flere Skal Med er et initiativ iværksat af STAR, der fremstiller langvarige kontanthjælpsmodtagere som en gruppe, der er arbejdsløse hovedsageligt på grund af passivitet. Initiativet bærer ligeledes på en forståelse af langvarige kontanthjælpsmodtagere som kunnende og ressourcefyldte individer, der kan komme i ordinære løntimer via aktive indsatser. Det er på trods af, at målgruppen er kendetegnet ved at have sociale problemer udover ledighed som gør, at de ikke umiddelbart kan tage et arbejde. Alligevel er målsætningen med initiativet at få flest mulige i målgruppen i ordinære timer ved at give dem en såkaldt individuel og helhedsorienteret indsats. Elementerne i indsatsen, der ifølge STAR skal understøtte dét mål, er primært en indsatsmodel og et opkvalificeringsforløb, der baserer sig på evidensbaseret viden. Her er ressourceperspektivet, empowerment, troen på borgeren og andre metoder, der fokuserer på hvordan man arbejder jobrettet og med borgerens muligheder og ressourcer fremtrædende. Der præsenteres kun i begrænset omfang viden om hvordan man arbejder med at håndtere borgernes øvrige sociale problemer, som ellers er hvad målgruppen har tilfælles. Vi konkluderer altså, at der i initiativet er indlejret et positivt menneskesyn på udsatte ledige og derunder en ressourcetilgang, som underbygges med særligt udvalgt evidens, der overvejende fremhæver metoder og viden med påvist beskæftigelseseffekt. Derfor konkluderer vi, at initiativet og dets elementer kan forstås som ikke blot et forsøg på at få flere i arbejde. I lige så høj grad er det nemlig et initiativ, der med et udvalg af evidens som sandhedsproducerende virkemiddel, forsøger at styre frontlinjemedarbejdernes praksis i retning af det positive menneskesyn. Det betyder i samme ombæring, at praksis risikerer at blive styret væk fra et helhedssyn med individuelle og faglige vurderinger samt et blik for alle relevante forhold for borgerens situation, som ellers ideelt set er rammesættende for arbejdet med udsatte borgere.

Andet led af problemformuleringen: *hvordan oplever frontlinjemedarbejderne implementeringen af initiativet i praksis?”* har vi besvaret ved at analysere på observationer fra et opkvalificeringsforløb samt interviews med frontlinjemedarbejdere fra to forskellige jobcentre, der deltager i Flere Skal Med. Empirien er blevet analyseret ud fra Brodkins teori om

SLO's og ud fra andre teoretiske perspektiver om implementering, frontlinjemedarbejdere og beskæftigelsesområdet. Ud fra dét konkluderer vi, at frontlinjemedarbejderne overordnet oplever initiativets ressourcensyn på borgerne som noget, de ønsker at implementere og som noget de mener er medvirkende til at anerkende borgerne og se muligheder frem for problemer i dem. Når det er sagt har udfordringerne med netop at implementere initiativet været flere. Vi kan konkludere at opkvalificeringskurserne, der ifølge STAR skulle klæde medarbejderne på til at arbejde med FSM, i begrænset omfang blev implementeret i jobcentrene. Årsagerne var at opkvalificeringen ikke var praksisnær nok, at frontlinjemedarbejderne ikke fik træning i metoder og redskaber efter kursets afslutning samt at hverdagen er travl og derfor er der begrænset med tid til at indføre nye elementer i arbejdet. Oplevelserne her er på trods af, at underviserne netop havde bestræbt sig på at gøre viden og metoder praksisnære ved at lave case-øvelser og workshop-præget undervisning. Ud fra analyserne konkluderer vi, at der i praksis er betydningsfulde forskelle mellem- og unikke forhold i jobcentrene såsom organiseringen af arbejdet med langvarige kontanthjælpsmodtagere, ledelsens tilgang og rolle samt frontlinjemedarbejdernes arbejdsbyrde og ressourcer, som alt sammen er medvirkende til at skabe vidt forskellige forudsætninger for implementering af både viden og metoder fra opkvalificeringen, men sandelig også initiativet helt generelt. Vi kan altså konkludere at jobcentrene implementerer FSM forskelligt, og tolker også forskelligt på initiativet. De udfordringer begge jobcentre dog havde tilfælles var, dels at leve op til målsætningen om at få 40 % i ordinære timer. Derudover så frontlinjemedarbejderne en udfordring i at implementere den kulturforandring FSM bærer på, som vi tidligere har benævnt som et positivt menneskesyn på udsatte ledige. Vi kan således konkludere at FSM er ét initiativ blandt flere hvis målsætning og syn på langvarige kontanthjælpsmodtagere er medvirkende til at reformere den eksisterende praksis og tilgang til udsatte ledige. Her er det især vanskeligt at få de socialfaglige medarbejdere, som tidligere også har haft fokus på borgernes problemer, til at implementere den resourcefikserede tilgang til langvarige ledige. Det skyldes, at der med implementeringen af en evidens- og dermed job- og resourcefikseret praksis vil være risiko for, at helhedssynet bliver undermineret sammen med frontlinjemedarbejdernes socialfaglighed og fagprofessionelle dømmekraft i mødet med borgeren. Vi kan altså konkludere, at frontlinjemedarbejderne oplever implementeringen af elementer af initiativet som givende for praksis, men også som udfordrende på en række parametre, som særligt relaterer sig til den eksisterende tilgang i praksis og til unikke forhold i de enkelte jobcentre.

LITTERATURLISTE

- Andersen, M. (2015) *Empowerment på beskæftigelsesområdet - et mulighedsrum?* I: Uden for nummer - tidsskrift for forskning og praksis i socialt arbejde. nr. 30, 3. årgang. Dansk Socialrådgiverforening, København.
- Andersen, N. Caswell, D & Larsen, F (2017) *A New Approach to Helping the Hard-to-Place Unemployed: The Promise of Developing New Knowledge in an Interactive and Collaborative Process*. European Journal of Social Security. Vol. 19
- Andersen, N. & Randrup, A. (2017) *Evidensbaseret Politikudvikling – Viden som oplysning eller indskrænkning af beskæftigelsespolitikken?*, Tidsskrift for Arbejdsliv, Vol. 19, Nr. 2, s. 41-46
- Andersen, S (2007) *Kritisk realisme som perspektiv i socialt arbejde - en introduktion og forskningsoversigt*. Den Sociale Højskole i Aarhus
- Antoft, R. & Salomonsen, H, H. (2007) *Det Kvalitative casestudium*. I: Antoft R, Jacobsen, M, Jørgensen, A & Kristiansen, S (Red.) *Håndværk & Horisoner*. Syddansk Universitetsforlag
- Bacchi, C (2010) *Foucault, Policy and Rule: Challenging the problem-solving paradigm*. FREIA - Feminist Research Center, Aalborg.
- Bacchi C. & Goodwin, S. (2016) *Poststructural Policy Analysis*. Palgrave Macmillan, New York
- Bille, R. (2016) *Implementering af beskæftigelsespolitik i Danmark - et litteraturstudie*. SFI - Det Nationale Forskningscenter for Velfærd, København.
- Brinkmann, S & Kvale, S (2015) *Interview - Det kvalitative forskningsinterview som håndværk*. 3. udgave. Hans Reitzels Forlag
- Brodtkin, E (2011) *Policy Work: Street-Level Organizations Under New Managerialism*. Journal of Public Administration Research and Theory. Vol. 21.
- Brodtkin, E (2013) *Street-Level Organizations and the welfare State*. I: Brodtkin, E. & Marston, G (red.) (2013) *Work and the welfare state: street-level organizations and welfare politics*. DJØF publishing Copenhagen
- Baadsgaard, K. Jørgensen, H. Nørup, I & Olesen, S (2012) *Fra klientorienteret arbejde til administrativt arbejde - ændringer i den faglige praksis og kvalificering på det beskæftigelsespolitiske område*. Tidsskrift for Arbejdsliv, 14. årgang nr. 4

- Caswell, D & Dall, T (2015) Forståelser af arbejdsløshed og arbejdsløse. I: *Socialt arbejde i en foranderlig verden*. Margit Haarder & Mearia Appel Nielsen (Red.) Akademisk Forlag.
- Caswell, D., Dall, T & Madsen, M. (2015) *Social og beskæftigelsespolitikken på vej ud af jernburet?* I: *Uden for nummer - tidsskrift for forskning og praksis i socialt arbejde*. nr. 30, 3. årgang. Dansk Socialrådgiverforening
- Corcoran K. & Vandiver L., V (2006) *Implementing best practice and expert consensus procedures*. I: Roberts R., A. & Yeager R., K. (2006) *Foundations of evidence-based social work practice*. Oxford University Press, USA.
- Danneris, S (2016) *One Size Doesn't Fit All: Diversifying research on active labor market policies*. Social Work & Society. Volume 14, Issue 1
- Danneris, S & Monrad, M (under udarbejdelse) *Litteraturgennemgang*.
- Discus (2018) *Sæt spot på virksomhedssamarbejdet*. Lokaliseret (d.13.04.2018) <http://www.discus.dk/CurrentTheme4.aspx>
- Dubois, A. & Gadde, L. (2002) *Systematic combining: an abductive approach to case research*. Journal of Business Research nr. 55
- Halkier, B (2010) *Fokusgrupper*. I: Brinkmann, S. & Tanggaard, L. (red.) *Kvalitative metoder - en grundbog*. Hans Reitzels Forlag
- Hansen, H & Rieper, O. (2010) *The Politics of Evidence-Based Policy-Making: The Case of Denmark*. German Policy Studies Vol. 4 No. 2
- Hansen, H & Rieper O (2010) *Evidensbevægelsens institutionalisering og arbejdsformer*. Dansk biblioteksforskning, årgang 6 nummer 2
- Holstein, J. & Gubrium, J. (1995) *The active interview*. Sage
- Høgsbro, K (2015) *Vidensbaseret og innovation i det sociale arbejde*
- Høgsbro, K (2011) *Evidensbaseret praksis - forhåbninger, begrænsninger og muligheder*. Tidsskrift for forskning i sygdom og samfund
- Jakobsen, B. T (2015) *Begreber bliver brugt i blinde*. Socialpolitisk Forenings Medlemsblad, nummer 4
- Jensen H. P & Prieur Annick (2015) *Menneskesyn i social- og kriminalpolitik i Danmark og USA*. I: Harder, M. & Nielsen A. M (Red.) (2015) *Socialt arbejde i en foranderlig verden*. Akademisk Forlag.

- Johansson, S (2010) *implementing evidence-based practices and programmes in the human services: lessons from research in public administration*. European Journal of Social Work vol 13 nr. 1. Gothenburg.
- Juul, S (2012) *Nyere kritiske teori*. I: Juul & Pedersen(red.) (2012) *Samfundsvidenskabernes videnskabsteori - En indføring*. Hans Reitzels Forlag.
- Juul, S (B) (2012) *Hermenautik*. I: Juul & Pedersen(red.) (2012) *Samfundsvidenskabernes videnskabsteori - En indføring*. Hans Reitzels Forlag.
- Konnerup, M (2005) *Evidens-baseret politik og praksis*. Tidsskrift for stofmisbrugsområdet, nummer 5
- Kristiansen, S. & Krogstrup K, H. (2015) *Deltagende observation*. 2. udgave, 1. oplag
- Larsen, M. & Glud, L (2013) *Nye medier, nye metoder, nye etiske udfordringer*. Metode & Forskningsdesign. nr. 1
- O'Toole J. L (2012) *Interorganizational Relations and Policy Implementation*. I: I: Guy Peters & Jon Pierre (red) (2012) *The sage handbook of public administration*. Sage Publications. London.
- Lipsky, M (1980) *Street-level bureaucracy*. Russell Sage Foundation
- Lynggaard, K (2010) *Dokumentanalyse*. I: Brinkmann, S. & Tanggaard, L. (red.) *Kvalitative metoder - en grundbog*. Hans Reitzels Forlag
- May J. P (2012) *Policy design and implementation*. I: Guy Peters & Jon Pierre (red) (2012) *The sage handbook of public administration*. Sage Publications. London.
- Meisner, U (2015) *Et evidensbaseret perspektiv - udfordringer med kundskab og praksis*. Masteropgave i organisation, ledelse og arbeid, Universitetet i Oslo.
- Meyers K. M & Nielsen L. V (2012) *Street-Level Bureaucrats and the Implementation of Public Policy*. I: Guy Peters & Jon Pierre (red) (2012) *The sage handbook of public administration*. Sage Publications. London.
- Mploy (2017) *Invitation til opkvalificering - "Flere skal med"* (d.16.02.2018) <http://www.conferencemanager.dk/opkvalificeringflereskalmed>
- Møller, A (2017) *Evidensdagsordenens metamorfoser i dansk socialpolitik*. Politik nummer 2 årgang 20
- Nielsen, H. M () *Det aktive menneskes triumf? En analyse af de omfattende forandringer af kategoriseringen af kontanthjælpsmodtagere*. Tidsskrift for Arbejdsliv vol. 17
- Nissen, M & Harder, M. (2008) *Forandringer i det sociale velfærdsarbejde – om oplevelsen af styring og socialrådgiveres strategier*

- Nissen, M & Harder, M. (2015) Helhedssyn. I: Harder, M & Nissen, M (red.) (2015) Socialt arbejde i en foranderlig verden. Akademisk Forlag.
- Olesen, S (2007) *Tidens optagethed af "evidens" : hvad gør den ved praksis i socialt og pædagogisk arbejde?* Tidsskrift for pædagoger nummer 39
- Pedersen B., K (2012) *Socialkonstruktivisme*. I: Juul & Pedersen (red.) (2012) *Samfundsvidenskabernes videnskabsteori - En Indføring*. Hans Reitzels Forlag.
- Rambøll (2017) Jobfirst - midtvejsevaluering.
<http://www.ft.dk/samling/20161/almdel/BEU/bilag/326/1785173.pdf>.
- Socialstyrelsen (2017) *Aktivitetsparate kontanthjælpsmodtagere – karakteristika og kortlægning af sociale ydelser*. Lokaliseret (d.16.06.2018)
<https://socialstyrelsen.dk/udgivelser/socialanalyse-aktivitetsparate-kontanthjaelpsmodtagere>
- STAR (2018) *Udmelding af puljen "Flere skal med" - FL § 17.46.64.10* Lokaliseret (d.15.06.2018) <https://star.dk/puljer/2017/flere-skal-med/>
- STAR B (2018) *Opkvalificering til ledere og medarbejdere i jobcentre om indsatsen for aktivitetsparate kontanthjælpsmodtagere - FL § 17.59.21.80*. Lokaliseret (d.16.06.2018)
<https://star.dk/puljer/2017/opkvalificering-flere-skal-med/>
- STAR C (2018) *Pulje til kompetenceudvikling for jobkonsulenter - FL § 17.46.42.10*. Lokaliseret (d.16.06.2018) <https://star.dk/puljer/puljer-med-loebende-frist/kompetenceudvikling-for-jobkonsulenter-2018/>
- STAR D (2018) *Igangværende aktiviteter knyttet til kontanthjælpsreform*. Lokaliseret (d.13.06.2018)
<https://star.dk/reformer/kontanthjaelpsreformen/implementering/igangvaerende-aktiviteter/>
- VectorStock (2018) *Dollar money bag flat circle icon Vector image*. Lokaliseret (08.08.2018) <https://www.vectorstock.com/royalty-free-vector/dollar-money-bag-flat-circle-icon-vector-3352453>
- Væksthusets Forskningscenter (2018) *Beskæftigelses Indikator Projektet*. Lokaliseret (d.08.08.2018) <http://vaeksthusets-forskningscenter.dk/projects/beskaeftigelses-indikator-projektet/>
- Væksthusets Forskningscenter (2018) *Fra Udsat Til Ansat - Set Fra Et Arbejdsgiverperspektiv*. Lokaliseret (d.08.08.2018) <http://vaeksthusets-forskningscenter.dk/projects/fra-udsat-til-ansat-set-fra-et-arbejdsgiverperspektiv/>

- Yin, R. K (2009) *Case Study Research. Design and Methods*. Sage vol. 5
- Tanggaard, L. & Brinkmann, S (2010) *Interviewet: Samtalen som forskningsmetode*. I: Brinkmann, S. & Tanggaard, L. (red.) *Kvalitative metoder - en grundbog*. Hans Reitzels Forlag
- Winter, C. S. mfl. (2008) *Statslig og kommunal beskæftigelsesindsats - implementering af "Flere i arbejde" før strukturreformen*. SFI - Det Nationale Forskningscenter for Velfærd, København.
https://pure.sfi.dk/ws/files/256500/0819_statslig_og_kommunal_indsats.pdf
- Winter, C. S & Nielsen L. V (2008) *Implementering af politik*. Hans Reitzels Forlag.